

Mars, Venus – oder doch lieber nur Pluto?

Die deutsche Außenpolitik muss über ihre Prioritäten entscheiden¹

Wilfried von Bredow

In der internationalen Politik (und der Politikwissenschaft) wird nicht selten mit Metaphern aus anderen Lebensbereichen gespielt, aus der Physik etwa („Machtvakuum“), der Geographie („Sicherheitslandschaft“), der Architektur („Gemeinsames europäisches Haus“) oder der Biologie („jetzt wächst zusammen, was zusammengehört“). 2002, mitten in den transatlantischen Auseinandersetzungen über die Legitimität einer militärischen Intervention im Irak, hat Robert Kagan den Spiel-Set mit politischen Metaphern um solche aus der Astronomie erweitert: „That is why on major strategic and international questions today, Americans are from Mars and Europeans are from Venus“ (Kagan 2002: 1). Über diese Gegenüberstellung ist seither im transatlantischen Diskurs ausgiebig debattiert worden (vgl. u.a. von Thadden/Escudier (Hg.) 2004).

Für die deutsche Außenpolitik vor und nach 1990 galt die quasi-unverrückbare Forderung, sich niemals in eine Position zu begeben, in der man zwischen Europa und Amerika wählen müsse. In diesem Licht ist die Kontrastierung von Kagan schmerzlich. Das mag ein Grund dafür gewesen sein, dass Joschka Fischer in seinem akademisch unterfütterten Abschiedsbuch vom Amt des Außenministers, worin er sich mit der „Erneuerung des Westens“ beschäftigt, lapidar festgestellt hat: „Kagan irrt“ (Fischer 2005: 137). Aber selbst wenn man all den im Übrigen von Kagan selbst bereits angeführten Abschwächungen und Differenzierungen seiner metaphorischen Gegenüberstellung ein hohes Gewicht beimisst, bleibt doch die Frage, ob die deutsche Außenpolitik hier nicht doch vor einer harten Prioritäten-Entscheidung steht.

Bundeskanzler Schröder jedenfalls hat im Wahlkampf 2002 das Seine dazu beigetragen, den bislang gepflegten Grundsatz des „Sowohl-Als auch“ zu erschüttern. Der „deutsche Weg“ internationaler Politik sollte Deutschland als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen führen (vgl. Winkelmann 2006). Die Bundesregierung machte sich für die Vorstellung stark, Deutschland gehöre nun auch formal in den Kreis der Weltordnungsmächte, und zwar sozusagen auf eigene Rechnung und Verantwortung. Deutschland sollte selbst ein Planet werden. Aus diesem Projekt ist bislang allerdings nicht viel geworden, was viele Beobachter nicht ohne eine gewisse Genugtuung feststellen.

Die folgenden Ausführungen greifen die astronomische Metaphorik ein Stück weit auf² und sollen zu Reflexionen über die diesbezüglichen Optionen deutscher Außenpolitik anregen. Die Tradition der Außenpolitik des „Sowohl-Als auch“, in gewissem Sinne eines ihrer Strukturmerkmale seit der Ära Adenauer, scheint, bei allen Vorteilen, die sie auszeichnet, nicht mehr so gut zu funktionieren. Aber was heißt das genau? Heißt es etwa, dass sich Deutschland eindeutig zwischen Amerika und Europa zu entscheiden hat, oder zwischen Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration, oder zwischen Israel und der arabischen Welt als primäre Akteure für Zusammenarbeit aller Art im Nahen Osten? So einfach ist es nicht; man möchte fast sagen, zum Glück nicht. Jedoch müssen schon klarere Konturen für den

¹ Publiziert in: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 619-634.

² Allerdings leicht sarkastisch: Plutos Eigenschaft als Planet wird ja neuerdings auf astronomischen Fachkongressen in Frage gestellt. Als Kompromiß hat man jüngst den Begriff des „Zwerg-Planeten“ für Pluto eingeführt. Ist das aber, in unserem Metaphern-Spiel, ein erstrebenswerter Status?

außenpolitischen Kurs Deutschlands gefunden und öffentlich gemacht werden, nicht zuletzt, damit sich Deutschland mehr internationale Verlässlichkeit zutrauen kann. Ergibt sich also ein „Wandel des deutschen Multilateralismus“ (Baumann 2005), weil er angestrebt wird? Oder vollzieht er sich einfach nur so?

