

Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive

Gunther Hellmann / Reinhard Wolf / Siegmund Schmidt

1. Überblick

Ein Handbuch, so umschreibt das Deutsche Wörterbuch der Gebrüder Grimm den Begriff, ist ein „buch von mäßigem umfang, zum leichten gebrauch, entweder um hineinzuschreiben oder darin zu lesen“. „In neuerer zeit“ (womit wohl die Zeit um die Mitte des 19. Jahrhunderts gemeint war) werde der Begriff aber auch „häufig verwandt zur bezeichnung eines buches das in knapper fassung das hauptsächliche einer lehre gibt“. Diese Funktion haben Handbücher auch noch heute: Sie sollen der schnellen Orientierung in einem großen, schwer überschaubaren Feld dienen. Von „mäßigem Umfang“ (oder gar von der zu Grimms Zeiten noch gängigen Verniedlichungsform, also dem „Handbüchlein“) kann heute aber schon deshalb nicht mehr die Rede sein, weil heute im Unterschied zum 19. Jahrhundert selbst die knappste Zusammenfassung des Hauptsächlichen fast notgedrungen zum Enzyklopädischen tendiert.

Ein Handbuch zur deutschen Außenpolitik macht hier angesichts der Vielzahl der Politikfelder, Institutionen und Akteure keinen Unterschied – und dies selbst dann nicht, wenn, wie im vorliegenden Band, gar nicht beansprucht wird, einen langen historischen Bogen zu spannen, sondern der Schwerpunkt auf die Entwicklungen seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 gelegt wird. Damit wird ein großer Teil „bundesdeutscher“ Außenpolitik, nämlich die Phase zwischen Mitte der 1970er und Anfang der 1990er Jahre nur knapp gestreift. Für die Zeit bis zu den 1970er Jahren dient nach wie vor das von Hans-Peter Schwarz herausgegebene „Handbuch zur deutschen Außenpolitik“ (Schwarz 1975) als einschlägige Referenz. Seitdem haben sich allerdings sowohl Kontext, Rahmenbedingungen und Herausforderungen deutscher Außenpolitik wie auch die Art der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Gegenstand verändert. Unter der Rubrik veränderter Rahmenbedingungen sind hier nicht nur die Folgen der Vereinigung und die zunehmende Europäisierung der deutschen Außenpolitik zu nennen, sondern auch die neue geografische Ausrichtung, die Multiplizierung involvierter staatlicher wie auch gesellschaftlicher Akteure sowie die Verdrängung alter und die Herausbildung neuer äußerer Bedrohungen und innerer Herausforderungen. Alles zusammen hat bewirkt, dass deutsche Außenpolitik heute diffuser und unübersichtlicher, in mancher Hinsicht auch alltäglicher erscheint als noch vor wenigen Jahrzehnten. Zumindest die Unübersichtlichkeit spiegelt sich auch im wissenschaftlichen Umgang mit dem Gegenstand, stehen hier doch nicht selten höchst unterschiedliche Herangehensweisen nebeneinander.

Dieses Handbuch will zumindest einen kleinen Beitrag dazu leisten, die Übersichtlichkeit des Feldes zu erhöhen. Was zum „Hauptsächlichen“ einer „Lehre“ der deutschen Außenpolitik

gehört, wird dabei wohl stets strittig sein. Nach unserer Auffassung gehört dazu neben den Beiträgen selbst, die den Kern des Handbuches ausmachen, eine Verortung des Gegenstandes in einem größeren Kontext. Vier Dimensionen scheinen uns für eine solche Verortung wichtig zu sein. Im Rahmen dieser Einleitung werden wir sie kurz beleuchten.

(1) Unser Verständnis deutscher Außenpolitik verweist notgedrungen auf Wissensbestände über die Praxis von Außenpolitik im allgemeinen. Dass Außenpolitik eine über Jahrhunderte hinweg historisch gewachsene und damit veränderbare Praxis des Politischen ist, wird wohl kaum bestritten, aber in seiner Bedeutung nicht immer hinreichend gewürdigt. Ähnlich gilt, dass Außenpolitik in höchst unterschiedlicher Weise konzeptionalisiert und damit eben auch in theoretischer und empirischer Hinsicht analysiert werden kann. Inwiefern dies für die Analyse deutscher Außenpolitik von Belang ist, wird im nachfolgenden Abschnitt 2 erörtert. Mögliche Implikationen einer theoretisch reflektierten Analyse werden im Beitrag von Dirk Peters thematisiert.

(2) So wie die Praxis der Außenpolitik im allgemeinen historisch gewachsen ist, so ist auch die Außenpolitik je konkreter Staaten pfadabhängig. Sie lässt sich also nur verstehen, wenn man sie in den Kontext früherer Entscheidungen einordnet, die bestimmte Optionen erst eröffneten, dabei aber notgedrungen auch andere Optionen verschlossen. Für die deutsche Außenpolitik nach 1990 gilt dies in besonderem Maße, denn einerseits lag es aus verschiedenen Gründen nahe, die Außenpolitik eines vereinten Deutschland als Fortsetzung der Außenpolitik der Bonner Republik zu begreifen. Andererseits galten insbesondere ausländischen Beobachtern die machtpolitischen Veränderungen in Europa als so einschneidend, dass der Gedanke an eine Renaissance früherer „machtstaatlicher“ Traditionen nicht allzu fern zu liegen schien. Insofern ist es für ein solches Handbuch auch angezeigt, die Grundlinien deutscher Außenpolitik seit dem Kaiserreich nachzuzeichnen, wie sie sich der historischen Forschung als teils konsensuale, teils kontroverse Einschätzung darstellen (Abschnitt 3).

(3) Ein selbstkritischer Zugriff auf den Gegenstand deutsche Außenpolitik erfordert drittens eine Vergewisserung darüber, wie andere Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler in vergangenen Jahrzehnten den Gegenstand deutscher Außenpolitik betrachtet haben. Denn auch wenn es zu diesem Projekt nach unserer Kenntnis nur einen vergleichbaren Vorläufer gibt (Schwarz 1975), so bedeutet dies natürlich nicht, dass nicht auch in anderer Weise versucht wurde, deutsche Außenpolitik umfassender zu analysieren. Welche Untersuchungen in dieser Hinsicht als besonders einschlägig gelten können und wie sich die wissenschaftliche Betrachtungsweise des Gegenstandes über Zeit verändert hat, wird im 4. Abschnitt erörtert.

(4) Mit diesen drei vorbereitenden Schritten wäre sodann das Terrain bereitet, um die Entstehung dieses Handbuchs näher zu erläutern. Im 5. Abschnitt werden daher neben den Auswahl- und Gliederungsprinzipien auch die Leitlinien vorgestellt, aufgrund derer die Autoren ihre Beiträge erstellen sollten.

2. Außenpolitik: Begriff und historische Entwicklung

2.1 Begriffsklärung

Was meinen wir, wenn wir „deutsche Außenpolitik“ sagen? Offensichtlich werden hier zwei Arten von Begriffen verknüpft: ein Begriff, der ein Einzelnes („Deutschland“) und ein Begriff, der ein Allgemeines („Außenpolitik“) umschreibt. In diesem Abschnitt wollen wir den Begriff der Außenpolitik und die damit bezeichnete politische Praxis genauer betrachten.¹ Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil selbst unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich seit Jahrzehnten mit der Analyse von Außenpolitik beschäftigen, nach wie vor eine große Unzufriedenheit über die begrifflichen Unschärfen vorherrscht. So meinen etwa bekannte US-amerikanische Politikwissenschaftler, die im Feld der Außenpolitikanalyse zu den angesehensten Forschern zählen, dass trotz intensivster Forschungen noch immer Unklarheit darüber bestehe, was wir eigentlich meinen, wenn wir „Außenpolitik“ sagen (Hermann 1978; vgl. auch Rosati/Sampson/Hagan 1994: 5).

Auf den ersten Blick mutet diese Einschätzung befremdlich an, denn wenn wir – einer gängigen Konvention folgend – vom Gebrauch des Begriffs auf seine Bedeutung schließen, scheint sowohl im Blick auf die Alltagssprache wie auch auf die Wissenschaftssprache einigermaßen klar, was mit „Außenpolitik“ gemeint ist. In der Alltagssprache wird der Begriff zumeist im Zusammenhang mit weitgehend routinisierten Handlungen von herausgehobenen Politikern gegenüber anderen Staaten und deren Repräsentanten gebraucht: beispielsweise wenn der Bundespräsident einen Staatsbesuch in Israel absolviert und dabei eine Rede vor dem israelischen Parlament hält oder wenn die Bundeskanzlerin nach Beratungen mit den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine Übereinkunft über die Zukunft der Finanzierung der EU bekannt gibt. In den eingespielten Formen der medialen Darstellung dieser Handlungen zeigt sich, womit (deutsche) Außenpolitik im breiteren öffentlichen Diskurs im Allgemeinen assoziiert wird.

Wissenschaftliche Vorschläge zur Klärung des Begriffs sind von diesem Verständnis nicht weit entfernt. Zwar überwiegen (wie bei allen wissenschaftlichen Begriffsklärungen) abstrakte Kategorien, aber auch wenn verschiedene Wissenschaftler unterschiedliche Kategorien gebrauchen, scheint Übereinstimmung über einige wesentliche Elemente zur Kennzeichnung von „Außenpolitik“ zu bestehen (vgl. Grewe 1985: 439; Carlsnaes 2002: 335; Seidelmann 2004: 1). Zwei Aspekte sind hervorzuheben: (a) Außenpolitik wird „gemacht“ von individuellen oder kollektiven *Akteuren*, die legitimerweise in Vertretung eines durch territoriale Hoheitsgrenzen identifizierbaren Staates handeln können; (b) *Handlungen* dieser Akteure gegenüber anderen (staatlichen oder nicht-staatlichen) Akteuren jenseits dieser Hoheitsgrenzen. Außenpolitik bezeichnet in diesem Sinne also jene Handlungen staatlicher Akteure, die auf die Ermöglichung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen in den internationalen Beziehungen abzielen (vgl. hierzu die allgemeine Politik-Definition bei Luhmann 1984: 103).

Wie bei Definitionen üblich, ist damit ein grober Rahmen abgesteckt. Er ist allerdings konkretisierungsbedürftig, denn insbesondere *welche Akteure* und *welche Handlungen* im Mittelpunkt außenpolitischer Analyse stehen sollen, ist damit noch nicht hinreichend geklärt. Im Blick auf die Akteure können beispielsweise die herausragenden politischen Entscheidungsträger eines Staates, also die Regierungschefs, eher ausführende Organe (Diplomaten) oder auch

¹ Dieser Abschnitt greift auf die Kapitel 1 und 2 von Hellmann 2006a zurück.

Parlamentarier gemeint sein. Alle sind entsprechend ihrer Kompetenzen in unterschiedlichen Funktionen an der Formulierung bzw. Umsetzung von Außenpolitik beteiligt. Manchmal steht auch nur ein Kürzel (wie etwa „Deutschland“ oder „Berlin“) für einen imaginären kollektiven außenpolitischen Akteur. Im Blick auf die Handlungen können konkrete außenpolitische Entscheidungen (vgl. Haftendorn 1990: 403–404), umfassendere außenpolitische Konzepte für Teilbereiche der Außenpolitik eines Staates (wie etwa die „Ostpolitik“ Willy Brandts) oder gar die gesamte Außenpolitik eines Staates umfassende Strategien gemeint sein (wobei natürlich die bewusste Unterlassung bestimmter Handlungen auch Teil einer solchen Strategie sein kann). Ein Beispiel hierfür wäre die häufig mit dem Konzept der „Einbindung“ bezeichnete Strategie der alten Bundesrepublik, sich mit seinen Nachbarn in Ost und West in ein Netzwerk unterschiedlich dichter, stets aber wechselseitig verpflichtender Vertragswerke einbinden zu lassen, um damit ein Höchstmaß an wechselseitiger Erwartungsverlässlichkeit zu erzielen. In beiden Dimensionen (Akteure und Handlungen) sind also sehr unterschiedliche räumlich-zeitliche Ausdehnungen denkbar. Am einen Ende des Kontinuums steht die Entscheidung eines Einzelnen (ob Regierungschefin oder nachgeordneter Diplomat) zu einem genau identifizierbaren Zeitpunkt. Am anderen Ende steht ein sich aus einer Vielzahl einzelner Entscheidungen zusammensetzender Handlungszusammenhang eines kollektiven Akteurs (z.B. eben „Deutschland“), der sich über eine Zeitspanne mehrerer Jahre oder gar Jahrzehnte hinziehen kann. Nicht selten wird der Begriff „Außenpolitik“ gebraucht, um beides zu bezeichnen – und dies in beiden Fällen auch mit einer gewissen Berechtigung.

