

OSTPOLITIK Deutschland wird seine Interessen gegenüber Russland besser durchsetzen, wenn es sie in eine gesamteuropäische Strategie einbindet

Abschied von Bismarck

GUNTHER HELLMANN

Der außenpolitische Diskurs in Deutschland hat sich seit der Vereinigung beträchtlich gewandelt. Bemerkenswert ist vor allem die Renaissance der Rede von den „nationalen“ oder „deutschen Interessen“. Dies ist wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass für das vereinigte Deutschland nach 1990 frühere Abhängigkeiten wegfielen und damit auch der Druck wuchs, eigenständige Positionen zu formulieren.

Trotzdem ist die Renaissance nationaler Interessen in der Sache weder zwingend noch besonders förderlich. Sie ist nicht zwingend, weil über außenpolitische Ziele auch in anderer Weise gestritten werden kann, und sie ist nicht förderlich, weil die Rhetorik der nationalen Interessen schädliche Trennlinien schafft zwischen jenen, deren (nationale) Interessen (vermeintlich) vertreten werden sollen, und anderen, nicht zur nationalen Gemeinschaft gerechneten, denen etwas abgetrotzt werden muss, um diese nationalen Interessen zu befriedigen.

Zwei Missverständnissen ist vorzubeugen. Die Kritik an der Renaissance der Rede von den nationalen Interessen sollte nicht mit der rhetorischen Argumentationsfigur verwechselt werden, derzufolge die Deutschen vermeintlich „kein Recht auf Vertretung ihrer Interessen“ hätten. Solche unsinnigen Forderungen stellt niemand auf. Sie ist vielmehr ein Plädoyer für einen sorgsam Umgang mit zentralen politischen Kategorien, deren Gebrauch weitreichende politische Folgen zeitigt. Dass Staaten Interessen haben, ist so trivial wie die Aussage, dass Menschen Ziele verfolgen. Es liegt in der Natur individueller und kollektiver Akteure, zu handeln – das heißt Ziele zu verfolgen und Probleme zu lösen.

Entscheidend ist, wie Akteure und Ziele jeweils konzeptualisiert werden. Wenn der Staat lediglich als eine Form der politischen Vergemeinschaftung neben anderen – beispielsweise der Stadt, dem Bundesland oder dem Staatenbund – angesehen wird und daher (zumindest fürs Erste) auch nicht mehr als diese für sich beanspruchen kann, „in Gesundheit und Kraft erhalten“ (Friedrich Meinecke) zu werden, dann ist dies für alle Betroffenen ein Gewinn, weil der rationale Diskurs darüber erleichtert wird, welche Ziele in welchen Vergemeinschaftungsformen aus welchen Gründen verfolgt werden sollen. Die Überhöhung des Nationalstaats durch die Banalisierung „nationaler Interessen“ zu unterwandern ist daher auch ein Beitrag zur Beförderung demokratischer Willensbildung. So wie Bayern und Preußen gelernt haben, eine deutsche Demokratie nicht als Übergang ihrer spezifischen Identität zu begreifen, so können Polen und Deutsche lernen, dass eine europäische Demokratie mit der Bewahrung jener Eigenheiten vereinbar ist, die Polen und Deutsche legitimerweise für sich reklamieren.

Renationalisierung des politischen Diskurses

Damit wäre auch einem zweiten Missverständnis vorgebeugt, das häufig mit der Kritik an Nationale-Interessen-Rhetorik einhergeht. Solchen Kritikern wird vielfach vorgehalten, der Verzicht auf die Definition nationaler Interessen mache Deutschland zum Spielball der vehement vortragenden nationalen Interessen anderer. Diese Vorhaltung verfehlt jedoch die bedeutsame Differenz zwischen einer vermeidbaren Rhetorik im Tonfall *des* nationalen Interesses und einer im politischen Diskurs letztlich unvermeidlichen Rhetorik der Formulierung und Durchsetzung politischer Ziele. Zu fordern, dass Deutschland keine politischen Ziele verfolgen solle, käme der sinnlosen Forderung gleich, dass die Menschen aufhören sollten zu handeln.