In einem längeren Artikel in der Wochenzeitung Die ZEIT beklagte sich kürzlich ein Journalist darüber, dass heute auf einmal jeder zu Sachen eine Meinung haben solle, über die früher bloß Peter Scholl-Latour Bescheid wissen musste (Ross 2006). Der ironische Ton dieser Bemerkung würzt eine gar nicht ironisch gemeinte Klage: Die Außenpolitik werde für Deutschland immer wichtiger, immer schwieriger auch, aber es gäbe niemanden, der sie der Bevölkerung erklärt. Diese habe ihrerseits einen unübersehbaren Hang zu einer Art deutschen Isolationismus entwickelt. Aber selbst dort, wo fachgerecht über Außenpolitik geredet wird, herrsche eine „gewisse Bravheit“ vor.

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

Debatten über die Defizite der außenpolitischen Debatte haben hierzulande eine sozusagen gesunde Tradition. Daran soll hier, so verführerisch das sein mag, nicht angeknüpft werden. Stattdessen frage ich nach der normativ-politischen Dimension deutscher Außenpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen inter- und transnationaler Beziehungen. Welche Prioritäten gelten hier oder wie wird versucht, einer Prioritätenbildung auszuweichen? Wie orientiert sich deutsche Außenpolitik innerhalb der beiden Kreise ihrer Westintegration? Wie versucht sie, die Balance zu halten zwischen einer noch nicht recht identifizierbaren „europäischen“ und einer vielleicht nicht mehr richtig auszumachenden „gesamtwestlichen Perspektive“. Und ist, wenn man die Worte „noch nicht“ und „nicht mehr“ verwendet, die politische Lage damit angemessen gekennzeichnet? Sind die mit damit verbundenen Implikationen bedacht?

1. Deutungsrahmen

1.1 Vorsichtige Theorie-Schelte

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

Diese aber, das zu betonen, ist eigentlich trivial, werden aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich betrachtet, ähnlich wie Fußgänger, Radfahrer und Autofahrer den Straßenverkehr anders wahrnehmen und sich entsprechend verschieden verhalten³. In der Politik sind wir in gewissem Sinne alle ‚Konstruktivisten‘, eine Einsicht, welche den gar nicht so seltenen Dogmatikern nicht in den Kopf will. Die Konstruktionen der politischen Wirklichkeit geschehen

³ Man kennt das Phänomen, dass dieselbe Person, wenn hinter dem Steuer eines Autos, auf die frechen Fußgänger schimpft und als Fußgänger über die rücksichtslosen Autofahrer. Wenn man ehrlich ist, kennt man es ja sogar von sich selbst.

allerdings nicht willkürlich. Sie können auch nicht beliebig ausgestaltet werden, das ließe sie früher oder später in sich zusammenfallen. Ihre Bauelemente - Erfahrungen, Interessen und Werte – und die zeitlich-räumlichen Baubedingungen verändern sich, manche nur geringfügig über sehr lange Fristen, andere wiederum auf gut vorhersehbare Weise stetig, manche schließlich auch überraschend und schubweise.

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

1.2 Kontinuität

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

Diese These besagt: Die Westpolitik Konrad Adenauers, kombiniert mit der Ostpolitik Willy Brandts und der in der politischen Elite und der Bevölkerung fest verankerten Zivilmacht-Orientierung bildet nach wie vor die feste Grundlage deutscher Außenpolitik und brauchte nach dem 3. Oktober 1990 auch nicht verändert zu werden. Wer immer etwas zu ändern versucht hat, etwa Bundeskanzler Schröder mit seiner Distanzierung von der Nah-Ost-Politik der Vereinigten Staaten, handelt sich und Deutschland letztlich nur Schwierigkeiten ein.