2.2 Außenpolitik als historisch gewachsene Praxis

Das Konzept „Außenpolitik“ lebt von einer grundlegenden Unterscheidung – der Unterscheidung zwischen einem Innen und einem Außen, einer Grenze, die zwischen jenen, die zu „uns“ gehören, und „Fremden“ eine Trennlinie zieht. Dies gilt selbst für die Gegenwart deutscher Außenpolitik. Das „Außen“ hat dabei über die Jahrhunderte in der Wahrnehmung derjenigen, die Außenpolitik betrieben, vor allem zwei Qualitäten angenommen: generell handelt es sich bei Außenpolitik um eine Aktivität, die in einer Sphäre betrieben wird, die nach anderen Regeln funktioniert als die Sphäre der Innenpolitik. In den Internationalen Beziehungen hat es sich eingebürgert, hier zwischen hierarchisch und anarchisch strukturierten Systemen zu unterscheiden (vgl. Waltz 1979: 102–116). Während Herrschaft im innerstaatlichen Bereich in der Regel hierarchisch geordnet ist und eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Einheiten vorliegt, die sich durch Spezialisierung auszeichnen, ist sie im internationalen Bereich (zumindest prinzipiell) anarchisch strukturiert, denn jenseits der Staaten gibt es hier erstens keine allseits anerkannte zentrale Autorität, die über die Legitimation *und* die Fähigkeit verfügt, Regeln durchzusetzen, und zweitens ist (weitgehend als Folge der fehlenden zentralen Autorität) das Maß an Spezialisierung zwischen Staaten, die nach ähnlichen Organisationsprinzipien aufgebaut sind, weit weniger ausgeprägt als dies im innerstaatlichen Bereich der Fall ist. Zwischen Deutschland oder China auf der einen Seite und Luxemburg oder Liberia auf der anderen gibt es sicherlich gewichtige Unterschiede hinsichtlich Staatsform, militärischem Machtpotenzial oder der Fähigkeit ihrer Regierungen, sich gegenüber ihren jeweiligen Gesellschaften durchzusetzen. Trotzdem überwiegen ihre funktionellen Gemeinsamkeiten, wenn man sie in ihrem Verkehr untereinander sowie gegenüber ihren Gesellschaften kontrastiert mit der Art und Weise wie die Akteure *innerhalb* dieser Staaten zueinander stehen und

interagieren. Dieser Sphärenunterschied zwischen internationaler und innerstaatlicher Politik hat daher unter anderem zur Folge, dass die Akteure, denen Außenpolitik gegenüber steht, eine andere Qualität haben als jene in der Innenpolitik: sie gelten prinzipiell als *Fremde* – als Gemeinschaften und/oder Individuen, die nicht zu „uns“ gehören, also nicht mit „uns“ ein Gemeinwesen teilen, das (zumindest prinzipiell) nach den Regeln hierarchischer Herrschaftsorganisation regiert werden kann. Dies gilt in der Gegenwart in mancherlei Hinsicht selbst für solche Formen zwischen- bzw. überstaatlicher Zusammenarbeit wie etwa die Europäische Union, in denen die starke Trennung zwischen „Innen“ und „Außen“ zunehmend verschwimmt.

Allein der Verweis auf die Europäische Union zeigt bereits, dass die für Außenpolitik konstitutiven Merkmale eines prinzipiellen Unterschieds der Sphären und der Akteure keine ahistorischen, irgendwie „immer schon“ bestehenden Gegebenheiten darstellen. Vielmehr sind sie historisch gewachsen als Ergebnis politischer Prozesse, die über mehrere Jahrhunderte hinweg zur Herausbildung moderner Staaten und Nationen und zu dem geführt haben, was wir heute als „internationales System“ bezeichnen. Vor allem die Ausdehnung der grundlegenden sozialen „Unterscheidung zwischen ‚uns‘ und ‚denen da‘“ (vgl. Z. Bauman 2000: 56–101, Zitat S. 60) auf den Verkehr zwischen Staaten in der Form einer neuen Praxis der Außenpolitik ist eine Erfindung der frühen Neuzeit, die bis in die Gegenwart hinein wirksam ist. Zwei Faktoren haben zu ihrer Entwicklung wesentlich beigetragen: die Herausbildung einer „europäischen internationalen Gesellschaft“ aus der vorangehenden „christlichen internationalen Gesellschaft“ (Bull 1977: 24–38) sowie, damit zusammenhängend, die Herausbildung eines modernen Staatensystems seit dem 14./15. Jahrhundert. Drei Prozesse waren hierfür entscheidend: (1) die Herausbildung der Idee eines „souveränen“ Staates, (2) die Durchsetzung der Idee des Mächtegleichgewichts und der Gegenmachtbildung in den Beziehungen zwischen diesen Staaten sowie (3) die Verdrängung des Naturrechts durch ein modernes Völkerrecht. In ihrer wechselseitigen Verkopplung etablierten diese Prozesse neue Formen des zwischenstaatlichen Umgangs. Im ausgehenden Mittelalter führten sie insofern zunächst zu einer „Entfremdung“ (Der Derian 1987) zwischen den neu entstehenden politischen Einheiten, als sie die zuvor geltenden universalistischen Vorstellungen einer christlichen internationalen Gesellschaft zugunsten einer stärker nach rationalistischen Prinzipien organisierten europäischen (Staaten-)Gesellschaft verdrängten. Die damit einhergehende Überhöhung staatlicher Macht und Gewalt und die Institutionalisierung zwischenstaatlicher Rivalität (Mächtegleichgewicht) erforderten daher auch neue Formen der Konfliktregulierung, die sich ganz wesentlich in der Institution der modernen Diplomatie (als der zweiten wesentlichen Ausdrucksform moderner Außenpolitik neben der Institution des Krieges) manifestierte (vgl. Aron 1986: 13–17).

2.3 Ausprägungen moderner Außenpolitik

Krieg und Diplomatie kommt auch im gegenwärtigen internationalen System nach wie vor eine herausragende Bedeutung als den beiden Kerninstrumenten der Außenpolitik zu. Unter dem Einfluss systemischer Prozesse hat sich allerdings moderne Außenpolitik insbesondere im 20. Jahrhundert erheblich verändert. Dazu zählen vor allem jene Prozesse, die unter den Begriffen Demokratisierung, Europäisierung sowie Transnationalisierung und Globalisierung subsumiert werden – Prozesse, die auch und gerade für deutsche Außenpolitik von besonderer Bedeutung sind.

Demokratisierung: Außenpolitik bleibt auch in der Gegenwart zuvörderst eine Domäne der Exekutive. Selbst in den hoch entwickelten Demokratien sind die Parlamente von vielen wichtigen internationalen Verhandlungen und Entscheidungsprozessen weiterhin ausgeschlossen (→ Grundgesetz; Bundeskanzleramt; Bundesministerien; Bundestag). Trotzdem ist nicht zu übersehen, dass sich die Außenpolitik im vergangenen Jahrhundert immer stärker öffnen und auch öffentlich rechtfertigen musste. Der Erste Weltkrieg und in seiner Folge das 14-Punkte-Programm des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson, in dem die Praxis zwischenstaatlicher Geheimverträge und ganz generell klassischer Großmachtdiplomatie heftig kritisiert wurden, markierten hier zumindest ideell einen Durchbruch zu einer stärkeren Transparenz von Außenpolitik,

Wenn Demokratisierung verstanden wird als Öffnung der Sphäre des Außenpolitischen für eine Teilhabe des Souveräns an außenpolitischen Entscheidungen, die jener in der Innenpolitik entspricht, dann hat es eine solche Öffnung im vergangenen Jahrhundert in der Tat gegeben. Insbesondere die parlamentarischen Mitspracherechte sind ausgebaut worden (→ Grundgesetz, Bundestag). Trotzdem reichen sie noch immer nicht an jene Teilhabe heran, die in Demokratien für das Feld der Innenpolitik üblich ist. Dies hängt erstens damit zusammen, dass sich auch die politischen Eliten in entwickelten Demokratien mit einem exklusiven Zugriffsrecht auf die Außenpolitik „ein Arkanum, einen Raum [bewahren können], den die Gesellschaft kaum kontrollieren kann“ (Czempiel 1999: 36). Denn auf dem Feld der Außenpolitik können „Staatsmänner“ nicht nur glänzen, sondern – nicht zuletzt wegen ihres größeren Informationsvorsprungs (Dahl 1994) – auch freier schalten und walten als dies in der Innenpolitik üblich ist. Hinzu kommt, dass diese Exklusivität der Sphäre des Außenpolitischen als Prerogative der Exekutive auch von den Verfassungshütern moderner Demokratien für angemessen erachtet wird. Selbst in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien weitreichende Beteiligungsrechte des Bundestages eingeräumt werden, wird trotzdem eine „grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive“ vorgenommen. Begründet wird sie mit der pragmatischen Annahme, dass „institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen“ (BVerfGE 68, 1 [87]). Drittens schließlich scheinen die Öffentlichkeiten der westlichen Demokratien mit diesem Arrangement weitgehend einverstanden zu sein. Ein Aufbegehren gegen mögliche Benachteiligungen in der Teilhabe an der Außenpolitik ist nicht zu beobachten. Das Interesse an außenpolitischen Problemen scheint zwar höher als dies gemeinhin angenommen wird (vgl. Güllner 2003), aber gleichzeitig belegen nahezu sämtliche Umfragen für alle westlichen Demokratien, dass die Außenpolitik zumeist den niedrigsten Stellenwert hat, wenn es um ihre Wichtigkeit im Vergleich zu anderen innenpolitischen Themen geht (→ Öffentliche Meinung).

Wenig problematisch erscheint dieses (tatsächliche oder vermeintliche) Demokratiedefizit wohl unter anderem deshalb, weil sich in den modernen Mediendemokratien Mechanismen ausgebildet haben, die eine offensichtliche oder gar dauerhafte Missachtung von außenpolitischen Mehrheiten in der Öffentlichkeit durch politische Entscheidungsträger höchst unwahrscheinlich machen. Die neuere Forschung hat hier verschiedene indirekte und informelle Mechanismen identifiziert, die eine Rückkoppelung zwischen den durch Meinungsumfragen ermittelten Überzeugungen des Souveräns auf der einen Seite und den Überzeugungen der au-

ßenpolitischen Entscheidungsträger auf der anderen sicherstellen (→ Öffentliche Meinung; Medien; vgl. ferner Risse-Kappen 1991; Page/Shapiro 1992; Brettschneider 1998; Shirayev 2000). In den letzten Jahren häufen sich allerdings auch prominente Beispiele dafür, dass die Medien verstärkt als eigenständige Akteure in der Definition außenpolitisch wichtiger Themen („agenda setting“) und manchmal sogar als Verstärker vermeintlicher oder tatsächlicher Stimmungen in nationalen Öffentlichkeiten auftreten. Der Irak-Krieg 2003 ist hier ein herausragendes neueres Beispiel. Unabhängig davon, wie man diese Entwicklung politisch bewerten mag, erscheint unstrittig, dass sich hier neben den formellen außenpolitischen Willensbildungsprozessen bedeutsame informelle ausgebildet haben, die die Praxis der Außenpolitik verändern.

Europäisierung: Ein zweiter Prozess mit weitreichenden Veränderungen für die Außenpolitik einer besonders prominenten Gruppe von Staaten, der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, lässt sich mit dem Begriff der Europäisierung umschreiben. In einem breiteren Verständnis ist damit „die Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ gemeint (Kohler-Koch 2000: 22). Diese Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes um eine den Nationalstaat übergreifende Dimension hat zuerst zur Folge, dass jene grundlegenden Identitätsfragen, die mit Vergesellschaftungs- bzw. Vergemeinschaftungsprozessen immer einhergehen, anders beantwortet werden, als dies in einem ausschließlich auf den Nationalstaat fixierten Kontext der Fall ist. So zeigt eine ganze Reihe von Untersuchungen, dass für die meisten EU-Bürger Nationalstaat und Europäische Union nicht nur keine Gegensätze darstellen, sondern sich zunehmend ergänzen. Deutschland ragt in dieser Hinsicht trotz erlahmenden Europa-Enthusiasmus noch immer hervor (vgl. Hellmann 2002 und 2006b).

