

Einbindungspolitik: Die Strategie für eine deutsche Großmacht in der Bewährung

Gunther Hellmann

Zusammenfassung

Regierung und Opposition sind sich weitgehend einig, dass sich die außenpolitischen Grundorientierungen in den letzten zehn Jahren nicht signifikant verändert haben. Im außenpolitischen Diskurs, in der Art des Auftretens und in Ansätzen auch in der Substanz außenpolitischer Prioritäten zeichnen sich allerdings Verschiebungen ab, die Anlass zur Sorge geben, weil sich Deutschland dadurch in Situationen manövrieren könnte, die gewachsene Beziehungen und Institutionen unterminieren. Die Bewahrung und Fortführung der Bonner Tradition selbstbewusster Einbindungspolitik bietet die beste Gewähr dafür, dass Deutschland weiter prosperiert und die Chance der Harmonisierung ziviler euro-atlantischer Institutionen mit den rudimentären Strukturen globalen Regierens genutzt wird.

Vor mehr als sieben Jahren schrieb Joschka Fischer ein Buch zur „Krise und Zukunft der deutschen Politik“ unter dem bezeichnenden Titel „Risiko Deutschland“. Das Auswärtige Amt fest im Blick, wenn auch noch in großer Entfernung, beschwor Fischer damals seine Landsleute, „keine Rückkehr zu einer militärisch gestützten Außenpolitik zu betreiben.“ Deutschland sei „auch ohne Weltpolitik und *out of area*-Einsätze über Jahrzehnte hinweg voll bündnisfähig und ein allseits geachtetes Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft“ gewesen. Eine „erneute ‚Vermachtung‘ der deutschen Politik, wie sie gegenwärtig allenthalben gefordert wird“, würde „eine der größten Errungenschaften der Nachkriegszeit“ in Frage stellen, „nämlich den Bruch mit der preußisch-deutschen Machtstaatstradition und

die Konzentration des demokratischen Deutschlands auf die zivile Politik.“ Am Horizont schien ihm vor diesem Hintergrund bereits ein Horrorszenario aufzuscheinen: „die Hegemonie des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen“ – eine Entwicklung, die bei Deutschlands Nachbarn „Furcht, Misstrauen und mehr oder weniger verdeckte Eindämmungsbemühungen“ auslösen würde.¹

Für manche ist ein Teil dieser Schreckensvision in den letzten Jahren schon Realität geworden. Die Mehrheit der Experten (einschließlich Fischer) würde dieser Beschreibung heute allerdings widersprechen und sieht die Kontinuität deutscher Außenpolitik überwiegen. Regierung und Opposition sind sich bei allen wahltaktischen Querelen weitgehend einig, dass sich die außenpolitischen Grundorientierungen weder im Vergleich zur Regierung Kohl noch im Vergleich zur Zeit vor der Vereinigung signifikant verändert haben. Die Rede von der Kontinuität verstellt allerdings den Blick darauf, wie viel sich in den letzten zehn Jahren tatsächlich verändert hat.

Im Folgenden werde ich argumentieren, dass die beschwichtigende Rede von der Kontinuität insofern irreführend ist, als sie sich vorwiegend an überkommenen Koordinaten bundesrepublikanischer Außenpolitik orientiert. Diese taugen unter den veränderten Rahmenbedingungen allerdings nur noch bedingt, um die zentralen Merkmale neuer deutscher Außenpolitik auf den Begriff zu bringen. Das alte Vokabular zur Charakterisierung, manchmal auch Idealisierung oder Verteufelung deutscher Außenpolitik greift nicht mehr, weil es Unterscheidungen und Ausschließlichkeiten suggeriert, die den Kern der neuen Lage nicht mehr treffen. Zu behaupten, dass der Kosovo-Einsatz in der Kontinuität bundesrepublikanischer Außenpolitik stehe, weil die Deutschen wie früher auch ausschließlich im multilateralen Rahmen agierten, ignoriert beispielsweise ganz offensichtlich, dass mit diesem Einsatz eine andere wichtige Traditionslinie, die Orientierung am Rollenverständnis einer Zivilmacht, zumindest Schaden genommen hat. Daher werde ich im Folgenden eine alternative Beschreibung neuer deutscher Außenpolitik entwickeln, die gängige Unterscheidungen in Frage stellt und Vermischungen von Begriffen (wie z.B. Großmacht und Zivilmacht, nationalen und nicht-nationalen Interessen, normalem und anormalem Verhalten, selbstbewusstem und bescheidenem Auftreten) vornimmt, die von manchen als inkompatibel angesehen werden. Meine Kernthese lautet, dass sich im

¹Joschka Fischer, Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik, Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1994, S. 229-230.

