

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Sven Papcke

Zur Neuorientierung deutscher Außenpolitik

Michael Staack

Großmacht oder Handelsstaat?

Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen  
in einem neuen internationalem System

Udo Steinbach

Der Nahe Osten in der deutschen Außenpolitik

Bonn auf der Suche nach einem Konzept

B 12/98

13. März 1998

Sven Papcke, Dr. rer. soc., geb. 1939; Professor für Soziologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

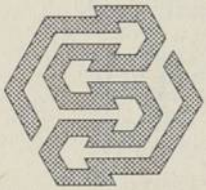
Zahlreiche Veröffentlichungen zur politischen Soziologie und Ideengeschichte.

Michael Staack, Dr. phil. habil., geb. 1959; Studium der Politologie, Neueren Geschichte und Rechtswissenschaft in Hamburg, Bonn und Berlin; Privatdozent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; im Wintersemester 1997/98 Gastprofessor an der Europäischen Humanistischen Universität in Minsk (Weißrußland).

Veröffentlichungen zur deutschen Außenpolitik, zu Fragen der europäischen Sicherheit und zur Außenpolitik der USA.

Udo Steinbach, Dr. phil., geb. 1943; Studium der Islamkunde und Klassischen Philologie an den Universitäten Freiburg i. Br. und Basel; seit 1976 Direktor des Deutschen Orient-Instituts, Hamburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Politik und Gesellschaft des zeitgenössischen Nahen und Mittleren Ostens; zuletzt: Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas, Bergisch Gladbach 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

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.



## Zur Neuorientierung deutscher Außenpolitik

„Wir treiben eine selbständige Politik“<sup>1</sup>, erklärte Außenminister Willy Brandt 1968. Deutsche Außenpolitik ist eigentlich nicht umstritten, dazu fehlt das breite öffentliche Interesse<sup>2</sup>. Gleichwohl löst sich der seit den sechziger Jahren eingefahrene „außenpolitische Konsens“, wie es Günter Nonnenmacher nennt, auf. Das Land befindet sich in einem durch internationale Ereignisse aufgenötigten „Prozeß der Neudefinition der Außenpolitik“<sup>3</sup>, auf den es schlecht vorbereitet ist. Eine bloße „Umakzentuierung innerhalb des vorgegebenen Prioritätenfächers“<sup>4</sup>, vor der Hans-Peter Schwarz warnte, ist kaum durchhaltbar. Der „Zwang zu mehr Eigenständigkeit“ für den bisher eher vorsichtigen Mitgestalter im westlichen Staatenverbund läßt sich nicht abweisen. Viele Selbstentwürfe oder Außenwahrnehmungen der Nachkriegszeit verblaßten, nachdem sie seit 1989 mit veränderten Lagen, Anforderungen und Sichtweisen konfrontiert wurden. Neue, aber situationsgerechte Muster als Orientierungsrahmen für umsichtige Eigenaktivitäten müssen für fast alle außenpolitischen Tätigkeitsfelder noch austariert werden.

Daß Bonn/Berlin „eine angemessene Rolle in Europa und der Welt noch nicht gefunden hat“<sup>5</sup>, das hat vielerlei Gründe. Man denke an die ausufernden – finanziellen wie psychosozialen – Belastungen durch die Wiedervereinigung oder an den mühsamen Anpassungsweg in einen globalisierten Weltmarkt. Vor allem sind es mentale Hemmnisse, die uns hindern, mit uns selbst und den realen Weltverhältnissen ins reine zu kommen.

So wurden die politischen Entwicklungen in der Welt durch innenpolitische Erfahrungen und Sollvorstellungen nicht wie Unterschiede wahrgenommen. Jenseits der Grenzen schien es sich eher um

ein – noch – nicht auf das hiesige Ausstattungs-, Bedenklichkeits- und Harmonieniveau eingespieltes Anderes zu handeln, trotz (oder gerade wegen) des Tourismusbooms.

---

### I. Historische Widersprüche

---

„Deutschland ist wieder ... einer der führenden Staaten der Welt.“<sup>6</sup> Das seit der Wiedervereinigung zwischen Zumutungen und Sorge schwankende Fremdbild-Regime stößt ins Leere, weil die hiesige „Zivilmacht“ selbst nicht weiß, was sie mit Blick gleichermaßen auf neue Anforderungsprofile wie geopolitische Rollenzwänge wollen soll<sup>7</sup>. Eine „imperiale Berufung“ wird verworfen, aber zum Auftritt als „sekundäre Macht“<sup>8</sup> reicht es angesichts der Strukturdaten auch nicht recht, will man nicht das Gesicht verlieren, mithin die Glaubwürdigkeit und damit womöglich den lange Zeit ersehnten Status eines ‚Gleichen unter Gleichen‘. Einfluß jedoch ist nicht zuletzt Ansehensmacht. Was also tun? „Wir bremsen uns selber aus“, kommentierte Bundesaußenminister Klaus Kinkel<sup>9</sup> den Stand der Dinge. Die Irritationen der Selbstdarstellung nach außen sind Teil des allgemeinen Reformstaus in Staat und Gesellschaft. Aber sie verraten auch Unsicherheiten der Nach-Wohlstands-Politik: Zum einen den neuen Lernzwang, Diplomatie ohne ein offenes Portemonnaie auszuüben, was einen beliebt machte. Zum anderen Entscheidungen zu treffen, ohne sich hinter Führungsmächten in Europa (Paris) oder Übersee (Washington) verbergen zu können, und dieserart lieb Kind zu bleiben. Des weiteren eigene Ansichten und Interessen nicht nur auszuformulieren<sup>10</sup>,

1 Außenminister Willy Brandt am 12. 1. 1968, in: Bulletin der Bundesregierung, Bonn 1968, Nr. 5, S. 37.

2 Zu den durch einen vollständigen Aufmerksamkeitsüberhang für das Lokale in den Medien unterstrichenen Daten vgl. Renate Köcher, In der deutschen Provinz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10. 9. 1997.

3 Wilfried von Bredow/Thomas Jäger, Deutschland in der Weltpolitik, in: Information für die Truppe, Ergänzungslieferung, (1996) 4, S. 35.

4 Hans-Peter Schwarz, Außenpolitische Agenda für das Fin de siècle, in: Merkur, (1994) 546/547, S. 771.

5 Klaus Hänsch, Die Deutschen machen sich zu klein, in: FAZ vom 27. 11. 1996.

6 W. R. Smyser, Das Ausland und die Außenpolitik des neuen Deutschland, in: Internationale Politik, (1995) 4, S. 45.

7 Vgl. Hans Arnold, Deutschlands Größe. Deutsche Außenpolitik zwischen Macht und Mangel, München 1995, S. 26.

8 So Walter Bühl, Gesellschaftliche Grundlagen der deutschen Außenpolitik, in: Karl Kaiser/Hans W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1: Grundlagen, München 1993, S. 196.

9 Das hält die Demokratie nicht aus, in: Welt am Sonntag vom 24. 8. 1997, S. 3.

10 Wie etwa am 23. 12. 1991 durch die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens gegen das ehemalige Jugoslawien und



sondern gegen Widerspruch oder Sanktionen (Liebesentzug) zu vertreten, ohne aus „Mangel an Handlungsoptimismus“, wie es Hans-Ulrich Klose nennt, in Selbstzweifel zu versinken.

„Man traut den Deutschen noch immer nicht.“<sup>11</sup> Aber doch auch darum nicht, weil sie unter kanzleramtlicher Chorführung gerade auf internationalem Parkett laut bekunden, sich selbst nicht über den Weg zu trauen. Es ist das eine, in dieser „Angstgesellschaft“ im Kontext eines allseitigen Anpassungsdrucks die Vergangenheit als Vermeidungsdimension im Blick zu behalten. Etwas anderes ist es, die Selbstlähmung, ja die beharrliche Verweigerung einer kollektiven Selbstanerkennung als Sozialisationszweck auszugeben. In diesem Sinne mag man mit Olaf Sievert von „der uns geziemenden Demut“ reden, „der zufolge wir den anderen etwas schuldig sind“<sup>12</sup> – etwa die Währung –, weil wir schuldig sind? Zur deutschen Risikowahrnehmung gehört mithin nicht allein die mangelhafte, weil inzwischen etwas ziellose, sondern zudem eine fehlmotiviert Außenpolitik, die als Zerknirschungsrelikt zur Verwunderung der Mitwelt mit den zweckrationalen Bedürfnissen des Landes über Kreuz liegt. Solche Unausgewogenheit kann zu innenpolitischen Verwerfungen führen, die für die Außenwelt zu Recht beängstigend wirken. Deutschland ist vor allem für Europa zu wichtig, um mit sich selbst im Zwiespalt liegen zu dürfen und insofern unberechenbar zu sein<sup>13</sup>. Auch hier gilt es, „Abschied von unseren Wunschwelten“, wie es Arnulf Baring nennt, zu nehmen. Die Beschaffenheit des gesellschaftlichen und politischen Diskurses allerdings läßt „keinen Unterbau für eine bedeutende gestaltende Rolle“ erkennen<sup>14</sup>, weder innerhalb von Europa noch weltweit. Bonn und sein Establishment<sup>15</sup> haben sich bei aller

dessen Zwangserhalt durch seine Stützkräfte (England, Frankreich, USA, Griechenland etc.).

11 Theo Sommer, Die Nachbarn wollen kein Europa unter deutscher Fuchtel, in: Die Zeit vom 14. 11. 1997.

12 Olaf Sievert (Präsident der Landeszentralbank Sachsen und Thüringen), Nationale Stichworte, in: Die Zeit, Nr. 36/1997.

13 Auch hier ist ein Blick in die deutsche Geschichte lehrreich, der von Größenwahn aus Frustration berichtet. Das wäre die eigentliche Sackgasse der hiesigen Außenpolitik: aus Desorientierung einen Sonderweg zu verfolgen, der früher aus Selbstüberschätzung eingeschlagen wurde, heute hingegen aus Selbstvorbehalten droht.

14 Norbert Walter, Vom Wirtschaftsriesen zum politischen Riesen?, in: Internationale Politik, (1997) 2, S. 58.

15 Zu einer zeitgemäßen Haltung vgl. Ministerpräsident Gerhard Schröder: „En Allemagne, on n'a cessé de nous dire: vous devez être les meilleurs des Européens, sinon les voisins auront peur de la furor teutonicus. Ma génération et les générations suivantes ne comprennent pas qu'ils doivent être attachés à l'Europe, parce que sinon la France, le Benelux ou

Verlässlichkeit in den vertrauten Vernetzungen nicht aus der Selbstsorge mit Blick auf die eigene Geschichte und Nation zu lösen vermocht. Für Rücksicht und Behutsamkeit gibt es gute Gründe. Aber historisch-politische Probleminterpretationen, überhaupt ein „Übermaß an Historie“ können die Geistesgegenwart der Zeitgenossen beeinträchtigen und dadurch gerade jene Einsicht in Notwendigkeiten verhindern, die Handeln in Freiheit auszeichnet.

## II. Deutungskonflikte

Mitte Februar 1997 tagte in Iserlohn das 25. Kolloquium der ‚Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung‘, die sich kritisch mit innen- wie außenpolitischen Aspekten der epochalen Weltverwaltung und ihren vielen Mißständen beschäftigt. Diesmal widmete man sich der zukünftigen Rolle der Militärpolitik<sup>16</sup>. In der örtlichen Evangelischen Akademie ging es in Rede und Gegenrede hoch her. Seit Bonn sich nach vielem juristischen Für und Wider entschlossen hat, an der Seite seiner Verbündeten mit Waffeneinsatz aktiv Verantwortung für die Kontrolle von Gewaltkonflikten zu tragen, schwelt der Streit zwischen Vertretern eher pazifistischer Traditionen der alten Bundesrepublik und den sogenannten „Bellizisten“. Diese sehen im Gegensatz zum Interdependenzansatz<sup>17</sup> auf der Weltbühne eine Art von irritierender Dialektik walten, wonach aggressives Auftreten nicht zuletzt als Entsprechung fehlender Eindämmung verstanden werden kann. Es geht dabei nicht um die Rechtfertigung von Gewalt an sich, schon gar nicht um eine Militarisierung der Außenpolitik. Aber „auf dem weiten Feld der internationalen Unsicherheiten“<sup>18</sup> bleibt der Einsatz von Machtmittel ein leidiges, wiewohl letztes

la Grande-Bretagne ont peur de nous. Nous ne sommes pas Européens parce que nous le devons mais parce que nous le voulons.“ Interview mit Libération vom 11. 7. 1997.

16 Vgl. Tagungsbericht, Militär und Politik. Ende der Eindeutigkeiten, AFB-Info, (1997) 1, S. 8 ff.

17 Zuerst bei A. H. Fried, Die moderne Friedensbewegung, Leipzig 1907, der eine „sich entwickelnde Symbiose der Kulturwelt“ gleichermaßen als Kommunikationsergebnis und Befriedigungsbedingung unterstellte. Die ökonomische Spielart dieser Hypothese stilisiert à la Carl C. von Weizsäcker, Der Freihandel als Friedensstifter, in: FAZ vom 15. 11. 1997, S. 15 den Nervus rerum von Konfliktualität (i. e. Konkurrenz) gerade zum *peacemaker*. Die Dinge sind vertrackter, vgl. Lothar Brock, Im Umbruch der Weltpolitik, in: Leviathan, (1993), S. 163 ff.

18 Lothar Rühl, Deutschland als europäische Macht, Bonn 1996, S. 6.



Werkzeug demokratischer Staaten, um im Notfall und koordiniert menschenrechtliche Mindeststandards zu schützen, wo immer sie gefährdet sind<sup>19</sup>. Jedenfalls, solange die überstaatliche Ordnungsinanz der UNO noch kein breit akzeptiertes Regelungsrepertoire besitzt, zudem unzeitgemäß organisiert ist und nur ausnahmsweise funktioniert. Fraglos besteht die Gefahr der Einäugigkeit und vor allem einer Verselbständigung kalmierender Militärmaßnahmen. Zudem darf Brutalitätsabwehr nicht verwechselt werden mit Friedensstiftung. Dieses Ziel übersteigt ohnehin die Reichweite der auswärtigen Politik. Es umgreift kognitive, soziale oder kulturelle Dimensionen, die nicht von außen substituiert, höchstens gefördert werden können, was nachbereitend auf dem Balkan versucht wird, mit den bekannten Schwierigkeiten und militärischen Voraussetzungen und Sachzwängen.

Muß eine Position nicht weltfremd wirken, die in moralischer Manier gleich von einer „Militarisierung“, gar Renationalisierung der Außenpolitik spricht<sup>20</sup> und alle Stimmen als kriegstreibend einstuft, die einer Bedrohung der Sicherheit, wo immer, gegebenenfalls mit Waffengewalt entgegenzutreten wollen<sup>21</sup>? Weltfremd schon deswegen, weil die Risikopotentiale sogenannter ‚Schurkenstaaten‘ nicht zur Kenntnis genommen werden. Mit dem Ende des Kalten Krieges brach keineswegs Ruhe und Ordnung in Frieden und Freiheit aus, auch für Europa veränderte die Bedrohung nur ihr Gesicht. Über vier Millionen Tote weltweit seit 1989 zeugen davon, daß „war is still a booming business“<sup>22</sup>. Länder wie Irak, Libyen, Iran oder eines Tages womöglich das für Europa näher liegende Algerien beschaffen sich mit Hilfe Nordkoreas etc. weitreichende Raketen<sup>23</sup>. Man denke an

die Entwicklung der Taepodong-2 mit einem Radius von 4 000 Kilometern, die von Syrien vorangetrieben wird. Selbst England liegt in deren Wirkungsbereich<sup>24</sup>. Oder man halte sich die Gefahren neuer Hochtechnologiewaffen vor Augen, die jenseits virtueller *info-wars* die Zukunft der Zivilisation überschatten<sup>25</sup>.

Das Problem mit dem Pazifismus ergibt sich allerdings nicht nur aus der Verkennung möglicher Untiefen der internationalen Politik. Eher fällt auf, daß sich im Sinne eines ‚universalistischen Globalismus‘ die Staaten als originäre Rechtseinheiten zugunsten einer fiktiven Weltförmigkeit ignoriert sehen<sup>26</sup>. Zudem geht man zu moralistisch an die Verhältnisse überall auf der Welt heran, wengleich dieser erhobene Zeigefinger mit Blick auf die Härten des Wochentags nicht einmal innergesellschaftlich angemessen wirkt, wo die Konkurrenz am Arbeitsplatz und die Anerkennungskämpfe in der Lebenswelt täglich härter werden.

Auf einer Tagung fand Sibylle Tönnies viel Widerspruch, weil sie über den Umweg einer anzustrebenden Universalisierung der Politik die Militärgewalt als „organisierte Tötungsfähigkeit“ überführen zu können glaubt in ein „Ethos der Polizei“, definiert als Pflicht zum Schutz der Individuen<sup>27</sup>. Sie wähnt die hiesige Friedenssehnsucht mit Krefelder Appellen und Lichterketten in Bedrängnis. Das Land beginne demgegenüber, sich erneut in Machtpolitik zu üben. Merkwürdig nur, daß die Unwilligkeit einiger Tagungsteilnehmer, über Polizeigewalt als Militärsatzgewalt nachzudenken, jene pazifistischen Reflexe auf außenpolitische Lernzweige erwies, die angeblich entfallen sind. Darüber hinaus appelliert Tönnies ihrerseits an einen „rationalen Pazifismus“, der

19 Hält man sich mit Ernst-Otto Czempel, *Innovation statt Kanonen*, in: FAZ vom 22. 11. 1997, den statt dessen gepflegten Nominalismus als sympathische, wengleich wenig wetterfeste Utopie regulativer Entfeindungschancen vor Augen, scheint eine das Sein-Sollens-Dilemma im zwischenstaatlichen Bereich klärende Diskussion dringlich, die über bloße Müßte-Sätze hinausführt.

20 Noch auf dem SPD-Parteitag in Hannover Anfang Dezember 1997, der ansonsten militärische Auslandseinsätze nachträglich billigte, war im Sinne Oskar Lafontaines, Die neuen Kreuzritter, in: Der Spiegel, Nr. 1/1995, S. 21 f., von einer „frei verfügbaren Interventionsarmee“ als Instrument einer „Militarisierung“ der Außenpolitik zu hören. Vgl. Westfälische Nachrichten vom 4. 12. 1997.

21 Vgl. zur Selbstkorrektur im Lager der Grünen Helmut Lippelt u. a., Wir kritisieren Deine Glorifizierung der Spannungspolitik, in: FAZ vom 28. 2. 1997.

22 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, in: Foreign Affairs, 76 (September/Oktober 1997) 1, S. 52.

23 Vgl. Strategic Survey 1996/97, hrsg. vom International Institute for Strategic Studies, London 1997.

24 Vgl. James Adams, Ministry of Defense plans laser curtain against rogue missiles, in: Sunday Times vom 2. 3. 1997, S. 5; Rogue states see cruise missiles as weapon of choice, in: Times vom 25. 4. 1997, S. 19.

25 Vgl. David Shukman, *Tomorrow's War*, New York 1997; François Géré, *Demain, la guerre*, Paris 1997.

26 Wohingegen sowohl der Realist (zwischen Staaten regiert Macht und Interesse, nicht Moral) als auch der relativistische Kommunitarist (staatliche Selbstbestimmung bleibt Basis der internationalen Gerechtigkeit) skeptisch nicht nur auf die Persistenz der Staatenwelt, sondern vor allem darauf verweist, daß die angestrebte ‚Transstaatlichkeit‘ (als Staatenkooperation oder Organisationshandeln) jene „Ironie des Staates“ (Willke) als politische Unzuständigkeitskompetenz ins Grenzenlose steigern würde, um von entsprechenden Legitimationsproblemen gar nicht zu reden.

27 Diesen Ansatz hat die Autorin unter dem Titel: Pazifismus passé?, Hamburg 1997, zur Polemik gegen Militäraktivismus weiter zugespitzt.



gedanklich im sympathischen, wiewohl einigermaßen utopisch anmutenden Irgendwann weltstaatlicher Zukünfte verankert sein soll.

### III. Bodenhaftung

Realitätszuwendung als Übung in Nüchternheit ist unter Intellektuellen eher ungewohnt<sup>28</sup>. Nicht der angeprangerte ‚Belli-Pazifismus‘ all jener Zeitgenossen, die im Sinne der „balance of precaution“ von einer Konfliktwahrscheinlichkeit anstatt von allgemeiner Verständigungsbereitschaft ausgehen, scheint das ideologische Problem unserer außenpolitischen Wahrnehmungsweise zu sein. Weit bedenklicher wirkt der Mangel an Realismus<sup>29</sup> der Gutgesinnten, denen ihr antizipierter Universalismus als ‚rational‘ gilt, wohingegen die Akzeptierung gegebener Ordnungsformen (Nationalstaat, Regionalgruppierungen etc.) verdächtigt wird, ‚emotional‘ gestimmt zu sein<sup>30</sup>. Dennoch hat der mentale Pazifismus als Abwehr gewaltstaatlicher Übersteigerungen unseligen Angedenkens gute Gründe. Und die dieser Erfahrung geschuldete zurückhaltende Bündnispolitik der Bonner Republik, wie sie exemplarisch in der Friedensnote vom 25. März 1966 zum Ausdruck kam<sup>31</sup>, war im Windschatten der westlichen Verbündeten erfolgreich, bis die Wende von 1989 die eingespielten Nachkriegsverhältnisse<sup>32</sup> auch in und damit für Deutschland grundsätzlich veränderte.

In der Außenpolitik ist mit Beständen, Interessen und Erfahrungen sowie Traditionen zu rechnen, bei aller Interaktionsbereitschaft. Hier ist „eine sehr realistische Betrachtungsweise“ angeraten, antwortete Konrad Adenauer<sup>33</sup> auf Vorwürfe, die Wehrfrage in die Pariser Verträge einbezogen zu haben. Jedenfalls „hilft keine Romantik, keine Schwärmerei“, auch wenn „unserem wohlverwahrten Weltheil“ momentan weniger Gefahr drohen

28 Nicht nur hierzulande, vgl. Michel Winock, *Le siècle des intellectuels*, Paris 1997.

29 Oder *verfehlter* Realismus, vgl. dazu das Spiegel-Gespräch mit Grünen-Sprecher Jürgen Trittin, Nr. 43/1997, S. 34 ff., wonach die Weltläufe grundsätzlich gefährlich/chaotisch/kriegerisch wirken, solange sie nicht als europäische/weltstaatliche, auf jeden Fall aber irgendwie in einer Gesamtstruktur festgezurrt sind.

30 Vgl. Frank Pfetsch, *Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1981, S. 34 f.

31 Vgl. Die Friedensnote, in: *Die Welt* vom 26. 3. 1966, S. 6.

32 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim – Berlin 1997.

33 Konrad Adenauer, *Erinnerungen*, Band 2, Frankfurt a. M. – Hamburg 1968, S. 412.

mag als anderen Ortes. Daher sind mit Blick auf die internationalen Beziehungen alle Sichtweisen in Zweifel zu ziehen, die wie der hiesige Pazifismus aus der Vergangenheit transhistorisch Lehren ziehen. Die „deutsche Daseinsverfehlung“ hatte viele Gründe, auch diplomatiegeschichtliche<sup>34</sup>. Sie folgte jedoch keiner ‚genetischen‘ beziehungsweise strukturellen Mängeldisposition, wie Daniel Goldhagen<sup>35</sup> es in der Tradition der alle Widerlegung zum Trotz beliebten Kollektivschuldthese erneut unterstellt hat, sehr zur Befriedigung der weit verbreiteten ‚Inländerfeindschaft‘<sup>36</sup>.

