

**STRATEGIE** / Im Kosovo an vorderster Front kämpfen, im Irak die Arme verschränken: Der deutschen Außenpolitik fehlt die langfristige Orientierung

## Schluss mit Durchwursteln

*Der Kanzler sieht die Bundesrepublik als „große Macht“. Sein grüner Außenminister folgt dem Leitbild der „selbstbewussten Zivilmacht“. Beide aber haben nicht die Mittel, ihren Anspruch zu verwirklichen.*

von GUNTHER HELLMANN

Im dreizehnten Jahr nach der Vereinigung prägen nicht blühende, sondern krisengeschüttelte Landschaften die innen- und außenpolitische Landkarte Deutschlands. In der Innenpolitik ist das Krisenbewusstsein mittlerweile so stark ausgeprägt, dass sich die wichtigsten politischen Kräfte nicht nur über die Notwendigkeit, sondern auch über die Richtung grundlegender Strukturreformen verständigt haben. In der Außenpolitik ist ein vergleichbares Krisenbewusstsein bestenfalls in engen Zirkeln der außenpolitischen Elite und selbst dort zumeist nur in Ansätzen beobachtbar. Das deutsch-amerikanische Zerwürfnis über einen Krieg gegen Saddam Husseins Irak ist das Symptom dieser außenpolitischen Krise. Die Ursachen reichen allerdings tiefer und die Folgen weiter.

Die Staatsräson der Bonner Republik basierte auf der Überzeugung, dass im Nachkriegseuropa die doppelte Aufgabe, Sicherheit für und vor Deutschland zu gewährleisten, nur dann zu lösen war, wenn es gelang, sowohl mit den USA (Nato) als auch mit Frankreich (EG/EU) engste Beziehungen aufrechtzuerhalten. Die erfolgreiche Lösung dieser Aufgabe war der Kern der Erfolgsgeschichte Bonner Außenpolitik. Diese beiden Säulen Bonner Erfolgs haben in den vergangenen Jahren jedoch just im selben Moment (wenn auch aus unterschiedlichen Gründen) zu wanken begonnen: die deutsch-französische, weil die Deutschen zunehmend einen hervorgehobenen Rang in der europäischen Machthierarchie einklagten und in sichtbaren Vorteilen auch gegenüber Frankreich honoriert sehen wollten – Vorteile, die die französische Regierung bestenfalls in begrenztem Maße zugestehen wollte. Dass der deutsch-französische Pfeiler trotz mancher Versuchungen auf beiden Seiten alles in allem noch immer trägt, hängt im Wesentlichen mit drei Faktoren zusammen; einer seit mehreren Jahrzehnten eingespielten Kooperationspraxis, einer gemeinsam empfundenen Herausforderung durch die USA und dem (teilweise widerwilligen) Verzicht der Regierung Schröder auf die Durchsetzung deutscher Forderungen (wie während der EU-Gipfeltreffen in Berlin Anfang 1999 und in Nizza Ende 2000).

Der deutsch-amerikanische Pfeiler wankt, weil die Terroranschläge des 11. September 2001 sowohl den bereits zuvor beobachtbaren Hang der Regierung von George W. Bush zu unilateralem Vorgehen deutlich verstärkt wie auch das Selbstbehauptungsinteresse wichtiger europäischer Verbündeter der USA beflügelt haben. Dies gilt insbesondere für



### Verlag

Der Beitrag erscheint ungekürzt in der September-Ausgabe der Zeitschrift „Internationale Politik“ unter dem Titel „Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik“ S. 39-50.

Deutschland, das mit seiner traditionellen Betonung des Multilateralismus und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen immer stärker den paradigmatischen Gegenpol zu den USA markiert. Kurzum: So sehr Deutschland und die USA auch die Rhetorik der „Partnerschaft in der Führung“ (George Bush sen., 1989-93) pflegen mögen, wenn es um klassische machtpolitische Vorteile geht, müssen sich die Deutschen diese mit den üblichen harten Bandagen erkämpfen – wenn sie sie denn wollen. Der Bundeskanzler hat sich in dieser Hinsicht als gelehriger Schüler erwiesen: Wenn man, so fasste er eine dieser machtpolitischen Lehren zu Beginn seines uneingeschränkten Neins in der Irak-Krise zusammen, „Respekt auch bei den Partnern“ finden wolle, sei „Leisetreterei bei der Vertretung der eigenen Interessen“ fehl am Platze.