Diese weit in die Gesellschaften der Europäischen Union hineinreichenden Wahrnehmungsveränderungen sind natürlich nicht folgenlos für die Praxis der Außenpolitik, gründet diese doch auf einer starken Unterscheidung zwischen Innen und Außen. Zwei Effekte sind daher besonders wichtig: Erstens verschwimmt die starke „Innen-Außen“-Unterscheidung *innerhalb* der Union und zweitens bildet sich eine neue „Innen-Außen“-Unterscheidung gegenüber anderen politischen Gemeinschaften *außerhalb* der Union. Beide Identitätsverschiebungen finden mittlerweile auch ihren Niederschlag in der institutionellen Struktur klassischer nationalstaatlicher Außenpolitik wie auch in der institutionellen Struktur der Europäischen Union. Innerhalb der meisten EU-Mitgliedsstaaten wird in der Organisation der außenpolitischen Entscheidungsstrukturen zwischen den „Außen“-Beziehungen zu den EU-Partnern und jenen mit dem Rest der Welt systematisch unterschieden. Im Auswärtigen Amt ist etwa die „Europaabteilung“ nicht nur für eine ganze Reihe „innenpolitischer“ Politikfelder innerhalb der Europäischen Union, sondern auch für die (klassischen) „bilateralen Beziehungen“ zu den EU-Partnern zuständig (→ Auswärtiger Dienst). Davon sind andere internationale Politikfelder bzw. bilaterale Beziehungen organisatorisch deutlich abgesetzt. Ein weiteres Indiz für den Strukturwandel der Außenpolitik unter dem Einfluss der Europäisierung ist die Tatsache, dass die zentrale Koordinierung aller „europapolitischen“ Felder zwar in den meisten Staaten noch immer im Außenministerium angesiedelt ist, es aber nicht selten zwischen diesem Ministerium und konkurrierenden Fachministerien bzw. der Dienststelle des Regierungschefs zu Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten kommt (→ Bundesministerien; Europäische Union; vgl. ferner Hoyer 1998).

Die sich zunehmend herausbildende neue „Innen-Außen“-Unterscheidung gegenüber anderen politischen Gemeinschaften außerhalb der Union findet ihren institutionellen Nieder-

schlag in der so genannten „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP, → Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union). Betrachtet man die GASP vor dem Hintergrund der weitreichenden Integration anderer Politikfelder ist besonders auffällig, dass die institutionelle Struktur und die Entscheidungsregeln weitgehend intergouvernemental gestaltet sind, d.h. Gemeinschaftsorganen wie Kommission, Parlament und Gerichtshof relativ wenig Mitwirkungskompetenzen einräumen. Zudem können die Staaten letztlich immer noch auf ein Vetorecht zurückgreifen, wenn sie staatliche Kerninteressen tangiert sehen. Die Außenpolitik der Union ist insofern viel stärker durch die gewachsene nationalstaatliche Praxis der Außenpolitik geprägt als die meisten anderen Felder der Union, in denen häufig Mehrheitsentscheidungen dominieren. Betrachtet man die ausgefeilten institutionellen Mechanismen und Verfahren der GASP allerdings streng durch die Brille der klassischen Außenpolitik, ist es bemerkenswert wie weit diese Verfahren – trotz der Tatsache, dass über weite Strecken das Prinzip der Regierungszusammenarbeit vorherrscht – die Praxis nationalstaatlicher Außenpolitik bereits verändert haben. Auffällig ist hier nicht nur das engmaschige Kommunikations- und Interaktionsnetz zwischen den nationalstaatlichen Außenministerien, sondern auch der stetige, wenn auch langsame Ausbau der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen auf der Ebene der Union.

Transnationalisierung und Globalisierung: Eine weitere Dimension systemischer Veränderungen wird mit den Begriffen Transnationalisierung und Globalisierung umschrieben. Wenn Demokratisierung von Außenpolitik als ein Aufbrechen innerstaatlicher außenpolitischer Entscheidungsstrukturen aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen und Europäisierung von Außenpolitik als eine primär gouvernementale Reaktion auf neue Anforderungen des Regierens in einem zunehmend integrierten Europa zu verstehen ist, dann kann man Transnationalisierung und Globalisierung als grenzüberschreitende Veränderungen fassen, die unter anderem jene exklusiven zwischenstaatlichen Kommunikationsverbindungen aufbrechen, die die Institution der Diplomatie bis weit in das 20. Jahrhundert hinein prägten. Exklusiv waren diese Kommunikationsverbindungen früher in zweierlei Hinsicht: zum einen hinsichtlich der Herkunft und Zugehörigkeit einer „kosmopolitischen Bruderschaft“ bzw. einer „aristokratischen Internationalen“ von professionellen Diplomaten (vgl. Jönsson 2002: 215; Craig/Gilbert 1953), die die Grenzen zwischen den Staaten, die sie repräsentierten, umso mehr betonen mussten, als sie sich ansonsten kaum noch unterschieden. Exklusiv waren diese Kommunikationsverbindungen aber auch in dem Sinne, dass es ausschließlich den „Botschaftern“ eines Staates erlaubt war, für diesen zu handeln. Transnationalisierung und Globalisierung beschreiben Prozesse, die diese regierungszentrischen Kommunikationsformen deshalb als veraltet erscheinen lassen, weil sie (zumindest in ihrer Ausschließlichkeit) den zeitgenössischen transnationalen bzw. globalen Problemlagen nicht mehr angemessen sind. Mit dem älteren Begriff der Transnationalisierung bzw. der transnationalen Politik wird eine Entwicklung beschrieben, die durch eine enorme Zunahme grenzüberschreitender Beziehungen und Interaktionen gekennzeichnet ist, bei denen mindestens ein nicht-staatlicher Akteur involviert ist (vgl. Kaiser 1969; Keohane/Nye 1971; Risse 2002). Unstrittig ist dabei, dass diese neuen Akteure in manchen Politikfeldern mittlerweile beträchtlichen Einfluss auf staatliche Politik (einschließlich der Außenpolitik) gewonnen haben. Weit weniger erforscht ist demgegenüber die Frage, inwieweit die Transnationalisierung die Strukturen nationalen bzw. internationalen Regierens (und insofern auch der Außenpolitik) verändert hat (vgl. Risse 2002: 268).

Mit diesen Fragen hat sich die mittlerweile unübersichtliche Globalisierungsliteratur weit mehr beschäftigt. Die Wurzeln dieser Forschung reichen wie jene der Transnationalisierungs-

forschung auf den klassischen Gegenpol zum Realismus, den „Idealismus“, zurück. In der Analyse wachsender zwischenstaatlicher Interdependenz in den 1970er Jahren trafen beide zusammen. Im Unterschied zur transnationalen Politik, bei der der Nationalstaat häufig noch den Bezugsrahmen abgibt, wird dieser Rahmen in der neueren Globalisierungsdiskussion deutlicher zurückgelassen (vgl. Überblick bei Zürn 2002). Kernbeobachtung ist hier, dass sich die Konfiguration der internationalen Beziehungen grundlegend gewandelt hat. Die „nationale Konstellation“, die durch nationale Problemlagen, national-staatliches Regieren, national-staatlich gebündelte Ressourcen und nationale Legitimierungsprozesse geprägt war, ist in den letzten Jahrzehnten zumindest in der so genannten OECD-Welt (d.h. im Kreis der hoch entwickelten marktwirtschaftlichen Demokratien des „Westens“) zusehends durch eine „postnationale Konstellation“ ersetzt worden, in der die Geltungsräume kollektiv bindender Entscheidungen immer weniger mit der räumlichen Ausdehnung gesellschaftlicher Interdependenzbeziehungen übereinstimmen (vgl. Habermas 1998; Zürn 1998; Zangl/Zürn 2003: 149–171).

Für die Außenpolitik ist dabei vor allem der veränderte Ausgangspunkt von Bedeutung – die Tatsache, dass sich Staaten heute einer Reihe von neuartigen Problemlagen ausgesetzt sehen, die zumindest Anpassungen, wenn nicht gar gravierende strukturelle Veränderungen erfordern. Solche weitreichenden Verschiebungen der Problemlagen haben bereits im Zweiten Weltkrieg mit dem Atomwaffeneinsatz begonnen, als mit dem beginnenden Nuklearzeitalter die Irrationalität einer modernen Kriegführung, die die wechselseitige Auslöschung heraufbeschwor, allen bewusst wurde und neue Formen der Drohung („Abschreckung“) und der Kommunikation („heißer Draht“) erfunden wurden (vgl. Der Derian 1987: 202–207 sowie Jervis 1989). Sie zeigt sich in einer ganzen Serie von eher „weichen“ globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Währungskrisen, Bevölkerungswachstum oder der Ausbreitung von Seuchen wie AIDS oder der Vogelgrippe, Prozessen also, die zu neuen, häufig auch in internationalen Organisationen dauerhaft institutionalisierten Formen der staatenübergreifenden Regulierung geführt haben (vgl. Rittberger/Zangl 2003: 49–87). In ihrer vorerst radikalsten Ausprägung zeigt sich nicht zuletzt in den neuen Formen des Terrorismus, der sich nicht nur transnational organisiert, sondern auch durch die Selektion der Opfer jenseits nationaler Vergemeinschaftungsformen eine klassische nationalstaatliche Antwort als völlig inadäquat erscheinen lässt (vgl. Daase 2002).

In allen diesen Bereichen ist es offensichtlich, dass das klassische Repertoire nationalstaatlicher Außenpolitik zumindest nicht mehr ausreicht, um adäquate Problemlösungen sicherzustellen. Entsprechend haben sich in Teilbereichen neue Formen des Regierens bereits durchgesetzt. Auch Staaten unterliegen zunehmend „einer permanenten Qualitätskontrolle – einer Art Staaten-TÜV“ (Zangl/Zürn 2003: 166), der von der Einhaltung bestimmter Menschenrechtsstandards (Amnesty International) oder Umweltstandards (Greenpeace) über Bonitätseinstufungen durch privatwirtschaftliche Unternehmen oder suprastaatliche Qualitätssiegel (IWF oder Europäische Kommission zum Haushaltsgebaren) reicht. Selbst nach traditionellen Kriterien „mächtige“ Staaten müssen mit spürbaren Kosten rechnen, wenn sie solche Standards verletzen. Sie können sich Qualitätsprüfungsverfahren zwar leichter als kleine Staaten entziehen, aber selbst sie können den Folgen der Nicht-Einhaltung bestimmter Regeln nicht völlig ausweichen. Die frühere Bundesregierung von Gerhard Schröder hat dies Ende 2001/Anfang 2002 erfahren, als sie einen „Blauen Brief“ der Europäischen Kommission wegen ihres offenkundigen Verstoßes gegen die sogenannten „Maastricht-Kriterien“ verhindern wollte. Die USA hat solche Folgen nach ihrem Irak-Alleingang am UN-Sicherheitsrat vorbei im Frühjahr 2003 zu spüren bekommen, als sie später dessen Unterstützung brauchten.

Diese Veränderung der zunehmenden Legitimierung staatlicher (Außen-)Politik durch externe, teilweise nicht-staatliche Akteure wird noch übertroffen durch die sukzessive Aushöhlung des Prinzips der Souveränität, das für das „westfälische“ Staatensystem konstitutiv war. Das Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten, ein Grundpfeiler der auf prinzipieller Gleichheit beruhenden internationalen Gesellschaft, verliert nicht nur zusehends an Gültigkeit, sondern wird in mancherlei Hinsicht geradezu in sein Gegenteil verkehrt, wenn nicht nur in Fällen wie etwa dem Völkermord in Ruanda im Jahr 1994, sondern auch als Antwort auf den internationalen Terrorismus sogar eine moralische Pflicht zur Intervention abgeleitet wird (Brown 2004). Wie die Staatenwelt bzw. die Weltgesellschaft mit diesen Herausforderungen mittelfristig umgehen wird, ist derzeit ungewiss. Sicher scheint allerdings, dass sich die Praxis der Außenpolitik weiter verändern wird – sei es nun entlang eines Entwicklungspfades, der die Zunahme informeller horizontaler „Regierungsnetzwerke“ nicht nur als Trend der Gegenwart konstatiert, sondern auch gutheißt (Slaughter 2004), oder sei es entlang einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts (Habermas 2004).

Unabhängig davon, welche Trends sich mittelfristig durchsetzen werden, die deutsche Außenpolitik wird davon nicht unberührt bleiben. Manchen Beobachtern gilt sie aufgrund ihrer „semi-souveränen“ Prägung unter den Bedingungen der deutschen Teilung (Katzenstein 1987: 9; Green/Paterson 2005) geradezu als Musterbeispiel einer Politik, die auf die „postnationale Konstellation“ besser vorbereitet ist als der Durchschnitt der Staaten. Andere sehen in den letzten Jahren eher eine Renaissance außenpolitischer Praktiken, die stärker an die nationalstaatliche Vergangenheit erinnern. Für eine systematische Verortung deutscher Außenpolitik in einem größeren Kontext lassen es solche Kontroversen naheliegend erscheinen, die Geschichte deutscher Außenpolitik auf bestimmte Grundlinien hin zu befragen, die für Gegenwart und Zukunft bedeutsam sein könnten.