Mithin lassen sich aus früheren Entgleisungen keine Einwände etwa gegen die legitime Interessenartikulation im Chor der heutigen Staatenwelt folgern. Und wenn demokratisch vereinbarte Regeln beziehungsweise völkerrechtlich eingegangene Absprachen einzuhalten sind, können sie zu koordinierten Stärkedemonstrationen verpflichten die die Androhung oder Anwendung von Militärgewalt einbeziehen<sup>37</sup>. Nun hat sich nach 1949 erwiesen, daß die hiesigen Staatsziele (Frieden, Gutnachbarschaft, Wohlstand, Toleranz, Kulturpflege etc.) am besten multilateral zu vertreten sind<sup>38</sup>. Nicht nur, weil das Land aus Souveränitätsbedürfnis transnational eingebunden wurde, sondern weil es seit den Zeiten des Wirtschaftswunders ökonomisch besonders außenabhängig ist. Hinzu kam als neuer außenpolitischer Faktor das kollektive Gedächtnis der Epoche<sup>39</sup>, das als schlechtes Gewissen (Eigenvorbehalt) und traumatische Erinnerung (Fremdvorbehalt) auf lange Zeit unilaterale Handlungsspielräume einschränkte.

Insofern entsprachen Transatlantismus sowie Europaorientierung dem wohlverstandenen Eigen-

34 Nicht zuletzt die seit dem 30jährigen Krieg begreifbare Sorge, Austragungsort fremder Revierkämpfe zu werden, denn „wir haben das durch seine zentrale Lage bedrohteste Land Europas inne“, kommentierte Gustav von Schmoller, Deutschlands und Preußens äußere und innere Politik in der Gegenwart, in: *Neue Freie Presse* (Wien) vom 3. 4. 1907, diese zum Übermachtstreben neigende Angst der hiesigen Eliten.

35 Daniel J. Goldhagen, *Hitlers willige Vollstrecker*, Berlin 1996.

36 Vgl. László Földényi, *Selbsthaß als Balsam*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14. 1. 1998, der die Frage „Was ist deutsch?“ unter Verweis auf den grassierenden Selbstekel vor allem in einem „Verlust der Identität“ beantwortet sieht.

37 Trotz der *political correctness*, die bereits ‚Vorurteile‘ als therapiebedürftig ausweist, sind Aggressivität und Haß auch in der Hochmoderne ebensowenig ‚überwunden‘ wie Benachteiligungen aller Art oder Regellosigkeiten.

38 So schon das Handbuch der deutschen Außenpolitik, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, München 1975, S. 23.

39 Vgl. A. S. Markovits/Simon Reich, *The German Predicament. Memory and Power in the New Europe*, Ithaca – London 1997, S. 23 ff.



interesse. Zumal unter dem Schutz und Schirm des Westens waren deutsche Sicherheitsinteressen abgedeckt. Die atomare Blockade verhinderte jedenfalls an der Nahtstelle des Systemkonfliktes jeden kriegerischen Ernstfall. Dessen Dauerschatten löste indes erhebliche Möglichkeitsängste aus. Sie wiederum schürten den hausgemachten, von Schultscham durchwirkten Pazifismus als Absage an jede Einsicht in den Zusammenhang von sachlicher Handlungskompetenz, Entschlossenheit und Friedenssicherung. Das betraf vor allem scheinbar exotische Konflikte, welche die Bevölkerung des geschlagenen und von souveräner Weltmitverwaltung lange Zeit ausgeschlossenen Landes eher unberührt ließen<sup>40</sup>.

Immerhin hat sich die außenpolitische Ausgangslage für Deutschland nach 1945 verbessert, so paradox das mit Blick auf die Stunde Null klingen mag, in der das Land „am äußersten Tiefpunkt seines Schicksals angelangt“<sup>41</sup> zu sein schien. Die historisch-risikoreiche Lagerung einer Nation in der Mitte des Kontinentes<sup>42</sup> schien behoben, die als verspäteter, noch dazu sperriger Nationalstaat mehr hätte tun müssen, um heil über die Runden zu kommen, als das, was als Grundregel der europäischen Diplomatiegeschichte<sup>43</sup> formuliert worden ist: Bei jedem Schritt, der „über den eigenen Bereich hinaus getan wurde, auf die Interessen der anderen Rücksicht zu nehmen“. Das Risiko Deutschlands bestand seit dem Niedergang des Alten Reiches darin, zu den Vorfeldinteressen seiner vielen Anrainer zu zählen, wobei alle zusammen dem Diktat eines Sicherheitsdilemmas<sup>44</sup> unterlagen. Weswegen im Rückblick die Ziele der Nachbarn wie eine Einmischung in die eigenen Verhältnisse wirken. Fast alle europäischen Vormachtskriege wurden auf hiesigem Boden ausgefochten. Die Eigenprofilierung des Landes, mithin der selbstverständliche „Willen, Herr im eigenen Haus zu sein“<sup>45</sup>, verlief deswegen als Distanzierung zum Westen. Nicht zuletzt der nachholende Weg in die staatliche Einigung wurde von den Anrainern als Störung eigener Belange behindert.

40 Vgl. L. Rühl (Anm. 18), S. 42 f.

41 Nach einem Wort von Gerhard Ritter, *Europa und die deutsche Frage*, München 1948, S. 7.

42 Vgl. Friedrich Stieve, *Deutschland und Europa*, Berlin 1926; auch L. Rühl (Anm. 18), S. 87 ff.

43 Vgl. Wolfgang Windelband, *Die Auswärtige Politik der Großmächte in der Neuzeit*, Essen 1936<sup>3</sup>, S. 19.

44 Das Hans von Seeckt, *Gedanken eines Soldaten*, Leipzig 1929, S. 77, mit den Worten: „Der stärkste Anreiz zum Krieg ist ein wehrloser Nachbar“ auf einen die Verfeindungsge-schichte des Erdteils zusammenfassenden Begriff gebracht hat.

45 So der derzeitige französische Außenminister Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Paris 1996, S. 7.

Das förderte die eigenbrötlerische Selbststilisierung als „kulturelle Eigenart“<sup>46</sup> zwischen östlicher Reglementierung und westlicher Konventionalität.

#### IV. Geschichtliche Dilemmata

Hätte sich der werdende Großstaat im Zentrum des Erdteils an die Mahnung eines Friedrich Meinecke gehalten, „die unveräußerliche Pflicht zum Egoismus“ unbedingt mit den ebenso „unveräußerlichen Idealen der Kultur und Sittlichkeit zu vereinigen“<sup>47</sup>, die europäische Geschichte der Neuzeit wäre anders verlaufen.

Vor allem der Frühliberalismus hatte nicht nur Freiheit vor Einheit gesetzt; er redete zudem der „Klugheit“ im Staatenverkehr das Wort. So mahnte Carl von Rotteck, „in gegenseitiger Verständigung und redlichem Übereinkommen das Mittel“ zu suchen, „widerstreitende Interessen so viel wie möglich in gemeinschaftliche zu verwandeln“<sup>48</sup>. Laut Ludwig Dehio beschränkte sich das Bedürfnis einer „deutschen Sendung“<sup>49</sup> statt dessen auf klaustrophobe Machtziele, nicht jedoch auf allgemein verbindliche Werte. Allerdings verhielt sich der Westen kaum verständiger. So etwa befolgte Paris nie den Rat des kurzzeitigen Außenministers Alexis de Tocqueville, das mit Blick auf den Republikanismus selbstverständliche Recht Deutschlands, sich zu vereinigen, im längerfristigen Eigeninteresse zu unterstützen oder auch nur zu dulden<sup>50</sup>. Noch nach 1989 hatte man damit an der Seine erhebliche Schwierigkeiten<sup>51</sup>.

46 Wie Max Weber, *Zwischen zwei Gesetzen*, Gesamtausgabe (MWG) I, Band 15, Tübingen 1984, S. 95 f., es formulierte.

47 Vgl. Friedrich Meinecke, *Grundzüge unserer nationalen Entwicklung bis zur Aufrichtung des neuen Reiches*, in: *Internationale Monatsschrift für Wissenschaft, Kunst und Technik*, 10 (1916), Sp. 1069.

48 Carl von Rotteck, *Diplomatie*, in: *Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften*, hrsg. von Carl von Rotteck/Carl Welcker, Band 4, Altona 1837, S. 414.

49 Ludwig Dehio, *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 1961, S. 83.

50 Vgl. Alexis de Tocqueville, *Erinnerungen*, Stuttgart 1954, S. 541 ff.; André Jardin, *Alexis de Tocqueville*, Paris 1984, S. 405 ff.

51 Schon vor dem Ersten Weltkrieg versuchte Frankreich Hand in Hand mit St. Petersburg den Rivalen diplomatisch einzukreisen, obschon sich mit Maurice Paléologue, *Am Zarenhof*, 2. Band, München 1927<sup>3</sup>, S. 15, nicht zuletzt der dortige französische Botschafter über das „Alttertümliche und Rückständige, Primitive und Überholte der russischen gesellschaftlichen und politischen Zustände“ beschwerte.



Auch mangelnder politischer Weitblick der anderen Großmächte Europas gehörte zur selbstzerstörerischen Geschichtsdialektik, die die deutschen Beschwerden förderte. Eine frühe, aber exemplarische Situation kann dieses Gegeneinander erhellen: Man schreibt Montag, den 7. Juli 1807: Der französische Eroberer Napoleon und Zar Alexander I. von Rußland treffen sich auf einem Floß mitten auf der Memel. Bei dieser Gelegenheit verabredet man eine auf Waffenerfolgen gegründete Neuordnung des Erdteils. Die Rede ist vom „Frieden von Tilsit“, der die Niederlage Preußens besiegelte. Laut Artikel 25 dieses Dokumentes der Schwerechtstradition garantierten die Sieger sich gegenseitig ihre jeweilige Oberhoheit über West und Ost<sup>52</sup>. Sie war von kurzer Dauer, weil l'Empereur gegen Petersburg zu Felde zog. Dennoch hatte das Tilsiter Abkommen Langzeitfolgen. Denn das Opfer dieser Absprache – Preußen – blieb noch als spätere Reichsvormacht von dem Gefühl geprägt, eingekreist und damit allzeit gefährdet zu sein. Nicht nur wurde es aus dem Kreis der Großmächte ausgeschlossen und verlor über die Hälfte seines Herrschaftsgebietes. Selbst daß es als Staat weiter existierte, verdankte Berlin einzig russischer Fürsprache, was eine fatale Neigung nach Osten begünstigte. Demgegenüber schien vor allem der Westen<sup>53</sup> eine außenpolitische Risikozone zu sein<sup>54</sup>.

---

## V. Verweigerung des Westens

---

Alles Bedrohliche kommt aus dem Westen! So lautete eine folgenschwere Lehre aus der deutschen Zwischenlage. Ihr entsprach ein Gefährdungsgefühl<sup>55</sup>, das sich geistesgeschichtlich zum Erlebnis eines Kulturkonfliktes steigerte. Zu Beginn des

52 Vgl. *Fontes historiae iuris gentium*, hrsg. von Wilhelm G. Grewe, Band 2, Berlin – New York 1988, S. 709 ff.

53 Vgl. Helmuth Plessner, *Die verspätete Nation*, Stuttgart u. a. 1966<sup>4</sup>.

54 Er galt überdies als zivilisatorische Herausforderung. Zwar kamen die Invasionswellen seit 1792 in Kampfstiefeln; sie tarnten sich jedoch mit Modernisierungsparolen, die von interessierter Seite seither unschwer als doppelzüngig zu verpönen waren.

55 Das Leopold von Ranke, *Tagebücher*, hrsg. von W. P. Fuchs, München – Wien 1964, S. 478, stellvertretend für das hiesige Establishment 1883 mit Blick auf den Krieg 1870/71 auf den Begriff brachte: „Die für die eine unerträgliche Herrschaft der anderen, die französische Übermacht war zugleich die Ohnmacht über den Kontinent. Eine allgemeine Koalition gehörte dazu, ihr ein Ende zu machen. Die Deutschen taten doch nur ihre Pflicht, wenn sie sich vereinigten, was doch nur nach und nach geschah, dieser Herrschaft ein Ende zu machen.“

Ersten Weltkrieges redete Werner Sombart vom Epochenkrieg der Händler gegen die Helden, was mehr war als Propaganda. Um diese Prägung aufzubrechen und eine Korrektur der deutschen Außenpolitik zu ermöglichen, hätte es einer offeneren Weltwahrnehmung bedurft. Statt dessen geriet das Heldenepos im Nationalsozialismus zum Wahnwitz. Ein gelassenerer Umgang der europäischen Völker miteinander wurde erst im Tal einer kontinentalen Geschichtstragödie möglich, nicht jedoch als Einsicht in die Notwendigkeit des friedlichen Miteinanders.

Denn der Versailler Vertrag, dessen „destructive significance“<sup>56</sup> vorauszusehen war, bestätigte die Abneigungen gegen den Westen. Diesmal fühlte man sich auch von Amerika enttäuscht. In Berlin hatte man auf das angekündigte Selbstbestimmungsrecht der Völker gesetzt<sup>57</sup>. Washington konnte seine Umordnungsvorstellungen nach dem Zugehörigkeitsprinzip nicht durchsetzen, weil damit die etablierten Machtmuster gestört worden wären. Europa wollte unter sich bleiben und übte weiter imperiale Nullsummenspiele. Daraufhin zogen sich die USA aus den „arrogant pretensions“<sup>58</sup> des Alten Kontinentes zurück. Und Frankreich unter Georges Clemenceau bestätigte in Versailles jene Schauervorstellungen, die man vom westlichen Nachbarn pflegte. Entsprechend hysterisch verhielten sich Bevölkerung und Politik in den zwanziger Jahren.

Auf den ersten Blick schien die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg die Neurosen à la Tilsit zu bestätigen. Nicht de jure, aber faktisch besiegelten semi-europäische Randmächte in Jalta und Potsdam 1945 die Teilung Deutschlands und damit schließlich ganz Europas. Dennoch verlief diesmal alles anders. Die Bonner Republik entschied sich politisch-kulturell für die Zusammenarbeit. Zunächst der Not gehorchend, dann aus der Erfahrung mit den Siegern und ihren privaten Hilfsorganisationen verflog das Ressentiment gegen den Westen. Nicht zuletzt deswegen, weil die USA in der neuen Gefahrensituation des Kalten Krieges zur Schutzmacht avancierten. Im Gedankenaustausch mit der Neuen Welt ergab sich zudem eine

56 John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, London 1920, S. 3.

57 Das hätte der Nachkriegszeit ein völlig anderes, eher deutschsprachiges Territorialgesicht gegeben, als es die Summe der dem Kontinent statt dessen aufgenötigten Pariser Friedensverträge tat. Ersteres war schwerlich mit einem dauerhaften Frieden auf dem Erdteil zu vereinbaren; aber auch letzteres schürte die gewohnte Unfriedlichkeit der europäischen Staatenwelt.

58 So Alexander Hamilton, *The Federalist No. 10*, in: *The Federalist*, Washington 1937, S. 69.



mentale Zivilisierung des Landes im Rahmen einer Konsensstruktur des Politischen. Mit der Studentenbewegung schließlich wurden in den späten sechziger Jahren die leidigen Reste hiesiger Obrigkeitkultur beseitigt.

## VI. Blickwechsel der Westmächte

Der Wendepunkt dieser tiefgreifenden Konversionsgeschichte läßt sich auf den 5. Juni 1947 datieren. An diesem Donnerstag formulierte George C. Marshall einen Hilfsplan für den Wiederaufbau Europas, der als Teil einer Eindämmungsstrategie zugleich den ‚Transatlantismus‘ als neues Prinzip der internationalen Politik begründete. Obschon Westdeutschland erst spät und finanziell eher bescheiden beteiligt wurde, kamen in der Wahrnehmung der Bevölkerung diesmal das Gute und Moderne aus dem früher so abschätzig beurteilten Westen. Dieser Blickwechsel bewirkte eine Umpolung von Sinn- und Zweckrationalität der hiesigen Außenpolitik, soweit sie anfangs in eigener Verantwortung zu führen war. Nach der Wiedervereinigung, die zudem dessen – wenngleich indirekte – Langzeitfolge war, wurde dieser Kurs beibehalten. Trotz der Befürchtungen vor einer Übermacht, die beispielsweise Margaret Thatcher<sup>59</sup> anstimmte, hat sich Gesamtdeutschland keineswegs als „destabilisierende ... Kraft im europäischen Gefüge“ erwiesen. In Wirklichkeit bietet es die Garantie dafür, „daß alle in Europa, die Großen und die Kleinen, eine Rolle spielen“<sup>60</sup> können.

Deutschland als europäischer Einigungsmotor ohne Hintergedanken: Welch ein Rollenwechsel gegenüber jener Nach-Tilsit-Losung, „alle inneren Verhältnisse zu dem Zwecke einzurichten, sich zu behaupten“. Die hatte Leopold von Ranke<sup>61</sup> einer außenpolitisch verängstigten sowie national unbefriedigten Mitwelt als „oberstes Gesetz“ für das Auftreten in der Welt nahegelegt – mit den geschichtsnotorischen Effekten bis hin zur sogenannten ‚Flucht nach vorne‘. Diese trieb seit den

neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts<sup>62</sup> das Reich, auf der Suche nach Sicherheit in die Suprematie<sup>63</sup>, in die Selbstisolierung und damit in die ausweglose Position einer Chaosmacht. Am Ende dieses Alptraumes fand das Land sich hilflos und zerstört als „Objekt der Politik der Weltmächte“<sup>64</sup> wieder.

„La victoire des vaincus“ überschrieb André Fontaine<sup>65</sup> in einer Chronik der Ereignisse seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan 1979 ein Zentralkapitel über die Nutznießer des Zusammenbruchs der UdSSR. Neben Japan sieht sich Deutschland nicht nur zu den Glückspilzen der Nachkriegsepoche gezählt; Bonn wird zudem bescheinigt, bei der Wiedervereinigung „pure de tout accent nationaliste“ ausgekommen zu sein. Zwar sahen das Zeitzeugen wie Günter Grass oder Jürgen Habermas selbstkritischer; aber das vergrößerte Land fiel bei der Wende vom Teilstaat mit begrenzter Souveränität<sup>66</sup> zum normalen Nationalstaat keineswegs in kleinliches Verhalten zurück. Vielmehr verblieb man in jener westlich-atlantischen „société unie par un lien moral“<sup>67</sup>, die Johann Heinrich Gottlieb von Justi, Jahrgang 1717, für Europa so schmerzlich vermißt hatte, schon damals mit kritischem Blick auf die statt dessen den Kontinent bestimmende ‚balance of power‘, die nichts anderes war als Ringen um Hegemonialität<sup>68</sup>.

Die Ziele Deutschlands spiegelten seit dem 19. Jahrhundert die reale beziehungsweise eingebildete Abschottung des Landes. Unsensibilität und Einkreisungsfurcht schlugen sich nieder in Autarkieträumen, die seit Fichte<sup>69</sup> zugleich ein

62 Vgl. Justus Hashagen, Über Beginn und Perioden der neuen Weltpolitik, in: Internationale Monatsschrift für Wissenschaft, Kunst und Technik, Band 10 (1916), Sp. 1134 ff.

63 Im Rahmen einer „aggressiven Weltpolitik“, vgl. Wilhelm J. Mommsen, Großmachtstellung und Weltpolitik, Frankfurt a. M. – Berlin 1993, S. 15.

64 Wilhelm Cornides, Die Weltmächte und Deutschland, Tübingen 1957, S. 14.

65 *Après eux, le déluge*, Paris 1995, S. 455 ff.

66 „Souverän müssen wir erst noch werden“, meinte Egon Bahr in der FAZ vom 2. 12. 1997 und sprach von der alten Bundesrepublik als von einem „Vasallenstaat“. Beides klingt übertrieben, wiewohl der außenpolitische „Spielraum“ Bonns laut Helmut Schmidt, Protokoll der Verhandlungen des SPD-Parteitag in Dortmund vom 1. bis 5. 6. 1966, Bonn o. J., S. 450, allemal „weiter reichte als dessen Ausnutzung“.

67 Zit. in: Eberhard von Vietsch, Das europäische Gleichgewicht, Leipzig 1942, S. 245.

68 Denn „Mißbrauch der Stärke war“ laut Bernhard Guttman, Schattenriß einer Generation, Stuttgart 1950, S. 73, „das allgemeine Gesetz des Abendlandes“.

69 Vgl. Der geschloßne Handelsstaat (1800), hrsg. von Fritz Medicus, Leipzig 1922, den Fichte freilich zugleich als Voraussetzung eines Dauerfriedens durch Entflechtung verstanden wissen wollte.

59 Vgl. Margaret Thatcher, *Downing Street No. 10. Die Erinnerungen*, Düsseldorf u. a. 1993<sup>3</sup>, S. 1095.

60 So kommentierte Jyllands-Posten (Aarhus) das Auftreten von Helmut Kohl bei den Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Marshallplanes Ende Mai 1997 in Paris, zit. in: FAZ vom 31. 5. 1997.

61 Dieser Typus eines „freiwilligen Militärstaates“ sah sich in seiner Schrift ‚Politisches Gespräch‘, 1836, S. 60, begründet; Die großen Mächte/Politisches Gespräch, mit einem Nachwort von Theodor Schieder, Göttingen 1958, S. 44 ff.



sentimentales Sendungsbewußtsein begründen halfen. Das Gefühl, bei der Verteilung der Welt zu kurz gekommen zu sein, paarte sich mit einer Anspruchshaltung, die der Publizist August Ludwig von Rochau populär machte: Danach kannte Not kein Gebot, vor allem, wenn es ums Ganze ging<sup>70</sup>. Die Wahrnehmung des Ernstfalls, so erwies die Zuspitzung der internationalen Lage seit der Jahrhundertwende, schien eher der Dramaturgie des Nibelungenliedes geschuldet denn einer welt-offenen Auseinandersetzung um wirkliche Bedürfnisse beziehungsweise wahre Interessen der eigenen Nation mitsamt ihrem Umfeld<sup>71</sup>.

Heute hingegen beschreibt die Diplomatiegeschichte ein eher unauffälliges Land ohne große Ambitionen<sup>72</sup>. Als erfolgreicher Handelsstaat kooperiert Deutschland friedlich mit seinen Partnern in Europa und Übersee. Vom Tilsit-Syndrom ist höchstens die Angst zurückgeblieben, im Konfliktfall atomares Kampffeld zu sein, wie es der nun schon historische Streit um die Nachrüstung verdeutlichte, oder aber singularisiert und damit wieder auf Alleingänge gedrängt zu werden.

Statt dessen hat die Entwicklung seit 1990 das Auftreten Deutschlands als eingebundene Macht auf der Bühne der internationalen Politik bestätigt. Trotz aller Umbauten blieben in Mitteleuropa Konflikte aus, wie sie im kontinentalen Staatensystem<sup>73</sup> ansonsten als Folge derartiger Lageveränderungen zu erwarten gewesen wären. Wenngleich sich Einzelfaktoren wie Geographie, Wirtschaftsdaten, Demographie, Sozillage oder Bedrohung, Stabilisierungskosten usw. seither verändert haben, sind erprobte Handlungsmaximen wie Dialog, Multilateralismus oder Westeinbindung ebenso gültig geblieben wie mentale Prägungsmuster der Jaltaepoche, denn „auf dem Feld der auswärtigen Politik bringt niemand in der Stunde Null“<sup>74</sup>.

70 August Ludwig von Rochau, Grundsätze der Realpolitik, Stuttgart 1853.

71 Berlin hätte sich der Folgen unberechenbaren Auftretens in einer Welt voller Irrationalismen, Spannungen und Waffen bewußt sein müssen. Nüchternen Beobachtern wie dem Amerikaner Thorstein Veblen, Imperial Germany and the Industrial Revolution, 1915, kam das Land ohnedies wagnerianisch vor. Schon das Kaiserreich wirkte auf seine Umgebung ebenso erratisch wie gefährlich, weil die dortige Wirtschaftsmodernisierung einem politischen System diene, dessen kulturelle Illusionen im Irgendwo zwischen Mittelalter und Romantik steckengeblieben zu sein schienen.