Gestützt wird die Wahrnehmung der Anhänger dieser These durch eine eigentümliche Erinnerung. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Außenpolitik gibt es eine Kursänderung, welche den Zeitgenossen seinerzeit als harscher Bruch erschien und von manchen, wenn auch nicht von allen Protagonisten auch genau so verstanden wurde. Das war die neue Ost- und Deutschlandpolitik, die nach mehreren Jahren der öffentlichen politischen Auseinandersetzungen von der sozial-liberalen Koalitionsregierung, die 1969 ins Amt kam, durchgesetzt wurde.

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

Zu dieser Erfahrung plus Überraschung gesellte sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das in der Innenpolitik weit verbreitete Streben, sich ankündigende politische Veränderungen lieber

nicht ungeschminkt zur Kenntnis zu nehmen und sie erst einmal auf der Agenda nach hinten zu schieben - aus Furcht, es könnten sich Verluste ergeben. Außerdem gehörte es zu den Pflichtübungen deutscher Politiker, wenn sie sich nach der Vereinigung im Ausland befanden oder mit ausländischen Politikern sprachen, die Kontinuität deutscher Außenpolitik zu betonen. Berechenbarkeit, Zurückhaltung, Verantwortlichkeit, multilaterale Konsensorientierung, keine Rückkehr zur deutschen „Machtpolitik“, keine Alleingänge, ein europäisiertes Deutschland, dies waren immer wieder neu heraufbeschworene Schlüsselbegriffe, die für die künftige Außenpolitik Deutschlands ihre Gültigkeit beibehalten oder sogar noch verstärken sollten. Aufmerksamen Beobachtern entging jedoch nicht, dass der deutsche Multilateralismus, die Flagge auf unserem außenpolitischen Container, „sich im Laufe des letzten Jahrzehnts spürbar geändert“ hat und „dass diese Diskursverschiebung unter dem Deckmantel der Kontinuitätsrhetorik stattfindet“ (Baumann 2005: 100). Die Kontinuität ist sozusagen auch nicht mehr das, was sie früher einmal war. Unter den geänderten weltpolitischen Bedingungen geht es nun einmal nicht anders.

1.3 Innen- und Außenpolitik

In der Perspektive von Ernst-Otto Czempiel (1999) gehören eine Menge Begriffe und Konzepte, mit denen hier umgegangen wird, zum alten Eisen. Nationale Interessen, traditionelle Realpolitik, Staatsräson, ja selbst Außenpolitik sind für ihn nicht mehr zeitgemäß. Statt von Außenpolitik möchte er lieber zungenbrecherisch von „internationalisierender Politik“ sprechen. Sie besteht für ihn aus einem komplexen Gemisch: innenpolitisch motivierte Handlungen des politischen Systems über seine Grenzen hinaus in das internationale Umfeld, von zivilgesellschaftlichen Akteuren orchestrierter innenpolitischer Druck auf die Außenpolitik des eigenen Staates oder anderer Staaten, internationale Organisationen und Regime. Grenzüberschreitende Handlungen nicht-staatlicher Akteure verändern und relativieren die außenpolitische Gestaltungsmacht der Regierungen ebenso, wie diese außenpolitische Entscheidungen mittels eines medialen *blow-up*-Effekts innenpolitisch nutzbar machen können.

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

Der höhere Stellenwert innen- und gesellschaftspolitischer Diskurse für die Regierungsentscheidungen in der Außenpolitik muss allerdings nicht unbedingt wie bei Czempiel mit einer langfristig wirksamen Veränderung internationaler Politik schlechthin erklärt werden. So konstatiert auch Franz-Josef Meiers (2006: 353) für Deutschland eine Vermengung innen- und außenpolitischer Handlungssphären, aber er deutet dies als eine „Rückkehr der Innenpolitik in die Außenpolitik“. Für ihn handelt es sich also um eine Konsequenz der Vereinigung Deutschlands 1990: Das vereinte Deutschland übernehme nun nicht mehr reflexartige Anforderungen und Erwartungen des externen Umfeldes.

Vielleicht sollten wir etwas vorsichtiger formulieren: Außenpolitische Entscheidungen der Bundesregierungen sind heute grundsätzlich weniger stark von solchen Anforderungen und Erwartungen beeinflusst als früher, man kann sich ihnen leichter entziehen oder andere Ziele dagegenstellen. Zugleich ist die Bedeutung von innenpolitischen Prioritäten und gesellschaftlichen Diskursen für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß hierzulande angestiegen.