außenpolitischen Diskurs Deutschlands Verschiebungen abzeichnen, die Anlass zur Sorge geben – der Sorge, dass sich die außenpolitischen Entscheidungsträger Deutschlands durch ungestümes Auftreten, unbedachte Äußerungen und prestigegetriebene Entscheidungen in Situationen manövrieren könnten, die gewachsene Beziehungen unterminieren und multilaterale Institutionen schwächen könnten. Eine solche Entwicklung wäre bedenklich, wenn man davon ausgeht, dass es auch heute noch im deutschen Interesse ist, stabile und zivile euro-atlantische Sicherheits- und Friedensinstitutionen auszubauen und mit den rudimentären Strukturen globalen Regierens zu harmonisieren. Dieses Ziel ist am besten zu erreichen, wenn auch die Berliner Regierungen trotz veränderter innenpolitischer und internationaler Rahmenbedingungen und der damit einhergehenden machtpolitischen Versuchungen am Erfolgsrezept bundesrepublikanischer Einbindungspolitik festhalten.²

Normalisierung als Resozialisierung: Großmacht werden und Zivilmacht bleiben

Von Regierungen wird erwartet, dass sie auf der Grundlage zumindest einigermaßen kohärenter Handlungsprogramme agieren. Außenpolitische Strategien stellen in diesem Sinne eine Konkretisierung außenpolitischer Visionen und Ambitionen dar. Visionen skizzieren erwünschte zukünftige Welten, Ambitionen markieren den Platz, den man selbst in diesen zukünftigen Welten einnehmen bzw. die Rolle, die man spielen will. Der außenpolitische Diskurs in Deutschland hat sich in den letzten Jahren weniger auf erwünschte zukünftige Welten als auf die zukünftige Rolle Deutschlands kapriziert. Zugespitzt gesagt, sorgen sich die außenpolitischen Eliten weniger darum, in welcher Welt Deutschland morgen einen Platz einnehmen sollte, als darum, dass dieser Platz an prominenter Stelle angesiedelt ist.

Außenpolitische Debatten haben daher auch weniger den Charakter einer argumentativen Auseinandersetzung um angemessene außenpolitische Ziele als den Beigeschmack einer kollektiven Bemühung um Identitätsvergewisserung, wer wir sind oder was wir sein wollen.

Im gegenwärtigen außenpolitischen Diskurs lassen sich – stark vereinfacht – drei prominente Typen von Beschreibungen unterscheiden:

² Dieser Beitrag verzichtet weitgehend auf empirische Belege bzw. Illustrationen. Diese finden sich jedoch in anderen Arbeiten des Autors, die unter <http://www.rz.uni-frankfurt.de/fb03/prof/hellmann/> abrufbar sind.

- (1) Die Auffassung, dass Deutschland heute wieder zum Konzert der Großmächte gehört. Die Konnotationen, die dabei mitschwingen, reichen von nüchtern-emotionslosen Analysen in der Tradition eines „realistischen“ Weltbildes bis hin zu Erleichterung oder gar Stolz, dass Deutschland endlich seine „Machtvergessenheit“ aufgegeben hat und sich nunmehr genauso verhält wie andere Großmächte auch.³
- (2) Die spiegelbildliche Auffassung, dass Deutschland schneller, als die größten Pessimisten befürchtet hatten, den Bruch mit der zivilen Tradition der Bonner Republik vollzogen hat und sich nunmehr wie andere Großmächte auch vor allem militärisch zu profilieren sucht.⁴
- (3) Die Auffassung, dass sich im außenpolitischen Verhalten der Deutschen zwar einiges verändert habe, die grundlegende Identität einer „Zivilmacht“ aber nach wie vor am besten beschreibe, was dieses neue Deutschland auszeichne.⁵

Diese drei Beschreibungen der außenpolitischen Rolle Deutschlands weisen beträchtliche Spannungen auf. Sie sind sich aber darin einig, dass wichtige Veränderungen eingetreten sind. Im Folgenden werde ich argumentieren, dass alle drei Sichtweisen treffend und verzerrend zugleich sind. Sie kehren jeweils wichtige Aspekte neuer deutscher Außenpolitik hervor, sind zugleich aber auch deshalb verkürzend, weil sie einzelne Aspekte überzeichnen und Gegensätze konstruieren, die es so nicht geben muss. Wenn man diese vermeintlichen Gegensätze auflöst, dann lässt sich ein vielschichtigeres Bild deutscher Außenpolitik zeichnen. Demzufolge lässt sich Deutschland heute durchaus wieder als „Großmacht“ beschreiben. Die Berliner Republik hat an Gestaltungsfähigkeit gewonnen und durch das gewachsene Gewicht, das ihr mittlerweile in Selbst- wie auch Fremdbeschreibungen attestiert wird, ihren Einfluss auf politische Prozesse in Europa und der Welt ausgebaut. Wie die Beteiligung am Kosovo-Krieg zeigt, haben die Deutschen darüber hinaus ihr Verhältnis zum Einsatz militärischer Gewalt „normalisiert“ oder auch „entnormalisiert“ (R. Mutz). Als Maßstab dienen heute ähnlich große westliche Demokratien. Strenge normative Vorgaben, die gegen den Einsatz militärischer Gewalt stehen, gelten heute nicht mehr wie noch vor wenigen Jahren. Darin sind sich sogar die Anhänger der Beschreibungen (2) und (3) einig. In