72 Vgl. Philippe Moreau Defarges, Les relations internationales depuis 1945, Paris 1996, S. 95.

73 Vgl. Eduard Fueter, Geschichte des europäischen Staatensystems, München – Berlin 1919, S. 4f.

74 So Ex-Außenminister Gerhard Schröder, in: Handelsblatt vom 26. 5. 1986.

Sind die auswärtigen Ziele Bonns/Berlins zu benennen und in eine Rangreihe zu bringen? Mit Christian Hacke lassen sich mehr oder weniger wichtige Obliegenheiten auflisten<sup>75</sup>: Sie reichen im Rahmen einer „Globalisierung deutscher Außenpolitik“ vom „Schutz Deutschlands und seine Staatsbürger vor äußerer Gefahr und Erpressung über die „Vorbeugung, Eindämmung oder Beendigung von Krisen und Konflikten, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands oder seiner Verbündeten beeinträchtigen könnten“ bis hin zu „Förderung der Demokratisierung und des wirtschaftlichen Fortschritts... weltweit“. Verlangt wird zudem eine „Balance“ zwischen „Werten und Interessen“, „Macht und Ethik“ sowie zwischen „Integration und Nation“.

## VII. Widersprüche in der Außenpolitik

Es wird nicht klar, was mit der zuletzt angeführten Ausbalancierung gemeint ist, es sei denn die bisherige „Gestaltungsabneigung“<sup>76</sup> bundesdeutscher Außenpolitik. Nicht nur der stets etwas regierungsamtlich klingende Hacke steht offenkundig auf dem Standpunkt, die mehrfache Balance sei gelungen. Mögliche Unvereinbarkeiten zwischen den angeführten Pflichten und Größen kommen nicht zu Wort<sup>77</sup>. Gleichwohl unterliegt das weite Feld der Außenpolitik einer Reihe von Paradoxien. Sie entsprechen *zum einen* der Erkenntnis<sup>78</sup>, daß realpolitisches Handeln, nicht aber normative Übereinstimmungen, die Gestaltung auch der neuen Weltordnung bestimmt. Der offene Wettlauf um die Chancen der Neuordnung beschert dabei verunsichernde Unberechenbarkeiten, die allemal zu

75 Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, hrsg. von Karl Kaiser/Joachim Krause, München 1996, S. 3 ff. Ähnlich schon Wilhelm G. Grewe, Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, S. 12f. Fast identisch auch Kapitel 3 (Werte und Interessen) im ‚Weißbuch‘ zur Sicherheit 1994, Bonn 1994, S. 42 ff.

76 Von der Klaus-Peter Klaiber gesprochen hat, Ministerialdirektor im Auswärtigen Amt, zit. in: Das Parlament vom 24. 1. 1996, S. 16.

77 Wenngleich darauf verwiesen wird, daß der ‚Generalschismus‘ als Außenpolitik des guten Willens auf der internationalen Bühne kaum mehr ausreicht, „wenn Diktatur und Aggression“ (Hacke) die Mitwelt gefährden.

78 Vgl. Thomas Jäger/Gerhard Kümmel, Weltpolitische Führung nach dem Ost-West-Konflikt, in: Vorgänge, (1996) 130, S. 5 ff.



Pragmatismus im Einzelfall verpflichten und jede Vorabbalance relativieren.

So verändern sich die Variablen und Kalküle nicht nur durch die Multiplizierung der *international players*, sondern auch durch neue Politikanbieter oder Konkurrenten wie Unternehmen, Verbände, Kampagnen, Gangs etc., obwohl Staaten die wichtigsten Akteure der Weltinnenpolitik bleiben werden. Einerseits verblassen die alten Quellen der Macht, andererseits treten neue hinzu, weil militärische Mittel mit anderen Einflußfaktoren wie kulturelle Attraktion, Wirtschaftsmodell, Medienaufmerksamkeit usw. dazu in Wettbewerb getreten sind. Überdies zielt die Vernetzungsdichte in Richtung auf eine Durchregulierung der zwischenstaatlichen Beziehungen; zugleich gehört es zu den Ironien der Interdependenz, daß sie selbst eine Konfliktquelle ersten Ranges bilden kann. Das um so mehr, als im Weltmaßstab wachsende Unverträglichkeiten zwischen Globalisierung und Regionalisierung erkennbar sind, die sich nicht nur wechselseitig bedingen und verstärken, sondern vermittelt über die Differenz der jeweiligen sozialräumlichen Zeitbefindlichkeit durchaus Kulturaus-einandersetzungen hervorrufen können.

Von der Berliner Republik werden *zum anderen* mehr Verantwortungsoptionen erwartet, Ergebnis ihres gewachsenen Gewichtes, der neu-alten Zentrallage ebenso wie der ungewissen Zeitläufe<sup>79</sup>. Im Tatsächlichkeits- wie im Möglichkeitsraum zeichnen sich Wirtschafts-<sup>80</sup>, Macht-, Umwelt-, Verteilungs- beziehungsweise Zivilisationskonflikte ab, die insgesamt gesehen für eine Gewaltlatenz auf der Weltbühne sprechen. In all diesen Wagnisszenarien werden die erwünschten Balancemuster auf die Probe gestellt und ausgereizt, nicht zuletzt jene zwischen humanitären und ökologischen Deklarationen und Wirtschaftsinteressen, die bereits im Alltag der westlichen Politik kaum gelingen.

---

## VIII. Aktuelle Fragen zur deutschen Außenpolitik

---

Der Störenfried im Troitzwinkel, spätestens seit Tilsit außenpolitisch ein unsicherer Kantonist, ist in seinen westlichen Zonen bereits seit Ende der vierziger Jahre, ab 1990 als erneuerter Gesamt-

79 Vgl. Michael Zürn/Lars Brozus, Kulturelle Konfliktlinien, in: Internationale Politik, (1996) 12, S. 45 ff.

80 Vgl. Jens von Scherpenberg, Konkurrenz um die Weltmärkte, in: Internationale Politik, (1997) 4, S. 13 ff.

staat ein verlässlicher Verbündeter der westlichen Werte- und Staatengemeinschaft. Das ‚deutsche Problem‘ scheint sich inzwischen eher zum Problem der Deutschen selbst entwickelt zu haben, indem wir uns mehr mit uns und unserer Schuld sowie dem Eindruck beschäftigen, den unser Tun oder Lassen bei anderen hinterlassen könnte, als mit den Realproblemen der Gegenwart, die global entstehen, durch Spiele um das Gleichgewicht der Mächte geprägt bleiben und nur im wohlverstandenen Eigeninteresse zu meistern sind. „Man kann einem Volk nicht trauen“, kommentierte der estnische Staatspräsident Lennart Meri<sup>81</sup> die Lust an deutschen Eigenvorbehalten, „das rund um die Uhr eine intellektuelle Selbstverachtung praktiziert.“

Von ebenso komplexen wie abgeklärten Konzepten kann in unseren Tagen schwerlich die Rede sein. Das Land mußte erst von außen ermahnt werden, daß zwischen schönen Worten<sup>82</sup> und den Weltproblemen die Entscheidung zur Verantwortung liegt, wenn man denn im Rahmen seiner Möglichkeiten willens oder in der Lage ist, sich an ihr zu beteiligen. Vor „hypocrisy“ hatte Harold Nicolson demokratische Staatsführungen gewarnt<sup>83</sup>. Während diese Haltung gemeinhin Interessen unter schönen Worten verdecken will, liegt jedenfalls hierzulande mit Blick auf die fehlende Debatte über außenpolitische Ziele unter den gefälligen Deklarationen ein Vakuum aus Ohnemiechlei, Unkenntnis und Eigenvorbehalten. Das war in den Jahrzehnten des Wirtschaftswunders und solange sich die eigenen Ziele im Bündnis mit denen der Verbündeten deckten<sup>84</sup> eine überspielte Schwäche; „Provinzialismus“ jedoch ist „heute verantwortungslos“<sup>85</sup>. Nun werden wir, ob kollektiv, kooperativ oder im Alleingang, zunehmend mit Entscheidungslagen konfrontiert werden, die „Selbstlähmung“ kaum mehr zulassen. Außenpolitischer Handlungsspielraum ist jedoch eine Quer-

81 Unentwegtes Entschuldigen, in: FAZ vom 23. 5. 1997.

82 Frei nach: „Die Bundesrepublik ist ein Staat ohne machtpolitischen Führungsanspruch und kann demzufolge leicht glaubhaft machen, daß sie nicht mehr und nicht weniger will, als einen Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens zu leisten“, SPD-Entwicklungsminister Hans-Jürgen Wischniewski, Nord-Süd-Konflikt, Hannover 1968, S. 22.

83 Harold Nicolson, Some Remarks on the Practice of Diplomacy, in: George N. Curzon, The Last Phase 1919–1925. A Study in Post-War-Diplomacy, London 1934, S. 395.

84 Zuweilen mangels Bewegungsfreiheit, aber auch durch fehlende Eigeninitiative, wie sie immerhin bei der innen- wie außenpolitisch gleichermaßen schwierigen Eröffnung der Ostpolitik bewiesen wurde.

85 Hans O. Solms, Das Schicksal der Völker entscheidet sich in der Außenpolitik, in: FAZ vom 12. 11. 1997.



summe aus aktueller Situation, Einsicht, Tradition und Selbstentwurf.

Eine *Übereinstimmung* mit den Partnern ist auch im Geflecht der vereinbarten Regeln wechselseitig nicht mehr a priori vorauszusetzen – gleichwie, ob profiliert oder als Mitläufer –, sondern nur infolge nutzenversierter Güterabwägungen. Aber auch die avisierte *Balance* zwischen Ethik und Verhaltenszwängen darf nicht in diplomatischem Wunsdenken steckenbleiben. Man halte sich nur die vielen Entscheidungslagen vor Augen, in denen die deutsche Außenpolitik ihre Qualifikation zu beweisen haben wird: Eigeninteresse und Außenbelange zweckrational auszuwiegen.

Da ist das grundlegende Spannungsverhältnis von Innen- und Außenpolitik. Die Bundesrepublik wirkt richtungslos, weil sich großzügige Schecks nicht mehr ausstellen lassen. „Charity begins at home“: Wer aber im eigenen Land seinen Modernisierungspflichten nicht nachkommt, verliert im Wettbewerb der Standorte als attraktives Modell an Wert. Die von außen wahrgenommene „grave crise d'identité“<sup>86</sup> wiederum blockiert als „german gridlock“ (Times) nicht nur die innenpolitische Handlungsfähigkeit, sondern damit einhergehend angemessene Antworten auf auswärtige Konflikt- und Entscheidungslagen.

Und was geschieht mit den Problemen jener „pharaonic ambition“<sup>87</sup>, Europäität durch Erweiterungen voranzutreiben? Trotz aller festgeschriebenen „Finalität“ (Artikel 240 EWG) fehlt der EU auf Bürgerebene jedes Zugehörigkeitsgefühl als Interessenidentität (Handlungssteuerung), Gemeinsinn (Engagement) beziehungsweise Solidarität (Krisenfestigkeit). Den Nachbarn mag es so vorkommen, als ob „Deutschland sich jeden Tag mehr als die einzige Nation mit einer klaren – natürlich germano-zentrischen – Vision des künftigen Europas behauptet“<sup>88</sup>. Tatsächlich jedoch bestehen hierzulande ebenso wie unter den Mitgliedstaaten unüberbrückbare Gräben zwischen den Vorstellungen und Realitäten der EU-Politik, die bei den Wählern in allgemeiner Uninformiertheit und im Desinteresse verschwimmen, auf der politischen Etage hingegen durch Routine und politischen Kommitment in Sachen Europa überspielt werden.

Weiter beunruhigt die mehr oder weniger verdeckte Überdehnung der deutschen Frankreich-

86 Joseph Limagne, Kohl ovationné par son parti, in: Ouest France (Brest) vom 15. 10. 1997.

87 Anne McElvoy, Eating Blair for breakfast, in: Daily Telegraph vom 7. 4. 1997.

88 La Tribune (Paris), zit. in: FAZ vom 17. 11. 1994.

und/oder Amerika-Orientierung<sup>89</sup>, wobei die US-Führung auf dem Alten Erdteil aus Mangel an europäischer Übereinstimmung sowie wegen historischer Vorbehalte und Ängste nicht nur unter den Brüsseler Partnern unabdingbar zu sein scheint<sup>90</sup>, wengleich Paris (= Hegemonie) und Bonn (= Beistand) abweichende Einschätzungen der amerikanischen Präsenz hegen. Nicht zuletzt die offenbar unüberwindlichen Hindernisse einer Organisation europäischer Sicherheitsstrukturen und deren auch militärisch belastbare Vernetzung mit der EU aber machen die transatlantische Hilfestellung wünschenswert.

Überdies bestehen Widersprüchlichkeiten zwischen Europapolitik und Weltmarktengagement (Pflege der Beziehungen zu Japan etc.) im Kontext des Ausbaus einer freieren Weltwirtschaftsordnung sowie der Pflege eines „ordnungspolitisch gleichgelagerten Umfeldes“<sup>91</sup>. Zwar wird in der OECD-Welt nicht mehr vom Feind her gedacht, wohl aber vom Konkurrenten her und damit weiterhin agonal. Der Standortwettbewerb zwischen Wirtschaftsräumen ist durch die Vernetzung noch intensiver, und er schürt unterhalb der politischen Befriedung durchaus das Gefährdungsgefühl etwa auch zwischen den EU-Ländern<sup>92</sup>. Oder man halte sich die Differenzen zwischen föderalen (deutschen) und eher zentralistischen (französischen) EU-Positionen vor Augen, die in einen ganzen Kranz unterschiedlicher Positionen, Interessen, Ansprüche, Traditionen etc. eingebettet sind, ohne daß derartige Diskrepanzen im transrheinischen Verhältnis artikuliert und ausdiskutiert werden<sup>93</sup>.

Nicht zuletzt werden in Zeiten knapper Kassen die innergemeinschaftlichen Unstimmigkeiten zwischen Osterweiterung und Südeuropapolitik ebenso zunehmen wie die hiesigen Unabgestimmtheiten der Rußland- und Osteuropa-, vor allem Polenpolitik, woran die Bildung einer Achse mit Paris und Moskau<sup>94</sup> wenig ändern dürfte. Dies nicht nur, weil die geographisch-historische Zwischenzone beteiligt, keineswegs aber Objekt fremden Handelns

89 Vgl. Hans Speier, Force and Folly, Cambridge, Mass. – London 1969, S. 100 ff.

90 Vgl. M. C. Brands, Überforderung durch Machtzunahme. Deutschland als integrierende oder zentrifugale Kraft, in: Internationale Politik, (1997) 2, S. 34 ff.

91 Dieter Senghaas, Deutschlands verflochtene Interessen, in: Internationale Politik, (1995) 8, S. 31.

92 Vgl. Daniel Vernet, Deutsche Interessenpolitik in Europa, in: Internationale Politik, (1997) 2, S. 15 ff.

93 Wiewohl Hegemonialvorstellungen wahrgenommen werden, vgl. Paul-Marie Coûteaux, L'Europe vers la guerre, Paris 1997, S. 129.

94 Vgl. Christoph Bertram, Eine Troika, die niemand fürchten muß, in: Die Zeit vom 5. 12. 1997.



sein will. Zudem verfolgen die engagierten Mächte trotz vieler Interessenüberschneidungen sehr unterschiedliche Ordnungsmuster für den Kontinent, die kaum zu vereinbaren sind.

Es geht in diesen und anderen Bereichen indes nicht nur um diplomatische Glaubwürdigkeit, mithin um eine angemessene Ausbalancierung von Recht und Macht. Auch das Abwägen von nationalstaatlicher Entgrenzung und der Notwendigkeit, dennoch Zugehörigkeiten in einer multipolaren Weltszene zu mobilisieren, wird immer mühsamer werden. Gleichwohl kommt es mehr denn je darauf an, vor Ort einen Verantwortungs- und Orientierungsraum für die Bürger zu erhalten, da der verwirklichte Traum vom Weltstaat eher

einem gesellschafts- und vor allem kulturökologischen Alptraum gleiche – hat die historische Erfahrung doch derartige Großgebilde stets als „Räume der Willkür“ entdeckt. Ist das Land auf diese und andere Schwierigkeiten der Zeitläufe wirklich vorbereitet<sup>95</sup>, auch außenpolitisch, die der Mitwelt mit Anbruch einer unabweisbaren Globalisierung zunehmend Steuerungsprobleme bereiten werden?

---

95 Zumindest die Verantwortungsträger sehen laut R. D. Asmus, Das Meinungsbild der deutschen Eliten zur Außen- und Sicherheitspolitik, in: Information für die Truppe, Ergänzungslieferung, (1996) 8–9, S. 1 ff., das Herausforderungsprofil der Zukunft neuerdings offenbar problembewußter.



# Großmacht oder Handelsstaat?

## Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System

---

### I. Einführung

---

Vordergründig betrachtet, scheint das Thema für große Kontroversen vorerst erschöpft. Noch zu Beginn der neunziger Jahre im In- und Ausland geäußerte Befürchtungen, daß die gestärkte Macht des vereinten Deutschlands zu einer erneuten Gefährdung der europäischen Ordnung führen könnte, erwiesen sich als unbegründet: „Minerva“ mutierte nicht zu „Mars“<sup>1</sup>, und aus der „Bonner“ wurde auch keine „Berliner Republik“<sup>2</sup>, sofern damit ein außenpolitischer Kurswechsel bezeichnet werden soll.

Doch wie aussagefähig ist diese Zustandsbeschreibung mit Blick auf die absehbare Zukunft? Welche Konsequenzen ergeben sich aus den internationalen Veränderungsprozessen für Deutschlands Außenpolitik? Gibt es nicht doch Anzeichen für einen neuen außenpolitischen Stil der größer gewordenen Republik? Wird Deutschland seine europäische Integrationsbereitschaft lockern; wird es eine global ambitionierte statt – wie bisher – eine eurozentrierte Politik betreiben? Ist die Herrschaftsform Demokratie als wertepolitische Dimension der Westbindung auch im größeren Deutschland stabil verankert und dadurch ein neuer deutscher „Sonderweg“ mit verhängnisvollen innen- und außenpolitischen Konsequenzen ausgeschlossen? Kurz gefaßt: Ist die Gefahr gebannt, daß aus dem europaverträglichen „Handelsstaat“<sup>3</sup> wiederum eine klassische, nach Hegemonie strebende Großmacht wird?

1 Vgl. Jeffrey J. Anderson/John B. Goodman, Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe, in: Robert O. Keohane u. a. (Hrsg.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–91*, Cambridge/Mass. 1993, S. 23–62.

2 Vgl. Daniel Hamilton, *Jenseits von Bonn. Amerika und die „Berliner Republik“*, Berlin 1994.

3 Zur Begründung dieses Modells vgl. Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*, New York 1986.

---

### II. Grundorientierungen deutscher Außenpolitik

---

Wäre die politische Wirklichkeit den Annahmen des wissenschaftlichen (Neo-)Realismus gefolgt, so hätte die Bundesrepublik Deutschland im Kontext der Vereinigung seit 1990 nach einer Überwindung ihrer integrativen Bindungen streben müssen<sup>4</sup>. Das Gegenteil war der Fall. Auch wenn man das plausible Argument gelten läßt, daß ein solcher Kurs zumindest während des Vereinigungsprozesses leicht kontraproduktive Wirkungen hätte entfalten können, so müßte doch spätestens danach eine Politik erkennbar geworden sein, die einen Ausbau der Integration vermeiden, sich aus dieser zurückziehen oder verbindliche Integration durch weniger verbindliche Kooperation ersetzen wollte. Auch dafür gibt es keine Belege. Entsprechende Forderungen wurden zwar nach 1990 im gesellschaftlichen Umfeld verstärkt artikuliert, waren aber weit davon entfernt, mehrheitsfähig zu sein. Auch das vereinte Deutschland hielt an seiner Bereitschaft zur Einbindung fest, und zwar politisch, wirtschaftlich und militärisch.

Nach dem Willen der Bundesregierung sollte sich eine Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums – als Folge der Einheit und der veränderten internationalen Rahmenbedingungen – nicht außer-, sondern innerhalb der eingegangenen Bindungen vollziehen. Diese Regierungspolitik fand sowohl im politischen System als auch im gesellschaftlichen Umfeld große Unterstützung. Jeder auf zielgerichtetes Akteurshandeln verkürzte, voluntaristische Erklärungsversuch greift mit Sicherheit zu kurz. Wesentlich überzeugender läßt sich das Festhalten des vereinten

4 So die Argumentation von John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, in: *International Security*, 15 (1990) 1, S. 5–56, bes. S. 35–39; Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security*, 18 (1993) 4, S. 44–79, bes. S. 62–67.



Deutschland am Integrationswillen der „alten“ Bundesrepublik mit dem Fortwirken von strukturellen außenpolitischen Grundorientierungen erklären, die sich in drei Verhaltensmaximen zusammenfassen lassen:

- Bereitschaft zum Autonomieverzicht: Mit seinem Festhalten an Multilateralismus, Integration und Kooperation verfolgt Deutschland eine Politik des Autonomieverzichts. Dem liegt die grundsätzliche Überzeugung zugrunde, daß seine nationalen Interessen nicht durch größtmögliche Autonomie, sondern durch freiwillige Bindung am besten gewahrt werden können. Würde sich Deutschland von dieser Verhaltensmaxime abwenden, so müßte es nach einer Erweiterung seiner Autonomiefähigkeit streben, Integration vermeiden, revidieren oder durch unverbindlichere Kooperation ersetzen.
- Politikziel Wohlfahrtsoptimierung: Deutschlands Außenpolitik folgt dem Primat der Wohlfahrtsoptimierung. Die Maximierung des eigenen Wohlstands ist das übergeordnete außenpolitische Ziel, dem andere Zielsetzungen nachgeordnet oder, dem Grundsatz praktischer Konkordanz folgend, zugeordnet werden. Im Politikziel Wohlfahrtsoptimierung bündelt sich zugleich die Doppelgesichtigkeit deutscher Außenpolitik: In der OECD-Welt auf gleichberechtigte Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil setzend, spielt sie gegenüber den Ländern der Dritten Welt ihre ökonomischen Machtvorteile hin und wieder aus. Ein Abgehen von dieser Prioritätensetzung würde sich darin ausdrücken, daß konkurrierende Ziele – etwa das des territorialen Zugewinns – in der Außenpolitik der Bundesrepublik in den Vordergrund treten könnten.
- Politikstil zivile Diplomatie: Bei der Verfolgung ihrer Interessen in der internationalen Umwelt läßt sich die deutsche Außenpolitik von einer Präferenz für kooperative, nichtmilitärische Strategien und Instrumente leiten. Der Einsatz militärischer Instrumente kommt für sie nur im Rahmen bzw. im Auftrag internationaler Organisationen zur kollektiven Friedenssicherung in Frage. Sie verzichtet auf nationale militärische Machtprojektion. Eine Veränderung dieser Grundorientierung wäre gegeben, wenn Anzeichen für eine militärische Machtprojektion über den multilateralen Handlungsverbund hinaus erkennbar würden.

### III. Handelsstaat Deutschland

Setzt man Deutschlands außenpolitisches Handeln in Beziehung zu diesen Grundorientierungen, so wird erklärbar, warum sich die Bundesregierungen seit 1990 dafür entschieden, „den verschwundenen Westbindungsschub des Kalten Krieges durch eine verstärkte autonome Integrationspolitik zu ersetzen“<sup>5</sup>. Für den Handelsstaat Deutschland gab – und gibt – es kein wichtiges Interesse, das mit anderen als den bisher verfolgten Verhaltensmaximen besser zu erreichen wäre. Ein Handelsstaat verzichtet darauf, politische Autonomie oder gar ökonomische Autarkie erreichen zu wollen, weil diese Zielsetzungen in einem durch vielfältige Interdependenzen gekennzeichneten internationalen System weitgehend illusorisch geworden sind. Dementsprechend stellt die funktionale Differenzierung (internationale Arbeitsteilung) der Staatenwelt für den nach Wohlstandsmaximierung strebenden Handelsstaat auch keine Bedrohung, sondern eine wesentliche, die Integrations- und Kooperationsbereitschaft fördernde Bedingung für seine Kosten-Nutzen-Optimierung dar. Daraus ergeben sich außerdem Konsequenzen für die Innenpolitik, denn die Loyalität der Gesellschaft beschränkt sich nicht mehr auf das eigene Staatswesen. Sie ist zugleich an der Prosperität der kooperierenden Staaten interessiert und deshalb bereit, Interdependenzen zu akzeptieren und supranationale Zusammenarbeit zu befürworten.