2. Die Tradition des Sowohl-Als auch

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

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

Aber das bedeutete nur eine Verschiebung der Sowohl-Als auch-Perspektive. Sehr früh schon in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wird erkennbar, dass die zwei Kreise der festen und sich politisch immer weiter verstärkenden Westintegration nicht immer ganz einfach in Übereinstimmung zu halten sind. Und so wird die Notwendigkeit, die Balance zwischen (West-) Europa und Amerika, zwischen „gaullistischen“ und „atlantischen“ Prioritäten zu einer strukturellen Hauptaufgabe der westdeutschen Diplomatie in den vier Jahrzehnten deutscher Teilung im Kalten Krieg und den Jahren der Ost-West-Entspannung.

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

3. Veränderte Rahmenbedingungen

Noch der theoretisch ambitionierte, ein wenig schematische Versuch einer Arbeitsgruppe um Volker Rittberger, die innere Verfassung der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung anhand von Fallstudien kenntlich zu machen, kommt zu dem Ergebnis, „continuity prevails in post-unification Germany's foreign policy“ (Rittberger 2001: 325). In der Sicht der Autoren wird für die von ihnen konstatierte Kontinuität der Sachverhalt verantwortlich gemacht, dass es dieselben sozialen Normen seien, welche die deutsche Außenpolitik vor wie nach der Vereinigung entscheidend bestimmen. Gemeint sind damit Normen wie der Schutz der

Menschenrechte, Demokratisierung, die Ersetzung von nationalstaatlicher Macht durch internationales Recht, die „Zivilisierung“, d. h. Entmilitarisierung internationaler Politik und Hilfe für die Menschen in den Armutregionen der Welt.

Mit dem Einfluss von sozialen Normen auf die Außenpolitik hat es allerdings eine besondere Bewandnis: *Erstens* kann man ihn leichter behaupten als nachweisen und *zweitens* können dieselben sozialen Normen in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Verhaltensweise zur Folge haben. Das Ende des Ost-West-Konflikts brachte einen tiefgreifenden strukturellen Wandel des internationalen Systems mit sich oder beschleunigte ihn dramatisch. Die hervorstechenden Züge dieses Wandels lassen sich so zusammenfassen:

- Die durch die gegenseitige nukleare Abschreckung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten stabilisierte Bipolarität des internationalen Systems hat einer unübersichtlichen und wenig ausgeprägten, ziemlich asymmetrischen Multipolarität Platz gemacht.
- Der Prozess einer wenn auch nicht gleichmäßig dichter werdenden globalen Vernetzung von immer mehr Menschen in ihren Arbeits- und Freizeitbeziehungen sowie über Migration (freiwillig oder erzwungen) und immer mehr Sachfeldern in Politik, Wirtschaft und Kultur (gemeinhin *Globalisierung* genannt) erweitert den Handlungshorizont der Staaten, ohne ihre Handlungsmöglichkeiten in gleicher Weise zu vergrößern.
- Internationale Organisationen und internationale Regime zur Regelung und Supervision von Problemen mit potentiell globaler Reichweite sowie nicht-staatliche Akteure mit jeweils eigenen Interessen und Zielen ergänzen den herkömmlichen, vornehmlich aus Staaten bestehenden Kreis der Akteure internationaler Politik.
- Konflikte, die zwischen und vor allem mehr und mehr innerhalb von Staaten zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen, können leichter und rascher horizontal eskalieren. Das Spektrum der Konfliktmotive reicht von ethnischem und religiösem Emanzipationsstreben bis zu kriminellen Machenschaften in politischer Gestalt
- Die internationale Ordnung ist durch all diese Entwicklungen in einem Moment fragiler geworden, wo ihre Stabilität besonders gefragt ist, um Risiken und Gefahren für ganze Makro-Regionen oder sogar die Menschheit insgesamt zu entschärfen bzw. abzuwehren.