Welche Folgen spezifische Ausprägungen des Interessendiskurses zeitigen können, lässt sich besonders gut am deutschen Fall in seiner Wechselwirkung mit dem europäischen Integrationsprozess aufzeigen. Die Bundesrepublik galt zusammen mit Frankreich lange Zeit als der „Motor der europäischen Integration“. Dies äußerte sich nicht nur darin, dass wesentliche Integrationsfortschritte durch politische Initiativen dieses Gespanns angestoßen wurden. Es ging auch einher mit einer Europarhetorik deutscher Eliten, die die Differenz zwischen deutschen und europäischen Interessen kleinredete. Selbst von so „nüchternen“ Machtpolitikern wie Egon Bahr sind Aussagen von Anfang der 1990er-Jahre verbürgt, in denen er „kein einziges außenpolitisches, nationales, deutsches Ziel“ auszumachen vermochte, sondern stattdessen darauf verwies, dass „die außenpolitischen Interessen dieses vergrößerten Deutschland... europäisch“ seien.

Wie immer man die Motive dieser weit in die Bonner Republik zurückreichenden Rhetorik beurteilen mag – die Interpretationsangebote reichen hier von genuiner deutscher Integrationsbegeisterung bis hin zu sinistrem Vormachtstreben in der EU –, weitgehend unstrittig scheint, dass ein ge-

Außenminister Steinmeier strebt eine immer größere, irreversible Verflechtung mit Moskau an. Doch für diesen Weg gibt es in Europa keine Mehrheit. Er widerspricht auch der historischen Erfahrung.



Gunther Hellmann ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt am Main und Mitherausgeber des frisch erschienenen „Handbuchs zur deutschen Außenpolitik“, VS Verlag, Wiesbaden 2007, 970 Seiten, 59,90 EUR.

„Mehr denn je sind die Europäer gezwungen, sich in der Weltpolitik eigenständig zu positionieren. Die Alternativen stellen sich dabei immer seltener als Wahl zwischen nationaler, europäischer oder transatlantischer Alternative. Vielmehr spitzen sie sich auf eine Entscheidung zwischen nationalem Alleingang oder europäischer Koordination zu.“

wichtiger Effekt darin bestand, im deutschen Diskurs viel stärker Europa als Deutschland zur zentralen Projektionsfläche zukünftiger politischer Vergemeinschaftung zu machen. Nicht zu unterschätzen ist der mit dieser diskursiven Grundhaltung einhergehende Effekt, in der EU zumindest perspektivisch jenen „Übergang zu einer postnationalen Bewusstseinsform“ (Jürgen Habermas) zu befördern, den man aus guten Gründen nicht nur für wünschenswert und möglich, sondern auch für geboten halten kann.

Die Ironie der erfolgreichen „Normalisierung“ Deutschlands und des parallel vorangetriebenen Ausbaus der EU (in der Form einer beschleunigten Erweiterung um neue Mitglieder bei zaghafter institutioneller Vertiefung) besteht heute aber gerade darin, dass die Renationalisierung des deutschen Interessendiskurses die Probleme der Union eher verschärft hat, als sie zu lindern. Denn in dem Maße, wie Deutschland („so wie die anderen auch“) seine nationalen Interessen in den Mittelpunkt seiner Politik rückt, akzentuiert es die Trennlinien in einer Europäischen Union, die nach der Erweiterung ohnehin beträchtlich ins Straucheln geraten ist.

Nicht wenige Beobachter halten diese Entwicklung für begrüßenswert. In der Formel „Mehr Bismarck, weniger Habermas“ von Christian Hacke findet sie ihre pointierte Zuspitzung (siehe *RM Nr. 23 vom 8. Juni 2006, Seite 6*). Weil, so das Argument, Deutschland sich außenpolitisch eben nicht nur in der verlässlich befriedeten („postmodernen“) EU bewegen, sondern auch in der klassisch-machtpolitischen Sphäre der Staatenkonkurrenz behaupten müsse, habe es gar keine andere Alternative. Dies gelte vor allem deshalb, weil die „klassische Moderne“ (als Großmachtkonkurrenz) wie auch die „Prämoderne“ (in der Form von Staatszerfall und Terrorismus) sogar wieder näher an Europa heranrückte. Am Beispiel dessen, was üblicherweise „deutsche Ostpolitik“ genannt wird, werde ich im Folgenden versuchen zu zeigen, warum diese Sichtweise nicht nur kurzfristig, sondern kontraproduktiv ist.