3. Grundlinien deutscher Außenpolitik seit der Gründung des Kaiserreichs

Seit der Gründung eines deutschen Nationalstaats im Jahre 1871 haben die Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Strategien deutscher Außenpolitik tief greifende Veränderungen erfahren.² Gewiss gibt es auch Kontinuitätslinien: Bis zum heutigen Tag strebten fast alle deutschen Regierungen nach Gleichrangigkeit mit den etablierten Großmächten des Westens, versuchten sie Deutschland zu einer „normalen Macht“ in Europa zu machen – auch wenn sie im Zusammenhang mit „Normalität“ oft ganz unterschiedliche außenpolitische Rollenmuster vor Augen hatten. Deutlich gewandelt haben sich jedoch die Ordnungsvorstellungen deutscher Entscheidungsträger, ihr Entscheidungsspielraum gegenüber internen und externen Akteuren und vor allem die präferierten Instrumente deutscher Außenpolitik. Grob vereinfachend könnte man von einer Entwicklung sprechen, die von einer auf militärische Stärke und Status fixierten unabhängigen Großmachtspolitik eigenständiger außenpolitischer Eliten zu einer gesellschaftlich eingebundenen Politik ziviler internationaler Verflechtung führte. Im Zuge einer wachsenden Integration in internationale Arbeitsteilung, multilateraler Organisationen und demokratische Entscheidungsprozesse ist deutsche Außenpolitik zunehmend „do-

² Dieser Abschnitt greift zurück auf Wolf 2004.

mestiziert“ worden – und das in mehrfacher Hinsicht: sie wurde nicht nur stärker verrechtlicht und dadurch verlässlicher, berechenbarer und weniger bedrohlich für die europäischen Nachbarn; sie wurde insgesamt auch der Innenpolitik immer ähnlicher im Hinblick auf die maßgeblichen Akteure, Entscheidungsprozesse, Zielsetzungen und eingesetzten Mittel (vgl. auch Harnisch 2006).

3.1 Im Anfang war Bismarck

Am Beginn des Nationalstaats stand eine Außenpolitik, die in vieler Hinsicht exemplarisch für die traditionelle „Realpolitik“ europäischer Großmächte ist. Geleitet wurde sie von einem Kanzler, der die wichtigsten Gespräche und Verhandlungen noch persönlich führte. Wie sein militärisches Pendant, der Chef des Generalstabs, schuldete Bismarck in seinen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen dem Reichstag keine Rechenschaft, sondern nur dem Monarchen als Souverän. Da ihm Wilhelm I. zumeist freie Hand ließ, konnte Bismarck die Außenpolitik des Reiches weitgehend nach seinen persönlichen Vorstellungen gestalten. Diese richteten sich vor allem auf das Ansehen des Hauses Hohenzollern und (eng damit verbunden) die Sicherung der kürzlich erkämpften Machtposition in Europa. Auch in der Hochzeit des europäischen Nationalismus konnte Bismarck noch offen Deutschland für saturiert erklären und eine bewusste Status quo-Politik verfolgen. Außenwirtschaftliche Verflechtungen beeinträchtigten seine Diplomatie noch wenig, sondern ließen sich bei Bedarf immer noch für die „hohe Politik“ im Rahmen der europäischen Pentarchie instrumentalisieren. Dem Drängen nach kolonialer Expansion gab der Kanzler letztlich nur nach, solange er sich davon günstige Rückwirkungen auf die Beziehungen zu England und Frankreich versprach (Hildebrand 1995: 86–94; Nipperdey 1992: 445–453; Ullrich 1999: 92–99). Im Vordergrund seiner Politik stand immer das Bestreben, das revisionistische Frankreich in Europa zu isolieren. Deutschlands Position sollte nicht ausgebaut, sondern nur gesichert werden, indem das Reich zu allen übrigen Großmächten bessere Beziehungen unterhielt als sein westlicher Nachbar. Wenn es sein musste, nahm Bismarck dafür nicht nur komplizierte Vermittlungsrollen, sondern auch internationale Abmachungen in Kauf, die Deutschlands diplomatischen Spielraum einengten. Davon zeugte nicht nur das Bündnis mit Wien sondern auch der (geheime) Rückversicherungsvertrag mit Russland.

Die Außenpolitik des Wilhelminischen Reiches knüpfte in mancher Hinsicht an Bismarcks Vorgehensweise an, vor allem was die Abschottung gegenüber demokratischer Kontrolle anbelangte. In vieler Hinsicht wurden jedoch Akzente verschoben, sowohl im Hinblick auf Zielsetzungen als auch hinsichtlich der eingesetzten Strategien und Instrumente. Auffällig und letztlich auch verhängnisvoll war insbesondere die Veränderung der außenpolitischen Zielsetzungen. Während sich Bismarck noch zufrieden gegeben hatte mit der Sicherung einer inoffiziellen Position als „primus inter pares“ unter den europäischen Kontinentalmächten, strebten Wilhelm II. und seine Kabinette unverhohlen nach einer Rolle als führende Weltmacht. Das britische Empire wurde zum Vorbild und Maßstab. Der internationale Status und der überseeische Einfluss des Reiches sollten nicht länger hinter seiner dynamischen Wirtschaftsentwicklung und seinen wissenschaftlichen Höchstleistungen zurückstehen müssen. Berlin wollte nicht länger im Schatten etablierter Weltmächte wie England, Frankreich oder Russland stehen, sondern bestand ganz offen auf seinem „Platz an der Sonne“ (Reichskanzler Bülow 1897). Dieses Verständnis von „Normalität“ entsprach nicht nur dem Statusdenken des Kai-

sers und seiner außenpolitischen Eliten, es kam auch den nationalistischen Ambitionen weiter Kreise der Bevölkerung entgegen, bis in die Arbeiterschaft hinein. Der enge Kreis außenpolitischer Entscheidungsträger, der unter Bismarck noch weitgehend autonom hatte agieren können, wurde so über die Jahre zunehmend zum Gefangenen seiner eigenen weltpolitischen Rhetorik.

3.2 *Revisionismus als Staatsräson*

Deutschlands revisionistische Ausrichtung wirkte sich nachhaltig auf die außenpolitischen Instrumente, Methoden und Strategien aus. Da gegen Ende des 19. Jahrhunderts der Großteil der globalen Landmasse schon längst unter den anderen Kolonialmächten aufgeteilt war, konnte das Reich nur noch zu einer erstrangigen Welt- und Kolonialmacht aufsteigen, wenn es in den folgenden Jahren weit überproportionale Zugewinne verzeichnete. Dazu musste es entweder bei der Verteilung der letzten unbesetzten Gebiete deutlich bevorzugt werden oder versuchen, zu seinen Gunsten eine Umverteilung kolonialer Besitztümer durchzusetzen. Es musste sich in Krisen gleichsam „nach vorne drängen“ und natürlich auch darauf hinarbeiten, dass es überhaupt zu Krisen kam, in denen die etablierte territoriale Aufteilung in Frage gestellt werden konnte. Berlin wurde so zu einem notorischen Unruhestifter, zu einem opportunistischen Parvenu, der sich in immer mehr außereuropäischen Regionen einmischte und fast überall seine Ansprüche anmeldete (Nipperdey 1992: 630–632, 651–662; Hildebrand 1995: 153–162, 172–189).

Diesem Streben nach Statusgewinn und nach der dazu erforderlichen „Auflockerung“ der internationalen Ordnung entsprach eine wachsende Abneigung gegenüber internationalen Abmachungen. Im Gegensatz zu Bismarck verfolgten seine Nachfolger in Reichskanzlei und Auswärtigem Amt bewusst eine „Politik der freien Hand“. Sie wollten sich zum einen alle diplomatischen Optionen offen halten. Feste Abmachungen mit England oder Russland schienen keine Eile zu haben. Den Rückversicherungsvertrag mit Russland lies Berlin einfach auslaufen und die Bündnisondierungen mit London wurden eher halbherzig durchgeführt. Angesichts der bekannten kolonialen Gegensätze zwischen diesen beiden Weltmächten und der enormen Wirtschaftsexpansion Deutschlands war es scheinbar nur eine Frage der Zeit, bis London oder St. Petersburg um die Gunst Berlins wetteifern würden – und letzteres dafür einen noch höheren Preis einfordern könnte. Bei übereilten Absprachen lief man hingegen Gefahr, frühzeitig auf koloniale Arrangements festgelegt zu werden, die den Zugewinn in Krisen womöglich nur unnötig begrenzt hätten. Dies betraf insbesondere mögliche Abmachungen mit London. Solche Festlegungen hätte Berlin allenfalls dann akzeptiert, wenn sich die britische Regierung gleichzeitig zur Neutralität in einem europäischen Krieg verpflichtet hätte, wozu London wiederum nicht bereit war. Aus Sicht der deutschen Regierung bot Whitehall immer nur Übereinkünfte an, die Deutschland zum britischen Juniorpartner gemacht hätten. Und das war natürlich ein zweiter gewichtiger Grund, der das geltungsbewusste Berlin von bindenden Abmachungen abhielt (Hildebrand 1995: 172–182; Nipperdey 1992: 656–661; Massie 1993). Deziert abgelehnt wurden schließlich auch multilaterale Einschränkungen von Rüstungspolitik und Handlungsfreiheit in Krisen. Auf der Haager Konferenz von 1907 demonstrierte Deutschland wie kaum eine andere Macht, dass ihm sein Prestige und machtpolitischer Handlungsspielraum weit wichtiger war als die Aussicht auf Abrüstung oder internationale Schiedsgerichtsbarkeit: „Die Idee einer Außenpolitik der internationalen Koopera-

tion, der Multilateralität, des guten Willens hatte demgegenüber kaum Chancen“ (Nipperdey 1992: 651).

Sichtbarstes Zeichen des neuen deutschen Geltungsstrebens war jedoch zweifellos die expansive Flottenpolitik, die kurz vor der Jahrhundertwende in Angriff genommen wurde. Angesichts ihrer durchaus begrenzten Reichweite eignete sich die deutsche Hochseeflotte zwar kaum für eine überseeische Expansionspolitik oder den militärischen Schutz des deutschen Fernhandels. Sie musste der britischen Weltmacht aber unmissverständlich vor Augen führen, dass deren maritime Vormachtstellung nicht länger hingenommen wurde und dass im Falle eines Krieges gegen Deutschland der Fortbestand des Empires auf dem Spiel stehen könnte. Die deutsche „Risikoflotte“ war aus britischer Sicht somit eine ernsthafte Bedrohung, die im Unterschied zur deutschen Heeresrüstung keinem unmittelbaren Sicherheitsinteresse diente. Berlin erhoffte sich von der „Risikoflotte“ hingegen britisches Wohlverhalten in einem kontinentalen Krieg. Insofern war sie nicht nur ein prestigeträchtiges Symbol sondern auch ein Instrument dessen, was man Jahrzehnte später als „Abschreckungspolitik“ bezeichnen sollte. In jedem Fall stand sie aber für eine Außenpolitik, die Deutschlands Sicherheit weniger durch diplomatische Abmachungen sondern durch die Demonstration militärischer Stärke, wenn nicht gar den Versuch offener Einschüchterung gewährleisten wollte (Massie 1993; Hildebrand 1995: 200–227).

Mit ihrer revisionistischen Geltungssucht und ihrer unilateralen, sprunghaften Machtpolitik trug „die nervöse Großmacht“ (Ullrich) ganz wesentlich dazu bei, dass das gefährliche Gemisch aus europäischem Nationalismus, instabilen Vielvölkerstaaten und machtpolitischer Rivalität letztlich in einen großen Krieg mündete. In seinem Verlauf zeigte sich einmal mehr, dass Eliten ebenso wie der Großteil der Bevölkerung Deutschlands internationale Stellung nahezu ausschließlich mit einseitiger Machtentfaltung absichern wollten. Eine Rückkehr zum Status quo ante zu vereinbaren war für sie ausgeschlossen (Fischer 1961). Exponenten eines Verständigungsfriedens fanden höchstens dann etwas Gehör, wenn der angestrebte Durchbruch zur europäischen Hegemonie militärisch gerade in weite Ferne gerückt schien. (Ullrich 1999: 441). Solange deutsche Waffen es zuließen, sollte eine europäische Nachkriegsordnung durchgesetzt werden, die Deutschlands Position auf Dauer unangreifbar gemacht hätte (Hildebrand 1995: 322).