Ohne daraus eine exklusive theoretische Lehre machen zu wollen – es ist doch mehr als nur oberflächlich plausibel, dass solch dramatische Veränderung in den Strukturen des internationalen Systems entsprechende Veränderungen in der Politik staatlicher (und anderer) Akteure zur Folge haben. Und so hat sich, nicht über Nacht, aber, insgesamt gesehen, doch recht zügig denn auch der Katalog von Anforderungen und Erwartungen, die andere Akteure an die deutsche Außenpolitik herantragen, gründlich verändert. Ebenso hat es die deutsche Interessenlage verändert. Schon allein wegen dieses veränderten Zusammenhangs, in den sich deutsche Außenpolitik nach 1990 gestellt fand, hat schon zu der Zeit, als das fast überall akzeptierte Kenn- und Schlüsselwort für sie noch *Kontinuität* hieß, die Vermutung nahegelegen, dass unter diesem Etikett eben doch eine Reihe von Kursänderungen unumgänglich wären und eingeleitet werden müssten. Da man dafür aber Zeit brauchte und überhaupt den schubartigen Wandel des internationalen Systems von 1990/91 zu verkraften hatte, waren die meisten Beobachter der deutschen Außenpolitik erst einmal damit zufrieden.

4. Europa nolens volens

Diese Kapitelüberschrift klingt defensiv und ein bisschen resignativ. So ist sie aber nicht gemeint. Aus welchem Blickwinkel man die deutsche Geschichte der letzten drei, vier Jahrhunderte auch betrachtet, sie war schon immer in besonders starkem Maße in einen europäischen Kontext eingebettet. Die „deutsche Frage“ für Deutschlands Nachbarn hieß lange: Wie stark darf Deutschland allenfalls werden, um nicht zur kontinentalen Vormacht zu werden? Auch am Ende des 20. Jahrhunderts, im Zusammenhang mit der Vereinigung Deutschlands, kam diese Frage wieder hoch. Einerseits ist das verständlich. Andererseits ist die Fragestellung selbst zu einem

guten Teil obsolet geworden, weil die Integration Europas schon längst so weit fortgeschritten ist, dass inner-kontinentale Vorherrschafts-Strukturen wie im 19. und 20. Jahrhundert nicht mehr vorkommen. Das Projekt der Europäisierung nationalstaatlicher Politiken hat sich auch schon seit längerem von einer seiner wichtigsten Aufgaben der frühen Jahre emanzipiert, nämlich die Bundesrepublik Deutschland unter Kontrolle zu halten. Stattdessen hat es im Kontext der Ost-West-Auseinandersetzung die Effizienz- und Legitimitäts-Vorteile des Westens zur Geltung gebracht und war ziemlich erfolgreich. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts⁴ haben die Integrationskräfte auch deshalb nicht nachgelassen, weil in der jetzt an Dynamik zunehmenden Globalisierung nur die Europäisierung ihrer Ressourcen den europäischen Staaten die Chance bot, weltpolitisch und weltökonomisch mitzuhalten.

Die Europäische Union befindet sich allerdings nicht auf dem Weg zu einem „Quasi-Bundesstaat Europa“, und Hans-Peter Schwarz (2005: 272ff) hat mit seiner Kritik an dem visionären Überschwang der rot-grünen Bundesregierung völlig recht⁵. Davon ist nach dem Scheitern des erstens Anlaufs, für die Union eine Art Verfassung zu erarbeiten und einzuführen, ohnehin nicht sehr viel übriggeblieben, möglicherweise aber in Deutschland immer noch zu viel.