³Gregor Schöllgen, Zehn Jahre als europäische Großmacht. Eine Bilanz deutscher Außenpolitik seit der Vereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B24/2000, S. 6-12.

⁴Vgl. Beitrag 2.2 von Reinhard Mutz in diesem Band.

⁵Hanns W. Maull, Germany and the Use of Force: Still a „Civilian Power“? in: Survival, 42. Jg., Nr. 2, S. 56-80.

diesem Sinne ist die Resozialisierung einer „normalen Großmacht“ Deutschland im westlichen Verbund in den letzten zehn Jahren deutlich vorangeschritten, auch wenn es weiterhin Unterschiede zu anderen großen westlichen Demokratien gibt. Die neue Großmachtnormalität Deutschlands drückt sich allerdings nicht so sehr darin aus, dass es neben Schecks nun auch Soldaten schickt, sondern immer mehr darin, dass es, wie die Verbündeten derselben Gewichtsklasse auch, ein stärkeres Maß an Eigenständigkeit demonstriert und mehr als früher selbstbewusst seine „nationalen Interessen“ verfolgt. Teil dieser Normalität ist es aber auch, dass sie ganz offensichtlich Elemente des Zivilen aufgehoben hat, denn niemand wird abstreiten können, dass friedliche Streitbeilegung und multilaterale Koordinierung nach wie vor Priorität genießen. Der lange gehegte Mythos der Differenz zwischen einer deutschen Zivilmacht und anderen großen westlichen Demokratien wie Frankreich oder Großbritannien, die bislang typologisch zum Lager der „Machtstaaten“ gerechnet wurden, hat sich in den vergangenen Jahren allerdings zunehmend aufgelöst.

Zivile Vergangenheit, normale Zukunft: Ein stolzes und selbstbewusstes Deutschland

Identitätsdebatten wie sie in den letzten Monaten und Jahren verstärkt unter Schlagworten wie „stolz auf Deutschland sein“, „ein normales Volk werden“, „nach vorne blicken“, „selbstbewusster in Europa auftreten“, „unbefangener nationale Interessen verfolgen“ und „Nein’ sagen lernen“ geführt werden, markieren Ambitionen, aber noch keine außenpolitische Strategie. Sie schaffen allerdings ein diskursives Umfeld, das neue Erwartungen weckt und die Messlatte für außenpolitische Zielkonkretisierungen verändert. Spannungen in den Koordinaten deutscher Außenpolitik sind nicht unwesentlich darauf zurückzuführen, dass Ambitionen, Visionen und Zielkonkretisierungen unter den veränderten Bedingungen internationaler Politik noch nicht harmonieren. Im Grunde wird eine Fortschreibung der bewährten „alten“ Bonner Außenpolitik in einer neuen Rolle als selbstbewusste zivile Großmacht und unter den neuen Rahmenbedingungen gesucht. Weil aber die veränderten Bedingungen und Ambitionen die alte Politik nur noch eingeschränkt zulassen, sind Veränderungen unausweichlich.