Der Begriff der Ostpolitik weckt starke Assoziationen an eine Zeit, in der „Normalisierung“ noch für das Gegenteil dessen stand, was sie im außenpolitischen Diskurs Deutschlands heute bedeutet. Nicht machtpolitische Selbstbehauptung stand damals im Vordergrund westdeutscher Bemühungen, sondern eine Politik, die auf Ausgleich und Verständigung, auf „Entspannung“ und „menschliche Erleichterungen“ in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Staaten des Warschauer Paktes abzielte.

Das Ende der Ost-West-Konfrontation, die Vereinigung Deutschlands, der nachfolgende doppelte Rückzug von USA und Russland aus dem Zentrum Europas und die zügige Füllung der entstandenen machtpolitischen Lücken durch die EU haben für Deutschland eine völlig neue Situation geschaffen. Östliche Nachbarstaaten, die früher als Aufmarschgebiet für die Rote Armee dienten, sind heute mit denselben weitreichenden Rechten und Pflichten wie die alten westeuropäischen Partner auf Engste mit Deutschland verflochten. In mancher Hinsicht ist dieses Deutschland heute durchaus die „Zentralmacht Europas“ (Hans-Peter Schwarz) – eingebettet allerdings in übergreifende Strukturen europäischer Regierens, die den klassischen europäischen Nationalstaat gravierend verändert haben. Unübersehbar ist trotzdem, dass viele Nachbarn Deutschlands nunmehr von deutscher Unterstützung abhängig sind, wie es die Bundesrepublik früher ihrerseits war.

Die EU wirkt postmodern, hat sich aber in Krisen bewährt

Was folgt aus dieser neuen Lage? Die Grundlinien der Ostpolitik der Regierungen Schröder und Merkel zeichnen vor, was möglich ist. Unabhängig von spezifischen Präferenzen individueller Führungspersonlichkeiten oder Koalitionskonstellationen stehen zwei Parameter hervor. Erstens ist die EU heute weit mehr als ihre Vorläufer in den Jahren 1990 oder 1970 der zentrale Handlungsrahmen jeglicher deutschen Außenpolitik. Damit ist in der Binnendimension zum einen umschrieben, dass rechtliche Bindungen und institutionelle Verfahren einer Bilateralisierung deutscher Ostpolitik engere Fesseln anlegen, als dies früher der Fall war. Wie der Gaspipeline-Deal zwischen Schröder und Putin über die Köpfe der Polen und Balten hinweg zeigt, ist ein ostpolitischer Unilateralismus Deutschlands zwar nach wie vor möglich, aber sowohl die Hürden wie auch die potenziellen Folgekosten einer solchen Politik sind heute um einiges höher, als dies früher der Fall war.

Zum anderen kommt der EU derzeit auch deshalb eine weit größere Bedeutung für die deutsche Außenpolitik zu, weil ihre ausgereifteren Mechanismen (wie GASP und ESVP) echte Alternativen oder sinnvolle Ergänzungen zu unkoordinierten einzelstaatlichen Initiativen darstellen. In manchen Fällen werden ambitionierte deutsche Initia-

tiven sogar erst dadurch plausibel, dass sie als Teil einer mit den Partnern in der EU koordinierten Politik präsentiert werden können.

Zweitens ist unübersehbar, dass die Europäer mehr denn je gezwungen sind, sich in der Weltpolitik eigenständig zu positionieren. Die Alternativen stellen sich dabei immer seltener als eine Wahl zwischen nationaler, europäischer oder transatlantischer Alternative. Vielmehr spitzen sie sich auf eine Entscheidung zwischen nationalem Alleingang oder europäischer Koordination zu. Dies liegt weniger an einem mangelnden Interesse der meisten EU-Staaten, mit den USA weiterhin enge Beziehungen zu pflegen. Im Gegenteil, für viele Ostmitteleuropäer hat dieses Kooperationsinteresse nach wie vor sogar existenziellen Charakter. Europa hat allerdings seinen Status als herausragendes Handlungsfeld US-amerikanischer Außenpolitik verloren.