Die Beobachtung von Marika Lerch (2004: 273), das Gewicht der Europäischen Union nehme in der Weltpolitik unübersehbar zu, ist vielleicht ein bisschen zu optimistisch formuliert. Jedoch darf die relativ schwache Vorstellung Europas in der Frage des Irak-Krieges 2002/2003 nicht die Sicht auf eine ganze Reihe langsamer, indes vielversprechender Entwicklungen verdecken⁶. Für die deutsche Außenpolitik und die Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Grunde keine sinnvolle Alternative zu einer europäischen Vergemeinschaftungspolitik auf möglichst vielen Politikfeldern, nicht zuletzt auch dem der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Es kommt dabei allerdings sehr darauf an, wie diese Option umgesetzt wird. Aber klar ist, dass jede andere Option nicht annähernd die Möglichkeiten bietet, eigene (nationale) Interessen und Zielvorstellungen zu verwirklichen. Europa *nolens volens* heißt also, und wer will, mag hier auch wieder ein wenig die Sowohl-Als auch-Strategie durchschimmern sehen, dass deutsche Beiträge zur Weltordnungspolitik am besten auf dem europäischen Gleis zu Geltung gebracht werden. Europapolitik ist für Deutschland aus doppeltem Grund von erster Priorität. *Erstens* geht es darin um die angemessene Ausgestaltung des Akteurs Europa und *zweitens* um die gemeinsamen Interessen in der Weltpolitik sowie um eine durch die Gemeinsamkeit mit anderen europäischen Staaten gewichtigere Weltordnungspolitik.

5. Arbeitsteilung und Augenhöhe

In der Politik stimmt die semantische Logik nicht immer. Wenn hier die Sowohl-Als auch-Perspektive der deutschen Außenpolitik kritisiert wird, dann soll das keineswegs als ein Plädoyer für eine Entweder-Oder-Perspektive missverstanden werden. Die Europapolitik und die Amerikapolitik der Bundesrepublik lassen sich nicht immer gut balancieren und in Übereinstimmung miteinander bringen. Aber das heißt überhaupt nicht, dass die Entscheidung für die Europapolitik im eben definierten Sinne als vorrangig zugleich eine Vernachlässigung der Amerikapolitik impliziert. Einer „Emanzipation“ von Amerika, wie Egon Bahr (1998: 43) *se* gefordert hat, bedarf es nicht. Nicht nur bestehen enge Wirtschaftsbeziehungen über den

⁴ Manche neorealistischen Beobachter der europäischen Integration hielten das Ende des Ost-West-Konflikts für den Zeitpunkt, von dem ab der Schwung der Europäisierung nachlassen würde und eine Art Dekomposition der Europäischen Union einsetzen könnte. Das wurde ihnen allerdings nicht unbedingt von der neorealistischen Theorie nahegelegt, sondern beruhte auf ungenauer Beobachtung. Vgl. z. B. den ansonsten sehr anregenden Aufsatz über das künftige Europa von John Mearsheimer (1990: 47): „Without a common Soviet threat and without the American night watchman, Western European states will begin viewing each other with greater fear and suspicion, as they did for centuries before the onset of the Cold War.“

⁵ Genauer gezielt, träfe diese Kritik allerdings vornehmlich den Außenminister Fischer. Bundeskanzler Schröder blieb solch visionärer Überschwang eher fremd.

⁶ Das hübsche Bonmot von dem „alten“ vs. dem „neuen“ Europa, das dem amerikanischen Verteidigungsminister einfiel, hat sicherlich *à la longue* auch das Seine dazu beigetragen, solche Integrationsfortschritte zu befördern.

Atlantik hinweg, nicht nur ist für Europa ebenso wie für Amerika die weitere Existenz transatlantischer Sicherheitsinstitutionen überaus vorteilhaft, auch bei den weltpolitischen Ordnungsvorstellungen gibt es trotz einer Reihe von Divergenzen und Konkurrenzen zwischen Europa und Amerika und insbesondere auch zwischen Deutschland und Amerika mehr Übereinstimmungen als mit so gut wie jedem anderen Akteur.

Seit ein paar Jahren werden im öffentlichen Diskurs auf beiden Seiten des Atlantiks gerne anderslautende Aussagen formuliert. Zuweilen mischt sich in die Urteile drüben ein anti-europäischer und in die Urteile hier ein antiamerikanischer Affekt ein. Dies muss man gewiss ernst nehmen, aber mehr als Symptom für ein Kommunikationsdefizit und nicht so sehr als Symptom für einen „fundamentalen Konflikt über das Verständnis internationaler Politik“ (Jaraus, Geyer 2005: 225) zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland (oder Europa).