3.3 Die Außenpolitik der Weimarer Republik zwischen Revisionismus und Verständigungspolitik

Der Zusammenbruch von 1918 veränderte die Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik auf radikale Weise. Die grundlegenden Ziele blieben jedoch die gleichen, und selbst die außenpolitischen Methoden entsprachen zumeist noch denen tradierter Realpolitik. Eliten und Bevölkerung waren sich einig darin, dass das Reich möglichst schnell wieder den Status und die Machtposition einer europäischen Großmacht erlangen sollte. Dazu mussten vor allem die umfangreichen Beschränkungen und Auflagen des Versailler Friedensvertrages überwunden werden. Die Revision des „Versailler Diktats“ wurde zu einer der wenigen Gemeinsamkeiten, welche die ständigen innenpolitischen Spannungen der Weimarer Republik zu überbrücken half. Die Reparationszahlungen sollten nach Möglichkeit eingestellt werden, die Rüstungsbeschränkungen waren aufzuheben, die Besetzung des Rheinlands möglichst bald zu beenden, und auch was die territorialen Verluste anbelangte, so erschien allenfalls die Abtretung von El-

sass-Lothringen hinnehmbar. Die Kolonien und die verlorenen Gebiete im Osten wurden hingegen zurückgefordert (Salewski 1980; Krüger 1985; Michalka 1987; Winkler 2000a: 402f.).

Weil sich die Deutschen weithin als Opfer von rachsüchtigen Feinden sahen und kaum als Opfer ihrer destabilisierenden Vorkriegspolitik, traten sie auch nicht für eine grundlegende Umorientierung außenpolitischer Strategien und Methoden ein. Gewiss machte die erzwungene Abrüstung es erforderlich, statt militärischer Mittel andere Instrumente, allen voran wirtschaftliche, einzusetzen (Hildebrand 1995: 459, 471f., 539). Eine Politik der Verständigung, der Zusammenarbeit oder des Multilateralismus fand indes weiterhin wenig Zustimmung. Berlin setzte zunächst unverändert auf *faits accomplis*, Geheimdiplomatie und andere unilaterale Vorgehensweisen. Es versuchte Russland durch geheime Militärkooperation und den überraschenden Rapallo-Vertrag auf seine Seite zu ziehen, Frankreich und England gegeneinander auszuspielen, die Reparationslieferungen einseitig zu kürzen und Polen wirtschaftlich unter Druck zu setzen (Michalka 1987). Erst der gescheiterte „Ruhrkampf“ von 1923 machte vielen Deutschen deutlich, dass zumindest im Westen eine kooperativere Außenpolitik geboten war.

Die „Verständigungspolitik“, die Außenminister Stresemann nach dem Abbruch des passiven Widerstandes einleitete, zielte nach wie vor auf die Revision des Versailler Systems, bedeutete jedoch in strategischer Hinsicht einen deutlichen Wandel (Krüger 1985: Kap. IV). Deutschlands Diskriminierung sollte nicht länger frontal bekämpft werden, weil dies einstweilen aussichtslos erschien. Stattdessen beabsichtigte man den Status quo durch vertragliche Vereinbarungen und den Abbau von Misstrauen kooperativ zu überwinden. Der Vertrag von Locarno, Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund (als ständiges Ratsmitglied), multilaterale Lösungen für die Reparationsfrage und bilaterale Übereinkünfte mit Frankreich sollten dazu beitragen, dass das Reich möglichst bald wieder zu einer in jeder Hinsicht gleichberechtigten Großmacht würde (Hildebrand 1995: 456–458).

In gewisser Weise nahm die Verständigungspolitik damit Elemente der westdeutschen Außenpolitik nach 1949 vorweg. Zumindest für Teile der politischen Eliten ging diese Neuorientierung einher mit einem geänderten außenpolitischen Rollenverständnis. Besonders im Auswärtigen Amt gewannen Entscheidungsträger wie Staatssekretär von Schubert an Einfluss, die Deutschland nicht mehr so sehr als selbstbezogene Großmacht sahen, sondern zunehmend als verantwortliches Mitglied eines neuen europäischen Konzerts der vier Locarno-Mächte (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien). Im Unterschied zu ihren Vorgängern nahmen sie Deutschland als integralen Bestandteil eines komplexen größeren Systems wahr, bei dem jede außenpolitische Maßnahme unweigerlich zahlreiche – beabsichtigte oder unbeabsichtigte – Folgewirkungen zeitigen musste. Insofern konnte aus ihrer Sicht Stabilität nur erreicht werden, wenn *faits accomplis* und Drohgebärden Platz machten für eine multilaterale Politik, die auf das Völkerrecht, internationale Schiedsgerichtsbarkeit und engere Beziehungen zu den Westmächten setzte (Krüger 1985: Kap. IV; Hildebrand 1995: 463, 467, 475). In dieser Hinsicht entsprach sie durchaus auch dem gewandelten innenpolitischen Klima, das nach den Jahren der Revolution, Umsturzversuche, Ruhrbesetzung und Hyperinflation erstmals vergleichsweise stabile parlamentarische Verhältnisse und wirtschaftliche Erholung verzeichnete.

Allerdings war diese Westpolitik längst nie so konsequent, wie dies für die Nachkriegspolitik der Bundesrepublik gelten sollte. Sie war bei aller Verständigungsbereitschaft primär immer noch eine nationale Revisionspolitik, eine Art „Revisionismus mit anderen Mitteln“. Die

Präferenz für multilaterale Übereinkünfte mündete auch für Stresemann und seine engsten Mitarbeiter nie in eine echte Integrationspolitik, die auf das effektive Poolen von Souveränität abzielte (Krüger 1985: 207–218; Heß 1977; Hildebrand 1995: 483, 503). Für eine derart weitreichende Abkehr vom deutschen Nationalismus hätte es auch keinerlei innenpolitische Basis gegeben. Die große Mehrheit der Deutschen hielt unverändert an der alten Rollenkonzeption fest und beurteilte die Verständigungspolitik unter rein instrumentellen Gesichtspunkten. Multilaterale Vertragspolitik war für sie keineswegs ein Selbstzweck, sondern ihr Wert hing letztlich immer davon ab, inwieweit sie das Reich von den Versailler Restriktionen befreien konnte (Hildebrand 1995: 475–478; Krüger 1985: 371–375). Eine Reichsregierung, die – nunmehr auch in der Außenpolitik – von einer Mehrheit im Reichstag abhängig war, konnte diese Einstellung schwerlich ignorieren.

Vor diesem Hintergrund konnte es kaum überraschen, dass die Verständigungspolitik schnell aufgegeben wurde, als Frankreich nicht länger Zugeständnisse bei den deutschen Rüstungsbeschränkungen und der Räumung der besetzten Gebiete anbieten wollte. Die 1929 einsetzende Weltwirtschaftskrise verstärkte dann noch die Zweifel am Nutzen wirtschaftlicher Verflechtung und multilateraler Zusammenarbeit. Die verbliebenen Exponenten der Verständigungspolitik – Stresemann selbst war 1929 verstorben – wurden rasch wieder von den Anhängern der realpolitischen Großmachtmethoden verdrängt. Die neue Regierung Brüning knüpfte konsequent an die unilateralen Traditionen an, indem sie den Austritt aus dem Völkerbund und die einseitige Einstellung der Reparationszahlungen androhte und mit dem überraschenden Projekt einer deutsch-österreichischen Zollunion alte Überrumpelungsmethoden wieder aufgriff. Brüning und auch die beiden folgenden Präsidialkabinette ebneten damit bereits den Weg für die kompromisslose Revisionspolitik des Naziregimes (Krüger 1985: Kap. V; Hildebrand 1995: 509–559).

3.4 Rassenideologie und Welteroberungsphantasien: Die NS-Außenpolitik und ihre Folgen

Hitlers Außenpolitik konnte so zunächst wie eine härtere Variante Weimarer Revisionspolitik erscheinen, wenn auch wie eine weitaus erfolgreichere. Mit einer Mischung aus Friedensversprechungen, rhetorischen Drohungen und einseitigen Schritten gelang es Hitler tatsächlich die Versailler Restriktionen weitgehend zu überwinden – unter stillschweigender Duldung der Westmächte und gelegentlich sogar mit ihrer offenen Zustimmung: Die Reparationszahlungen wurden eingestellt, das Rheinland zunächst von den französischen Truppen geräumt und wenige Jahre später von Deutschland einseitig remilitarisiert, die allgemeine Wehrpflicht wurde wieder eingeführt, ein Flottenabkommen mit London geschlossen, Österreich wurde „heim ins Reich geholt“, das Sudetenland annektiert – lediglich die ehemaligen Kolonien und die an Polen verlorenen Gebiete konnten einstweilen nicht zurückgewonnen werden. Insofern war es kein Wunder, dass diese Außenpolitik sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den alten Eliten in Militär, Wirtschaft und Aristokratie großen Anklang fand (Recker 1992; Jarausch 1979).

In Wirklichkeit verbarg sich hinter diesen Kontinuitätslinien ein radikaler Bruch mit wesentlichen Traditionen deutscher Großmachtspolitik. In der Wahl ihrer Mittel war die Politik des Naziregimes nur anfangs vorsichtig, mit zunehmender Machtenfaltung dann aber präzedenzlos. Gewiss hatte auch das Kaiserreich im Weltkrieg und im Zuge der kolonialen Expan-

sion einige verbrecherische Exzesse zu verantworten gehabt. Die planmäßige Ermordung und/oder Vertreibung von vielen Millionen jüdischer und slawischer „Untermenschen“ war indes ohne Beispiel (Winkler 2000b: 77–98). Auch die Zielsetzung war neuartig, ging es doch nicht mehr um die Sicherung einer Großmachtposition oder die Erringung kontinentaler Hegemonie, sondern um die gewaltsame Eroberung eines weltumspannenden Imperiums. Und schließlich hatte sich – zumindest in den Augen der Verantwortlichen – auch das Subjekt der auswärtigen Politik fundamental verändert: In der Perspektive Hitlers und seiner ideologischen Parteigänger stand nicht länger Deutschland oder „das Reich“ im Zentrum ihrer Ambitionen, sondern die „nordische Rasse“: „Für die Nationalsozialisten erhielt Deutschland daher funktionalen Charakter. Es war bestenfalls Kernland und Ausgangsbasis für das zu bauende ‚Großgermanische Reich‘, wesentliches Mittel zu seiner Realisierung. Das Deutsche Reich und die deutsche ‚Volksgemeinschaft‘ steuerten nur die personellen und materiellen Hilfsquellen bei“ (Gruner 1993: 202; vgl. auch Hildebrand 1995: 563–573, 703, 839–842; Graml 1992; Winkler 2000b: 63–64). Auch in dieser Hinsicht sprengte Hitlers Politik gleichsam den überkommenen Rahmen deutscher Außenpolitik – ein Umstand, der allerdings nichts daran änderte, dass die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung die anfänglichen Erfolge bejubelte und dem Regime auch nach desillusionierenden Niederlagen bis zuletzt loyal diente (Steinert 1992; Gellately 2002; Hildebrand 1995: 835–842).

3.5 Integrationsbereitschaft als Schlüssel erfolgreicher außenpolitischer Resozialisierung in der Bonner Republik

Nach der politischen, militärischen und moralischen Katastrophe des nationalsozialistischen Deutschland war an eine Außenpolitik Deutschlands nicht zu denken. Es gab kein Deutschland mehr³, das Land war besetzt und geteilt, und selbst nachdem zwei deutsche Teilstaaten gegründet worden waren, sahen sich diese kaum zu einer eigenen Außenpolitik im Stande. Für die DDR galt dies mit gewissen Abstrichen sogar fast bis zu ihrer Auflösung. Im Rahmen des „sozialistischen Internationalismus“ blieb ihr wenig Raum für eigene außenpolitische Initiativen und Standpunkte – und schon gar nicht für solche, die der Generallinie der sowjetischen Führung zuwiderliefen (Kleßmann 1997: 431–437). Selbst nach Beginn der Détente-Phase musste die DDR-Führung zur Kenntnis nehmen, dass die wirklichen Entscheidungen in Moskau getroffen wurden: Parteichef Ulbricht musste 1971 seinen Platz auch deshalb räumen, weil er sich geweigert hatte, auf den sowjetischen Entspannungskurs einzuschwenken. Auch sein Nachfolger Honecker musste ein gutes Jahrzehnt später erkennen, dass Ost-Berlin gegen den Willen der Moskauer Führung auch keine eigenständige Entspannungspolitik verfolgen konnte: Seinen Versuch, angesichts der Raketenstationierungen zu beiden Seiten des „Eisernen Vorhangs“ eine Politik diplomatischer „Schadensbegrenzung“ zu betreiben, musste er bald schon wieder ergebnislos einstellen (Garton Ash 1993: 155f.).