Daß sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem Handelsstaat entwickeln sollte, war zunächst nicht das Resultat ihrer freien Entscheidung, sondern die Konsequenz aus Rahmenbedingungen, die die westlichen Siegermächte setzten. Doch aus der Not wurde schnell eine Tugend. Für die Entwicklung von Demokratie und Gesellschaft in Deutschland bedeutete die Zäsur des Jahres 1945 einen Strukturbruch von revolutionärer Qualität, denn mit der Niederlage Nazi-Deutschlands war nicht nur der Machtstaat, sondern auch der vordemokratisch-autoritäre, antipluralistische „deutsche Sonderweg“ im Innern endgültig gescheitert. Die neue Ordnung, aus der sich in den sechziger und siebziger Jahren eine demokratische Bürgergesellschaft entwickelte, wurde von den Siegern zwar etabliert, von den Besiegten aber mehr und mehr angenommen. Auch außenpoli-

<sup>5</sup> Ernst-Otto Czempel, Deutschland auf der Suche nach einem neuen Platz in der Weltpolitik. Die Zivilmacht muß verstärkt in die Offensive gehen, in: Das Parlament vom 6./13. 9. 1996, S. 14.



tisch erwies es sich als Vorteil, daß der Bundesrepublik die Rückkehr zur Machtstaatenwelt versperrt war. Statt dessen etablierten sich eine exportorientierte Ökonomie und die europäische Integration als die Grundlagen des westdeutschen Erfolgsmodells. Für die Bürger wurde sichtbar, daß sich die Interessen der Bundesrepublik im dauerhaft angelegten Verbund mit anderen Staaten sehr viel wirkungsvoller durchsetzen ließen als durch situative Kooperation und erst recht durch unilaterales Handeln. Auf diese Weise erwuchs aus den auferlegten Kontrollen und Souveränitätsbeschränkungen eine neue, mit dem aufgeklärten Eigeninteresse des neuen Staates begründete Bindungsbereitschaft: Multilateralismus, Integration und Kooperation wurden zur westdeutschen Staatsräson.

Daraus ergab sich außerdem eine Präferenz für die Instrumente „sanfter“ oder „kooptiver Macht“<sup>6</sup>, deren Bedeutung durch die zunehmende Globalisierung bzw. Internationalisierung aller Politikbereiche noch gestiegen ist. Wirtschaftlich-technologische Kompetenz, soziale Stabilität, Kompromißbereitschaft und die Fähigkeit, auch angesichts unterschiedlicher Interessen zur Organisation internationaler Problemlagen beizutragen, entwickelten sich zu spezifischen „Spezialisierungsvorteilen“<sup>7</sup> des Handelsstaats Bundesrepublik. Seine Außenpolitik bildete sich zunehmend als ein Verfahren zur „Steuerung des permanenten Kompromisses“ (Ernst-Otto Czempiel) heraus und näherte sich damit immer mehr den Prozessen der Aushandlung und Konsensfindung an, die für das Handeln gesellschaftlicher Akteure in der Innenpolitik charakteristisch sind. Tatsächlich findet Deutschlands Bereitschaft zur Machtdiffusion und zur Beschränkung von Autonomiefähigkeit in der Außenpolitik ihre innenpolitische Entsprechung in einer sehr weitgehenden Machtteilung als Folge von Föderalismus, Koalitionsregierungen und Sozialpartnerschaft, die mit dem Begriff einer „doppelten Fesselung der Macht“<sup>8</sup> prägnant beschrieben worden ist.

Die „multilaterale Lernleistung“ der Jahre 1949 bis 1989 war mit der deutschen Vereinigung nicht

6 Vgl. Joseph S. Nye, *Soft Power*, in: *Foreign Policy*, 80 (1990), S. 153–171.

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

8 Peter J. Katzenstein, *Die Fesselung der deutschen Macht im internationalen System: der Einigungsprozeß 1989–90*, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 68–80.

beendet. Auch nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes blieb das nunmehr vereinte Deutschland eingebunden in die Sicherheitsgemeinschaften<sup>9</sup> des Westens (EG und NATO). Deshalb hatte der 1989 vollzogene Strukturbruch in der internationalen Politik auch keinen vergleichbaren Strukturbruch für die deutsche Außenpolitik zur Folge. Neu vereinigt und von den mit der Blockkonfrontation einhergehenden Beschränkungen seiner Souveränität bzw. seines Handlungsspielraums befreit, wurde Deutschland zum gewichtigsten nationalstaatlichen Akteur in einem veränderten europäischen System. Doch gleichzeitig wurde dieser relativ wirkende, zu einer Hegemonialposition ohnehin nicht befähigende Machtzuwachs „mediatisiert“<sup>10</sup> durch die Bekräftigung und teilweise Verstärkung einer auf Integration und dauerhafte Kooperation gerichteten deutschen Politik. Allerdings basiert diese Politik nach dem Wegfall der alliierten Vorbehaltsrechte ganz auf eigenem Entschluß. Mit der Notwendigkeit konfrontiert, seine außenpolitischen Interessen und sein Rollenverständnis neu zu definieren, optierte Deutschland nicht für einen neuen Kurs, sondern für die Anpassung seiner Handelsstaatlichkeit an die veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Systems.

Diese Rahmenbedingungen – und nicht die Innenpolitik – sind es, die Anpassungsleistungen der Außenpolitik erforderlich machten. Nach dem Umbruch der Jahre 1989/91, von der Systemüberwindung in Mittel- und Osteuropa bis zum Auseinanderfallen der Sowjetunion, haben sich die Chancen, zumindest in Europa einen regionalen Stabilitätsraum „demokratischen Friedens“<sup>11</sup> zu

9 Nach Karl W. Deutsch zeichnet sich eine „pluralistische Sicherheitsgemeinschaft“ dadurch aus, daß sie Gewalt als Mittel zur zwischenstaatlichen Interessensdurchsetzung überwunden hat (gewaltfreie Problemverarbeitung), in ihren grundlegenden politischen Werten übereinstimmt (Wertekonsens) und die Vorhersagbarkeit des wechselseitigen Verhaltens ermöglicht (Erwartungsverläßlichkeit). Dazu unverändert grundlegend: Karl W. Deutsch u. a., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton/N. J. 1957.

10 Helga Haftendorn, *Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1, München 1994, S. 140.

11 Die These, daß die republikanisch/demokratische Verfaßtheit eines Staates und sein Außenverhalten zusammenhängen, wurde zuerst von Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum Ewigen Frieden“ (1795) entwickelt. Vgl. zur aktuellen wissenschaftlichen Debatte: Ernst-Otto Czempiel, *Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (1996) 1, S. 79–101; Thomas Risse, *Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument*, in: *European Journal of*



verwirklichen, grundlegend verbessert. Bei der Neugestaltung der internationalen Beziehungen, besonders aber im Gestaltungsprozeß eines neuen europäischen Ordnungssystems, kommt der Bundesrepublik eine zweifellos wichtige, sektoral ausschlaggebende Rolle zu. Deutschland ist „aufgrund seiner Größe, seines wirtschaftlichen Potentials und seiner geographischen Lage ... strukturabhängig ebenso wie es selbst strukturbildend wirkt“<sup>12</sup>. Nach dem Ende der Nachkriegsordnung ist es – im Gegensatz zur westdeutschen Republik mit ihrem auf politische Veränderung abzielenden Einheitsgebot – ein saturierter Nationalstaat; eine Status-quo-Macht, umgeben nur noch von Partnern unterschiedlicher Nähe. Aus seiner exponierten Lage an der fortbestehenden Wohlstandsgrenze zwischen West und Ost ergibt sich allerdings ein besonderes Interesse daran, die durch ökonomische und politische Verflechtung und wechselseitigen Souveränitätsverzicht gekennzeichnete westeuropäische Stabilitätszone nach Osten auszudehnen. Als Folge der neuen Lage ist die Bundesrepublik Deutschland – während des Ost-West-Konflikts selbst abhängig von den Schutzgarantien der USA – zum potentiellen Exporteur von Sicherheit (politisch, wirtschaftlich, ökologisch, zivilgesellschaftlich und erst zuletzt militärisch) geworden. Wie wirkten sich nun diese veränderten Rahmenbedingungen auf die außenpolitischen Grundorientierungen aus, und welche Anpassungsleistungen wurden vollzogen?

---

#### IV. Die Bereitschaft zum Autonomieverzicht

---

Seit den fünfziger Jahren war der Bundesrepublik durch eine den Bedingungen des internationalen Systems Rechnung tragende Politik eine beständige Erweiterung ihres außenpolitischen Handlungsspielraums gelungen<sup>13</sup>. In diesem Kontext betrachtet, stellte der 1990 erreichte Souveränitätsgewinn eine wichtige Zäsur dar, bildete aber – für sich genommen – weder Anlaß noch Fundament für einen außenpolitischen „Neubeginn“. Auch in den achtziger Jahren hatte die Bundesre-

publik ihre Einbindung in die westlichen Integrationszusammenhänge sehr wirkungsvoll genutzt, um die Politik des Nordatlantischen Bündnisses und seiner Führungsmacht USA in ihrem Sinne zu beeinflussen. So trug ihre Ostpolitik zur systemübergreifenden Vertrauensbildung bei, indem sie dauerhafte Kooperationsbeziehungen etablieren half und das Ausmaß der Kontakte zwischen West und Ost erheblich verstärkte. Ohne solche vertrauensbildenden Strukturen wäre eine Überwindung des Ost-West-Gegensatzes kaum möglich geworden. Die Durchsetzungsfähigkeit der Bundesrepublik nahm in dem Maße zu, in dem die Ost-West-Beziehungen von einer neuen Entspannungspolitik bestimmt wurden und die deutsche Außenpolitik bei möglichst vielen der Verbündeten Unterstützung für ihre Ziele zu mobilisieren vermochte. Im Jahr 1989, unmittelbar vor dem Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa, nahm die Bundesrepublik als „Partner in der Führungsrolle“ (Präsident Bush) für die USA und als bevorzugter Kooperationspartner der Sowjetunion – ähnlich wie Anfang der siebziger Jahre – sogar eine Schrittmacherrolle für ein verbessertes West-Ost-Verhältnis insgesamt wahr.

Auch nachdem Deutschland dazu in der Lage war, strebte es keine grundsätzliche Erweiterung seiner außen- und sicherheitspolitischen Autonomiefähigkeit an. Am sichtbarsten zeigte sich dies bei der Aushandlung des Vertragswerks von Maastricht. Über die Bestätigung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Einbindung im Kontext der 2 + 4-Ergebnisse noch hinausgehend, war die Bundesrepublik bereit, auch auf die Währungsautonomie als wichtigsten verbliebenen Bestandteil der nationalen Autonomie zu verzichten. Dieses Angebot wurde innerhalb Deutschlands von einer überwältigenden Mehrheit der politischen Eliten unterstützt. Daß es mit einer „Europäisierung der deutschen Stabilitätspolitik“ verknüpft war, kann der Bundesrepublik schwerlich zum Vorwurf gemacht werden, denn mit einer „Weichwährungszone“ wäre der Europäischen Union wirtschafts-, finanz- und außenpolitisch wenig gedient. Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Innen- und Rechtspolitik demonstrierte Deutschland eine ausgeprägte Bereitschaft zum Souveränitätstransfer. Bei der Aushandlung des Vertrags von Amsterdam wurde dieser Kurs – leicht abgeschwächt – beibehalten. Dieses Verhalten läßt sich nur damit erklären, daß die Bereitschaft zur Integration und zu vertiefter Kooperation auch nach dem Strukturbruch von 1989 als zentrales Rational der deutschen Außenpolitik weiterwirkt. Daß dies keineswegs den Verzicht auf

---

International Relations, 1 (1995) 4, S. 491–517; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton/N. J. 1993.

12 H. Haftendorn (Anm. 10), S. 130.

13 Vgl. Helga Haftendorn/Henning Riecke (Hrsg.), ... die volle Macht eines souveränen Staates ... Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949–1990, Baden-Baden 1996.



die nachdrückliche Vertretung spezifischer deutscher Interessen innerhalb der Integration bedeutet, hat sich bei der weiteren Vorbereitung der Währungsunion durch den Stabilitätspakt gezeigt.

Die Annahme fortwirkender Bindungsbereitschaft wird auch durch die Neudefinition der sicherheitspolitischen Rolle Deutschlands bestätigt, und zwar sowohl durch den Prozeß als auch durch dessen – vorläufiges – Ergebnis. Politische Mehrheiten für eine unilaterale militärische Machtstaatspolitik waren weder vorhanden, noch sind sie inzwischen in Sicht. Im Gegenteil: Nach mehr als vierzigjähriger Nichtbeteiligung an militärischen Einsätzen erwies es sich als außerordentlich schwierig, die Beteiligung der Bundeswehr an Aktionen im Rahmen bzw. mit einem Mandat der Vereinten Nationen innenpolitisch durchzusetzen. Wenn „deutsche Alleingänge“ gefordert wurden, dann nicht für militärische Ziele, sondern für eine Fortführung der restrikten Entsendepraxis der Nachkriegszeit. Nach der Vereinigung ließ sich diese, nicht zuletzt aus bündnispolitischen Erwägungen, nicht mehr aufrechterhalten. Deutschlands Umwelt wünschte keine Rückkehr zu militärischer Machtprojektion, war aber auch nicht bereit, ein mit der NS-Vergangenheit begründetes Abseitsstehen Deutschlands hinzunehmen. Aus der Sicht der Umwelt hatte die Bundesrepublik ihre „demokratische Reifeprüfung“ längst bestanden. Auch nachdem sich die sicherheitspolitischen Aufgaben veränderten, wurde an der Entscheidung für die Militärintegration in der NATO nicht gerüttelt. Die Bundeswehr blieb eine klassische Bündnisarmee. Dennoch gibt es in zwei Bereichen Hinweise für eine Veränderung bzw. Lockerung der Integrationspolitik:

– Durch die Umstrukturierung des Streitkräftedispositivs der Nordatlantischen Allianz hat sich die Bedeutung der Bundeswehr innerhalb des Bündnisses verstärkt. Deutschland ist auch militärisch zum Sicherheitsexporteur geworden. Nachdem die deutsche Verfassungslage geklärt ist, kann die Bundeswehr an den Aufgaben der NATO in ihrer gesamten Bandbreite teilnehmen; auch ihre Position in Kommandoaufgaben wurde gestärkt. Obwohl die deutschen Streitkräfte zahlenmäßig drastisch reduziert wurden, ist ihr quantitatives Gewicht im Bündnis gewachsen, weil die USA und andere Bündnispartner ihre Truppenstärke noch stärker verringerten und der nukleare Faktor weitestgehend in den Hintergrund getreten ist. In dieser Entwicklung drückt sich das gestiegene sicherheitspolitische Gewicht Deutschlands aus, nicht aber eine Infragestellung der militärischen Integration.

– Noch ist nicht geklärt, wie eine künftige „europäische Verteidigungsidentität“ aussehen wird. Seit ihren „Petersberg-Beschlüssen“<sup>14</sup> hat sich die Westeuropäische Union darauf konzentriert, militärische Operationen auch in eigener Regie durchführen zu können, ohne jedoch eigenständige militärische Strukturen aufzubauen. Die deutschen Streitkräfte, die der WEU zur Verfügung stehen, sind auch weiterhin in die Kommandostrukturen der Nordatlantischen Allianz integriert. Derzeit sieht es – schon aus finanziellen Gründen – nicht so aus, als ob sich an dieser Sachlage in absehbarer Zeit etwas verändern wird. Falls sich die WEU aber zu einer echten „verteidigungspolitischen Säule“ der Europäischen Union entwickelt, könnte dies zu einer Lockerung der Einbindung der Bundeswehr führen. In einer WEU, in der sich verteidigungspolitische Zusammenarbeit mehr durch dauerhafte Kooperation als durch integrierte Streitkräfte vollzieht, würde sich Deutschlands Autonomie zweifellos erhöhen. Diese Entwicklung würde noch verstärkt, wenn sich die Beteiligung der EU-Staaten an Friedensmissionen der Vereinten Nationen aus der NATO in die WEU verlagern würde. Ebenfalls denkbar ist, daß eine in die EU integrierte WEU dazu übergeht, auch eine eigene Militärintegration zu schaffen. Gegenwärtig läßt sich nicht prognostizieren, wann und für welche Option sich die WEU-Staaten entscheiden werden.

---

## V. Das Politikziel Wohlfahrtsoptimierung

---

Die Zielsetzung, den nationalen Wohlstand zu sichern und zu steigern, stellt den wichtigsten Bestimmungsfaktor für die deutsche Innen- und Außenpolitik dar. Nicht nur die politischen Akteure, auch die Gesellschaft folgt – wenngleich ökologisch und sozial modifiziert – Walter Rathenaus Diktum, daß die Wirtschaft Deutschlands Schicksal bedeute. Außenpolitisch findet dieses Ziel seinen Ausdruck darin, daß die Bundesrepublik danach strebt,

– von einer möglichst großen Zone politischer Stabilität und wirtschaftlicher Aufwärtsentwicklung umgeben zu sein, die es ihr gestattet,

<sup>14</sup> Die Beschlüsse der WEU-Ratstagung vom 19. 6. 1992 über die künftigen Aufgaben dieser Organisation sind dokumentiert in: Bulletin, (1992) 68, S. 649–653.



ihre ökonomische Leistungsfähigkeit voll zu entfalten und die ungehinderte Ausweitung ihrer Handelsbeziehungen zu betreiben;

- zum gleichen Zweck eine möglichst umfassende, Erwartungsverlässlichkeit schaffende, kooperative Verregelung der internationalen Beziehungen zu erreichen;
- die Integration und Erweiterung der Europäischen Union als einer „Gemeinschaft von Handelsstaaten“ voranzutreiben, und zwar unter anderem auch, um dadurch ihr eigenes Gewicht in den globalen Wirtschaftsbeziehungen zu behaupten und zu erhöhen.

Für die Festlegung der deutschen Interessen kommt der Zielsetzung der Wohlfahrtsoptimierung nach dem Strukturbruch von 1989/91 eine noch gewachsene Bedeutung zu. Wenngleich diese Interessen überwiegend im nationalen politischen Entscheidungsprozeß definiert werden, lassen sie sich in der Regel nicht mehr durch nationalstaatliches Handeln verwirklichen. Auch nach der Vereinigung gibt es kaum ein deutsches Politikziel, das nicht durch die verflechtende Einordnung in den größeren Rahmen der Europäischen Union oder durch die Koordinierung im Kreis der G 7 verstärkt werden könnte. Grundsätzlich gilt dies auch für die Erweiterung der EU nach Osten: eine Strategie, an der Deutschland das größte Interesse hat, weil es nicht auf Dauer der „Osten des Westens“ bleiben will. Dennoch zeigen sich gerade an dieser Frage neue Begrenzungen seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Überbeansprucht durch eine mit zahlreichen Fehlentscheidungen befrachtete innere Vereinigungspolitik und gleichzeitig mit den Herausforderungen durch die wirtschaftliche Globalisierung konfrontiert, hat auch der Handelsstaat Deutschland Mühe, die für einen zügigen Beitritt neuer EU-Mitglieder erforderlichen Ressourcen zu mobilisieren. Unter diesem Vorzeichen wurde das Ziel, eine gesamteuropäische Stabilitätszone zu schaffen, vorerst zurückgenommen zugunsten einer begrenzten Erweiterung der westlichen Sicherheitsgemeinschaften. Auch aus diesem Grund konnte die problematische Frage einer Ostausdehnung der NATO so stark in den Vordergrund treten. Statt das Sicherheitsdilemma der mittelosteuropäischen Staaten zu beheben, drohen neue Konflikte mit Rußland. Obwohl diese Problematik durch geeignete Strategien abgemildert werden kann, fehlen die dadurch gebundenen diplomatisch-politischen Energien bei der Unterstützung der ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Transformationsprozesse. Eine Politik, die

neue Trennungslinien in Europa schaffen würde, liegt nicht im deutschen Interesse<sup>15</sup>.

Wie wirkte sich Deutschlands Vereinigung auf das Politikziel der Wohlfahrtsoptimierung aus? Kam es nach 1989 zu einer Neuordnung der Prioritäten, und welche Konsequenzen hatte dieser Prozeß für die Außenpolitik? Eine Renaissance des Nationalismus als Folge der staatlichen Vereinigung fand nicht statt<sup>16</sup>. Wenngleich sich nachfolgend entsprechende Kräfte formierten, blieb diese Erscheinung randständig und darum nicht mehr oder weniger gewichtig oder gefährlich als in vergleichbaren europäischen Staaten. Für die Deutschen in West und Ost steht nicht die Nation, sondern die Wohlstandsmaximierung im Vordergrund. Nachdem die staatliche Vereinigung vollzogen war, sah sich die größere Republik sehr schnell mit den gravierenden Folgekosten des gescheiterten Sozialismus-Modells und zunehmend auch mit den selbstverschuldeten Fehlern der Einigungspolitik konfrontiert. Innergesellschaftliche Solidarität, 1990 aus wahlpolitischem Kalkül nicht eingefordert, ließ sich rückwirkend nur äußerst schwer mobilisieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund blieb die innere Einheit unvollendet, und zwar sowohl materiell als auch mental. Als Folge der anwachsenden innenpolitischen Probleme nahm die gesamtdeutsche Bereitschaft zum ökonomischen Ressourcentransfer im Dienste der Außenpolitik ab. Das Ziel, die Wohlfahrt zu sichern, blieb politikbestimmend, ließ aber immer weniger Spielräume für die finanzielle Unterstützung Osteuropas oder der Dritten Welt.

Die stetige wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung von der Währungsreform 1948 bis zur Mitte der sechziger Jahre trug wesentlich dazu bei, die Akzeptanz der demokratischen Herrschaftsform in der alten Bundesrepublik zu sichern. Nachdem dieses Fundament gelegt worden war, gehörten Demokratie und Westbindung zum Selbstverständnis einer von der großen Mehrheit ihrer Bürger getragenen Republik<sup>17</sup>. Das sozialstaatliche Sicherungssystem und die nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogene „demokratische Lernleistung“ der Gesellschaft sorgten dafür, daß aus

15 Vgl. Michael Staack, NATO-Erweiterung und gesamteuropäische Sicherheit – Ein Zielkonflikt für Deutschlands Außenpolitik?, in: Die Friedens-Warte, 72 (1997) 3, S. 273–286.

16 Vgl. Thomas Blank, Wer sind die Deutschen? Nationalismus, Patriotismus, Identität – Ergebnisse einer empirischen Längsschnittstudie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/97, S. 38–46.

17 Vgl. Oscar W. Gabriel, Politische Einstellungen und politische Kultur, in: ders./Frank Brettschneider (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, Opladen 1994, S. 110–131.



Bonn kein zweites Weimar wurde. Nach der Vereinigung sah es zunächst so aus, als ließe sich die demokratische Stabilität der alten Bundesrepublik ohne große Verwerfungen auf das neue Gesamtdeutschland übertragen. Diese Erwartung war unrealistisch. Die Bürger der ehemaligen DDR wurden zwar von ihrem politisch repressiven und ökonomisch maroden System befreit, mußten aber anschließend erleben, daß auch das „Erfolgsmodell Bundesrepublik“ nicht in der Lage war, binnen kürzester Zeit „blühende Landschaften“ herbeizuführen. Aus dem realsozialistischen Systemverfall und hausgemachten Fehlern der Wirtschafts- und Tarifpolitik entwickelte sich eine tiefgreifende wirtschaftliche Strukturkrise, und statt das Wohlstandsniveau Westdeutschlands zu erreichen, kennzeichnen Massenarbeitslosigkeit, De-Industrialisierung und ein fast völliges Wegbrechen des ostdeutschen Außenhandels die neue Wirklichkeit. Die in Westdeutschland nach 1948 gegebene Parallelität von demokratischem Aufbau und ökonomischer Aufwärtsentwicklung wiederholte sich in Ostdeutschland nur eingeschränkt. Demzufolge stellt sich die grundsätzliche Frage nach den wirtschaftlichen Bedingungen demokratischer Stabilität für das vereinte Deutschland in neuer Form.