Für Gregor Schöllgen (2003: 159) geht die „transatlantische Epoche“ zu Ende. Wenn man darunter eine besonders harmonische Epoche versteht, in welcher der wohlwollende Hegemon in Washington die Bundesrepublik Deutschland sozusagen ganz nach eigenen Vorstellungen schuf und an langer Leine sich entwickeln ließ, dann mag das richtig sein. Aber davon konnte eigentlich nie ernsthaft die Rede sein. Das internationale System umfasst im Zeichen der Globalisierung derart viele unterschiedliche Akteure mit zum Teil gegenläufigen Interessen, es ist von derart vielen und schrecklichen Gewaltkonflikten gekennzeichnet, die fast allesamt in die westlichen Gesellschaften überschwappen können, dass auch fürderhin eine enge transatlantische Kooperation im Interesse der Vereinigten Staaten und der europäischen Staaten wichtig, ja unabdingbar ist.

Freilich wird es nur eine sinnvolle Fortsetzung der „transatlantischen Epoche“ geben, wenn die gegenseitigen Beziehungen gründlich renoviert werden und die unterschiedlichen Lagebeurteilungen und Politik-Stile neu aufeinander abgestimmt werden. Solche Abstimmung läuft, wenn sie erfolgreich sein will, nicht auf eine Leugnung oder Wegdefinition der Unterschiede hinaus, sondern auf deren Anerkennung. Den etwas zu pfiffigen Vorschlag für eine transatlantische Arbeitsteilung, den Egon Bahr (2003b) vorgebracht hat, darf man allerdings getrost ignorieren: Die Amerikaner machen den Krieg und die Europäer bauen dann am Frieden. So nicht. Aber eine gewisse Komplementarität von Friedfertigkeit und Machteinsatz, von *hard power* und *soft power* ist nötig. Aber es muss auf beiden Seiten des Atlantiks diese Mixtur geben.

6. Gestalterischer Multilateralismus

Manche Autoren, insbesondere solche, die an dem Konzept der „Zivilmacht Deutschland“ hängen, sehen in den Entwicklungen der deutschen Außenpolitik der letzten Jahre nur kleinere Anpassungen (z. B. Behrens 2005: 138). Andere meinen, in genau diesem Zeitraum sei Deutschland „wieder zu einem Akteur mit dem Potenzial einer europäischen Großmacht“ aufgestiegen (Schöllgen 2003: 29) und der „deutsche Weg“ sei selbstverständlich und normal (Bahr 2003a). Aus wiederum anderer Perspektive hat sich Deutschland außenpolitisch ins Abseits begeben und das „Zivilmacht“-Konzept in vielen Punkten durchlöchert (Mauß 2003; 15 f).

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

Diese Rahmenbedingungen legen der deutschen Außenpolitik nahe, der europäischen Vergemeinschaftung die höchste Priorität beizumessen. Womit gemeint ist: Deutschland sollte eine gestalterische Rolle bei der institutionellen Verfestigung der Europäischen Union

akzeptieren und diese so spielen, dass die unterschiedlichen Vorstellungen in Europa über die Form der Gemeinschaftspolitik auf einen Nenner gebracht werden können. Wie man es nicht machen darf, haben wir alle vor Augen – der Verfassungskonvent hat mit viel Tamtam ein Dokument zustande gebracht, dessen Scheitern bereits beim ersten Blick auf seinen Text deutlich war. Eine handlungsfähigere Europäische Union wird die Sicherheits- und die ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder, aber auch ihre gemeinsame Konzeption von Demokratie und Menschenrechten handlungsmächtiger vertreten können.

Die transatlantischen Beziehungen werden sich dann, bei allen Differenzen zu den Vereinigten Staaten, nicht verschlechtern, sondern sie werden sich verbessern können, weil es im Vergleich zu anderen Staaten viel mehr Übereinstimmungen von Interessen zwischen Amerika und Europa gibt – insofern gewiss immer noch angemessen gekennzeichnet als eine einzige Makro-Region, der Westen.