### **Alte Orientierungsmuster taugen nicht mehr**

Erschwerend kommt hinzu, dass sich heute nicht nur die bilateralen Beziehungen Deutschlands zu den beiden traditionell wichtigsten Verbündeten schwieriger gestalten, sondern auch deren Beziehungen untereinander. In dem Maße, in dem sich die imperialen Ambitionen der Regierung Bush verstärkten, ließen auch die Franzosen ihren antihegemonialen Instinkten freien Lauf. Im Vorfeld des Irak-Krieges bündelten sich diese weit reichenden Veränderungen in einer radikalen Abkehr der Regierung Bush von der traditionellen Europa-Politik der USA wie auch in einer bislang einzigartigen Gegenmachtbildung der Deutschen und der Franzosen gegen die USA. Eine Folge dieser Entwicklung besteht darin, dass die alte Leitformel Bonner Außenpolitik, wonach es Situationen zu vermeiden gilt, in denen man sich zwischen Paris (EU) und Washington (Nato) im Sinne eines Entweder-oder entscheiden muss, immer schwieriger umzusetzen ist. Sowohl die amerikanische als auch die französische Regierung fordern von Deutschland loyale Partnerschaft – und beide mit einem gewissen Recht. Das Sowohl-als-auch der früheren deutschen Außenpolitik könnte sich daher zunehmend als ein Weder-noch entpuppen – gleichsam ein „deutscher Weg“ wider Willen.

Die erschwerten internationalen Rahmenbedingungen treffen auf ein Deutschland, das in den letzten Jahren einen wachsenden Gestaltungsanspruch formuliert. Dieser äußert sich in zwei konkurrierenden Leitbildern, die man (vereinfachend) jeweils mit der Person des gegenwärtigen Bundeskanzlers und seines Außenministers identifizieren könnte. Das Leitbild der „normalen Nation“, zu dessen Leitfigur Gerhard Schröder geworden ist, sieht Deutschland als „große Macht“, der das Recht zusteht, ihre nationalen Interessen genauso durchzusetzen, „wie die anderen das auch machen“. Es legt nahe, diese nationalen Interessen am Kriterium der Macht- und Einflusststeigerung zu orientieren und konsequent, das heißt notfalls auch gegen den Willen anderer Staaten, durchzusetzen. „Sonderwegen“ wird (wie während des Kosovo-Krieges) zwar eine Absage erteilt, wenn sie der Vorstellung zuwiderlaufen, dass Deutschland als normaler Verbündeter Verantwortung übernehmen sollte. Ein „deutscher Weg“ ist aber wieder salonfähig, wenn man damit international als Friedensbote an Statur oder gar innenpolitisch Wahlen gewinnen kann.

### **Unterschiedliche Lehren aus der Bonner Republik**

Dass „Scheckbuchdiplomatie“ für die Anhänger dieser Denkschule zum Schimpfwort geriet und sich gleichzeitig die Notwendigkeit aufdrängte, „den militärischen Aspekt zu enttabuisieren“, war nicht nur der angespannten Kassenlage geschuldet, sondern auch im Hinblick auf ein übergreifendes außenpolitisches „Normalisierungs“-Programm in zweierlei Hinsicht konzeptionell schlüssig. Zum einen erwies sich die Entsendung der Bundeswehr insgesamt als kostengünstiger als jene 17 Milliarden D-Mark Tributzahlungen, die während des Kuwait-Krieges 1990/91 für die militärische Enthaltensamkeit der Deutschen an die USA entrichtet werden mussten. Zum andern gilt den Fürsprechern der „normalen Nation“ die Entsendung von Soldaten im Vergleich zu finanziellen Hilfs- oder Wiederaufbauprogrammen noch immer als prestigeträchtiger, zumal die (Groß-)Machtkalkulationen seit den ersten Balkan-Kriegen der neunziger Jahre

wieder verstärkt in dieser traditionellen Währung der internationalen Politik angestellt werden.