Bereits unmittelbar nach der Vereinigung vertrat der amerikanische Historiker Harold James die Auffassung, daß der eigentliche „Sonderweg“ Deutschlands in einem „übermäßigen Vertrauen auf die Wirtschaft . . ., politische Probleme zu lösen“, bestehe: „Der Lauf der deutschen Geschichte hat immer wieder gezeigt, wie verwundbar politische Institutionen sind, wenn sie nicht von dauerhaften Loyalitäten gestützt, sondern von kurzfristiger Nützlichkeit und wirtschaftlicher Logik gelenkt werden“<sup>18</sup>, so James weiter. Soweit dies Westdeutschland betrifft, läßt sich die Evidenz dieser These in Zweifel ziehen. Anders für Ostdeutschland, wo die demokratische Tradition fehlt und der Sozialstaat die Wirtschaftskrise zwar mildern, aber nicht beheben kann. Verbessert sich die Wirtschaftslage nicht, könnten sich aus dieser auseinanderfallenden Entwicklung negative Rückwirkungen auf die im Entstehen begriffene gesamtdeutsche politische Kultur ergeben. Dadurch würde möglicherweise die demokratische Stabilität der ganzen Republik beeinträchtigt.

Für die Außenpolitik des Handelsstaates Deutschland ergeben sich daraus verschiedene Konsequenzen: Deutschlands finanzielle Ressourcen werden

auf absehbare Zeit zu einem großen Teil durch die wirtschaftliche Alimentierung und Rekonstruktion der neuen Bundesländer gebunden sein. Dementsprechend wird sich das politische System bemühen, Leistungen zugunsten der Europäischen Union, für die Reformstaaten im Osten und zur Lösung globaler umwelt- bzw. entwicklungspolitischer Herausforderungen nicht zu erhöhen bzw. sogar zurückzuführen<sup>19</sup>. Als Folge dieser Ressourcenverknappung reduziert sich die Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik, denn diese stützt sich nach wie vor auf wirtschaftliche Leistungskraft. Die vergleichsweise „benevolente Handelsstaatlichkeit“ der siebziger, achtziger und frühen neunziger Jahre wird folglich stärker zurücktreten zugunsten eines „egoistischen Handelsstaates“, der sich auf seine eigene Wohlfahrt und die seines unmittelbaren Umfelds konzentriert.

---

## VI. Der Politikstil ziviler Diplomatie

---

Der auf dem Einsatz „sanfter Macht“ beruhende handelsstaatliche Politikstil blieb auch nach der Vereinigung das bevorzugte Instrument deutscher Außenpolitik. Allerdings hat das „Modell Deutschland“ als Folge der vereinigungs- und weltwirtschaftsbedingten Probleme zumindest vorübergehend an Anziehungskraft verloren. Soweit „sanfte Macht“ kostenintensiv ist, steht sie nur noch eingeschränkt zur Verfügung. Außerdem wurde der fortbestehende Primat des handelsstaatlichen Politikstils durch die Debatte über Bundeswehreinsätze außerhalb des NATO-Gebiets in der öffentlichen Wahrnehmung zeitweise überlagert. Als Folge der Fixierung auf diese Debatte wurde auch der dringend notwendige Ausbau des politischen und wirtschaftlichen Instrumentariums zur frühzeitigen Erkennung und Verhütung von Krisen bzw. Konflikten vernachlässigt und die dafür vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten in OSZE und UNO nicht ausgeschöpft. Die Auseinandersetzung über Bundeswehreinsätze „Out of area“ entwickelte sich zu einem Grundsatzkonflikt über die künftige Richtung der Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei rückte die eigentlich zu entschei-

---

19 Die Einschränkung der Transferbereitschaft stellt nur einen wichtigen Aspekt der wirtschaftlichen Belastungen dar. Diese wirken sich – mit je unterschiedlichen Konsequenzen – auch auf die Bereitschaft zu offenen Faktormärkten (z. B. Entsenderichtlinie), den Verzicht auf Protektionismus, die Einwanderungspolitik, auf Handel, Direktinvestitionen und den Kapitalmarkt aus.

18 Harold James, *Deutsche Identität 1770–1990*, Frankfurt – New York 1991, S. 290.



dende Sachfrage, nämlich die Teilnahme der Bundeswehr an Friedensmissionen der UNO oder unter UN-Mandat, mehr und mehr in den Hintergrund. Statt dessen wurde über die eher rhetorische als faktisch vorhandene Alternative „Militarisierung der Außenpolitik“ oder „Festhalten an ziviler Diplomatie unter Ausschluß von Kampfeinsätzen“ gestritten. Weil die Bundesregierung nach dem Rücktritt Außenminister Genschers (18. Mai 1992) zu einer „Politik der vollendeten Tatsachen“ überging und die Bundeswehr auch ohne klare Rechtsgrundlage ins Ausland entsandte, trug sie dazu bei, die Kontroverse noch zuzuspitzen und mögliche Lösungswege zu verbauen.

Als Folge dieser inhaltlich notwendigen, aber zu selbstbezogen geführten Debatte vergab Deutschland die Chance, in einer Phase, die sich für die weitere Entwicklung der Vereinten Nationen als entscheidend erweisen sollte, mit eigenen Initiativen auf eine Stärkung der Weltorganisation hinzuwirken. Die Schwerfälligkeit, mit der das politische System bei dieser Thematik auf veränderte Anforderungen antwortete, läßt sich mit seiner strukturell angelegten Konsensorientierung erklären. Die innenpolitische Komponente der „doppelten Fesselung der Macht“ (Katzenstein) verhinderte in einer für das Selbstverständnis Deutschlands so wichtigen Frage einen raschen Kurswechsel. Erst das Bundesverfassungsgericht sorgte für die erforderliche Klarheit. Mit ihrem Spruch vom 12. Juli 1994 gaben die Karlsruher Richter den jeweiligen politischen Mehrheiten vergleichsweise „freie Hand“ für Bundeswehreinätze im Rahmen oder mit einem Mandat der Vereinten Nationen<sup>20</sup>. Diese Rechtslage steht im deutlichen Gegensatz zur Verfassungsinterpretation, an der die Bundesregierung bis zu Genschers Demission festgehalten hatte (keine „Out-of-area“-Einsätze ohne Änderung des Grundgesetzes) und bedeutete insofern unbestreitbar eine politische Zäsur. Andererseits unterscheidet sich die neue Rechtslage kaum vom Verfassungsrecht oder von der Verfassungspraxis anderer Demokratien. Im internationalen Vergleich stellt sich das deutsche Entsenderecht sogar als vergleichsweise restriktiv dar. Während diese Kompetenz in zahlreichen Staaten allein bei der Regierung liegt, sorgt das vom Verfassungsgericht ausdrücklich festgestellte Erfordernis einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung für eine zusätzliche, die demokratische Kontrolle, Transparenz und Legitimation verstärkende Hürde.

Nach dem Karlsruher Richterspruch stellte sich außerdem heraus, daß sich die Positionen der Kontrahenten hinter der Fassade des verfassungsrechtlichen Grundsatzkonflikts bereits wesentlich angenähert hatten. Prinzipiell unterstützt eine überwältigende Mehrheit der politischen Parteien, zu der nicht nur CDU/CSU, FDP und SPD, sondern mittlerweile auch ein großer Teil von Bündnis 90/Die Grünen gehören, eine deutsche Beteiligung an Friedensmissionen, die im Rahmen oder mit einem Mandat der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Im Gegensatz zu den Regierungsparteien spricht sich die Opposition allerdings für eine direkte Verantwortung der UNO bei derartigen Missionen aus und steht der Delegation solcher Aufgaben an den „ordnungspolitischen Auftragsnehmer“ NATO nach wie vor kritisch bis ablehnend gegenüber<sup>21</sup>. Demgegenüber ist die Diskussion über mögliche Kampfeinsätze analog zum Golf-Krieg weitgehend verstummt. Derartige Einsätze, so läßt sich prognostizieren, werden auch künftig relativ selten bleiben, könnten dann aber den Anlaß geben für erbitterte politische Kontroversen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich die Bundesrepublik Schritt für Schritt von der bis dahin praktizierten Zurückhaltung bei Bundeswehreinätzen außerhalb des NATO-Gebiets verabschiedet. Doch bedeutet dieser Prozeß eine Renaissance des Militärischen in der deutschen Außenpolitik? Dafür gibt es gegenwärtig keine Belege. Der Einsatz der Bundeswehr im Ausland erfolgt weder unilateral noch unter Berufung auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht bzw. Nothilfegebot (Art. 51 VN-Charta), sondern ausschließlich im Auftrag des dazu berufenen kollektiven Sicherheitssystems. Auch kann keine Rede davon sein, daß sich Deutschland nach einer Beteiligung an „Blauhelm-Einsätzen“ drängt. Nachdem die Bundesregierung die militärische Dimension der Friedenssicherung in den Jahren 1992/94 einseitig in den Vordergrund rückte, hat sie mittlerweile die Verhältnismäßigkeit wiederhergestellt. Eine weitere Hürde gegen ein Abgehen von der eher restriktiven Entsendepraxis stellt schließlich die öffentliche Meinung dar. Die Kontroverse über „Out-of-area“-Missionen hat gezeigt, wie fest die Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Instrumente in der politischen Kultur Gesamtdeutschlands verwurzelt ist. Jeder derartige Einsatz bedarf einer überzeugenden Begründung, insbesondere

20 Für den Wortlaut des Urteils siehe: Europa-Archiv, 49 (1994) 15, S. D 428–431.

21 Vgl. Deutliche Mehrheit für Bundeswehreinsetzung, in: Woche im Bundestag vom 18. 12. 1996, S. 51.



des Nachweises, daß denkbare zivile Lösungsansätze vorher ausgeschöpft worden sind. Wenn sich die über vierzig Jahre hinweg gewachsenen Grundeinstellungen ändern, dann eher im Rahmen eines längerfristigen Prozesses.

Eine solche Entwicklung wäre denkbar:

- als Ergebnis einer „schleichenden Gewöhnung“, wie sie bereits mit der „Politik der vollendeten Tatsachen“ praktiziert wurde, und in deren Verlauf besonders das Handeln im NATO-Verbund genutzt werden könnte, um die inhaltliche Zweckbestimmung von Auslandsmissionen der Bundeswehr immer weiter auszudehnen;
- im Kontext einer Überforderung des politischen Systems und des gesellschaftlichen Umfelds durch ein Übermaß von gleichzeitig zu bearbeitenden Problemen, denn in einer solchen Situation könnte es leichter fallen, ein militärisches Eingreifen fälschlicherweise als die schnelle und „kostengünstigere Lösung“ gegenüber erst mittel- oder langfristig wirksamen Bemühungen um politische oder wirtschaftlich-soziale Antworten durchzusetzen;
- durch ein Erstarren der deutschnationalen Richtung, die einen schnellen Rückgriff auf militärische Lösungen bevorzugt und zu solchen Einsätzen auch ohne Mandat der Vereinten Nationen, nur unter Berufung auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht, bereit ist.

Im Rückblick auf die vergangenen Jahre bezeichnet die mögliche Rückkehr einer Denkrichtung, die militärische Machtprojektion als ein erwünschtes Element der Außenpolitik ansieht, einen wichtigen Einschnitt. Im innenpolitischen Meinungsstreit hat sich diese Position zwar nicht durchsetzen können; für ihre Forderungen und Ziele findet sie allerdings eine größere Resonanz, als dies unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts und der deutschen Teilung der Fall war<sup>22</sup>. Das deutschnationale Denken, das auch auf einen Rückzug aus der Westbindung und auf eine hegemonale Ostpolitik abzielt, stellt ein Kontrastprogramm zum Handelsstaat Bundesrepublik dar<sup>23</sup>. Diese Herausforderung muß nicht zur Auflösung der Grundorientierungen führen, sondern kann

22 Vgl. Ronald D. Asmus, Kein Kult der Zurückhaltung mehr. Das Meinungsbild der deutschen Elite zur Außen- und Sicherheitspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 4. 1996.

23 Vgl. Jacob Heilbrunn, Germany's New Right, in: Foreign Affairs, 75 (1996) 6, S. 80–98.

diese durch eine kontrovers geführte, die Alternativen herausarbeitende öffentliche Debatte auch festigen.

Ob sich eine Wiederannäherung an militärische Machtprojektion vollzieht oder es beim „Primat des Zivilen“ bleibt, hängt letztlich von sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen bzw. innenpolitischen Entscheidungsprozessen ab. Eine verfassungsrechtliche Hürde kann solche Entwicklungen zwar für eine bestimmte Zeit blockieren, aber nicht völlig aufhalten. Insofern war der in der Auseinandersetzung über Einsätze außerhalb des NATO-Gebiets entstandene Eindruck irreführend, eine „Militarisierung der Außenpolitik“ ließe sich durch eine bestimmte Verfassungsinterpretation ein für allemal verhindern. Obwohl Auslandseinsätze der Bundeswehr vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte problematisch waren und es teilweise immer noch sind, so gehört die bis 1989 praktizierte Form einer „Kultur der Zurückhaltung“ doch nicht zum Wesensgehalt des Grundgesetzes. Die Sicherung des „Primats des Zivilen“ stellt folglich eine zeitlich nicht gebundene politische Gestaltungsaufgabe dar.

Aufgrund seines Politikstils wäre der Handelsstaat Deutschland prädestiniert, die Verregelung der internationalen Beziehungen durch eigene Beiträge voranzutreiben. Für die globale Umwelt- und Entwicklungspolitik wurde die Bundesrepublik einer solchen Erwartung aber nur bedingt gerecht, nach 1989/90 noch weniger als zuvor, wengleich sie immer noch besser dasteht als die meisten westlichen Industriestaaten. Hinter der Fassade einer unverbindlichen Kooperationsrhetorik setzte sich der kurzfristige Egoismus der Wohlstandsmaximierung durch<sup>24</sup>. Dabei wurde verkannt oder relativiert, daß sich auch Deutschland den Auswirkungen sich zuspitzender globaler Gefährdungen nicht zu entziehen vermag. Um einen Kurswechsel in diesen Politikfeldern einzuleiten, wären zunächst veränderte innenpolitische Einstellungen und Mehrheiten erforderlich. Ein solches Szenario erscheint unwahrscheinlich. Erst ein Überhandnehmen des Problemdrucks könnte

24 Vgl. Klaus-Dieter Osswald/Barbara Peter, Globale und regionale Umweltprobleme als Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/96, S. 36–44; Christina Schade, Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 4 (1997) 2, S. 255–294; Christoph Weller, Was wird aus der deutschen Entwicklungspolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 11–19.



neue Prioritäten zur Folge haben. Bis auf weiteres spricht alles dafür, daß die verhandlungsfördernden „Spezialisierungsvorteile“ des Handelsstaates weitgehend ungenutzt bleiben werden, soweit es um den Abbau des Umwelt- und des Entwicklungsdilemmas geht.

---

## VII. Ein überforderndes Problemtableau

---

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts werden die internationalen Beziehungen durch Problemvielfalt und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet<sup>25</sup>. Zwar existierte der größte Teil der Probleme bzw. Konflikte, die nun in den Vordergrund getreten sind, bereits zur Zeit des Ost-West-Gegensatzes, wurde aber durch die „disziplinierende Wirkung“<sup>26</sup> des Großkonflikts überdeckt oder gezügelt. Nachdem diese Barriere entfallen ist, entladen sich Spannungen, die zuvor nicht abgebaut, sondern konserviert oder noch weiter aufgeladen wurden. Das trifft besonders für die ethno-nationalen Gegensätze in Osteuropa und auf den Balkanraum zu. Durch die bipolare Struktur des Ost-West-Konflikts erschien die Welt bis 1989 relativ einfach und übersichtlich geordnet. Dagegen wird das seither entstandene internationale System durch Polyzentrismus gekennzeichnet. Zwar konnten sich die Vereinigten Staaten als einzige politische, wirtschaftliche und militärische Weltmacht behaupten, aber ihre globale Ordnungs- und Gestaltungsfähigkeit ist begrenzt und jedenfalls geringer als 1945. Eine „unipolare Weltordnung“ gibt es nicht.

Die neue Unübersichtlichkeit stellt eine große Herausforderung dar, auf die sich die meisten Akteure des internationalen Systems noch einstellen müssen<sup>27</sup>. Dies gilt erst recht für die Gesellschaften, die die neue Lage nicht zuletzt als Bedrohung wahrnehmen. Daß das fast vierzig Jahre real existierende Risiko eines Nuklearkonflikts der Vergangenheit angehört, wird dagegen oft ebenso

---

25 Vgl. Hanns W. Maull, Internationale Politik zwischen Integration und Zerfall, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 2, München 1995, S. 1–22.

26 Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993<sup>2</sup>, S. 83.

27 Vgl. Michael Zürn, Konfliktlinien nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes – global handeln, lokal kämpfen, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996, S. 94–128.

verdrängt wie das inzwischen vorhandene außerordentlich hohe Maß an stabilitätsfördernder Verregelung in den internationalen Beziehungen<sup>28</sup>. Das überfordernde Problemtableau macht Prioritätensetzungen und veränderte Politikstrategien notwendig, die schwerer zu vermitteln sind, als dies bei der militärischen Sicherheitsvorsorge während des Ost-West-Konflikts der Fall gewesen ist. Diese Sachlage lädt zu „einfachen Antworten“ geradezu ein, vorzugsweise in Gestalt von Nationalismus und Populismus bzw. in einer Kombination beider Erscheinungen. Für ein vergleichsweise komplexes, vermittelnde Politikstile und differenzierte Lösungsstrategien bevorzugendes Verhaltensmuster wie die Handelsstaatlichkeit stellt dies ein nicht zu unterschätzendes Risiko dar. Angesichts der fortschreitenden Ökonomisierung und Verregelung der internationalen Beziehungen hat dieses Verhaltensmuster dennoch gute Chancen, sich auch im beginnenden 21. Jahrhundert als funktional adäquat zu erweisen.

---

## VIII. Eine europäische Macht mit globalen Interessen

---

Am Ende des 20. Jahrhunderts agiert das vereinte Deutschland als eine europäische Macht mit globalen Interessen und globaler Verantwortung. Seine Gestaltungsfähigkeit konzentriert sich auf die Gesamtregion Europa; durch die Wahrnehmung einer Initiativfunktion fördert es deren Integration und Kooperation. Deutschlands wirtschaftliche, aber auch seine politischen Interessen lassen sich nicht auf diese Region begrenzen; sie sind ebenso global wie seine Mitverantwortung für die Sicherung des Friedens, den Schutz der Umwelt und die Beseitigung der Armut. Deutschlands Handlungsmöglichkeiten haben sich in den vergangenen Jahrzehnten beständig erweitert, seine unilaterale Gestaltungsmacht bleibt aber begrenzt. Um die von ihm verfolgten Ordnungskonzepte zu verwirklichen, ist es auf die multilaterale Politikkoordination angewiesen, in Europa ebenso wie in der Weltpolitik. Diese Politikform stellt den geeignetsten Rahmen dar, um die Europaverträglichkeit des deutschen Machtgebrauchs zu sichern. Dennoch führt sie nicht automatisch zu einer vorausschauenden, den großen Problemen der kommenden Jahrzehnte angemessenen Politik.

---

28 Vgl. Andreas Hasenclever/Peter Mayer/Volker Rittberger, Theories of International Regimes, Cambridge 1997.



Die Strukturen, in denen sich Deutschlands Politik vollzieht, sind so günstig zu bewerten wie zu keinem Zeitpunkt seit der Herstellung des deutschen Nationalstaates (1871). Die „deutsche Frage“, die die Ordnung des europäischen Staatensystems immer wieder in Frage stellte, ist gelöst, eine Rückkehr zur Großmacht- oder Machtstaatspolitik nicht in Sicht, und der „deutsche Sonderweg“ gehört der Vergangenheit an. Der Handelsstaat Deutschland hat seinen Platz im neuen Europa gefunden: auf der Grundlage einer nach über 40 Jahren gefestigten demokratischen Tradition, aus freiwilligem Entschluß eingebunden in die Sicherheitsgemeinschaften des Westens, um die Ausweitung des europäischen

Stabilitätsraums nach Osten aktiv bemüht und dem Handeln im Verbund als außenpolitischer Richtschnur folgend. Gemessen an der Vergangenheit, ist das nicht wenig. Die andere Seite der Medaille stimmt skeptischer. Deutsche Außenpolitik ist immer noch eurozentristisch. Sie vernachlässigt die globale Dimension. Eine öffentliche Debatte über außenpolitische Prioritäten existiert nur rudimentär. Objektive und subjektive Restriktionen, Problemüberforderung, materielle Ressourcenknappheit, aber auch mangelnder Mut zu neuen Lösungsansätzen beeinträchtigen die politische Gestaltungsfähigkeit und werden das handelsstaatliche Politikmodell erneut auf den Prüfstand stellen.



# Der Nahe Osten in der deutschen Außenpolitik

Bonn auf der Suche nach einem Konzept

---

## I. Einleitung

---

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland befindet sich im Prozeß einer weitreichenden Neubestimmung ihres Platzes im internationalen System. Die Gründe dafür sind so klar und vielfältig, daß darauf nicht eingegangen zu werden braucht<sup>1</sup>. Der Umbruch an der Schwelle zum letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts und die Wiedervereinigung Deutschlands haben es der Außenpolitik auferlegt, mehr als nur Anpassungen an den in der Vergangenheit verfolgten Kurs vorzunehmen. Vielmehr haben sich auch die Kategorien zu verändern begonnen, innerhalb deren außenpolitische Entscheidungen zu fällen sind. So wird u. a. „die Frage nach den deutschen Interessen dringlicher gestellt“<sup>2</sup>.

Auch der Nahe Osten und Nordafrika sind in diesen Prozeß einbezogen. Zu diesem Urteil jedenfalls kommt derjenige, der die Fülle der Äußerungen deutscher Politiker in Betracht zieht, die besagen, daß

- der Mittelmeerraum/Nahe Osten aus historischen, geographischen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen eine große Bedeutung für Europa (mithin auch für Deutschland) habe<sup>3</sup>;
- Deutschland sich politisch und wirtschaftlich nicht ausschließlich auf Osteuropa konzentrieren dürfe;

- es keine geographisch determinierte Aufgabenteilung geben könne in dem Sinne, daß Deutschland und eine Reihe anderer west-, mittel- und nordeuropäischer Länder eine ausschließliche Verantwortung und Zuständigkeit mit Blick auf Osteuropa hätten, während der Mittelmeerraum und der Nahe Osten den europäischen Mittelmeerrainern überlassen wäre<sup>4</sup>;
- es vielmehr eine gemeinsame europäische Verantwortung für die beiden Nachbarregionen und
- es im übrigen keine „chasses gardées“ mehr gebe.

In die Richtung eines verstärkten Engagements und vertieften konzeptuellen Denkens weist dann auch die nicht geringe Zahl von Arbeitspapieren und programmatischen Auslassungen hin, die nach 1991 in den politischen Parteien, den politischen Stiftungen sowie in verschiedenen Ministerien, vornehmlich dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, mit Blick auf die deutsche „Rolle“ dort – sei es bilateral, sei es im Kontext der Europäischen Union – ausgearbeitet worden sind<sup>5</sup>.

In der politischen Wirklichkeit nimmt sich der Stellenwert der Nahostpolitik im Rahmen der Außenpolitik Deutschlands dann freilich bescheidener aus, und ein Widerspruch zwischen den zum Teil weitreichenden Konzepten auf der einen und großer Zurückhaltung, wenn es um eine interessengeleitete deutsche Politik im Nahen

---

1 Vgl. dazu die Ergebnisse des Forschungsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik: Deutschlands neue Außenpolitik, Karl Kaiser u. a. (Hrsg.), 3 Bde., München 1994–1996.

2 Christian Hacke, Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 3–13.

3 So etwa in der Rede von Staatsminister Helmut Schäfer, Zur deutschen Außenpolitik und Nordafrika, in: Bulletin, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1994, Nr. 40, S. 354–356.

4 Eine umfassende Positionsbestimmung der Mittelmeer-/Nahostpolitik der Bundesregierung findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Christoph Zöpel u. a., in: Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3037 vom 21. 11. 1995.