Deutschland kann, aus materiellem und geistigem Ressourcenmangel, eine Reihe fälliger außenpolitischer Entscheidungen zu vermeiden trachten und eine Außenpolitik mit geringem Profil betreiben. Dann allerdings darf es auch keinerlei Ansprüche auf Mitgestaltung der Weltpolitik erheben. Das ist, wenn man so will, die Pluto-Option: zwar eine größere Macht, aber letztlich doch ohne einen eigenen Weg. Viel erreichen lässt sich mit dieser Option nicht.

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

Literatur

Bach, Jonathan P. G. (1999): *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*. Münster: LIT-Verlag.

Bahr Egon (2003a): *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*. Stuttgart: Karl Blessing.

Bahr, Egon (2003b): "Krieg und Frieden", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. 12. 2003.

Bahr, Egon (1998): *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*. Stuttgart: Karl Blessing.

Baumann, Rainer (2005): „Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Verschiebungen im außenpolitischen Diskurs in den 1990er Jahren“, in: Cornelia Ulbert / Christoph Weller (Hg.), *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-125.

Behrens, Kai (2005): *Prioritätenwechsel in der deutschen Außenpolitik? Berlin, Paris, Washington – das strategische Dreieck der deutschen Außenpolitik nach dem 11. September 2001*. Frankfurt/M.: Peter Lang.

Czempiel, Ernst-Otto (1999): *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.

Fischer, Joschka (2005): *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

- Giersch, Carsten (1998): *Konfliktregulierungen in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*. Baden-Baden: Nomos.
- Hacke, Christian (2006): „Mehr Bismarck, weniger Habermas. Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?“ *Internationale Politik*, 61 (6), 68-76.
- Hacke, Christian (2005): „Was bleibt von der rot-grünen Außenpolitik?“ *Neue Zürcher Zeitung* 15. 6. 2005.
- Hubel, Helmut (2005): „Deutsche Außenpolitik nach ‚Rot-Grün‘“, in: Stephan Böckenförde (Hg.): *Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen-Perspektiven-Empfehlungen*. Dresden: TUD press, . 65-71.
- Jarausch, Konrad H. Geyer, Michael (2005): *Zerbrochener Spiegel. Deutsche Geschichten im 20. Jahrhundert*. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Kagan, Robert (2002): “Power and Weakness”, http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html. Zugriff: 29.09.2006.
- Knelangen, Wilhelm (2005): „Die neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N° 38-39/2005, 24-30.
- Krell, Gert (2000): *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Krieger, Wolfgang (1990). „Der mangelnde Nachwuchs im Berufsfeld ‚Internationale Beziehungen. Ein Defizit bildungspolitischer Bildungspolitik“, *Europa-Archiv*, 45 (9), 311-318.
- Krüger, Peter (2006): *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lerch, Marika (2004): *Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lindstrom, Gustav (Hg.) (2003): *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*. Paris: Institute for Security Studies.
- Martens, Stephan (2005): „Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N° 38/39/2005, 24-30.
- Mauß, Hans W. (2003): “Deutschland auf Abwegen?” in: Hanns Mauß, Sebastian Harnisch, Constantin Grund (Hg.): *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*. Baden-Baden: Nomos, 7-18.
- Mearsheimer, John J. (1990): „Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War“, in: *International Security*, 15 (1), 5-56.
- Meiers, Franz-Josef (2006): *Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000*. Paderborn: F. Schöningh.
- Pond, Elizabeth (2004): *Friendly Fire. The Near-Death of the Transatlantic Alliance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Ross, Jan (2006): „Welterklärer, verzweifelt gesucht“, in: *Die ZEIT*, 24.8.2006.

Rittberger, Volker (Hg.) (2001): *German foreign policy since unification. Theories and case studies*. Manchester: Manchester University Press.

Schmalz, Uwe (2004): *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schöllgen, Gregor (2003): *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*. München: Propyläen.

Schwarz, Hans-Peter (2005): *Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*. Berlin: Propyläen.

Varwick, Johannes (2004): „Vom Partner zum Rivalen? Die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen“, in: Hans-Georg Ehrhart / Burkard Schmitt (Hg.): *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*. Baden-Baden: Nomos, 146-159.

von Thadden, Rudolf / Escudier, Alexandre (Hg.) (2004): *Amerika und Europa – Mars und Venus. Das Bild Amerikas in Europa*. Göttingen: Wallstein.