Der gelegentliche Verzicht auf die Entsendung von Soldaten – wie ihn der Bundeskanzler in der Irak-Krise formulierte, als er den Einsatz der Bundeswehr selbst für den Fall eines UN-Mandats definitiv ausschloss – gilt genauso als Ausdruck dieser neuen Normalität wie die Forderung Schröders, dass der UN-Sicherheitsrat „repräsentativer“ werden und Deutschland „bei einer Erweiterung des Kreises der ständigen Mitglieder“ berücksichtigt werden müsse. Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass der Kanzler seine „kreativste politische Tat“ darin sieht, Deutschland im „differenzierten“ Umgang mit dem militärischen Instrument „außenpolitisch erwachsener gemacht“ und dabei „mit den Traditionen der alten Bundesrepublik in der Außen- und Sicherheitspolitik gebrochen“ zu haben.

Auch das alternative Leitbild einer „selbstbewussten Zivilmacht“ formuliert einen gewachsenen Gestaltungsanspruch. Es übersetzt diesen aber nicht in den Ehrgeiz, ein gleichberechtigtes Mitglied im Kreis traditioneller Großmächte zu werden. Vielmehr formuliert es die – recht ambitionierte – Vorstellung, dass ein Konzert ziviler und demokratischer Großmächte, die sich internationalen Spielregeln unterwerfen und weitestgehend über internationale Institutionen agieren, an die Stelle des traditionellen Machtspiels der Großmächte treten sollte. In diesem Sinne extrapoliert und adaptiert es die Lehren der Bonner Republik für das veränderte internationale Umfeld Deutschlands.

Natürlich sehen auch die Zivilmachtanhänger die Notwendigkeit für Frieden schaffende beziehungsweise Frieden bewahrende militärische Einsätze. Bundeswehreinsetze als Vehikel zur (Wieder-)Erlangung eines „normalen“ Großmachtstatus erscheinen ihnen aber entbehrlich, weil Deutschland, wie Joschka Fischer, der Protagonist dieser Leitbildalternative, bereits Mitte der neunziger Jahre formulierte, „auch ohne Weltpolitik und Out-of-area-Einsätze über Jahrzehnte hinweg voll bündnisfähig und ein allseits geachtetes Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft“ war.

Mehr noch, in dem Maße, in dem eine „erneute ‚Vermachtung‘ der deutschen Politik“ betrieben würde, würde auch die Gefahr steigen, dass „eine der größten Errungenschaften der Nachkriegszeit“ unterminiert wird – der „Bruch mit der preußisch-deutschen Machtstaatstradition und die Konzentration des demokratischen Deutschlands auf die zivile Politik“. Fischers Horrorszenerario einer solchen Entwicklung gipfelt in einer „Hegemonie des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen“ – einer Entwicklung, die bei Deutschlands Nachbarn „Furcht, Misstrauen und mehr oder weniger verdeckte Eindämmungsbemühungen“ auslösen würde.

Wollte man die gegenwärtige außenpolitische Diskurslandschaft Deutschlands vermessen, käme man nicht umhin, der Normalisierungsdenkschule beträchtliche Geländegewinne zu attestieren. Nicht zu übersehen ist allerdings auch, dass die Zivilmachtanhänger ihre Stärke aus einem unschätzbaren Vorteil ziehen: Sie können nahtlos an die Erfolgsgeschichte der Methode des Souveränitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht in der Bonner Republik anknüpfen.

Eine vergleichbare Trumpfkarte können die Normalisierungsbefürworter nicht vorweisen, denn alle historischen Normalisierungsanalogien geraten unweigerlich in den Machtstaatsstrudel. Der wichtigere Punkt an dieser Stelle ist jedoch, dass sich die beiden Leitbilder bei allen Unterschieden in der Strategie in einem Punkt einig sind: Beide gehen davon aus, dass Deutschlands Einfluss auf die internationalen Beziehungen zu Recht gewachsen ist und auch weiter wachsen sollte.