Mit der Vereinigung Deutschlands hat sich „das Schwergewicht der machtpolitischen Realitäten“ (J. Fischer) zumindest innerhalb Europas zugunsten Deutschlands verschoben. Deutschland hat an Gewicht zugenommen, frühere Abhängigkeiten abgeworfen und zugleich ein ungleich sichereres Umfeld gewonnen. In der Wahrnehmung der Deutschen selbst waren diese Veränderungen allerdings anfangs weit weniger dramatisch als in der ihrer Verbündeten und Nachbarn. Wie zahlreiche Äußerungen deutscher Politiker Anfang der 1990er Jahre zeigen, sah man keinen Anlass zu grundlegenden Veränderungen. Auf dem Weg von der Bonner zur Berliner Republik ist es allerdings zu merklichen Verschiebungen in den Selbst- und Fremdwahrnehmungen der Deutschen und trotz der rituellen Rhetorik außenpolitischer Kontinuität eben auch in den außenpolitischen Orientierungen gekommen. Diese Veränderungen betreffen vor allem die Art des Auftretens zur Durchsetzung „nationaler Interessen“, in ersten Ansätzen aber auch die Substanz und Prioritätensetzung der außenpolitischen Ziele. Was man in der Bonner Republik leicht idealisierend „Kultur der Zurückhaltung“ nannte (und was der britische Deutschland-Kenner Timothy Garton Ash mit britischem Realismus als „Abnutzungs-Multilateralismus“ übersetzte⁶), scheint im Zuge der Großmachtresozialisierung eines aus der Vereinigung zweier „Rationalstaaten“ (C. Hacke) wiedererstandenen „demokratischen postklassischen Nationalstaats“ (H.-A. Winkler) von einer Tugend zu einer Schwäche geworden zu sein. Bescheiden aufzutreten gilt zwar unter erfahrenen außenpolitischen Entscheidungsträgern nach wie vor als Imperativ einer die Lehren des 20. Jahrhunderts beherzigenden Politik. Aber selbst jene, die diese Lektion am stärksten verinnerlicht haben, hegen Zweifel, inwieweit dies unter den neuen Verhältnissen gelingen wird. Joschka Fischer, der die Traditionslinie Bonner Außenpolitik in der gegenwärtigen Regierung wohl am glaubwürdigsten vertritt, ist es um die deutsche Außenpolitik anscheinend in einem konditionalen Sinne nur dann „nicht bange“, wenn sie sich weiterhin an einem „bescheidenen Auftreten“ orientiert.⁷ Wie schwer dies aber selbst ihm fällt, kommt unter anderem in Forderungen zum Ausdruck, dass Deutschland zwar „nicht lauter, aber wirksamer sprechen“ solle und seine Stimme „dort vernehmbarer ist, wo es darauf ankommt – in den internationalen Institutionen, in der EU, innerhalb der Vereinten

⁶Timothy Garton Ash, *Germany's Choice*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 73, Nr. 4, Juli/August 1994, S. 71.

⁷„Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland - Lehren, Ortsbestimmung, Ziele“ - Podiumsdiskussion anlässlich des 50. Jahrestages der Neugründung des Auswärtigen Amtes am 14. März 2001 http://www.auswaertiges-amt.government.de/www/de/infoservice/presse/index_html?bereich_id=17&type_id=0&archiv_id=1429&detail=1

Nationen und der Nato”⁸. Auch wenn er im prestigeträchtigen Wettstreit mit den Franzosen um die Führung in der EU auf „eine symbolische Stimme” verweist, die den Deutschen in Nizza schon genügt hätte, um weitere Zugeständnisse zu machen, zeugt dies angesichts französischer Empfindlichkeiten nicht gerade von Bescheidenheit.⁹

Außenpolitische Bescheidenheit macht sich zudem auch immer weniger in innenpolitischen Auseinandersetzungen bezahlt. Gerhard Schröders Aufruf in seiner ersten Regierungserklärung, gegenüber den europäischen Nachbarn das „Selbstbewusstsein einer erwachsenen Nation”¹⁰ nicht zu verstecken, deckt sich mit einer weit verbreiteten Sehnsucht nach Normalität. Dass die Deutschen „vor allem (ihre) eigenen Interessen durchsetzen” und „selbstbewusster” und „ohne schlechtes Gewissen wegen der deutschen Vergangenheit” auftreten sollten, findet heute in der deutschen Öffentlichkeit weit mehr Zustimmung als früher: 40 Prozent bzw. 51 Prozent waren schon vor vier Jahren dieser Auffassung, während nur noch 27 Prozent meinten, dass die Deutschen ihre „wirtschaftliche und politische Stärke nicht zu sehr betonen, sondern (sich) in ein gemeinsames Europa einfügen” sollten.¹¹ Und obwohl die Deutschen die außenpolitischen Leistungen Helmut Kohls damals noch sehr hoch einschätzten, meinten bereits Anfang 1999 mehr als 80 Prozent, dass sie es gut finden, dass Schröder „selbstbewusster in Europa auftritt als Kohl”.¹²

Divergierende und irritierende Botschaften an die deutsche Adresse

Die veränderten außenpolitischen Ambitionen der Deutschen rühren aber nicht nur daher, dass immer mehr nun „normal werden” wollen und seit dem Herbst 1998 „erstmals von Politikern regiert werden, die ihren Landsleuten trauen”.¹³ Diese Veränderungen speisen sich auch aus veränderten Anforderungen der Partner und Verbündeten, die darauf drängen, dass die Deutschen „normal” werden. Seit der Vereinigung sind die Erwartungen an die Deutschen nicht nur gewaltig gestiegen, sondern sie unterscheiden sich auch zunehmend von

⁸Interview mit Joschka Fischer, in: FR, 10.7.1999, S. 8.