5 Zur laufenden Darstellung der Nahostpolitik der Bundesrepublik Deutschland (mit Ausblicken auf die EU) im jeweiligen Berichtszeitraum vgl. die Beiträge von Udo Steinbach, Die Beziehungen Bundesrepublik Deutschland – Nahost, in: Thomas Koszinowski/Hanspeter Mattes (Hrsg.), Nahost-Jahrbuch, Opladen 1987 ff.



Osten geht, auf der anderen Seite ist unübersehbar. Unter dem Strich bleiben ein paar neue Signale mit Blick auf das israelisch-arabische Verhältnis und – vor allem – auf die als „kritischer Dialog“ in den neunziger Jahren gegen erheblichen Widerstand seitens der USA und Israels gepflegte Beziehung mit Iran als besonders deutliche Akzente einer solchen neuen Politik Deutschlands im Nahen Osten bemerkenswert. Eine auf die islamische Welt als Ganzes gerichtete Politik, die dem Faktor der Religion in der Außenpolitik einen höheren Stellenwert hätte geben sollen, ist über Anfänge nicht hinausgekommen und mit dem Scheitern des Projekts einer spektakulären „Islamkonferenz“, veranstaltet von Bundesaußenminister Kinkel, auf Eis gelegt worden<sup>6</sup>. Nur Bundespräsident Roman Herzog hat diese Dimension deutscher Außenpolitik (und ihre Entsprechung in der Innen- und Gesellschaftspolitik) diskret weiter verfolgt. Verglichen mit den großen außenpolitischen Themen wie der Gestaltung des atlantischen Verhältnisses, der Ausgestaltung und Erweiterung der EU sowie der Osterweiterung der NATO bleibt die deutsche Politik im Mittelmeerraum und Nahen Osten deutlich nachgeordnet.

## II. Felder deutscher Nahostpolitik

Eine Nahostpolitik, die ihren Namen zu Recht tragen soll, muß mehr sein als eine Summe einzelner politischer Entscheidungen, Erklärungen, wirtschaftlicher Engagements und Besuche mit Bezug auf die Region. Vielmehr sollte sie auf einer kohärenten Definition deutscher Interessen und auf einer konzeptuellen Basis beruhen, die geographisch die Region zwischen Nordafrika und dem Persischen Golf – mit einem dieser Region verbundenen „Seitenschauplatz“, dem Kaukasus und Zentralasien – umfaßt und in der Substanz von der Interdependenz politischer, gesellschaftspolitischer, wirtschaftlicher und religiös-kultureller Gegebenheiten in diesem Großraum ausgeht. Subregional lassen sich vier Schwerpunkte einer so verstandenen Nahostpolitik Deutschlands ausmachen: Nordafrika, der Raum des arabisch-israelischen Konflikts (bzw. des Friedensprozesses), die Golfregion und die Türkei.

<sup>6</sup> Vgl. Thomas Koszinowski/Hanspeter Mattes (Hrsg.), *Nahost-Jahrbuch 1995*, Opladen 1996, S. 16.

Ziel und Anliegen deutscher Politik sollte es sein, einen Beitrag zur Erhaltung bzw. Herstellung politischer Stabilität zu leisten. Dies beinhaltet wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Absicherung unvermeidlicher politischer und gesellschaftlicher Wandlungsprozesse sowie Hilfe bei der Lösung regionaler Konflikte. Die Verwirklichung dieser Zielsetzungen ist nicht nur eine Voraussetzung für die Wahrung wirtschaftlicher Interessen, sondern auch sicherheitspolitisch geboten. Denn Konflikte, Instabilität und Militanz können unmittelbar auf Europa zurückwirken; dies vor allem in zweifacher Weise: erstens durch importierte terroristische Gewalttätigkeit ausländischer Organisationen sowie zweitens durch Wanderungsbewegungen, die das gesellschaftliche Gleichgewicht in Europa erschüttern und innergesellschaftliche wie innenpolitische Spannungen erzeugen.

Deutschland hat beides – wenn auch nur in Ansätzen – erlebt: Terror und Militanz, die vor allem mit ungelösten Problemen in der Türkei (Kurden) und in Iran zusammenhängen, sowie eine Einwanderung vornehmlich aus der Türkei, welche seit Jahren einen der „harten Kerne“ fremdenfeindlicher Umtriebe hierzulande darstellt.

Eine deutsche Nahostpolitik ist darüber hinaus im Kontext einiger grundlegender Tatbestände und Erfordernisse zu sehen<sup>7</sup>:

- Sie muß erstens zweigleisig sein: europäisch und deutsch zugleich. So kann Deutschland nicht umhin, sich politisch zu engagieren, wo es seine Interessen sieht bzw. wo politische Mitgestaltung gewünscht oder akzeptiert wird. Auf der anderen Seite sind der Mittelmeerraum und der Nahe Osten in wachsendem Maße in den Rahmen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU einzupassen.
- Zum zweiten gilt es, subregionalen Besonderheiten durch differenzierte politische Zielorientierungen und Strategien gerecht zu werden und dabei doch weiter reichende Interdependenzen innerhalb der Großregion Nahost nicht aus den Augen zu verlieren.
- Drittens müssen problemspezifische Schwerpunkte gesetzt werden. So liegen die größten Herausforderungen mit Blick auf die Nahostre-

<sup>7</sup> Vgl. Gudrun Krämer, *Fremde Nachbarn: Der Nahe und Mittlere Osten*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 2: Herausforderungen, München 1995, S. 157–173; Udo Steinbach, *Interessen und Handlungsmöglichkeiten Deutschlands im Nahen und Mittleren Osten*, in: K. Kaiser/J. Krause (Anm. 2), S. 189–194.



gion in den nächsten Jahren in einer Antwort auf die Frage nach dem Umgang mit dem islamischen Fundamentalismus, einer möglichen Eskalation von Spannungen und Konflikten vor dem Hintergrund des nicht mehr vorangehenden, eventuell zum Scheitern verurteilten Friedensprozesses, in der Proliferation von Raketen und Massenvernichtungswaffen sowie in einem Massensexodus aus Krisenregionen des Nahen Ostens nach Europa.

Eine sich im Nahen Osten dergestalt engagierende deutsche Nahostpolitik stößt auf ein großes Maß von Akzeptanz und Erwartung. Daß alle Regierungen im Nahen und Mittleren Osten – Israel weitgehend eingeschlossen – die deutsche Vereinigung nahezu vorbehaltlos unterstützten, war ebenso ein Zeichen wie eine Nachwirkung jener Sympathie, die Deutschland traditionell in der gesamten Region entgegengebracht wird. Gleichzeitig sind die Erwartungen jedoch mit politischem Kalkül verbunden, das es aufmerksam zu registrieren, aber auch nüchtern zu gewichten gilt. Die Bundesrepublik wird im Nahen Osten weithin als künftige Großmacht gesehen; ihr wirtschaftliches, vor allem aber politisches Potential wird für den Augenblick weit überschätzt. Bei dem Versuch vieler Staaten im Nahen und Mittleren Osten, ihre Interessen in und durch Europa zum Tragen zu bringen, wird Deutschland nach der Vereinigung eine Schlüsselstellung zugeschrieben. Dies gilt insbesondere für die Rolle des Landes in der EU, von der ein besonderer Einsatz bei der Lösung der politischen Probleme der Region erwartet wird. Zudem wird die Bundesrepublik Deutschland vielerorts als ein Akteur gesehen, der ein Gegengewicht gegen eine allzu dominante amerikanische Machtausübung bilden kann.

Nach Einschätzung der meisten Regierungen in der Region liegt es nicht in deren Interesse, daß die USA mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zur allein dominierenden Macht im internationalen System geworden sind. Deshalb werden alle Entwicklungen unterstützt, die dazu führen könnten, die Machtstellung der USA zu relativieren. Vor diesem Hintergrund war die verbreitete Zustimmung zur Überwindung der deutschen Teilung auch von der Hoffnung begleitet, ein vereintes Deutschland werde seine Unabhängigkeit von den USA stärken. Und auch die Unterstützung, die die Aufnahme Deutschlands als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der UNO bei den meisten Regierungen im Nahen Osten findet, ist in ähnlicher Weise motiviert.

---

### III. Die israelisch-arabische Dimension

---

Mit dem Beginn des israelisch-arabischen Friedensprozesses Ende 1991, namentlich mit der Unterzeichnung der *Declaration of Principles* am 13. September 1993, wurden die Gestaltungsräume deutscher Politik mit Blick auf das israelisch-arabische Verhältnis größer. Dies fand seinen Niederschlag nicht nur in einer Reihe von programmatischen Papieren, die bemüht waren, deutsche Politik und Entwicklungspolitik angesichts neuer Rahmenbedingungen im Nahen Osten zu definieren. Vielmehr wurden auch in der Tagespolitik selbst neue Akzente gesetzt. Der Ausgleich zwischen Israel und der PLO ließ das Nullsummendenken, das die deutsche Nahostpolitik jahrzehntelang bestimmt hatte, daß nämlich jedes Zugehen auf arabisch-palästinensische Positionen zu Lasten der deutsch-israelischen Beziehungen gehen bzw. in Israel auf Ablehnung stoßen könnte, in den Hintergrund treten. Folgte man noch bis zum Bekanntwerden der Gespräche in Oslo – zumindest nach außen – der israelischen Einschätzung, nach der es sich bei der PLO um eine terroristische Organisation handele, und hatten Kontakte mit führenden Persönlichkeiten dieser Organisation inoffiziellen Charakter, so daß sie mit niedrigem Profil gepflegt wurden, begann man sich nach der Unterzeichnung der Prinzipienklärung um Arafat buchstäblich zu reißen. Vom 7. bis 9. Dezember 1993 war er auf Einladung des Bundesaußenministers Gast der Bundesregierung. Das äußerst gedrängte Besuchsprogramm und die Zahl der Gespräche mit Vertretern von Regierung und Wirtschaft ließen deutlich werden, daß das offizielle Bonn geradezu einen Nachholbedarf hatte, die Beziehungen mit der PLO aufzuwerten.

Schon im folgenden Jahr ließ die Bundesregierung erkennen, daß sie mit ihrer jahrelang verkündeten Absicht ernst machen würde, sich auf Seiten der Palästinenser zu engagieren, wenn der Rahmen eines Ausgleichs zwischen ihnen und Israel erst einmal abgesteckt sein würde. Eine Rede vor der Deutsch-Arabischen Gesellschaft am 23. Juni nahm Bundesaußenminister Kinkel zum Anlaß, Grundsätzliches zur Nahostpolitik Deutschlands auszuführen. Er erinnerte an das Netzwerk dichter und freundschaftlicher Beziehungen, die in den zurückliegenden Jahrzehnten mit dem arabischen Raum aufgebaut worden seien, machte aber zugleich deutlich, daß deutsche Nahostpolitik „auch europäische Nahostpolitik“ sei. Unter den aktuel-



len Schwerpunkten deutscher Nahostpolitik ging er vor allem auf den Friedensprozeß ein, wobei er unterstrich, daß dieser nur Erfolg haben werde, wenn er „schnelle und spürbare Verbesserungen“ bringe. Tatsächlich ließ der Minister seinen Worten umgehend Taten folgen, als Deutschland Anfang August ein Büro in Jericho eröffnete, das der Koordinierung der deutschen und internationalen Hilfsmaßnahmen dienen sollte. Daß Deutschland das erste Land war, das einen solchen Schritt tat, wurde unter den Palästinensern, aber auch international, mit Aufmerksamkeit wahrgenommen.

Vor allem der Besuch von Bundeskanzler Kohl in der Region im Sommer 1995 ließ neue Signale anklingen. Die beträchtlichen Hilfeleistungen seit 1992 seien ein „weiterer Beweis für das elementare Interesse, das man in Deutschland am Friedensprozeß im Nahen Osten“ habe<sup>8</sup>, sagte der Kanzler bei einem Besuch bei Yasir Arafat in Gaza am 7. Juni. Damit schien angedeutet, daß die Bundesregierung mit der wirtschaftlichen Hilfe mehr betreibe als „Scheckbuchdiplomatie“ früherer Jahre. Auch der Besuch Helmut Kohls im benachbarten Jordanien hatte einen gegenüber früher deutlicheren politischen Akzent. „Wenn in dieser Region kein Frieden geschaffen wird und dieses schreckliche Szenario, das viele Leute für diesen Fall ausmalen, wahr wird, wird es für alle Beteiligten viel teurer werden, auch für den deutschen Steuerzahler“, hatte Kohl bei der Einweihung eines Wasserprojekts bei al-Bakura am 5. Juni gesagt<sup>9</sup>.

Mit dem selbstbewußteren deutschen Auftreten ging eine Versachlichung des deutsch-israelischen Verhältnisses einher. Anlässlich seines Besuchs in Israel Anfang Dezember 1994 – es handelte sich um die erste Auslandsreise nach seinem Amtsantritt – trat Bundespräsident Roman Herzog dafür ein, die Beziehungen „zukunftsorientierter und entspannter“ zu gestalten<sup>10</sup>. Israels Außenminister Shimon Peres drückte nicht nur angesichts fremdenfeindlicher und antijüdischer Gewaltakte sein Vertrauen in die deutsche Demokratie aus<sup>11</sup>, sondern forderte auch eine aktivere Rolle Deutschlands in der Weltpolitik und ging so weit einzuräumen, daß auch deutsche Soldaten an friedenserhaltenden Missionen der UNO im Nahen Osten teilnehmen könnten. Das sich vertiefende Engagement Deutschlands auf arabischer Seite

gab auch aus Bonner Sicht den Beziehungen zu Israel neue Gestaltungsräume, ohne dies als einseitige Parteinahme erscheinen zu lassen. Bei seinem Besuch im Nahen Osten im Juni 1995 trat der Bundeskanzler dementsprechend betont als Mittler zwischen der EU und Israel auf. Er werde für den Wunsch Israels nach einer engeren Zusammenarbeit mit der EU, ja privilegierten Beziehungen zu Brüssel eintreten. „Heute wird über die Zukunft gesprochen, ohne die Vergangenheit zu vergessen“, war Ministerpräsident Rabins Kommentar zu dem Besuch<sup>12</sup>. Schon beim vorangegangenen EU-Gipfel in Essen im Dezember 1994 hatte die Gemeinschaft Israel einen „privilegierten Status“ – nicht zuletzt auf Drängen Bonns – eingeräumt<sup>13</sup>.

Die Regierungsübernahme durch Benjamin Netanjahu Mitte 1996 und die damit verbundene Stagnation im Friedensprozeß haben die Aufbruchstimmung in der deutschen Nahostpolitik spürbar gedämpft, ja alte Blockaden reaktiviert. Zwar wiederholte die Bundesregierung ihre Appelle an die Konfliktparteien, den Friedensprozeß fortzusetzen; und mit anhaltender Stagnation wurde die Tonlage deutlicher. Namentlich mit Blick auf die Ausdehnung der israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten fielen die Stellungnahmen zunehmend schärfer aus. Um so größer waren die Irritationen, als sich Bonn im März und April 1997 in der Vollversammlung der UNO der Stimme über Resolutionen enthielt, in denen die israelische Siedlungstätigkeit bzw. die „illegalen israelischen Maßnahmen im besetzten Ost-Jerusalem“ kritisiert und verurteilt wurden<sup>14</sup>. Deutschland war dabei das einzige Mitglied der EU, das sich den Resolutionen nicht anschloß. Bei seinem Besuch in Ägypten Anfang Mai mußte der Bundesaußenminister zugeben, daß der Vorgang breiten Raum bei seinen Gesprächen eingenommen hatte<sup>15</sup>. Zur Rechtfertigung des Bonner Verhaltens wurde

12 FAZ vom 9. 6. 1995.

13 Vgl. Ludwig Watzal, *Hilfreiche Konkurrenz? Die Nahostpolitik der USA und der EU im Vergleich*, in: *Internationale Politik*, 50 (1995) 7, S. 37–42; die Dokumente sind enthalten in „Schlußfolgerungen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Essen am 9. und 10. Dezember 1994“, in: *Internationale Politik*, 50 (1995) 1, S. 83–110, hier insbesondere S. 90–91 und 107–109; vgl. auch FAZ vom 10. 6. 1995 und Handelsblatt vom 7. 6. 1995.

14 Vgl. Resolution A/RES/51/223 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 13. 3. 1997 in New York, in: Angelika Volle/Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Frieden im Nahen Osten? Chancen, Gefahren, Perspektiven*, Bonn 1997, S. 278 f.; Resolution A/RES/ES-10/2 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 25. 4. 1997 in New York, in: ebd., S. 285–287.

15 Vgl. *Egyptian Gazette* vom 8. 5. 1997.

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 6. 1995.

9 T. Koszinowski/H. Mattes (Anm. 6), S. 13.

10 Monitor-Dienst der Deutschen Welle, *Naher Osten*, Köln vom 7. 12. 1994.

11 Vgl. FAZ vom 25. 8. 1994.



jenes Argument wieder aufgelegt, mit dem Bonn seit eh und je politische Enthaltensamkeit bei Bemühungen um eine politische Lösung des arabisch-israelischen Konflikts gerechtfertigt hatte. „Mit Blick auf die Geschichte“ habe Deutschland eine Verpflichtung, Israel hinsichtlich seiner Sicherheit zu unterstützen<sup>16</sup>. Der Verdacht, daß Bonn zur gewohnten Scheckbuchdiplomatie zurückgekehrt sein könnte, drängte sich dann auf, als Bonn nicht müde wurde, auf die ohne Zweifel beträchtlichen Hilfeleistungen für die Palästinensische Verwaltung hinzuweisen<sup>17</sup>. Daß ein solcher Mangel an politischer Courage nicht geeignet ist, einer auf der anderen Seite angemahnten europäischen Rolle im Friedensprozeß wirkliches Gewicht zu geben, war offenkundig. So mag man zwar die Ernennung eines gemeinsamen europäischen Sondergesandten für den Nahen Osten für eine begrüßenswerte Maßnahme halten. In ihrer politischen Wirksamkeit war sie nicht mehr als eine Verständigung zwischen den Mitgliedstaaten der EU auf einen kleinen gemeinsamen Nenner.

Offensichtlich ist es Deutschland schwergefallen, eine an seinen Interessen orientierte Politik im Nahen Osten kontinuierlich umzusetzen. Ministerpräsident Netanjahu seinerseits hat es geschickt verstanden, der deutschen Regierung zu suggerieren, sie habe ein Gewicht bei der Gestaltung der Entwicklungen. War es der CDU schon vor Netanjahus Wahlsieg gelungen, die Haltung des Likudführers zu Deutschland positiv zu beeinflussen – Netanjahu besuchte im Oktober 1995 als erster Chef des Likud Deutschland –, und hatte er Gelegenheit, in einem Vortrag vor der Konrad-Adenauer-Stiftung sein Programm des „Friedensprozesses“ zu verkünden, das schlimmste Erwartungen bestätigte, so war es um so bemerkenswerter, daß er bereits drei Monate nach seiner Wahl einen Besuch in Bonn machte (26. September 1996). Mit Blick auf den Friedensprozeß kam dabei ebensowenig Konstruktives heraus wie bei seinem Treffen mit Bundeskanzler Kohl am 5. Dezember 1997.

Daß die Politik Netanjahus geflissentlich das vitale Interesse Europas (mithin auch Deutschlands) an Stabilität im Nahen Osten, für welche wiederum

die Herstellung eines arabisch-israelischen Ausgleichs ein zentrales Element ist, ignoriert, läßt bereits längerfristig negative Auswirkungen auch auf das deutsch-israelische Verhältnis erkennen. Neben zahlreichen Indizien für die Verschlechterung der Beziehungen<sup>18</sup> erregten Meldungen Aufsehen, nach denen der israelische Botschafter in Bonn, Avi Primor, in einem geheimen Bericht an das Außenministerium seine Regierung gewarnt habe, die harte Politik Netanjahus könne Deutschlands Unterstützung für Israel gefährden<sup>19</sup>.

Tatsächlich findet bei einer breiter werdenden deutschen Öffentlichkeit die Forderung nach politischer Enthaltensamkeit im Nahen Osten und Behutsamkeit gegenüber Israel mit Bezug auf die deutsche Vergangenheit ein schwindendes und jedenfalls geringeres Verständnis, als es Politiker in Bonn noch immer anzunehmen scheinen. Demgegenüber genießen Arafat und die Palästinenser ein zunehmend breites Ansehen. Jedenfalls scheut sich die politische Klasse in Bonn noch immer, von „Druck“ auf Israel zu sprechen. Andererseits hatte bereits im September 1996 der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, davor gewarnt, daß die deutsche Hilfe an Israel – später wiederholte er Ähnliches mit Bezug auf die Beziehungen Israels zur EU – davon abhängen, ob ernsthafte Bemühungen um eine Fortsetzung des Friedensprozesses unternommen würden<sup>20</sup>. Und Jürgen Möllemann, der neben anderen öffentlichen Funktionen den Posten des Vorsitzenden der Deutsch-Arabischen Gesellschaft innehat, nannte Ministerpräsident Netanjahu unumwunden „verantwortungslos“ und forderte „geeignete politische und wirtschaftliche Sanktionen“<sup>21</sup>.

Auch wenn eine derart weitreichende Position politisch nicht durchsetzbar ist, so müssen sich die politisch Verantwortlichen in Deutschland darüber im klaren sein, daß die Verweigerungspolitik der israelischen Regierung Deutschlands (und Europas) Interessen an Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität in seiner nächstlichen Nachbarschaft zuwiderläuft; sie führt zu Radikalität und vergrößert

18 Vgl. Handelsblatt vom 4. 12. 1997.

19 „Ich bin noch nicht ganz zu der Überzeugung gelangt, daß die Deutschen, zumindest Kohl und Kinkel, bereits soweit sind, ihre singuläre Haltung aufzugeben und sich dem europäischen Konsensus anzuschließen. Ich glaube jedoch, daß sie dies gerne tun würden, denn ihr Urteil über das Geschehen in der Region unterscheidet sich nicht von dem der anderen europäischen Staaten“, in: Pressespiegel der Deutschen Botschaft Tel Aviv vom 18. 4. 1997; vgl. DIE WELT vom 19. 4. 1997.

20 Vgl. Monitor Dienst der Deutsche Welle, Naher Osten, vom 26. 9. 1996.

21 Focus, Nr. 16/1997, S. 82.

16 Vgl. ebd.

17 Vgl. Ludwig Watzal, Deutschland und Israel in der Weltpolitik, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 43 (1996) 8, S. 710–714; ders., Geld und Teilautonomie im Nahen Osten, in: Die Neue Ordnung, 49 (1995) 6, S. 468–473; Rede des deutschen Außenministers Klaus Kinkel vor dem „Helmut-Kohl-Institut“ der Hebräischen Universität am 5. März 1997 in Jerusalem, in: A. Volle/W. Weidenfeld (Anm. 14), S. 274–278.



Bert den wirtschaftlichen Abstand zwischen beiden Seiten. Im übrigen würde eine Perpetuierung des Konflikts mit Blick auf die Zukunft Israels eine wachsende Belastung seiner Sicherheit, seiner inneren Stabilität und seiner Integration in das internationale System bedeuten.

---

#### IV. Nordafrika – Neuland deutscher Politik

---

Wie die neuerliche Verhärtung im arabisch-israelischen Verhältnis den Spielraum deutscher Politik eingeschränkt hat, so gilt dasselbe im Falle Algeriens mit Blick auf den Maghreb. Auch diesbezüglich waren nach 1991 neue Töne zu hören gewesen. In Bonn begann man zu erkennen, daß die Krisen dort negative Auswirkungen auch auf die Sicherheit Deutschlands haben würden. Zum erstenmal wurde daraus die Forderung nach einem aktiven deutschen Beitrag im Rahmen einer Mittelmeerpolitik abgeleitet. Im übrigen wolle man in Europa keine „Arbeitsteilung“ in dem Sinne, daß Deutschland und andere nicht an das Mittelmeer angrenzende Mitgliedsländer der EU für Osteuropa, die Mittelmeeranrainer für den Mittelmeerraum und Nordafrika zuständig seien<sup>22</sup>. In beiden Richtungen strebe man eine gesamteuropäische Verantwortung an. Die Bundesregierung hatte den Beschluß des Bundestages vom 11. November 1993 zu den Grundlagen deutscher Politik gegenüber den Partnerstaaten südlich und östlich des Mittelmeers, insbesondere den Maghreb-Staaten, begrüßt. Dieser habe zutreffend die Bedeutung dieser Region und die Notwendigkeit einer Kooperation hervorgehoben. Darauf hatte sich in einem Vortrag vor der Deutsch-Tunesischen Gesellschaft auch der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, am 26. April 1994 bezogen<sup>23</sup>. Aufgabe einer europäischen Politik sei die

Stärkung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Stabilität Nordafrikas. Deutschland sei hier Teil einer gemeinsamen europäischen Anstrengung, die vor allem durch wirtschaftliche Zusammenarbeit gekennzeichnet sei.