Diese Gemeinsamkeit wirft allerdings drittens ein grelles Licht auf eine immer deutlicher zutage tretende Kluft zwischen außenpolitischem Gestaltungsanspruch einerseits und verfügbaren Mitteln andererseits. Diese Mittel sind in den vergangenen dreizehn Jahren

deutlich reduziert worden. Verfügten die Ressorts für Verteidigung, Auswärtiges und Entwicklungshilfe im Jahr 1990 noch über einen Anteil von 21,5 Prozent am Bundeshaushalt, so hat sich dieser Wert bis 2003 mit knapp über zwölf Prozent fast halbiert. Der Anteil des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung hingegen stieg im gleichen Zeitraum von 23 auf knapp 36 Prozent.

Eine überzeugende außenpolitische Strategie, die Herausforderungen, Ambitionen und Ressourcen so aufeinander bezieht, dass die unvermeidlichen Spannungen minimiert werden, hat bislang allerdings keine der beiden Denkschulen vorzulegen. Natürlich entstehen Strategien immer unter dem Druck bestimmter Verhältnisse und nicht am Reißbrett. Der Weg des Durchwurstelns, der für die deutsche Politik im Allgemeinen kennzeichnend zu sein scheint, ist daher auch für die Außenpolitik eine allzu nahe liegende Option. Dabei mag das Hü-hott-Basta, das im Brustton tiefster Überzeugung zwischen „normalem“ (Kosovo-)Verbündeten und „deutschem (Irak-)Weg“ locker hin und her changiert, dem Publikum zu Hause sogar imponieren. Der eigenen Glaubwürdigkeit erweist es allerdings einen Bärendienst.

### **Schröder sitzt am längeren Hebel als Fischer**

Eine langfristig an- und offen dargelegte Strategie hat demgegenüber den Vorteil, dass sie nach innen und außen Handlungsfähigkeit und Berechenbarkeit erhöht. Die „Nationale Sicherheitsstrategie“, die jeder amerikanische Präsident jährlich vorlegen muss, hat diese Vorzüge zumindest in formaler Hinsicht. Auch für die deutsche Außenpolitik wäre ein Äquivalent wünschenswert. Die Problemdefinition müsste am Anfang stehen.

Zwei Problemstellungen ragen hervor: die Konsolidierung des europäischen Integrationsprozesses und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus samt seiner gefährlichen Begleiterscheinungen – insbesondere der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Für sich genommen sind dies keineswegs größere sicherheitspolitische Herausforderungen als jene, die während der deutschen Teilung und des Ost-West-Konflikts zu bewältigen waren. Zu ihrer Bewältigung stehen heute allerdings die alten Mechanismen nicht mehr in derselben Weise zur Verfügung.

Das Aufbegehren gegen die Irak-Politik der USA durch jene Nato-Mitglieder, die aufgrund ihres eigenen (Groß-)Machtanspruchs die amerikanische Dominanz als besonders störend empfinden, ist ein klares Indiz dafür, dass die Machtkonkurrenz innerhalb der Allianz zunehmend zu überlagern droht, was als gemeinsame Bedrohung eigentlich einigungsstiftend wirken sollte. Da sowohl die Bedrohungswahrnehmung als auch die Machtfülle und der Machtanspruch der Weltmacht USA historisch beispiellos sind, ist nicht davon auszugehen, dass die USA dem multilateralen Einbindungsansinnen ihrer Verbündeten auf absehbare Zeit entsprechen werden. Da diese allerdings nicht mehr in demselben Maße auf den Schutz durch die USA angewiesen sind wie zu Zeiten der sowjetischen Bedrohung und ihrerseits an Statur im globalen Maßstab gewonnen haben, wird die transatlantische Kooperation strukturell erschwert. Da die USA zumindest in den kommenden zwei Jahrzehnten die Weltpolitik dominieren werden, ist sicher, dass sich die Außenpolitik der wichtigen Staaten noch stärker als früher an ihnen ausrichten wird.