⁹Eckart Lohse, „Fischer: Eine symbolische Stimme mehr als Frankreich hätte Deutschland schon genügt”, in: FAZ, 16.12.2000, S. 2.

¹⁰Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag, 10.11.1998, in: Bulletin, Nr. 74 (11.11.1998), S. 910.

¹¹Renate Köcher, In der deutschen Provinz. Das Interesse der Bevölkerung an Außenpolitik geht rasch zurück, in: FAZ, 10.9.1997, S. 5.

¹²Umfrage von Infratest/dimap im Auftrag der ARD Talkshow „Sabine Christiansen“ vom 3.1.1999 zum Thema „1999 - Die Deutschen kommen“; <http://www.sabine-christiansen.de/03011999.htm>.

dem, was gewichtige andere Akteure früher erwartet hatten. Zudem deuten sie verstärkt in ganz unterschiedliche Richtungen, wie schon ein kurzer Blick auf die wichtigsten bilateralen Beziehungen zeigt.

Für die USA, die die Bundesrepublik bereits 1989 zu einem *partner in leadership* erklärt hatten, war mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zwar die Bedeutung Europas insgesamt zurückgegangen, die Bedeutung Deutschlands im neuen Europa allerdings gestiegen. Die Europäer und die Deutschen im Besonderen sollten von ihrer Fixierung auf ihren eigenen Kontinent gelöst werden und im Sinne der Lastenteilung Aufgaben im Rahmen einer globalen Weltordnungspolitik unter amerikanischer Führung übernehmen. Frankreich war und ist für ein solches Projekt nicht zu gewinnen. Zwar fehlt es auch hier nicht an weltpolitischen Ambitionen, aber die Rolle, die die Franzosen den Deutschen in einer global ausgerichteten Europäischen Union zudenken, unterscheidet sich doch beträchtlich von amerikanischen Zielen. Unter französisch-deutscher Führung sollte die EU ein Gegengewicht zu den USA bilden. Gleichzeitig liegt den Franzosen aber auch daran, deutsche Macht in der EU auszubalancieren, um den Machtzuwachs Deutschlands zu begrenzen. Die mittelosteuropäischen Nachbarn und die baltischen Staaten wiederum sehen in Deutschland ihren wichtigsten Anwalt und drängen darauf, dass es sich für ihre Einbeziehung in EU und NATO einsetzt. Diese Anwaltsrolle konfligiert aber nicht nur mit dem französischen Anliegen einer „westunionsverträglichen“ Erweiterung der EU, sondern auch mit der Erwartung Russlands, das auf die Deutschen als Anwalt für eine „russlandverträgliche“ NATO- und EU-Erweiterung und vor allem die Einbeziehung in diese Entscheidungsstrukturen setzt.

Diese divergierenden, häufig konfligierenden Erwartungen waren und sind nur schwer miteinander vereinbar. Zwar versucht auch die Regierung Schröder diese Spannungen aufzufangen. Aber da der Zwang zum Ausgleich unterschiedlicher Erwartungen nicht mehr so stark ist wie vor 1990, die deutschen Gestaltungsmöglichkeiten zugenommen haben und ein selbstbewusster deutscher Gestaltungswille Konturen gewonnen hat, funktionieren die alten Ausgleichsmechanismen weniger als früher.

Das schlägt sich in neuen Akzentsetzungen in den außenpolitischen Zielen der gegenwärtigen Regierung nieder. Dies betrifft erstens die östlichen Nachbarn Deutschlands,

¹³John Grimond, *The Berlin Republic. A Survey of Germany*, in: *The Economist*, 6.2.1999, S. 21.

die seit den 1990er Jahren als neues Handlungsfeld deutscher Außenpolitik erscheinen, in dem sowohl neue Gestaltungschancen als auch Handlungsdruck bestehen. Die Auswirkungen reichen weit und tief in die nach wie vor wichtigsten Kerninstitutionen EU und NATO hinein. Zweitens haben die internationalen Umbrüche die Politik der beiden wichtigsten Verbündeten Frankreich und USA im Hinblick auf Europa verändert und der deutschen Außenpolitik ihr altes Kernproblem in einer neuen Form präsentiert. Auch heute gilt es zu vermeiden, dass man sich zwischen Paris oder Washington entscheiden muss. Aber nach dem Krieg im Kosovo (amerikanischer Alleingang) und dem EU-Gipfel in Nizza (französische Alleingänge) ist es mit beiden Partnern zugleich schwieriger geworden, die alte zivile Selbstbeschränkung und Bescheidenheit beizubehalten. In Bereichen, die für die deutsche Politik nicht nur von materieller, sondern zunehmend auch von symbolischer Bedeutung sind, musste Berlin die unangenehme Erfahrung machen, dass sowohl der amerikanische wie auch der französische Hang zu großmächtigem Handeln in starkem Kontrast zur Rhetorik der „gleichberechtigten Partnerschaft“ steht. Durch ihr Verhalten im Kosovo-Krieg und die seither geäußerten Bedenken gegenüber unabhängigen militärischen Fähigkeiten signalisierte die amerikanische Führung den Europäern und den Deutschen, dass sie nicht bereit ist, an ihrer Führungsrolle innerhalb des militärischen Verbundes der NATO rütteln zu lassen. Die Kompatibilität europäischer militärischer Strukturen mit den Zielsetzungen der USA bleibt für sie das entscheidende Kriterium. In Nizza wiederum signalisierte Chirac recht undiplomatisch, dass er auch nicht den kleinsten Statusunterschied zwischen Frankreich und Deutschland hinnehmen würde. Eine Folge bestand darin, dass die transatlantischen Beziehungen, die in der ersten Phase der Regierung Schröder den europäischen Beziehungen deutlich nachgelagert waren, mittlerweile wieder einen zentralen Platz in der deutschen Politik haben, obwohl auch hier die bereits vorhandenen oder sich abzeichnenden Differenzen (Stichwort Missile Defense) für eher zu- als abnehmende Konflikte sorgen.