Kaum besser war es zunächst um den Handlungsspielraum der Bundesrepublik bestellt. Die Außenvertretung des Teilstaats oblag zunächst den drei westlichen Kommissaren und auch sonst fehlten ihm zahlreiche Attribute der Souveränität. Nicht zuletzt war die Republik militärisch besetzt. Unter diesen Bedingungen musste jede Regierung sich zunächst einmal darum

³ So stand in der 1968 veröffentlichten Ausgabe des Random House Dictionary of the English Language zum Stichwort „Germany“ die lapidare Erläuterung: „a former country in Central Europe“ (Garton Ash 1994: 70).

bemühen, gegenüber den Alliierten außenpolitischen Gestaltungsraum zurückzugewinnen. Der erste Kanzler, Konrad Adenauer, versuchte dies mit einer konsequenten Politik der Westintegration. Wie vor ihm schon die Verantwortlichen der Weimarer Republik, so strebte auch Adenauer, wenn auch unter ungleich schwierigen Bedingungen, insbesondere danach, (West-) Deutschlands volle Souveränität und Gleichrangigkeit wiederherzustellen. Multilaterale Integration war ihm anfangs eher ein Mittel hierfür und weniger Selbstzweck (Schwarz 1986: 843, 873, 888f.). Im Unterschied zu den meisten Weimarer Außenpolitikern (und Oppositionsführer Kurt Schumacher) war dem ersten Bundeskanzler jedoch bald schon klar, dass ein deutscher Staat Vertrauen erst wieder geduldig erwerben musste, bevor er eines fernen Tages wieder autonom würde handeln können. Bis dahin würden die Alliierten nicht auf ihre rechtlichen und materiellen Kontrollmöglichkeiten verzichten wollen. Einstweilen blieb also nur die Option einseitige Kontrollen in multilaterale Regime zu überführen. Außenpolitischer Gestaltungsraum und der Anschein von Gleichrangigkeit konnten nur durch Integration zurückgewonnen werden (Hanrieder 1995: Kap. 5; Schwarz 1986: 671–879; Schöllgen 1999: Kap. 2).

Adenauers Bundesregierung und alle nachfolgenden westdeutschen Kabinette trugen diesen Beschränkungen vor allem dadurch Rechnung, dass sie den westlichen Teilstaat konsequent in westeuropäische Institutionen einbrachten. Bonn wurde über die Jahre zu einem der konsequentesten (und großzügigsten) Fürsprecher westeuropäischer Vergemeinschaftung. Wichtige Wegmarken hierbei waren die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952), die Gründung der EWG und von Euratom (1957), die Anfänge der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (1970), die Vereinbarung des Europäischen Währungssystems (1979), das Binnenmarktprojekt im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und das Projekt einer Europäischen Währungsunion, das noch vor dem Mauerfall in Angriff genommen und 1992 im Maastrichter Vertrag beschlossen wurde. Mit all diesen Integrationsschritten konnte Bonn unter Beweis stellen, dass es die Zusammenarbeit mit den westlichen Nachbarn diesmal dauerhaft anlegte und die machtpolitische Instrumentalisierung seiner wachsenden Wirtschaftskraft nicht länger in Erwägung zog. Durch den Verzicht auf hoheitliche Kompetenzen konnte die Bundesrepublik allmählich wieder zu einem gleichrangigen und gesuchten Verhandlungs- und Kooperationspartner werden, ja sogar in wachsendem Maße zu einem respektierten Ideengeber, der in enger Abstimmung mit dem französischen Partner die Richtung für weitere Integrationsschritte wies. Integrationspolitik verlor so immer mehr den Anschein von erzwungener Selbstfesselung und wurde zu einem unhinterfragten Instrument der multilateralen Gestaltung eines westeuropäischen Verflechtungsraumes, von dessen fortschreitender Verrechtlichung nicht zuletzt die exportstarke Wirtschaft der Bundesrepublik profitierte (Haftendorn 2001: Kap. II, VIII; Moravcsik 1998)

Ihre sicherheitspolitische Entsprechung fand die europäische Integrationspolitik in der Einbindung in die NATO. Nachdem das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 am Widerspruch der französischen Nationalversammlung gescheitert war, setzte die Regierung Adenauer konsequent auf den Beitritt zum nordatlantischen Bündnis (1955). Der zeitgleiche Beitritt zur Westeuropäischen Union (WEU) diente lediglich der Rückversicherung der europäischen Partner gegen eine schrankenlose deutsche Aufrüstung. Sicherheit gegenüber militärischer Einschüchterung und Gewaltanwendung seitens der Sowjetunion suchte die Bundesrepublik durch die militärische Mitwirkung in der NATO, die vor allem die nukleare Abschreckungskapazität der USA für den Schutz der Bundesrepublik sichern sollte. Angesichts der alles dominierenden Konfrontation der Supermächte in Europa versuchte Bonn

erst gar nicht an die unglückseligen Traditionen eigenständiger Großmachtpolitik anzuknüpfen, sondern verzichtete einseitig sowohl auf den Erwerb von Massenvernichtungs- und Offensivwaffen als auch auf die eigenständige operative Führung durch einen nationalen Generalstab. Die westdeutschen Streitkräfte wurden konsequent in die Militärstruktur der NATO integriert. Die politische und strategische Gestaltung bundesdeutscher Sicherheitspolitik wurde infolgedessen weitgehend in die multilateralen Gremien der westlichen Alliierten verlagert, in denen die Bundesrepublik über die Jahre – nicht zuletzt dank ihres beachtlichen konventionellen Militärbeitrages – zu einem einflussreichen Mitspieler aufstieg (Haftendorn 1983).

Sicherheitspolitisch fest im Westen verankert konnte Bonn im Laufe der Jahrzehnte zunehmend eigenständige Akzente in der Entspannungspolitik setzen. Adenauers Politik zielte zunächst noch darauf ab, die Westbindung der Bundesrepublik unumkehrbar zu machen. Diplomatische Offerten aus dem Osten betrachtete er in diesem Kontext eher als Störmanöver, die er mit dem Hinweis abwies, eine echte Entspannung könne es erst nach einer deutschen Wiedervereinigung geben. Abgrenzung gegenüber östlichen Einflüssen und die internationale Isolierung der DDR gingen zunächst vor (Hanrieder 1995: Kap. 5; Haftendorn 1983: 104f., 711f.; Kleßmann 1997: 85, 94). In den sechziger Jahren zeigten sich seine Nachfolger Erhard und Kiesinger etwas flexibler. Die deutsche Westintegration war nunmehr endgültig vollzogen, die Einflussphären in Europa abgesteckt und die Notwendigkeit von spannungsmindernden Vereinbarungen nach der Kuba-Krise auf die Tagesordnung gesetzt worden. Das Bonner Junktim mit der Wiedervereinigung traf deshalb auch bei den westlichen Verbündeten auf immer weniger Verständnis (Haftendorn 1983: 278–319; Hanrieder 1995: Kap. 5). Bonns Rolle als „entspannungspolitischer Bremsklotz“ gab indes erst die sozialliberale Regierung Brandt/Scheel auf. Sie stellte Adenauers deklaratorische Doktrin vom Kopf auf die Füße. Nunmehr galten pragmatische Entspannungsschritte als Wegbereiter für eine eventuelle Wiedervereinigung in ferner Zukunft. Die Bundesrepublik agierte sowohl in der Deutschlandpolitik als auch in der Rüstungskontrolle und bei den wirtschaftlichen Beziehungen zunehmend als Vorreiter der Ost-West-Kooperation. Ungeachtet aller Loyalität gegenüber den USA und den anderen Alliierten – erinnert sei lediglich an den Boykott der Moskauer Olympiade (1980) oder die Anregung und spätere Umsetzung des höchst umstrittenen NATO-Doppelbeschlusses (1977–1983) – geriet sie zeitweilig sogar in den Verdacht die feine Linie zwischen Entspannungs- und Beschwichtigungspolitik zu überschreiten (Garton Ash 1993). Noch im Frühjahr 1989 musste der damalige Außenminister Genscher Verdächtigungen entgegentreten, seine Priorität für Abrüstungsverhandlungen basiere auf einer naiven Überschätzung von Gorbatschows Reformbereitschaft (Staack 2000: 138–160; Genscher 1995: Kap. 15).

Dass Bonner Entscheidungsträger ihre Bündnistreue immer etwas deutlicher demonstrieren mussten als die übrigen NATO-Mitglieder lag nicht zuletzt daran, dass die Bundesrepublik ungeachtet des vergleichsweise niedrigen öffentlichen Profils ihrer Diplomatie eben doch hartnäckig ihre eigene Agenda beibehalten hatte. Der „politische Zwerg“ mochte sein wachsendes Wirtschaftspotential nicht konsequent als Machtinstrument verwenden; er ließ jedoch nie wirklich von seiner Absicht ab, die europäische Landkarte nachhaltig zu seinen Gunsten zu verändern. Wie das Deutsche Reich vor ihm war der westdeutsche Teilstaat keine Status quo-Macht, sondern trat stets für eine umfassende Revision der europäischen Nachkriegsordnung ein, in deren Rahmen die Vereinigung mit dem ostdeutschen Pendant realisiert werden sollte. Stellt man dies in Rechnung, muten die zahlreichen Wortmeldungen ausgesprochen merkwürdig an, die in der Propagierung (oder gar erstmaligen „Entdeckung“) „nationaler Interessen“ ein neues Phänomen deutscher Außenpolitik nach der Vereinigung sahen.

Grundlegend gewandelt hatten sich in der Bundesrepublik im Vergleich zu ihren Vorgängern jedoch die diplomatischen Praktiken und Mittel deutscher Revisionspolitik. Der militärische Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ und die moralische Katastrophe, die ihm vorausgegangen war, bereiteten den Weg für eine grundlegende Abwendung von der realpolitischen Großmachtidentität des deutschen Nationalstaats. Diplomatische Alleingänge, Überraschungsmanöver, rhetorisches Säbelrasseln, Einschüchterungsmaßnahmen, Erpressungsversuche oder Gewaltanwendung waren nicht länger akzeptierte Mittel der Politik. Wie bereits Kaiserreich und Weimarer Republik vor ihr wollte die Bundesrepublik vor allem (wieder) eine „normale Macht“ in Europa werden. Sie suchte diese Normalität indes nicht länger, indem sie den gleichen machtpolitischen Status wie die europäischen Kolonialmächte anstrebte, sondern indem sie die außenpolitischen Praktiken der westeuropäischen Nachbarn nicht nur imitierte, sondern sogar zu übertreffen suchte: Die Bonner Republik verschrieb sich mit wachsendem Nachdruck den Normen, die für die Außenpolitik liberaler Demokratien besonders angemessen erschienen: allen voran der friedlichen Konfliktbearbeitung, dem Multilateralismus, dem Ausbau internationaler Zusammenarbeit, deren Verrechtlichung in internationalen Institutionen sowie dem Eintreten für Demokratie und Menschenrechte (Berger 1998; Maull 1990–91; Staack 2000).

Mit dieser Umorientierung fuhr die alte Bundesrepublik erstaunlich gut. Gemessen an klassischen machtpolitischen Kategorien ging sie zwar einher mit einem niedrigeren außenpolitischen Profil, die grundlegenden Ziele und Interessen wurden auf diese Weise jedoch in einem Maße realisiert, das nicht nur alle Erwartungen übertraf, sondern Bonn letztlich sogar als einen späten Sieger des Ost-West-Konflikts erscheinen ließ. Westdeutschland konnte – wenn auch im Schatten einer nuklearen Bedrohung – nicht nur seine territoriale Integrität wahren, seine innen- und außenpolitische Handlungsfreiheit zunehmend wiederherstellen und ausweiten, seinen materiellen Wohlstand auf ein nie gekanntes Niveau steigern, verspieltes Vertrauen zurückerlangen und zu einem geachteten Partner heranreifen.⁴ Es gelang ihm sogar die internationale Zustimmung zur friedlichen Revision von deutscher Teilung und europäischer Nachkriegsordnung zu gewinnen. Angesichts dieser Erfolgsbilanz war es eigentlich nicht verwunderlich, dass im wiedervereinigten Deutschland zunächst niemand Veranlassung dazu sah, diese Praktiken zu modifizieren.

3.6 Kontinuität oder Wandel? Die deutsche Außenpolitik seit der Vereinigung

3.6.1 Die Diskussion um Kontinuität und Wandel nach der Vereinigung

Die Einschätzungen im Expertendiskurs entsprachen dieser Kontinuitätserwartung weitestgehend. Zwar gab es schon mit den ersten Andeutungen, dass ein Vereinigung der beiden deutschen Staaten Realität werden könnte, auch erste Assoziationen über ein neu erstehendes „Viertes Reiches“ in einer stark an die Nazi-Zeit erinnernden machtsstaatlichen Beschreibung.