Der Kampf extremistischer islamistischer Kräfte gegen den algerischen Staat, der nach dem Abbruch des zweiten Wahlgangs zu den algerischen Parlamentswahlen im Januar 1992 ausbrach, hat der deutschen Politik enge Grenzen gezogen. Die bilateralen Beziehungen zu Marokko und Tunesien wurden durch wirtschaftliche Zusammenarbeit lebendig gehalten. War es ein Ziel deutscher Politik, durch einen politischen Dialog zur weiteren Demokratisierung auch Nordafrikas beizutragen, so war dies in dem Maße illusorisch, in dem vor allem Tunesien und Ägypten der Befürchtung, der militante Islamismus könne auf ihre Länder überspringen, dadurch begegneten, daß sie innenpolitisch die Zügel anzogen und die Freiräume für politische Mitbestimmung eher verengten als erweiterten. Unter diesen Umständen war auch an eine Intensivierung der intraregionalen Zusammenarbeit mit der 1989 gegründeten *Union du Maghreb Arabe* nicht zu denken.

Dennoch ist ein nachhaltigeres Engagement Deutschlands im Mittelmeerraum in den vergangenen Jahren unübersehbar. Neben den engen Beziehungen zu Ägypten, in den bilateralen Beziehungen geradezu ein Eckstein deutscher Mittelmeer- und Nahostpolitik, ist mit den Maghrebstaaten ein enges Geflecht wirtschaftlicher (vornehmlich mit Tunesien) und politischer Beziehungen geknüpft worden<sup>24</sup>. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die wachsende Anteilnahme an den Entwicklungen in Algerien. Die Komplexität der Krise in dem Land, vor allem auch die Empfindlichkeit der algerischen Regierung gegenüber jedweder auswärtigen Interesse, das die politische Klasse als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes wahrnimmt, verbot lange spektakuläre Initiativen und ließ einen Prozeß behutsamer Vertrauensbildung geraten erscheinen. In diesem Sinne hat sich namentlich der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Werner Hoyer, profiliert. Mehrere Reisen nach Algerien – zum Teil begleitet von Vertretern der deutschen Wirtschaft – sollten das Interesse Deutschlands an den Beziehungen signalisieren. Dabei machte er klar, daß die Konsolidierung des Landes auf einer Verknüpfung der Wiederherstel-

22 Sehr deutlich formuliert u. a. in der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Christoph Zöpel u. a. und der Fraktion der SPD – Drucksache 13/1964 – und der Antwort der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3037 vom 21. 11. 1995: „Auch eigenes deutsches Interesse fordert eine aktive deutsche Mittelmeerpolitik ...“ Das Dokument enthält eine Fülle von Hinweisen und Orientierungsmarken sowohl für die Mittelmeer-/Nahostpolitik der Bundesregierung als auch der SPD-Opposition. Die Vorstellungen der SPD werden im übrigen konkretisiert in: Europa und der Nahe und Mittlere Osten. Grundsätze sozialdemokratischer Nah- und Mittelostpolitik 1997, vorgelegt von Christoph Zöpel u. a., September 1997.

23 Vgl. Anm. 3.

24 Zu den Einzelheiten vgl. T. Koszinowski/H. Mattes (Anm. 5).



lung der inneren Sicherheit, der Vertiefung der Demokratie und der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation beruhe<sup>25</sup>.

War es eine Folge dieses erkennbaren deutschen Interesses an dem Land oder ein Stück europäischer Aufgabenteilung – jedenfalls war es Bundesaußenminister Klaus Kinkel, der Ende 1997 die Initiative ergriff, um eine Delegation der EU zu Gesprächen über die Krise im Lande und einen möglichen europäischen Beitrag zu deren Beilegung zu entsenden<sup>26</sup>. Daß der Besuch der Staatssekretäre der Troika-Regierungen (Großbritannien, Luxemburg und Österreich) im Januar 1998 noch keine greifbaren Ergebnisse brachte, verstand sich nach Lage der Dinge nahezu von selbst. Dennoch sei der Dialog mit Algerien über eine europäische Hilfe bei der Bekämpfung des Terrorismus ein „erster Schritt zu weiterführenden Gesprächen“, meinte Bundesaußenminister Kinkel<sup>27</sup>.

Die alles in allem positive Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu den Maghrebstaaten<sup>28</sup> ist Teil jenes umfassenden Konzepts einer europäisch-mediterranen Zusammenarbeit, das im November 1995 in Barcelona beschlossen wurde. Im Mittelpunkt desselben steht zwar die Herstellung einer Freihandelszone zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten (bis zum Jahre 2010); doch sieht es zugleich ein umfassendes Angebot politischer, sicherheitspolitischer und kultureller Zusammenarbeit bzw. Abstimmung vor<sup>29</sup>. Die Bundesregierung hat an der Vorbereitung und Ausgestaltung dieses weitreichenden Konzepts von Anfang an teilgenommen und aktiv mitgearbeitet. Dahinter steht die – bereits genannte – Idee, daß die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilisierung des Mittelmeerraumes ebenso im deutschen Interesse liegt wie die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas. Bereits auf dem EU-Gipfel von Essen waren auf der Grundlage eines während der deutschen EU-Präsidentschaft erarbeiteten Berichts zur Mittelmeerpolitik die Weichen für deren Ausgestaltung

gestellt worden. Und bereits während der deutschen Präsidentschaft konnten die Verhandlungen über neue Assoziierungsabkommen mit Israel und Tunesien abgeschlossen werden<sup>30</sup>.

Alles in allem ist eine deutsche Mittelmeerpolitik erst im Werden begriffen. Daß zwischen den relativ deutlichen konzeptuellen Positionen unterschiedlicher Akteure in Bonn und der Ausgestaltung durch konkrete Politik noch eine auffallende Kluft besteht, ist nicht nur die Schuld Bonns. So darf die geographische und geschichtliche Dimension nicht übersehen werden: Deutschland ist weder am Mittelmeer gelegen, noch hat es eine auf den Mittelmeerraum ausgerichtete Vergangenheit wie die europäischen Mittelmeeranrainer selbst. Auch kann nicht verkannt werden, daß die Mittelmeerstaaten in der EU zum Teil eifersüchtig darüber wachen, daß ihnen die Initiative in ihrem Vorhof nicht aus der Hand genommen wird. Daß Bonn in Sachen Algerien mit der genannten Initiative die Vorreiterrolle einer europäischen Politik ergriffen hat, die darauf gerichtet ist, behutsame Hilfestellung zur Beilegung des inneralgerischen Konflikts zu leisten, ist wohl wesentlich auch der Tatsache zuzuschreiben, daß ein von Frankreich ausgehender politischer Vorstoß in Algerien auf noch größeres Mißtrauen stoßen würde, als dies ohnehin der Fall ist. Vor diesem Hintergrund ist es realistisch, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Mittelmeerpolitik fest in den europäischen Kontext einbaut. Sie bringt darin das deutsche Interesse an Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung in der Region mit dem für Deutschland Machbaren weitgehend zur Deckung. Zugleich folgt daraus freilich, daß Bonn darauf zu dringen hat, daß eine europäische Politik in die Lage versetzt und materiell so ausgestattet werden muß, daß sie die gesetzten Ziele auch zu erreichen vermag.

Trotz der verbal bekundeten doppelten regionalen Orientierung Deutschlands – nach Mittel- und Osteuropa einer- und auf den Mittelmeerraum andererseits – muß das Land sich eingestehen, daß es nicht in der Lage sein wird, dem dichten Geflecht politischer, wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer und kultureller Vernetzung mit den Staaten Mittel- und Osteuropas im Mittelmeerraum auch nur annähernd Vergleichbares an die Seite zu stel-

25 Vgl. die Rede von Staatsminister Hoyer vor dem Deutschen Bundestag im Rahmen der Algerien-Debatte am 30. 10. 1997 in Bonn, in: Internationale Politik, 53 (1998) 1, S. 104–106; vgl. auch sein Interview in der FAZ vom 31. 1. 1998. Hinzuweisen ist auf das Forum Algéro-Allemand des Affaires (F3A), dessen Gründungsprotokoll im Mai 1997 vom Vorsitzenden der Nah- und Mittelost-Initiative der deutschen Wirtschaft, Michael Pöhr, und dem algerischen Botschafter Mohammed Haneche unterzeichnet wurde.

26 Vgl. FAZ vom 16. 1. 1998.

27 Ebd. vom 22. 1. 1998.

28 Vgl. das im Rahmen des Bundesfachausschusses Außenpolitik der CDU (18. 1. 1993) verabschiedete Papier: Forderungen der deutschen und europäischen Politik gegenüber dem Maghreb.

29 Vgl. Rede von Staatsminister Hoyer (Anm. 25), S. 105.

30 Vgl. BT-Drucksache 13/3037 (Anm. 22). Zur Bilanzierung des „Barcelona-Prozesses“ vgl. Annette Jünemann, Die euro-mediterrane Partnerschaft vor der Zerreißprobe? Eine Bilanz der Zweiten Mittelmeerkonferenz von Malta, in: ORIENT, (1997) 3, S. 465–476; vgl. auch: Schlußfolgerungen der Zweiten Europa-Mittelmeer-Ministerkonferenz am 15. und 16. 4. 1997 in Malta, in: Internationale Politik, 53 (1998) 1, S. 72–77.



len. Ein deutscher Alleingang am Mittelmeer wäre zur Insignifikanz verurteilt – was natürlich nicht bedeuten kann, dem Ausbau der bilateralen Beziehungen mit den Mittelmeerstaaten außerhalb des EU-Rahmens nicht weiterhin einen hohen Stellenwert zu geben.

---

## V. Der Persische Golf – Möglichkeiten und Grenzen deutscher Politik

---

Die Interdependenz zwischen Entwicklungen in der Golfregion mit anderen Subregionen des Nahen Ostens, vor allem im Bereich des arabisch-israelischen Konflikts bzw. Friedensprozesses, ist in der Vergangenheit immer wieder zutage getreten. Dies gilt sowohl für die Islamische Revolution und ihre Folgen als auch für den irakisch-iranischen Krieg sowie die Schockwellen des Konflikts am Golf, der mit der Besetzung Kuwaits durch den Irak am 2. August 1990 ausbrach. Die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands in der Region und das Gewicht der Akteure mit Blick auf den gesamten Raum lassen den Persischen Golf als Teil eines Konzepts von Nahostpolitik erscheinen, das die ganze Region zwischen Zentralasien und Nordafrika im Blick haben sollte.

Zwar sind die Handlungsspielräume einer deutschen Politik am Persischen Golf begrenzt. Dies gilt namentlich für die Arabische Halbinsel, wo die USA die dominierende Macht sind. In den Beziehungen zu Iran freilich wurden durch die deutsche Politik Akzente gesetzt, die Wandlungsprozesse im Lande gestärkt und damit über die Golfregion hinaus zur Stabilisierung des Nahen Ostens beigetragen haben. Was seit 1992 als „kritischer Dialog“ in der Öffentlichkeit skeptisch diskutiert wurde, war zunächst nichts anderes als eine pragmatische Antwort auf die Frage nach einer Strategie, ein Regime wieder in das internationale System zurückzuholen, das sich mit seiner revolutionär-islamistischen Ideologie ein eigenes Koordinatensystem für innen- und außenpolitisches Handeln geschaffen hatte. Insbesondere der Beitrag der deutschen Außenpolitik beim Zustandekommen des Waffenstillstands zwischen dem Irak und Iran (1987/88) war geeignet, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um durch Kontakte, Zusammenarbeit und einen Dialog über Fragen und Forderungen, die vom westlichen Standpunkt aus an die iranische Führung

zu stellen waren, einen Wandel des politischen Verhaltens herbeizuführen<sup>31</sup>.

Die Themen dieses Dialogs betreffen keine spezifisch deutschen Anliegen. Die Einhaltung der Menschenrechte, die Aufhebung der „Fatwa“ Ayatollah Khomeinis, den britischen Schriftsteller Salman Rushdie wegen dessen Roman „Die Satanischen Verse“ zu töten, ein Ende des Exports von Terrorismus, die Sorge, Iran könne sich nuklear aufrüsten und damit zu einer Bedrohung der ganzen Region, vornehmlich Israels, werden, und schließlich die Bemühungen, Irans Widerstand gegen den arabisch-israelischen Friedensprozeß zu beseitigen, werden von der internationalen Gemeinschaft weithin geteilt. Daß der deutschen Seite bei der Ausgestaltung des Dialogs ein besonders hohes Profil bis zu dem Punkt zukam, daß der „kritische Dialog“ nahezu mit Deutschland identifiziert wurde, hat – neben anderem – wahrscheinlich mit der besonderen geschichtlichen Qualität der Beziehungen und damit zu tun, daß die iranische Führung nach der deutschen Wiedervereinigung ihren Beziehungen mit Deutschland im Rahmen ihrer „Westpolitik“ einen besonderen Stellenwert einräumte. Schließlich aber stand der Dialog auch angesichts des „Mykonos-Prozesses“, in dem es aufgrund der von Anfang an bekannten Verwicklung des iranischen Geheimdienstes in die Ermordung von vier kurdischen Oppositionspolitikern in Berlin um einen Fall von Staatsterrorismus ging, im Mittelpunkt einer kritischen Aufmerksamkeit.

Die Frage nach der Realitätsnähe der dem „kritischen Dialog“ zugrundeliegenden politischen Annahmen ist um so leidenschaftlicher diskutiert worden, als das Berliner Kammergericht, das mit dem Mordfall Mykonos befaßt war, gegen Ende des Verfahrens Beweise dafür zu haben glaubte, daß nicht nur der iranische Geheimdienstminister, sondern auch die Spitzen des Systems, Staatspräsident Hashemi Rafsandschani und der geistliche „Führer“ Ayatollah Ali Khamenei, für die Anordnung der Bluttat unmittelbar mitverantwortlich seien. In einem aufgeheizten innenpolitischen Klima in Deutschland und angesichts des Versuchs des iranischen Regimes, auf den Urteilsspruch Einfluß zu nehmen, wurde der vorsitzende Richter geradezu zu einem Heroen der „political correctness“.

---

31 Zur Iran-Politik der Bundesregierung vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Amke Dietert-Scheuer u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, Bonn 1995.



Dem innenpolitischen entsprach der europäisch-amerikanische Dissens, der wiederum in den deutsch-amerikanischen Beziehungen mit besonderer Schärfe ausgetragen wurde. Der Politik des Dialogs setzte Washington eine Politik der Sanktionen und des Embargos entgegen, um Teheran zu einer Änderung seiner Politik zu bewegen. Die Verhängung eines vollständigen Handelsboykotts im April 1995 durch die amerikanische Regierung verschärfte auch den Druck auf die Bundesregierung, der amerikanischen Politik zu folgen.

Mit bislang kaum gekannter Standfestigkeit hat Bonn in seiner Iran-Politik Differenzen mit Washington in Kauf genommen. Dies fiel um so schwerer, als Israel die amerikanischen Positionen übernahm und auf vielfältige Weise versuchte, die Bonner Politik zu beeinflussen. Es kann als ein Symptom jener Versachlichung des deutsch-israelischen Verhältnisses bewertet werden, daß Bonn hart blieb.

Die israelische Kritik an der Bonner Iran-Politik war um so weniger gerechtfertigt, als die Bundesregierung ihre Kontakte auch zur Vermittlung humanitärer Anliegen Israels nutzte, welche Iran mittelbar betrafen. So kam es am 21. Juli 1996 zwischen Israel und der libanesischen Hizbullah zu einem Austausch von Gefallenen und Gefangenen. Durch deutsche Vermittlung übergab die Hizbullah die sterblichen Überreste von zwei israelischen Soldaten an Israel und ließ darüber hinaus 17 gefangene Angehörige der mit Israel verbündeten Südlibanesischen Armee (SLA) frei. Israel ordnete dann seinerseits die Freilassung von 45 Häftlingen aus dem SLA-Gefängnis von Khiam im Südlibanon an. Zudem übergaben die Israelis 123 Leichen von libanesischen Kämpfern, die in einem Massengrab in Nordisrael bestattet worden waren.

Ohne grünes Licht aus Teheran hätten diese aufsehenerregenden Austauschaktionen nicht zustande kommen können. Diese waren Irritationen gefolgt, die die deutsche Iran-Politik im Jahr zuvor in den israelisch-deutschen Beziehungen erregt hatte. 1995 hatte die Freigabe von Hermes-Krediten an Iran in Jerusalem für Verärgerung gesorgt. In die Kritik an den deutsch-iranischen Beziehungen insgesamt waren auch die Kontakte einbezogen, die Bonn in Sachen des seit 1986 vermißten israelischen Piloten Ron Arad, der nach früheren Berichten in Iran gefangengehalten werden soll, zwischen israelischen und iranischen Geheimdienstmitarbeitern hergestellt haben soll. Bonn habe, so damals der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Knesset, Ori Orr, „falsche und

unverantwortliche Informationen über Ron Arad geliefert, um seine Handelskontakte zu Iran zu rechtfertigen“<sup>32</sup>. Die auf Bonner Seite erhebliche Verstimmung über die Unterstellungen wurden bei einem kurzfristig angesetzten Besuch Rabins in Bonn am 29. März 1995 aber ausgeräumt.

Die Schlüsselstellung Irans als Bindeglied zwischen Westasien auf der einen und Zentral-, Ost- und Südasien auf der anderen Seite tritt immer deutlicher hervor. Dieser Sachverhalt trägt dazu bei, das internationale Ansehen Irans rasch aufzuwerten. Der Wechsel an der Spitze der Exekutive, d. h. die Machtübernahme durch Präsident Khatami im August 1997, der, symbolisiert durch den beachtlichen Erfolg der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der „Organisation der Islamischen Konferenz“ im Dezember 1997 in Teheran, einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Wiedereingliederung Irans in das internationale System darstellt, läßt es als eine Frage der Zeit erscheinen, wann auch Washington beginnen wird, seine Beziehungen zu Iran zu normalisieren. Vor diesem Hintergrund wird es eines besonderen Einsatzes Deutschlands bedürfen, Beziehungen von besonderer Qualität mit Iran zu unterhalten. Dies gilt nicht zuletzt auch mit Blick auf einen sich verschärfenden Wettbewerb zwischen einzelnen europäischen Staaten um Vorteile in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit Iran.

Bonn hat – ein seltener Fall in der deutschen Außenpolitik insgesamt – bei der Gestaltung der deutsch-iranischen Beziehungen Realpolitik betrieben. Dabei hat sich die Bundesregierung über die öffentliche Meinung ebenso hinweggesetzt wie über die Kritik von Verbündeten und Freunden sowie die Kritik im Parlament (das ein Signal zu setzen suchte, als es Bundesaußenminister Kinkel am 10. November 1995 dazu zwang, den iranischen Außenminister Velayati von seiner für den 15./16. November geplanten spektakulären „Islam-Konferenz“ auszuladen – was den Bundesaußenminister veranlaßte, die Konferenz insgesamt abzusagen, um Iran nicht zu brüskieren). Im Zusammenhang mit der feindseligen Reaktion im Herbst 1997 gelang es ihr schließlich auch noch, eine solidarische Haltung im Rahmen der EU zustande zu bringen. Gerade die Zukunft der Beziehungen mit Iran wird erkennen lassen, daß auch angesichts einer zunehmenden „Europäisierung“ der Nahostpolitik auf eine mit Nachdruck betriebene nationale Interessenpolitik nicht verzichtet werden kann.

32 Vgl. FAZ vom 24. 2. 1995.



Angesichts der zeitweilig außerordentlich profilierten Beziehung mit Iran blieb die deutsche Politik gegenüber anderen Teilen der Golfregion relativ schwach. Was die konservativen Regime auf der Arabischen Halbinsel betrifft, waren die Beziehungen – über jenen „benign neglect“, den Deutschland herkömmlich diesem Teil der Welt gegenüber an den Tag legt, hinaus – durch die Tatsache geprägt, daß sich Deutschland nicht militärisch an der Golfallianz beteiligt hatte, die 1991 die Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung erzwungen hatte. Gerade auch von den wirtschaftlichen Implikationen dieser Beziehungsschwäche konnte sich Deutschland nur langsam erholen.

Es wäre vielleicht ungerechtfertigt festzustellen, daß die Beziehungen Deutschlands zum Irak – wenn davon überhaupt gesprochen werden kann – nur im Schatten der Beziehungen zum Nachbarland Iran gestanden haben. Die Sanktionspolitik der UNO sowie die Verletzbarkeit der deutschen Wirtschaft – einige Firmen waren über die Jahre beschuldigt worden, sich in den achtziger Jahren am Aufbau eines Potentials chemischer Kampfstoffe im Irak beteiligt zu haben –, was in einer gesteigerten Aufmerksamkeit der deutschen Justiz über die Einhaltung der Sanktionen resultierte, erlegten Politik und Wirtschaft eine extreme Zurückhaltung auf, gegenüber dem Irak irgendwelche Initiativen zu unternehmen, die nach einer Verletzung des Sanktionsregimes aussehen würden.

Unabhängig davon aber war auch kaum zu verkennen, daß sich die Bonner Politik außerstande fühlte, angesichts des Widerstandes gegen den „kritischen Dialog“ mit Teheran in Sachen Irak gegenüber den USA gleichsam eine zweite Front zu eröffnen. Eine Reihe europäischer Länder, vor allem Frankreich, empfingen nicht nur hochrangige irakische Gesprächspartner auf offizieller Ebene – so weilte insbesondere der stellvertretende Ministerpräsident des Irak, Tarik Aziz, wiederholt in Paris –, vielmehr gaben sich auch Geschäftsleute aus zahlreichen Ländern (darunter vor allem auch aus Rußland) in Bagdad die Klinke in die Hand, um die geschäftlichen Weichen für den Tag zu stellen, da die Sanktionen aufgehoben bzw. gelockert werden sollten. Deutschland enthielt sich dieser Art geschäftsmäßiger Annäherung: Politische Kontakte wurden weitgehend gemieden, dies gilt für Besuche von deutschen Abgeordneten in Bagdad wie für die Wahrnehmung gelegentlicher irakischer Besucher in Bonn, denen die Türen der Büros von Spitzenpolitikern verschlossen blieben. Dies gilt aber auch für die zurückhaltenden geschäftlichen Kontakte. Selbst

die Lockerung der Sanktionen durch das Zugeständnis der UNO, für einen begrenzten Betrag aus Öleinnahmen Lebensmittel und Medikamente einkaufen zu dürfen, hatte weitgehend keine positiven Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Gleichsam unter dem Strich fokussiert sich dieser Befund darin, daß Bonn – anders als zahlreiche andere Staaten, einschließlich der USA – es nicht wagte, seine Vertretung in Bagdad wieder zu besetzen; die Wahrnehmung der diplomatischen Geschäfte dort obliegt einem in Amman stationierten und von dort Bagdad gelegentlich besuchenden Diplomaten<sup>32</sup>.

Kein Wunder, daß die Stimme Bonns in der Krise zwischen Bagdad und Washington Ende 1997/Anfang 1998 kaum zu vernehmen war. Dabei ging es um nichts weniger als die Frage nach der Gerechtigkeit und politischen Sinnhaftigkeit eines Sanktionsregimes, das nach sieben Jahren deutliche Zeichen der Erosion erkennen ließ. Daß es hierüber Divergenzen zwischen den USA auf der einen (in gewisser Weise unterstützt durch Großbritannien) und anderen Mitgliedern des Sicherheitsrates auf der anderen Seite gab, hatte Saddam Hussein einen Spielraum gegeben, über die Zusammensetzung der Inspektionsteams das Sanktionsregime insgesamt herauszufordern. Einmal mehr tat sich dahinter mit Nachdruck die Frage auf, inwieweit Europa sich einer amerikanischen Auslegung einer politischen Konstellation im Nahen Osten zu unterwerfen haben würde, oder ob es sich demgegenüber nicht vielmehr instand setzen sollte, einen eigenen Standort und eine eigene Strategie zu formulieren, die es, aufbauend auf einer europäischen Sichtweise und europäischen Interessen, mit den USA partnerschaftlich und fair zu erörtern und abzustimmen gelte.