Diese zwei Schlaglichter auf die beiden wichtigsten bilateralen Beziehungen Deutschlands verdeutlichen, wie sehr sich die Anforderungen an eine Kontinuität deutscher Politik, die nach wie vor im Zeichen von Multilateralismus und Integration stehen soll, verändert haben. Der neue Problemhaushalt in Europa (Balkan, institutionelle Reform der EU, Osterweiterungen von NATO und EU, Aufbau von ESVP etc.) und der gewachsene

Gestaltungsanspruch der Deutschen, der mit dem Gestaltungsanspruch etablierter Großmächte konkurriert, führen zu neuen Konflikten. Dabei sind gewichtige andere Akteure wie etwa Großbritannien (Stichworte ESVP und Vertiefung der EU), Russland und die baltischen Staaten (NATO-Erweiterung und „strategische Partnerschaft“) oder Polen (EU-Erweiterung) noch gar nicht in den Blick genommen, von Akteuren außerhalb Europas ganz zu schweigen.

Große Macht neu definieren heißt, sich an Bonner Tugenden erinnern

Wie müsste eine realistische Vision deutscher Außenpolitik aussehen? Welche europäische und weltpolitische Ordnung sollte deutsche Politik anstreben, die mit der zivilen Tradition bundesrepublikanischer Politik vereinbar und im Blick auf andere Akteure realisierbar ist? Diese Frage aufzuwerfen heißt, Korrekturen vorzunehmen an sich abzeichnenden Trends in der deutschen Politik und sich der Voraussetzungen zu erinnern, die es ermöglichten, dass deutsche Außenpolitik in der Bonner Republik zu einer Erfolgsgeschichte werden konnte. In den ersten 40 Jahren der Bundesrepublik hatte sich eine außenpolitische Strategie herausgeschält, die britische Beobachter wohl nicht ganz unzutreffend, wenn auch etwas abschätzig, als „Sowohl-als-auch“-Politik bezeichneten. Diese stand für eine schwierige Gratwanderung, mehrere und nicht selten konkurrierende Interessen verfolgen zu müssen. Sie gelang, weil die Deutschen unter dem Druck der Verhältnisse (Ost-West-Konflikt, Teilung der Nation) bereit waren, sich in einem institutionellen Gefüge inter- oder supranationaler Verflechtung ein- und oft auch unterzuordnen. Nicht die Preisgabe spezifisch deutscher Interessen kennzeichnete diese Politik, wie heute manchmal von jenen behauptet wird, die eine stärkere Ausrichtung an „nationalen Interessen“ einfordern, sondern die geduldige und diskrete Verfolgung „veränderter nationaler Interessen“ durch multilaterale Institutionen.

Diese Traditionslinie fortzuführen, fällt heute deshalb nicht leicht, weil die Ein- oder gar Unterordnungsbereitschaft der Deutschen unter den neuen Machtverhältnissen nachgelassen hat. Im Selbstverständnis ihrer höchsten Repräsentanten sind die Deutschen „erwachsen geworden“ und „wollen das auch bleiben“. Sie sind heute „ohne jedes Wenn und Aber bereit, als ‚normale‘ Alliierte Verantwortung zu übernehmen“ – ob in der EU, der NATO

oder der UN.¹⁴ „Verantwortung“ dient dabei als Chiffre für die Forderung, dass Deutschland „seinem Gewicht entsprechend“ an den entscheidenden Stellen mitbestimmen will – so unbescheiden wie die anderen Großmächte auch. Im Konzert der Großmächte nach den altbekannten Spielregeln mitspielen zu wollen, heißt aber, Instrumente zu bedienen, die selten miteinander harmonieren.