⁴ Diese internationale Rehabilitierung glückte in weit größerem Maße, als es den Deutschen bis heute bewusst ist. Das Pew Research Center spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem deutschen „popularity paradox“: „Only about half (51%) of Germans say their country is generally liked and nearly as many (43%) say it is generally disliked. But it turns out that the Germans do not have an accurate fix on how the rest of the world sees them. They are much too self-deprecating. In fact, other Western European nations give Germany the highest global favourability ratings of any of the five leading nations (U.S., France, China, Japan and Germany) covered by the survey“ (Pew Research Center 2005: 14).

Die wissenschaftliche Debatte bewegte sich allerdings in einem deutlich engeren Spektrum zwischen einer von deutschen Wissenschaftlern dominierten Gruppe einerseits, die im Kern eine Kontinuitätsthese entlang klassisch liberaler Vorstellungen vertrat, und einer kleineren, zumeist von ausländischen Beobachtern getragenen Gruppe andererseits, die eine an realistischen Argumentationsmustern orientierte These des Wandels vertrat.

„Die Außenpolitik Deutschlands wird weitgehend der der Bundesrepublik entsprechen“ (Bredow/Jäger 1991: 37) – dies war, unmittelbar nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Oktober 1990, die deutlichste Formulierung der Erwartung außenpolitischer Kontinuität. Innerhalb Deutschlands dominierte diese These bis in das neue Jahrtausend hinein. Die Referenzpunkte zu ihrer Begründung lagen allerdings auf ganz unterschiedlichen Ebenen. Fünf Argumente stachen heraus: erstens der Verweis auf die institutionelle Einbindung Deutschlands in ein eng geflochtenes Netz internationaler Institutionen und die damit einhergehende Abhängigkeit von bzw. Prägung durch andere internationale Akteure (Katzenstein 1991; Markovits/Reich 1991); damit zusammenhängend zweitens der Verweis auf die korporatistische Struktur der Bundesrepublik im Innern, die ganz generell strukturelle Barrieren gegen jegliche Form von Veränderung bereit hielt (Katzenstein 1991: 69; Kohler-Koch 1991: 607–608); drittens der Verweis auf einen bestimmten Typus von Staat, den so genannten „Handelsstaat“, dem die Außenpolitik der alten Bundesrepublik geradezu idealtypisch zu entsprechen schien. Da diese Art von „Handelsstaatlichkeit“ in den vorangehenden Jahrzehnten zum neuen Kern der außenpolitischen Identität der Bundesrepublik geworden war, schien „eine machtpolitische Kehrtwende im vereinten Deutschland“ schon deshalb unwahrscheinlich, weil diese „sehr schnell an legitimatorische Grenzen stoßen würde“ (Rittberger 1992: 224; vgl. auch Rode 1991: 243–244; → Deutschland als Wirtschaftsmacht). Verstärkt würde diese Prädisposition viertens durch begleitende strukturelle Veränderungen im internationalen Umfeld im Sinne einer zunehmenden Entgrenzung bislang territorial verfasster Politik. Diese Veränderungen würden eine „dauerhafte Grundlage für eine Fortsetzung jenes ‚liberal-kooperativen Internationalismus‘“ darstellen, der für den außenpolitischen Stil der Bundesrepublik geradezu charakteristisch war (Kohler-Koch 1991: 606–607; vgl. auch Maull 1990/91: 93). Selbst wenn man in diesem Zusammenhang zugestehen würde, dass für das vereinte Deutschland damit ein Mehr an Verantwortung einherginge, müsste dies nicht zwangsläufig bedeuten, dass damit das „Bild einer überkommenen Weltmacht“ den einzigen Maßstab abgeben würde (K. D. Wolf 1991: 255). Vielmehr könnte Deutschland (ähnlich wie Japan) als „Prototyp einer vielversprechenden Zukunft“ (Maull 1990/91: 93) agieren und als „alternative *zivile* ‚Weltmacht‘ (...) ein neues Rollenverständnis verkörpern und Akzente setzen für den kooperativen, auf Interessenausgleich bedachten Umgang mit internationalen Konflikten“ (K. D. Wolf 1991: 256, Hervorhebung im Original). All dies schien schließlich fünftens auch vor dem Hintergrund der über Jahrzehnte gewachsenen, stabilen politischen Kultur der Bundesrepublik höchst wahrscheinlich. Die politischen, wirtschaftlichen und intellektuellen Eliten hatten dieser Auffassung zufolge in den vorangehenden Jahrzehnten ein dermaßen stark ausgeprägtes Bewusstsein hinsichtlich der historischen Fehlentwicklungen früherer deutscher Außenpolitik ausgebildet, dass es gravierender neuer Erfahrungen und längerfristiger Lernprozesse bedurfte, um hier eine Neuausrichtung zu begründen (Markovits/Reich 1991: 4–5).

Die These, dass sich Europa und der Rest der Welt eher auf Veränderungen in der Außenpolitik Deutschlands einstellen müssten und mithin „das deutsche Problem“ in neuer Form wiedererstehen würde, machten insbesondere angelsächsische Beobachter bereits vor der Vereinigung an der Beobachtung fest, dass ein vereintes Deutschland nahezu unausweichlich in

eine dominante Rolle hineinwachsen würde. Die europäischen Nachbarn müssten sich daher zusammenschließen, „um den deutschen Gulliver zu fesseln“ (Carr 1989: 13, 32; Krauthammer 1989). Unter wissenschaftlichen Beobachtern sahen vor allem Vertreter des Realismus im Ende des Kalten Krieges eine entscheidende strukturelle Veränderung, die auch zu einer veränderten Rolle Deutschlands in der internationalen Politik führen würde (→ Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse). Deutschland, so dieses erste realistische Argument für eine starke Erwartung außenpolitischen Wandels, würde angesichts seiner wachsenden Macht, vor allem aber angesichts erhöhter multipolarer Unsicherheit nicht nur auf eine Abschaffung der NATO dringen (Mearsheimer 1990: 5–6), sondern (ähnlich wie Japan in Asien) auch „seine alte Rolle in Osteuropa“ wieder übernehmen wollen (Waltz 1990: 219 und 221; Mearsheimer 2001: Kap. 10). Dadurch würde es sowohl sein ökonomisches Potential weiter ausbauen wie auch den Horizont seiner Interessen ausweiten. Die Folge wäre, dass es auch „immer tiefer in die Weltpolitik verstrickt“ würde (Waltz 1990: 219). Und da diese nach den Regeln eines Selbsthilfesystems funktionierte, käme es „einer strukturellen Anomalie“ gleich, wenn sich eine wirtschaftliche Großmacht wie Deutschland letzten Endes nicht auch Nuklearwaffen beschaffen wollte (Waltz 1990: 220; Mearsheimer 1990: 37–40). Kurzum: die machtpolitischen Verschiebungen in seinem Umfeld würden enormen Druck auf das vereinte Deutschland ausüben, wieder die Rolle einer traditionellen europäischen Großmacht zu übernehmen. Ein zweites realistisches Argument machte die Erwartung außenpolitischen Wandels weniger an machtpolitischen Verschiebungen im internationalen Umfeld als an veränderungsresistenten außenpolitischen Praktiken europäischer Staaten, einschließlich Deutschlands selbst, fest. Institutionen wie die Europäische Union oder die NATO (→ Nato) waren in dieser Vorstellung nicht unbedingt nebensächlich. Allerdings würden sie auch für Deutschland primär ein Vehikel darstellen, um „nationale Politik unter dem Deckmantel des Multilateralismus zu betreiben“ (Hampton 1992: 302). Eine absehbare Folge dieser Entwicklung wäre, dass sich die deutsche Außenpolitik dem Sozialisierungsdruck wiederauferstehender realistischer Außenpolitikpraktiken früher oder später bereitwillig ergeben würde (Hampton 1992: 322). Für diese Erwartung sprach nicht zuletzt die Tatsache, dass die NATO-Verbündeten, allen voran die USA (→ Vereinigte Staaten), seit dem Ende des Kalten Krieges verstärkt darauf drangen, dass die Bundesrepublik mehr „internationale Verantwortung“ übernahm. Weil sie rein humanitäre oder finanzielle Beiträge dafür nicht länger als ausreichend erachteten, wurde das eher zögerliche Bonn gerade von seinen Alliierten sehr dazu ermuntert, das militärische Instrument in seiner Außenpolitik aufzuwerten.

So unterschiedlich die Kontinuitätsthese und die These des außenpolitischen Wandels auch sein mochten, sie hatten doch zweierlei gemein. Ihre Referenzpunkte waren erstens zumeist in einer von zwei konkurrierenden Theorietraditionen verortbar: entweder verwiesen sie eher auf *strukturelle Faktoren*, also beispielsweise auf das Herrschaftssystem im Innern, geopolitische Machtverschiebungen oder zwischenstaatliche Interdependenz; oder aber sie hoben auf gewisse *typische Akteurdispositionen* ab, wie z.B. ein zu bestimmten Handlungsmustern neigender Typus von Staat („Handelsstaat“ oder „Machtstaat“), vermeintliche Charaktereigenschaften „der“ Deutschen oder Zwänge einer realpolitischen Resozialisierung nach dem Wegfall besonderer Rahmenbedingungen. Zweitens stand zumindest implizit fast immer ein konkretes historisches Modell deutscher Außenpolitik als Referenzmaßstab im Hintergrund: die machtpolitische Tradition einerseits wie sie in unterschiedlichen Ausprägungen für die Zeit vom Kaiserreich bis zum Dritten Reich maßgeblich war, oder das Modell der Bonner Außenpolitik.

3.6.2 Veränderungen nach 1990 – „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik?

Wenn man vor dem Hintergrund der Ausgangserwartungen unmittelbar nach der Vereinigung 1990 die Entwicklungen der letzten fünfzehn Jahre Revue passieren lässt, dann sticht insbesondere ins Auge wie stark sich jene Grundthemen deutscher Außenpolitik aus den vorangehenden Jahrzehnten auch in dieser Phase wieder finden. „Normalität“ und „Gleichberechtigung“ wurden gewiss unter anderen Grundvoraussetzungen diskutiert als etwa in der Wilhelminischen Zeit, der Weimarer Republik oder der frühen Bundesrepublik. Aber beide waren als Grundthema mit neuen Akzenten präsent. An zwei Entwicklungen lässt sich dies anschaulich machen: (a) einer zunehmend statusbewussten Außenpolitik, die die frühere „Kultur der Zurückhaltung“ verdrängte und die sich nirgends klarer manifestierte als in dem Bestreben, einen ständigen nationalen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu erlangen; (b) einer damit zusammen hängenden, schleichenden und zunehmend instrumentell verstandenen Neuausrichtung multilateraler deutscher Außenpolitik.

Während es über Jahre hinweg geradezu ein Kernanliegen bundesrepublikanischer Außenpolitik gewesen war, sich als internationaler politischer Akteur nicht allzu sehr in den Vordergrund zu spielen, forcierte die deutsche Diplomatie schon bald nach der Vereinigung den Anspruch, dass Deutschland „ein natürlicher Kandidat für eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat“ sei (Stellungnahme 1993). Auch wenn die politische Führung diesem Ansinnen anfangs bestenfalls halbherzig folgte (vgl. Andreae 2002), symbolisiert die zunehmende Prominenz dieses Projekts auf der außenpolitischen Agenda wie wenige andere, wie sehr der außenpolitischen Elite an einer formellen Aufwertung ihres internationalen Status gelegen war. Vergleichsmaßstab waren nicht mehr (wie in den früheren Jahrzehnten der westdeutschen Bundesrepublik) europäische Partner in der EU wie etwa Italien oder die Benelux-Staaten, sondern die ehemaligen westlichen Siegermächte. Da es sich bei ihnen unstrittig um reife Demokratien handelte, war dieser Normalitäts- und Gleichberechtigungsmaßstab auch weitgehend immun gegenüber Anwürfen, mit der zunehmenden Bereitschaft zur Entsendung der Bundeswehr in europäische und außereuropäische Krisenregionen werde eine „Militarisierung“ deutscher Außenpolitik betrieben (vgl. Berndt 1997). Von einer Instrumentalisierung der Politik durch das Militär konnte angesichts der Sparmaßnahmen für die Bundeswehr schwerlich die Rede sein. Vielmehr ging es – neben der Erfüllung alliierter Erwartungen – auch um die Eröffnung von Mitspracherechten und Einflussmöglichkeiten im engsten Kreis der Großmächte, die zuvor aufgrund erzwungener außenpolitischer Abstinenz oder selbst gewählter Zurückhaltung nicht konsequent eingefordert werden konnten. Die zunehmende Beteiligung Deutschlands an Ad-hoc-„Kontaktgruppen“ (etwa auf dem Balkan) und diversen Dreier-Gipfeln (teils mit Frankreich und Großbritannien im Rahmen der EU, teils mit Frankreich und Russland während und nach der Irak-Krise) belegen, dass dieser größere Geltungsanspruch durchaus mit Erfolg geltend gemacht werden konnte, auch wenn höchst zweifelhaft ist, ob sich das ambitionierteste Ziel, der nationale ständige Sitz im UN-Sicherheitsrat, in absehbarer Zeit erreichen lässt. Das Beispiel des seit dem Frühjahr 2004 erneut forcierten Strebens nach einem solchen ständigen Sitz zeigt jedenfalls, dass die aktuelle Variante eines außenpolitischen deutschen Revisionismus im Kontrast zu ihren historischen Vorläufern weitgehend unter Rückgriff auf subsystemische und weniger auf systemische Variablen zu erklären ist. Ausschlaggebend für die Forcierung dieses nationalen Alleingangs und die damit einhergehende Abkehr von der zuvor propagierten Alternative eines gemeinsamen EU-Sitzes waren letzt-

lich starke bürokratische Interessen im Auswärtigen Amt, die zudem mit Bundeskanzler Schröder erstmals die seit langem geforderte höchste politische Unterstützung erhielten.