In der irakisch-amerikanischen Krise um die Inspektionen der UNO hat die Bundesregierung eine politische Lösung befürwortet, ohne freilich diesbezüglich direkt in Erscheinung zu treten. Für den Fall, daß ein militärischer Schlag unabwendbar sein sollte, hat Bundeskanzler Kohl den USA die „volle politische Unterstützung“ und Nutzung ihrer militärischen Einrichtungen in Deutschland zugesichert. Zugleich ließ er durchblicken, daß die deutsche Haltung zur weiteren Entwicklung im Irak auch von einer Abstimmung im Rahmen der EU abhängt<sup>33</sup>. Unausgesprochen war darin impliziert, daß Deutschland sich auch in seiner Nahostpolitik in einem Spannungsfeld zwischen seinem

32 Vgl. FAZ vom 24. 2. 1995.

33 Vgl. FAZ vom 9. 2. 1998.



Interesse an einer Stärkung der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auf der einen und der atlantischen Loyalität gegenüber den USA auf der anderen Seite bewegen könnte.

Insgesamt wird man zu dem Schluß kommen können, daß die Irak-Politik Bonns in den letzten Jahren weder dem Ziel dienlich war, eine gemeinsame europäische Politik im Nahen Osten zu finden, noch den Interessen Deutschlands an Stabilität in der Golfregion und an künftigen Wirtschaftsbeziehungen mit einem potentiell wichtigen und in der Vergangenheit Deutschland zugewandten Land entsprochen hat.

---

## VI. Die Türkei – Unschärfe im strategischen Blick

---

Komplexe Veränderungen in der internationalen Politik sowie innerhalb der türkischen Gesellschaft und im regionalen Umfeld des Landes<sup>34</sup> haben die Türkei zu einem wichtigen Faktor in der nahöstlichen Kräftekonstellation werden lassen. Es ist unmöglich geworden, eine Politik gegenüber dem Land ausschließlich innerhalb der Koordination seiner Westbindung, d.h. der NATO-Mitgliedschaft und EU-Assoziierung, zu verfolgen. Die Islamisierung wirft Fragen nach dem Umgang mit nach eigenem Bekunden friedfertigen (und demokratischen) Islamisten auf, wie sie praktisch in Nordafrika und im ganzen Nahen Osten heute gestellt sind<sup>35</sup>. Und das neue Selbstverständnis der Türkei als einer Regionalmacht, wie es sich seit 1990 mit wachsender Klarheit ausgeprägt und in den seit 1996 mit Israel geschlossenen Abkommen über militärische Zusammenarbeit institutionalisiert und auf den Punkt gebracht hat, machen es notwendig, das Land in ein umfassendes Konzept deutscher Nahostpolitik einzubinden. Dabei eröffnet sich die faszinierende Chance, über die Erweiterung der EU die Zukunft Europas mit der Poli-

34 Vgl. Udo Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas*, Bergisch Gladbach 1996; ders., *Außenpolitik am Wendepunkt. Ankara sucht einen Standort im internationalen System*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11–12/97, S. 24–32; ders., *Die Türkei, der Nahe Osten und das Wasser. Verschiebungen des Kräftegleichgewichts*, in: *Internationale Politik*, 53 (1998) 1, S. 9–16.

35 Vgl. Bassma Kodmani-Darwish/May Chartouni-Dubarry, *Les Etats Arabes Face à la Contestation Islamiste*, Paris 1997.

tik gegenüber diesem Land, das seinerseits wiederum im islamischen Nahen und Mittleren Osten in vieler Hinsicht eine Schlüsselstellung einnimmt, zu verknüpfen. Eine deutsche Politik, die diese Zusammenhänge sieht und sie in den bilateralen Beziehungen mit der Türkei sowie mit Bezug auf den Platz des Landes in der EU gestaltend zum Ausdruck bringt, würde somit eine nachgerade „islamische Dimension“ erhalten.

Vor diesem Hintergrund ist die deutsche Politik mit Blick auf die Türkei weit hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben. Es kann hier nicht der Ort sein, die Geschichte der deutsch-türkischen Beziehungen im vergangenen Jahrzehnt kritisch aufzurollen<sup>36</sup>. Diese ist gekennzeichnet von fehlerhaften und lückenhaften Perzeptionen auf beiden Seiten, Überreaktionen und Mangel an Weitsicht. Es kann hier auch nicht erörtert werden, welchen Einfluß die Entscheidung des Europäischen Rates auf seiner Konferenz am 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg, die Türkei nicht auf die gleiche Linie mit den elf Kandidaten zu stellen, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, langfristig auf die Außenpolitik der Türkei insgesamt haben wird. Mit Blick auf Deutschland, dem bei dieser Entscheidung besonderes Gewicht zugekommen ist, scheinen bei der Einschätzung des Landes zwei Perzeptionen im Vordergrund zu stehen:

- Zum einen – eingestanden oder nicht –, daß die Türkei aus kulturellen und geschichtlichen Gründen nicht zu Europa gehöre. Das Argument, das bereits über die Jahre gelegentlich vornehmlich von christdemokratischen Politikern in die Debatte geworfen wurde, wurde im März 1997 öffentlich in Verlautbarungen aus Kreisen der Europäischen Volkspartei (EVP) erörtert, die in Frage stellten, daß die Türkei aufgrund ihrer zivilisatorischen Tradition Mitglied in der EU werden könnte<sup>37</sup>.
- Zum anderen die Horrorvision, daß eine Annäherung der Türkei an die EU mit dem Endstadium der Vollmitgliedschaft eine unaufhaltsame Welle türkischer Arbeiter nach Deutschland schwemmen werde. Dies ist ein irrationales Argument, das auch im Zusammenhang mit der 1997 geführten Diskussion über die doppelte Staatsbürgerschaft als ein Instrument zur Erleichterung der Integration

36 Vgl. U. Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert* (Anm. 34), S. 411–432; ders., *Alte Freundschaft am Scheideweg? Über die Zukunft der deutsch-türkischen Beziehungen*, in: Claus Leggewie/Zafer Senocak (Hrsg.), *Deutsche – Türken. Das Ende der Geduld*, Reinbek 1993, S. 123–130.

37 Vgl. FAZ vom 19. 3. 1997.



türkischer Jugendlicher ins Feld geführt wurde, diese abzulehnen.

Zwar hat die deutsche Politik auf die strategische Dimension der geopolitischen Lage der Türkei wiederholt hingewiesen; und tatsächlich ist die Verfaßtheit des Landes angesichts der es umgebenden Konflikte im Nahen Osten, auf dem Balkan und im Kaukasus („die Außenpolitik der Türkei ein Alptraum von 360 Grad“<sup>38</sup>) untrennbar mit der Frage verbunden, ob die Türkei ihre Verantwortung bei der Stabilisierung ihres Umfeldes wahrnehmen kann oder nicht vielmehr selbst in diese Konfliktfelder hineinrutscht. Auf dem Balkan sind deutsche, türkische und europäische Interessen auf das engste verwoben; im Kaukasus könnte eine behutsame türkische Politik konflikt-eindämmend und stabilitätsfördernd sein; in Zentralasien stellt die laizistische und demokratische Verfaßtheit der Türkei ein Leitbild für die Umgestaltung der jungen turksprachigen Republiken dar; mit seinen arabischen Nachbarn ist Ankara nicht nur über die „Wasserfrage“ (Euphrat und Tigris) verbunden; zu Israel hat das Land seine Beziehungen seit Beginn des Friedensprozesses bis hin zum Abschluß der Militärabkommen von 1996 grundlegend verbessert.

Im großen und ganzen hat es die Bonner Politik bei Rhetorik belassen – dies gilt auch in bezug auf die Kurdenfrage, die Verbesserung der Menschenrechtssituation und der Demokratie. Ein umfassendes Konzept einer Türkei politik ist nicht wirklich entwickelt worden. Die langfristigen Auswirkungen der Entscheidungen von Luxemburg<sup>39</sup>, die die Bundesregierung wesentlich mitgeprägt hat und die in der Türkei in proeuropäischen Kreisen tiefe Enttäuschung hervorgerufen haben, werden erst nach und nach zutage treten. Rückblickend aber kann resümiert werden, daß alle Krisen in den Beziehungen den Graben zwischen Europa (und Deutschland) auf der einen und der Türkei auf der anderen Seite vertieft haben. Das gilt paradoxerweise in besonderem Maße für die Lieferung von Waffen und Material aus Beständen der Nationalen Volksarmee. Deren wiederholte Unterbrechung aufgrund des Vorwurfs, die Waffen würden zur Unterdrückung der Kurden miß-

braucht, führte bis in die höchsten Kreise zu anti-deutschen Emotionen.

Nur eine Türkei, die sich als Europa zugehörig fühlt – mit der Perspektive, eines Tages dazuzugehören –, wird bereit sein, zur Sicherheit Europas in einer Region beizutragen, in der dieses erhebliche Interessen hat<sup>40</sup>. Und nur eine politische Führung in Ankara, die sich auf dem Weg nach Europa weiß, wird bereit sein, die innertürkischen Probleme auf der Grundlage der politischen Werte Europas zu lösen und sich damit für eine stabilisierende Rolle im europäischen Interesse innerhalb seines regionalen Umfeldes fit zu machen. In diesem Zusammenhang wächst der deutschen Politik eine besondere Verantwortung zu: Angesichts der vielfältigen Verbindungen zwischen den beiden Ländern muß die Bonner Türkei-Politik energischer als in der Vergangenheit auf die politische Klasse in Ankara einwirken.

Gerade die Beziehungen mit der Türkei zeigen, daß die deutsche Nahostpolitik auch eine innenpolitische und innergesellschaftliche Seite hat. So wird z. B. der türkisch-kurdische Konflikt anhaltend auf Deutschland übergreifen, wenn es nicht gelingt, in der Türkei zu einer politischen Lösung zu kommen. Umgekehrt ist das Kurdenproblem in Deutschland auch eine Herausforderung für die deutsche Nahostpolitik. Polizeiliche und ausländerrechtliche Maßnahmen greifen aufgrund der Natur des Konfliktes entschieden zu kurz. Auch in der „Islam-Frage“ sind innere und äußere Dimensionen miteinander verknüpft. Eine konstruktive Politik gegenüber der islamischen Welt insgesamt und dem Nahen Osten im besonderen ist vonnöten, um dem extremistischen und militanten Fundamentalismus auf längere Zeit den Boden zu entziehen – und damit auch gesellschaftliche Krisen in europäischen Staaten zu entschärfen, bevor sie akut werden. Die Ereignisse in Frankreich in den Jahren 1994/95 sollten hier als deutliche Warnung aufgefaßt werden. Und eine sich verschärfende Konfrontation zwischen der laizistischen türkischen Staatsklasse, geführt vom Militär, auf der einen und den Islamisten auf der anderen Seite würde auch in Deutschland angesichts einer erheblichen Präsenz der letzteren<sup>41</sup> zu Spannungen innerhalb der Migranten aus der Türkei und zwischen einem Teil von diesen und Staat und Gesellschaft in Deutschland führen.

38 International Herald Tribune vom 19. 5. 1995.

39 Vgl. Die Türkei verkündet das Ende des politischen Dialogs mit der Europäischen Union, in: FAZ vom 15. 12. 1997; Neue Zürcher Zeitung vom 16. 12. 1997. Vgl. die Erklärung des deutschen Bundeskanzlers zum Abschluß des Sondergipfels des Europäischen Rates in Luxemburg am 21. 11. 1997, in: Internationale Politik, 53 (1998) 1, S. 111–113; Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. 12. 1997 in Luxemburg, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, ebd., S. 119–121.

40 Zur Zypern politik Deutschlands vgl. Paris Varvaroussis, Deutschland und die Zypernfrage – ein Beispiel deutscher Friedenspolitik?, in: Orient, (1995) 2, S. 305–316.

41 Vgl. dazu die Jahresberichte des Bundesamtes für Verfassungsschutz.



## VII. Achsen politischen Handelns

Mit Blick auf die angedeuteten Interessen, Chancen, Versäumnisse, aber durchaus auch konstruktiven Elemente in den Beziehungen Deutschlands zur Region zwischen Nordafrika und dem Persischen Golf innerhalb der gewandelten weltpolitischen Rahmenbedingungen lassen sich zusammenfassend eine Reihe von Schlußfolgerungen ziehen.

1. Die Einbettung der deutschen in eine gesamt-europäische Nahostpolitik kann nicht heißen, daß sich Deutschland hinter der Fassade einer europäischen Politik versteckt bzw. deren europäische Dimension vorgeschoben wird, um schwierige Entscheidungen in den Beziehungen zu dieser Region zu umgehen. Eine Nahostpolitik Bonns muß – zugespitzt formuliert – eine deutsche *und* eine europäische Dimension haben.
2. Die Schaffung einer europäischen Politik hat angesichts der wachsenden Betroffenheit Europas durch die Entwicklungen in der Region hohe Priorität. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts differenzieren sich zunehmend europäische und amerikanische Interessen zwischen Nordafrika und dem Golf.
3. Wie in anderen Politikbereichen auch kann eine stärkere Koordinierung zwischen Deutschland und Frankreich den Nukleus einer dynamischen europäischen Nahostpolitik darstellen. Die Interessen, der Stand der bilateralen Beziehungen in die Region hinein sowie die Fähigkeit, die Nahostpolitik in den internationalen Kontext einzubetten, ergänzen sich in hohem Maße.
4. Unter den veränderten weltpolitischen Bedingungen treten unterschiedliche Einschätzungen und Interessen zwischen der EU und ihren Mitgliedern auf der einen und den USA auf der anderen Seite mit wachsender Schärfe zutage<sup>42</sup>. Hier läuft die Bundesrepublik Gefahr, zwischen die Stühle einer europäischen Nahostpolitik und der Erwartung der USA, der Führungsrolle Washingtons zu folgen, zu geraten. Vor diesem Hintergrund gewinnt nicht nur ein überzeugendes politisches Profil Europas im

Nahen Osten Gewicht, das stark genug ist, politische Handlungsalternativen einzubringen. Deutschland als enger Alliiertes der USA muß vielmehr darauf drängen, daß Washington in allen wichtigen, beide Seiten betreffenden Entscheidungen mit Bezug auf den Nahen Osten sich mit den Europäern berät und deren Betrachtungsweise und Standpunkt ernst nimmt. Im Zweifel wird sich Deutschland künftig eher einer europäischen Perspektive – gegebenenfalls auch einer französischen – anschließen, als einseitigen amerikanischen Entscheidungen zu folgen.

5. Komplementär zur Politik der Regierung sollte sich im Bundestag quer durch die Fraktionen ein Stamm von Abgeordneten bilden, der sich kontinuierlich mit den Problemen in der Region befaßt, diese regelmäßig besucht und so das Gefühl vermittelt, daß Deutschland seiner Politik ihr gegenüber einen hohen und klaren Stellenwert beimißt.
6. Als Schwerpunkte deutscher Nahostpolitik zeichnen sich ab: Beiträge zur Lösung regionaler Konflikte (u. a. arabisch-israelischer Konflikt; Kurdenkonflikt) sowie die Unterstützung von Prozessen der Demokratisierung und die Förderung der Wirtschaftsbeziehungen<sup>43</sup>.
7. Eine besondere Aufmerksamkeit verdient der politische Umgang mit den islamischen Kräften. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Islamischen Republik Iran ist eine Politik realistisch, die auf eine Integration gemäßigter islamistischer Kräfte im Rahmen demokratischer Strukturen ausgerichtet ist. Angesichts des Wohlwollens, das Deutschland in der islamischen Welt insgesamt entgegengebracht wird, ist eine aktive Wahrnehmung der islamischen Religion ein wichtiges Element bei der Gestaltung der Beziehungen zur islamischen Welt insgesamt – über den Nahen Osten hinaus. Das bedeutet zugleich auch, die Schiene der kulturellen und gesellschaftlichen Kontakte in der Interaktion zu verstärken.

42 Vgl. Robert D. Blackwill/Michael Stürmer (Hrsg.), *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, Cambridge, Mass. 1997; Kenneth W. Stein, *Transatlantische Partnerschaft im Nahen Osten? Europa und die USA müssen aktiver werden*, in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 9, S. 33–39.

43 Das wieder wachsende Interesse der deutschen Wirtschaft drückt sich in der „Nah- und Mittelost-Initiative der deutschen Wirtschaft“ aus; vgl. diese „Plattform“ in der Fassung vom 1. 12. 1996; vgl. ferner Heinrich Lieser, *Ökonomische Perspektiven in Nahost – Chancen und Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft*, in: Ekkehard Hetzke/Martin Potthoff/Armin Kössler (Hrsg.), *Die Europäische Union und der Friedensprozeß im Nahen Osten – Sicherheitspolitische Chancen und Herausforderungen*, Hamburg – Berlin – Bonn 1995, S. 35–39.



8. Angesichts der auf Dauer gegebenen Präsenz von bald drei Millionen Muslimen in Deutschland sollte ein Zusammenhang zwischen den auf Integration gerichteten Bemühungen und der Gestaltung der Beziehungen Deutschlands zu islamischen Ländern hergestellt werden. Eine konstruktive Eingliederung der Muslime hätte ebenso einen positiven Einfluß auf die Beziehungen wie umgekehrt. Auf der anderen Seite würde einem spannungsvollen Nebeneinander im Inneren ein ungedeihliches Nebeneinander in den äußeren Beziehungen entsprechen.

Unter den neuen Koordinaten der internationalen Politik stellt sich also eine deutsche Nahostpolitik letztlich als eine facettenreiche Gemengelage politischer, wirtschaftlicher und kultureller Faktoren dar. Noch scheint dafür in Deutschland nur ein rudimentäres Bewußtsein vorhanden zu sein. Für ein Land, das den Nahen Osten über Jahrzehnte wesentlich aus der verengten Perspektive seiner Beziehungen zu Israel und des Ost-West-Konflikts gesehen hat, mag dies verständlich sein. Doch unter den veränderten Rahmenbedingungen wird sich die Bundesrepublik eine solche Verengung nicht mehr leisten können.



### **Sven Papcke: Zur Neuorientierung deutscher Außenpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/98, S. 3–13

Das Wesen der Diplomatie bestehe darin, meinte einst Oxenstierna, was nicht ist, zu simulieren, und was ist, nicht zu zeigen. Verschwimmen die Konturen der gegenwärtigen Außenpolitik also im Sinne diplomatischer Gepflogenheiten? Oder fehlt eine öffentliche Debatte über deren Zusammenhang mit der hiesigen Staatszwecklehre, und wenn ja, wie ausformuliert ist diese? Das Land hat angesichts gestiegener Verantwortungslasten in einer immer komplexer und vernetzter werdenden Weltgemeinschaft große Schwierigkeiten, eine Haltung einzunehmen, die seiner Rolle als Wirtschaftsmacht international gerecht wird.

Im Gegensatz zum Theorieansatz des Realismus in allen seinen Spielarten korrespondieren im Falle Deutschlands „means“ (Machtmittel) offensichtlich nicht mit „intentions“ (Führungsansprüchen), weil sich seine internen kulturellen und moralischen Zwänge auch außenpolitisch auswirken. Bei aller historisch bedingten Rücksicht muß das Land in der Mitte des Alten Erdteils gleichwohl lernen, nicht nur den Erwartungen auf deutsche Stabilisierungsleistungen zu entsprechen, sondern auch neurosenfrei die eigenen Interessen wahrzunehmen, um die materiellen, kulturellen und mentalen Bedürfnisse seiner Bevölkerung zu befriedigen.

### **Michael Staack: Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/98, S. 14–24

Während das Ende des Ost-West-Konflikts für die internationale Politik einen fundamentalen Strukturbruch bedeutete, vollzog sich keine vergleichbare Veränderung für die deutsche Außenpolitik. Auch das vereinte Deutschland hält an den zentralen Grundorientierungen eines integrierten, kooperativen Handelsstaates fest: der Bereitschaft zum Autonomieverzicht durch Integration und dauerhaft angelegte Kooperation, dem regelmäßigen Primat der Wohlfahrtsoptimierung gegenüber konkurrierenden Zielsetzungen sowie einer Präferenz für zivile Strategien und Instrumente („sanfte Macht“) bei der Verfolgung seiner außenpolitischen Interessen. Diese Verhaltensmaximen bestimmen auch seinen Kurs beim Aufbau eines neuen europäischen Ordnungssystems. Gleichwohl war es erforderlich, die genannten Grundorientierungen an veränderte Rahmenbedingungen des internationalen Systems anzupassen, u. a. durch die Teilnahme der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme. Dieser Schritt bedeutet aber kein Streben nach militärischer Machtprojektion, sondern lediglich einen Übergang zum Normalzustand der OECD-Welt. Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert steht das innen- wie außenpolitisch Problemregelungen durch Konsens, Koordinierung und Verhandlungsprozesse bevorzugende Politikmodell Handelsstaat vor neuen Herausforderungen. Die Folgen der Globalisierung, die unvollendete innere Einheit und die gewachsene Unübersichtlichkeit in den internationalen Beziehungen beschränken seine politische Gestaltungsfähigkeit. Auch eine Ergänzung der nach wie vor europäisch zentrierten außenpolitischen Perspektive um eine stärker global ausgerichtete Sichtweise steht noch aus.



## **Udo Steinbach: Der Nahe Osten in der deutschen Außenpolitik. Bonn auf der Suche nach einem Konzept**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/98, S. 25–38

Der Stellenwert des Nahen und Mittleren Ostens im Rahmen der Außenpolitik Deutschlands ist, beurteilt man ihn nach Erklärungen und Konzeptionsprogrammen von Regierungen, Parteien, Stiftungen etc., nach den weltpolitischen Veränderungen seit Beginn der neunziger Jahre gestiegen. In der Praxis zeigt sich demgegenüber, daß, abgesehen von einigen Signalen mit Bezug auf die Parteien des „Friedensprozesses“ und den „Kritischen Dialog“ mit Iran, keine kohärente Politik zwischen Nordafrika und dem Persischen Golf verfolgt wurde. Die Stagnation des Friedensprozesses, die mit der Regierungsübernahme in Israel durch Ministerpräsident Netanjahu eingetreten ist, hat den Handlungsspielraum der deutschen Politik wieder eingeengt. In Nordafrika – hier vor allem in bezug auf Algerien – hat die Bundesrepublik erst 1997 erste zaghafte Schritte unternommen, um auszuloten, inwieweit von außen ein Beitrag zur Stabilisierung des Landes geleistet werden könnte. Gegenüber dem Irak ist Bonn politisch weitestgehend abwesend gewesen. Mit Blick auf die Türkei hat die Bundesregierung eine Entscheidung der EU mitbetrieben, die das Land hinter elf anderen Beitrittskandidaten zur EU zurücktreten läßt, und damit eine langfristige Verschlechterung des europäisch-türkischen Verhältnisses in Kauf genommen.

Demgegenüber plädiert der Autor für ein Konzept einer Nahostpolitik, das von Interessen geleitet und – wo realistisch – in einen europäischen Kontext eingebettet einen Beitrag zur Stabilisierung der Region leistet. Dies vor dem Hintergrund der Tatsache, daß Deutschland – wie ganz Europa – von Instabilität und Konflikten in ihr unmittelbar betroffen ist. Ein solches Konzept sollte einerseits interdependente Entwicklungen in der Gesamtregion erkennen, andererseits spezifische Handlungsstrategien, gerichtet auf die speziellen Problemstellungen innerhalb einzelner Subregionen des Nahen und Mittleren Ostens, verfolgen. Diesbezüglich werden abschließend konkrete Orientierungen für eine langfristige Schaffung einer deutschen und europäischen Nahostpolitik gegeben.