Die Deutschen haben allerdings durchaus die Wahl, ob sie in diesem Konzert auftreten oder ob sie ein neues Spiel vorschlagen wollen. Sie könnten beispielsweise einen Rat beherzigen, den der frühere Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, im vergangenen Jahr an die russische Adresse richtete. Ischinger empfahl den Russen, ihre „Größe“ als Großmacht nicht mehr „traditionell“, sondern „modern“ zu definieren: „Größe bemisst sich (...) heute nicht so sehr an Macht, sondern an Kraft zu gestalten: Es ist wichtiger zu überzeugen, als zu drohen, es ist wichtiger, einzubinden als zu beherrschen, es ist wichtiger Partner zu gewinnen, als Gegner in Schach zu halten. Das sind die Gebote des 21. Jahrhunderts.“¹⁵ Überzeugen, Partner gewinnen, sich selbst und andere einbinden – das waren Kernbestandteile der Erfolgsgeschichte bundesrepublikanischer Außenpolitik. Solche Bonner Tugenden sind heute gefragter denn je, denn unter den globalen Herausforderungen, die ein Regieren jenseits des Nationalstaates und traditioneller Machtrivalität erfordern, sind die Bonner Tugenden nicht nur gefragter, sondern auch erfolgversprechender denn je, weil reife Demokratien einen so großen Anteil an der Machtverteilung im internationalen System haben wie noch nie zuvor in der Geschichte des westfälischen Staatensystems. Es besteht also durchaus auch die Chance, andere große Mächte von den Vorteilen des neuen Spiels zu überzeugen.

Das neue Spiel könnte man als Konzert ziviler demokratischer Großmächte und damit als Alternative zum Konzert der großen Machtstaaten bezeichnen. In der Operationalisierung der Ischinger'schen Normen würde dies aus deutscher Sicht vor allem dreierlei bedeuten. Andere zu überzeugen statt zu drohen, würde erstens erfordern, die eigenen Visionen anschlussfähig zu halten und das geduldige Bohren dicker Bretter fortzuführen. In Europa etwa scheinen derzeit föderale Visionen (Fischers Humboldt-Rede und Schröders Leitlinien zur Umgestaltung der EU) nur langsam und wenn überhaupt wohl nur mit Abstrichen

¹⁴Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der 35. Münchener Tagung für Sicherheitspolitik am 6.2.1999, in: Bulletin Nr. 8 (22.2.1999), S. 91.

realisierbar zu sein. Solange die neuen institutionellen Strukturen, die in Europa in den nächsten Jahrzehnten Gestalt annehmen, sowohl grundlegenden Erfordernissen effektiven demokratischen Regierens wie auch dem alten machtpolitischen Problem der verflochten deutschen Mittellage Rechnung tragen, sollte es aus deutscher Sicht nachrangig sein, wie das neue System bezeichnet wird. In jedem Fall aber wäre dies ein System, in dem für klassische Großmachtallüren kein Platz mehr ist, weil die institutionellen Entscheidungsmechanismen ein solches Verhalten nicht mehr prämiieren, sondern sanktionieren. Partner zu gewinnen, würde zweitens bedeuten, dass das neue Spiel nicht auf einen sich selbst rekrutierenden exklusiven Club von Großmächten reduziert wird. Dies hat nicht nur damit zu tun, dass sich wahre Partner auch unter demokratischen Großmächten weniger leicht finden lassen als unter weniger großen Mächten. Vielmehr hängt es damit zusammen, dass die meisten der aus deutscher Sicht zu lösenden Kernprobleme europäischer und internationaler Politik mit den anderen Großmächten alleine nicht zu lösen sind. Zwar wird es sowohl unter dem Gesichtspunkt effizienter Entscheidungsfindung wie auch im Hinblick auf Statusprivilegien unausweichlich bleiben, dass entscheidungsvorbereitende Sondierungen und Verhandlungen in eher exklusiven Zirkeln stattfinden. Spätestens für die Implementation werden aber weitere Staaten gebraucht, die in dem Maße Kooperationsbereitschaft an den Tag legen werden, wie sie sich als Partner rechtzeitig konsultiert fühlen. Die deutsche Rolle in der Beendigung des Kosovo-Krieges ist hier durchaus ein gelungenes Beispiel. Sich und andere einzubinden, würde schließlich drittens bedeuten, auf Macht und Prestige an Stellen zu verzichten, wo die alten Großmächte instinktiv ihr eingespieltes Konzert disharmonischer Machtrivalität aufführen, weil sie sich (wie die USA in Kosovo) eine unilaterale Vorgehensweise ungestraft erlauben können, weil sie (wie Frankreich in Nizza) vor allem an ihren „Rang“ in der Machthierarchie der europäischen und internationalen Politik denken oder weil sie (wie Russland oder Großbritannien) nur schwer von ihren postkolonialen Ambitionen lassen können. Konkret würde dies unter anderem bedeuten, dass sich die Deutschen beim Wettstreit um die Besetzung prestigeträchtiger Positionen in internationalen Organisationen (Beispiel IWF) eher zurückhalten und den internationalen Auftrag der Institution vor ihre egoistischen einzelstaatlichen Interessen stellen.