Dies gilt auch für Deutschland. Weil aber die Kooperation mit Frankreich zumindest für das Gelingen des europäischen Integrationsprojekts nicht minder wichtig ist, scheint sich an der Grundkonstellation deutscher Außenpolitik, wie sie auch für die Bonner Republik galt, wenig verändert zu haben: Hauptziel müsste es nach wie vor sein, Situationen zu vermeiden, in denen man sich zwischen Paris oder Washington im Sinne eines Entweder-oder entscheiden muss.

Da sich nun aber sowohl die deutschen Gestaltungsmöglichkeiten als auch der Gestaltungsanspruch gegenüber beiden Partnern in den letzten Jahren deutlich verändert

haben, muss man diese Maxime an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Sie könnte dann in etwa so lauten: Deutsche Außenpolitik muss ein vitales Interesse an möglichst guten französisch-amerikanischen Beziehungen haben. Da diese aufgrund der tief in der jeweiligen politischen Kultur verwurzelten Ambitionen beider Staaten allerdings so lange unter dem Bann der Machtkonkurrenz stehen werden, wie eine einigende gemeinsame Bedrohung nicht am Horizont erscheint (und der internationale Terrorismus stellt diese Bedrohung zumindest derzeit noch nicht dar), wird es für Deutschland umso wichtiger sein, gegenüber beiden eigenständige Akzente zu setzen, die keiner von ihnen völlig ignorieren kann. Da sich Deutschlands Abhängigkeit von beiden seit 1990 merklich verringert hat und gleichzeitig der deutsche Einfluss in der Welt gewachsen ist, kann es sich Berlin heute auch leisten, das frühere Sowohl-als-auch gelegentlich in ein verbindliches Weder-noch zu übersetzen. Für Paris und Washington wird diese Maxime umso leichter verdaulich sein, je überzeugender sie als Ausdruck einer außenpolitischen Leitlinie kommuniziert wird, die die Fundamente der beiden traditionellen Pfeiler deutscher Außenpolitik, der Nato und der EU, stabilisieren soll.

Das außenpolitische Leitbild der „selbstbewussten Zivilmacht“ ist hier dem Leitbild der „normalen Nation“ nicht nur insofern überlegen, als es die schwierige Spagatstellung zwischen Paris und Washington weit überzeugender zum Vorteil Deutschlands auflösen kann, sondern auch dahin gehend, dass die kollektiven außenpolitischen Lernerfahrungen der Deutschen viel leichter an die aktuellen Herausforderungen anschlussfähig sind. Zugespitzt: „Selbstbewusste“ Außenpolitik ist für Deutschland nicht nur aussichtsreicher, sondern auch einfacher als „normale“.

Sie muss deswegen aber noch nicht die wahrscheinlichere sein. Manches spricht dafür, dass die trügerischen Versuchungen nationaler Normalität letzten Endes doch die Oberhand gewinnen könnten. Sowohl Umfragedaten als auch Elitendiskurs signalisieren eine wachsende Empfänglichkeit für den Kurs des Bundeskanzlers. Im Moment schlagen diese aber noch nicht voll auf die Außenpolitik durch, weil mit Fischer und Schröder die beiden wichtigsten Protagonisten konkurrierender Leitbilder in einer prekären außenpolitischen Koalition zusammengeschweißt sind. Die Rollen von Koch und Kellner wechseln zwar häufiger, als dem zunehmend auch außenpolitisch richtlinienkompetent auftretenden Kanzler lieb ist. Da Schröder jedoch am längeren Hebel sitzt, wird sein Einfluss auf die deutsche Außenpolitik – wie bei allen seinen Vorgängern – mit jedem weiteren Amtsjahr steigen.

**Professor Dr. Gunther Hellmann** lehrt seit 1999 Politikwissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

© W. Bertelsmann Verlag