Die Einschränkung der Wahlmöglichkeiten wird aber auch durch die Multipolarisierung der Weltpolitik erzwungen. So langwierig, ineffizient oder „postmodern“ die Entscheidungsabläufe in der EU durch die Brille einer traditionellen Großmachtkonkurrenz auch anmuten mögen, zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit – von der orange Revolution in der Ukraine bis zum Libanonkrieg – zeigen, dass in wichtigen weltpolitischen Ordnungsfällen weder die USA noch Russland an der EU vorbeikommen, die Europäer aber auch nur dann Gehör finden, wenn sie koordiniert auftreten (Iran-Atomkrise).

Wenn diese Analyse richtig ist, dann steht es den außenpolitischen Entscheidungsträgern in Berlin gut an, nicht nur ihre Ostpolitik punktuell europäisch zu koordinieren, sondern die „Europäisierung“ nationaler Außenpolitik ganz allgemein voranzutreiben. Gemeint ist damit nicht nur die Verlagerung außenpolitischer Entscheidungskompetenzen aus den nationalen Hauptstädten auf eine EU-Koordinierungs- und -Entscheidungsebene, sondern generell die Beförderung der Solidarität unter den Bürgern einer demokratisch verfassten Union. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg besteht darin, immer mehr die europäische Öffentlichkeit zum Adressaten der politischen Auseinandersetzung über gemeinsame Interessen und Ziele zu machen.

Ratsam ist eine solche Europäisierung nicht nur aus verfassungspolitischen und moralischen Erwägungen, sondern auch unter Klugheitsgesichtspunkten. Die jüngere und die ältere Geschichte zeigen nämlich zuhauf, dass die Lähmung oder gar Spaltung der EU vor allem ihr selbst schadet, ein geschlossenes Auftreten aber langfristig Erfolge verspricht. Die Irakkrise ist das prominenteste Beispiel der letzten Jahre für europäisches Versagen. Die gegenwärtigen wechselseitigen Blockaden der EU-Staaten im Hinblick auf eine gemeinsame Energiepolitik gegenüber Russland illustrieren denselben Punkt in Richtung Osten.

Außenminister Steinmeier hält vor diesem Hintergrund zu Recht „so etwas wie eine neue Ostpolitik“ für erforderlich. Strittig ist allerdings, von welchem strategischen Konzept diese geprägt sein sollte. Dass Russland der Dreh- und Angelpunkt ist, versteht sich dabei von selbst. Die in der außenpolitischen Rhetorik häufig aufscheinende Leerformel der „strategischen Partnerschaft“ ist hierbei aber nicht besonders hilfreich, lässt sie doch weitgehend offen, worin das Ziel bestehen und auf welchem Weg es erreicht werden sollte.

Zwei Unterscheidungen könnten bei der Klärung hilfreich sein. Die erste betrifft die strategische Ebene, auf der sich eine entspannungspolitische von einer einbindungspolitischen Strategie unterscheiden ließe. Zentrale Prämisse der Entspannungspolitik ist es, dass grundsätzliche Spannungen zwar vorhanden sind, ein „Ausgleich gegensätzlicher Ziele und Interessen“ – wie Willy Brandt als Außenminister in einer Grundsatzrede im Januar 1967 formulierte – aber möglich ist und das wechselseitige Bemühen auch darauf gerichtet werden sollte, „zunehmend Gebiete gemeinsamen

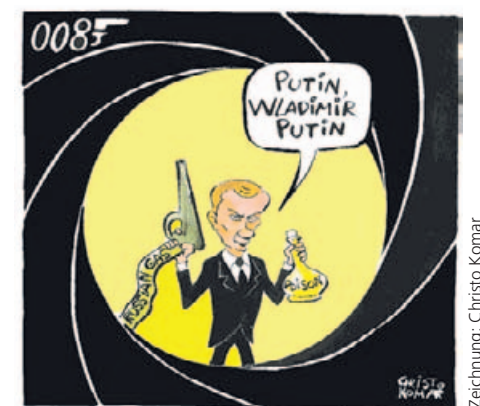
Interesses und der Zusammenarbeit zu finden“. Einbindungspolitik hingegen zielt auf enge wechselseitige Verflechtung, wie sie etwa von jenen Staaten der EU betrieben wird, die eine Vertiefung der Zusammenarbeit anstreben. Der konzeptionelle Unterschied ist bedeutsam, weil Entspannungspolitik auf Kooperation (im Sinne eines punktuellen Interessenausgleichs), Einbindungspolitik hingegen auf Integration (im Sinne der bewussten Schaffung, zumindest aber der Akzeptanz wechselseitiger Abhängigkeitsverhältnisse) setzt.