¹⁵Russland als Europäische Macht. Vortrag von Wolfgang Ischinger in der Evangelischen Akademie Tutzing am 2.7.2000, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r000702a.htm.

Machtwechseljahre

Überzeugen, Partner gewinnen und sich und andere einbinden sind Verhaltensregeln, deren Einhaltung den Großmächten schwerer fällt, als weniger großen Mächten. Geduld und Klugheit sind keine herausragenden Tugenden von Großmächten. Die Spruchweisheit, dass der Klügere nachgibt, stammt nicht aus ihrem Erfahrungsschatz. „Kluge Macht“ (E.-O. Czempel) ist vielmehr eine historische Rarität. Macht korrumpiert bekanntlich und große Macht korrumpiert im großen Stil. Die Außenpolitik der "befangenen" Bonner Republik war die einer bestenfalls mittleren Macht, die sich schon aus Selbsterhaltungstrieb angesichts der deutschen Geschichte traditionelle Machtpolitik nicht leisten konnte. Nicht nur im Blick auf den Staat Israel, sondern in ihrem Kern war sie ein großer Versuch der „Wiedergutmachung“. Multilateralismus und Integration dienten nicht nur der Wiedererlangung von Gleichberechtigung und Einfluss, sondern auch der Vertrauensbildung. Für eine „Kultur der Zurückhaltung“ und den „Geist der Bescheidenheit“ gab es starke innere wie äußere Anreize. Die Westdeutschen hatten gelernt, dass traditionelle Macht nicht alles und ihr Land kein „normales“ war.¹⁶ Und es war genau diese Haltung, die es den Nachbarn ermöglichte, wieder Vertrauen zu fassen und die Vereinigung mit zu tragen.

Deutschland hat vor knapp drei Jahren einen innenpolitischen und in den vergangenen zehn Jahren auch einen außenpolitischen Machtwechsel erfahren. Diese Machtwechseljahre bringen angenehme und unangenehme Seiten mit sich. Ob letzten Endes die angenehmen überwiegen, wird nicht unwesentlich von der Antwort auf die Frage abhängen, ob es Deutschland gelingt, zivile Elemente der Bonner Tradition nicht nur für sich – im dreifachen hegelschen Sinne – „aufzuheben“, sondern auch anderen Staaten, vor allem anderen großen Mächten, als Erfolgsrezept zu vermitteln. Beides wird nicht einfach sein. In Deutschland selbst wird viel davon abhängen, ob es gelingt, inneren und äußeren Erwartungsdruck zu versöhnen. Dies ist schwieriger, als die meisten Experten unterstellen. Die Bereitschaft der Deutschen, die Lasten anderer zu tragen, schwindet. Gleichzeitig steigt aber ihr Selbstbewusstsein, auf politische Prozesse im Sinne „nationaler Interessen“ Einfluss zu nehmen. Die Konstruktion und Pflege dieser Differenz zwischen „nationalen“ Interessen auf der einen und nicht-nationalen, vielleicht gemeinsamen europäischen, atlantischen oder

globalen Interessen auf der anderen könnte sich allerdings dann sehr schnell als eine selbstgestellte Falle erweisen, wenn beide Seiten nicht mehr zugleich bedient werden können. Ein Erfolgsrezept der Bonner Außenpolitik bestand darin, diese Differenz erst gar nicht zu suggerieren, sondern die anderen davon zu überzeugen, dass man gemeinsame Interessen verfolgte. Dies bedeutete nicht, dass die Deutschen nicht auch „nationale Interessen“ verwirklichten. Das Gegenteil ist der Fall, wie schon ein kurzer Blick auf die Ereignisse der Jahre 1989/90 zeigt. Eine zivile und moderne „Großmacht“ Deutschland, die sich der Bonner Tugenden erfolgreicher Einbindungspolitik bewusst bleibt, wird jedenfalls auch unter den veränderten Bedingungen eher prosperieren als eine Macht, die nationales Selbstbewusstsein stolz zur Schau trägt.

¹⁶Jürgen Habermas, 1989 im Schatten von 1945. Zur Normalität einer künftigen Berliner Republik, in: Die Normalität einer Berliner Republik, Frankfurt: Suhrkamp 1995, S. 171.