Die zweite Unterscheidung betrifft den Weg, auf dem Interessenausgleich beziehungsweise Verflechtung erreicht werden sollen. Die Entscheidungsträger in Berlin haben hier prinzipiell die Wahl zwischen einer Bilateralisierung der Beziehungen zu Russland (wie sie ansatzweise Gerhard Schröder betrieben hat) oder einer (primär über die EU vermittelten) Multilateralisierung.

Plädoyer für einen neuen Atlantizismus

Wenn man einmal unterstellt, dass die Entscheidungsträger in Berlin im Hinblick auf eine neue EU-Ostpolitik zwischen einer atlantischen Grundausrichtung mit einer entspannungspolitischen Russlandstrategie oder einer eurasischen Ausrichtung mit einer Einbindungstrategie gegenüber Russland wählen müssten – welcher Konzeption würde man derzeit aus welchen Gründen bessere Realisierungschancen einräumen?

Aus heutiger Sicht erscheinen die Eurasiern nicht zuletzt deshalb am kürzeren Hebel zu sitzen, weil nicht nur höchst zweifelhaft ist, inwieweit sich Russland auf die Empfehlung Gerhard Schröders einlassen und eine strategische Verbindung mit der EU gegenüber China und Indien eingehen würde. Sie haben auch deshalb die schlechteren



Karten, weil man im Westen der EU (geschweige denn in Ostmitteleuropa) für eine „irreversible Verflechtung“ mit Russland (etwa über staatlich gelenkte Energieunternehmen wie Gasprom) oder gar eine strategische Positionierung mit Russland gegen die USA nicht allzu viele Freunde finden wird. Und dabei wäre noch gar nicht berücksichtigt, dass es für Deutschland auch verfassungspolitische und vertragliche Bindungen gegenüber den EU-Partnern, aber auch den USA gibt, die einer eurasischen Strategie deutliche Grenzen setzen.

All dies klingt sehr danach, dass die Atlantiker in Berlin (wie auch in Brüssel) auf absehbare Zeit die Oberhand haben sollten. Dies unterstellt allerdings, dass die USA mit dem zurückliegenden Pendelausschlag unter George W. Bush die äußere Zumindestdenkmäler erreicht haben und die US-Außenpolitik in den kommenden fünf Jahren weniger spannungsträchtig ausfällt als in den vergangenen fünf. Für eine solche Prognose spricht derzeit einiges.

Für Deutschland wie die Europäische Union als Ganzes könnte ein neuer Atlantizismus mit entspannungspolitischer Russlandkomponente daher auch eine gewinnbringende Strategie sein. Zudem müsste das weder für die Beziehungen zwischen der EU und Russland noch für Russland selbst von Nachteil sein. Denn wenn Russland als Energielieferant bereits zu Kalter-Krieg-Zeiten ein verlässlicher Partner war und dies, wie seine Freunde immer behaupten, auch in Zukunft bleiben wird, dann wird eine „irreversible Verflechtung“ für eine gedeihliche Zusammenarbeit auch nicht notwendig sein.

Ganz abgesehen davon ist es auch denkbar, dass der Kontrast zwischen Atlantikern und Eurasiern allzu stilisiert ist und in Wirklichkeit die Gemeinsamkeiten der Berliner Entscheidungsträger viel größer sind. Wenn dieser denkbar glücklichste Fall einträfe und sich die außenpolitische Ziellinie irgendwo zwischen Atlantikern und Eurasiern zu einem außenpolitischen Konsens verdichten würde, würde nicht nur die Chance wachsen, die EU-Europäer für eine solche Linie zu gewinnen, sondern auch Russland in die gewünschte Richtung zu lenken – zumindest solange die Einschätzung von Russland-Kennern gilt, dass in einer längeren Perspektive zumeist Deutschland für die russische Entwicklung wichtiger gewesen ist als umgekehrt. □



© Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Der Beitrag erscheint in der März-Ausgabe der Zeitschrift Internationale Politik.
www.internationalepolitik.de