Die Kehrseite dieses vermehrten Einflussstrebens zeigt sich in der schleichenden und zunehmend instrumentell verstandenen Neuausrichtung des deutschen Multilateralismus (vgl. R. Baumann 2006). Gewiss: „Revisionismus“ à la Schröder war ungleich sanfter als die revisionistische Machtpolitik der untergegangenen Reiche und der Weimarer Republik. Bei aller „Selbstbewusstseins“-Rhetorik blieb die derart „normalisierte“ neue deutsche Außenpolitik für die Nachbarn und Partner Deutschlands trotz mancher Eigenmächtigkeiten (Irak, Stabilitäts- und Wachstumspakt) alles in allem erträglich – genauso erträglich eben, wie jene Politik, die vor allem die kleineren EU-Mitgliedsstaaten seit langem von Frankreich und Großbritannien gewohnt waren. Aber aus theoretischer Perspektive wurde dieser außenpolitische Wandel im Sinne einer Hinwendung zu einer stärker eigenständigen und machtorientierten Politik nicht selten als unter den neuen Rahmenbedingungen unausweichlich begriffen (Schwarz 1994, 2005; Hacke 2003; Schöllgen 2004). Dem Realismus gegenüber eher kritisch oder zumindest skeptisch eingestellte Wissenschaftler kamen dagegen, wie bereits oben skizziert, in ihren Untersuchungen lange zu dem Schluss, dass Deutschlands Außenpolitik auch nach der Vereinigung in hohem Maße von Kontinuitätsmerkmalen geprägt sei (Banchoff 1999; Berger 1998; Duffield 1998; Harnisch/Maull 2001; Katzenstein 1997; Rittberger 2001). Die Kontinuitätsthese ließ sich allerdings in den letzten Jahren immer seltener mit den tatsächlichen Entwicklungen vereinbaren. In dem Maße, in dem Deutschland verstärkt an informellen internationalen Koordinierungsmechanismen beteiligt wurde, schwand sein Interesse an langwierigen, eher formell institutionalisierten Verfahren im großen Kreis. Solche Klagen sind in den letzten Jahren sowohl aus dem Umfeld der Vereinten Nationen wie auch aus der EU zu vernehmen. Prestigeorientierte Statuspolitik und instrumenteller Multilateralismus in der Schröder/Fischer-Ära summieren sich sicherlich nicht zu einer Wiedererstehung eines deutschen „Machtstaates“. Doch zeigt sich im gegenwärtigen Diskurs eine gewisse Konvergenz hinsichtlich einer Position, die stärker machtorientierte Veränderungen zumindest einräumt (Bredow 2004; Link 2004; Masala 2004; Maull 2004; Risse 2004), auch wenn die weitergehende These einer grundlegenden „machtpolitischen Resozialisierung“⁵ deutscher Außenpolitik auf eine gewisse Skepsis stößt. Was einzelnen Beobachtern als „sanfte“ Machtpolitik (Bredow 2004: 21; Maull 2004: 60) oder auch als positiv konnotierte „moderne machtpolitische Perspektive“ (Volmer/Brozus 2005: 95) erscheint, lässt sich vor diesem Hintergrund auch als eine moderne Form des Revisionismus in multilateraler Einbettung und Abstimmung begreifen. Unabhängig davon, wie diese neueren Tendenzen im einzelnen beschrieben und bewertet werden, herrscht mittlerweile jedenfalls Konsens, dass sich die gegenwärtige deutsche Außenpolitik im Vergleich zur alten westdeutschen Bundesrepublik in beachtlichem Maße verändert hat.

3.6.3 „Selbstbewusste Bescheidenheit“: Erste Konturen der Außenpolitik der Großen Koalition

Auffällig an diesen Debatten ist, dass sie meist stillschweigend voraussetzten, dass es entscheidend darauf ankäme, ob Deutschland gewillt sei, eine weitaus prominentere Rolle zu übernehmen als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dass es ressourcenmäßig dazu in der Lage sein

⁵ Vgl. Hellmann 2004, die in den nachfolgenden Heften Nr. 43–46 von „WeltTrends“ daran anknüpfende „Debatte ‚Großmächtiges Deutschland‘“ sowie Hellmann 2005.

würde, galt in den neunziger Jahren noch weithin als selbstverständlich. Tatsächlich haben sich aber die ökonomischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert: War Deutschland in den achtziger Jahren noch eines der wohlhabendsten Länder der Welt, so lag es 2005 beim nach Kaufkraft bereinigten Pro-Kopf-Einkommen nur noch auf Platz 17 der Weltrangliste. Die Ursachen für diesen wirtschaftlichen Abstieg im Verhältnis zu den europäischen Nachbarn sind vielfältig, komplex und werden kontrovers diskutiert (Siebert 2005; Sinn 2004, 2005; skeptisch Bofinger 2005): Nach wie vor sind die Lasten der deutschen Vereinigung sehr hoch. Die Transferleistungen belasten insbesondere die westdeutschen Bundesländer. Ein Durchbruch zu einem selbst tragenden Aufschwung in den neuen Bundesländern ist nicht in Sicht. Hinzu kommen strukturelle Probleme wie Marktigiditäten und eine im Vergleich sehr ungünstige demographische Entwicklung. Die zunehmende Überalterung der Gesellschaft führt in Verbindung mit strukturell bedingter hoher Arbeitslosigkeit zwischen vier und fünf Millionen zu einer prekären Lage der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Kommunen. Einzig der florierende Export – die Bundesrepublik ist wiederholt „Exportweltmeister“ gewesen – verhindert, dass das ganze Ausmaß der Krise voll zum Tragen kommt. Die Entscheidungsträger sehen sich mit höchst unpopulären Reformzwängen für das Gesundheits- und Sozialwesen insgesamt konfrontiert. Wie tief die einstige Leitökonomie Europas vom „Modell Deutschland“ (H. Schmidt) zum „Sanierungsfall“ (A. Merkel) gesunken ist, demonstriert der mehrmalige Verstoß gegen den Stabilitätspakt, der sogar zu einem „blauen Brief“ der EU-Kommission geführt hat. Bei der Einführung des Euro war es gerade die Bundesrepublik, die sich für einen möglichst strengen Stabilitätspakt stark gemacht hatte. Angesichts dieser innenpolitischen Probleme, die mentalitätsbedingt durch eine weitverbreitete Kultur des Pessimismus noch gravierender erscheinen, ist die zunehmende Fokussierung der politischen Akteure auf Wirtschafts- und Sozialpolitik etc. kaum überraschend. Außenpolitik spielt mit Ausnahme spektakulärer Krisen und der Instrumentalisierung im Wahlkampf 2002, als es Bundeskanzler Schröder mit seinem kategorischen Nein zum Irak-Krieg gelang, Wähler zu mobilisieren, keine große Rolle in der öffentlichen Diskussion.

Außenpolitisch wird deshalb Vieles davon abhängen, wie die Große Koalition und ihre eventuellen Nachfolger mit den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Problemen der Bundesrepublik umgehen werden. Die Dominanz interner Problemlagen könnte zu einem dazu führen, dass Berlin seine außenpolitischen Ambitionen eher wieder zurücknimmt und die auswärtigen Beziehungen bewusst in den Dienst der inneren Regeneration nimmt. Bei dieser Prioritätensetzung käme der Außenpolitik eine entlastende Funktion zu: Sie würde sich in ihren originären Geltungs- und Gestaltungsansprüchen zurückhalten und eher darauf abzielen, möglichst viele Partner in die Stabilisierung des deutschen Umfeldes einzubinden. Berlin würde mehr vermitteln und materielle Beiträge der Partner einwerben als selber mit prestigeträchtigen Initiativen hervortreten. Zum anderen könnte die Bundesregierung aber auch versucht sein, wirtschafts- und sozialpolitische Missstände durch außenpolitische Prestigeprojekte zu überdecken. Gerade bei dauerhaften innenpolitischen Reformblockaden könnte die „Flucht in die Außenpolitik“ eine verlockende Option darstellen – selbst wenn sie angesichts einer stagnierenden Ressourcenbasis eher die Form rhetorischer Prestigediplomatie annehmen müsste (Hellmann/Wolf 2004; Wolf 2005).

Derzeit hat es den Anschein, dass die Bundesregierung die erste Option bevorzugt. Wenn gleich es zum gegenwärtigen Zeitpunkt (April 2006) noch zu früh für eine Bewertung der Außenpolitik der Großen Koalition ist, lassen sich doch erste Konturen erkennen: Erstens unterscheiden sich Stil und Rhetorik der Außenpolitik deutlich von der Vorgängerregierung. Selbst

der neue Außenminister und frühere enge Mitarbeiter Gerhard Schröders, Frank-Walter Steinmeier, hebt die Bedeutung einer neuen „Bescheidenheit“ hervor, wenn er nach den Unterschieden zur Vorgängerregierung gefragt wird (Steinmeier 2006). Der Stil der neuen Regierung ist insofern unstrittig sachlicher, zurückhaltender und tendenziell stärker auf Ausgleich und Kooperation bemüht, ohne allerdings Interessengegensätze zu verleugnen. Zweitens scheint die Außenpolitik der Großen Koalition weniger einseitig auf einige wenige Partner (Frankreich, Russland) fixiert, sondern bemüht zu sein, eine vermittelnde Rolle und, damit zusammenhängend, eine Verbesserung der Beziehungen zu den kleineren EU-Partnerstaaten und den USA zu erreichen. Die Europäische Union und das transatlantische Verhältnis gelten wieder als die beiden wichtigsten Bezugsrahmen deutscher Außenpolitik, die zwar in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, deren Vermittlung allerdings zu den wichtigsten Aufgaben deutscher Außenpolitik gerechnet wird. Neben beiden bleibt jedoch auch das Verhältnis zu Russland von großer Bedeutung – nicht zuletzt aufgrund der Energieabhängigkeit. Im Hinblick auf die Europäische Union sind drittens sogar Anzeichen einer Wiederkehr traditioneller Muster deutscher Europapolitik zu beobachten. So ermöglichte Bundeskanzlerin Merkel im Dezember 2005 durch ihre Bereitschaft, einen höheren finanziellen Beitrag zu leisten, den Haushaltskompromiss der EU für die Jahre 2007–2013. Ob es sich hierbei allerdings tatsächlich um eine Rückkehr des alten bundesrepublikanischen Integrationskurses handelt oder ob sich die in den letzten Jahren in der deutschen Europapolitik durchsetzenden und von allen Parteien zumindest mitgetragenen Tendenzen einer schleichenden „Ent-Europäisierung“ (Hellmann 2006c) fortsetzen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungewiss. Die Bundesregierung dürfte allerdings ihren Kurs einer Stärkung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik selbst dann fortsetzen, wenn sich die in den letzten Jahren erkennbare intergouvernementalistische (anstelle der klassischen supranationalen) Präferenz weiter stärken sollte. Denn selbst dann wird es ein herausragendes deutsches Interesse geben, die EU als handlungsfähigen Akteur zu stärken (vgl. Heusgen 2005 und Heusgen/Edthofer 2004). Dies zeigt sich gegenwärtig unter anderem bei der Unterstützung der Afrikapolitik der EU, bei der sich die Bundesregierung trotz zahlreicher kritischer Stimmen im Regierungslager bereit erklärt hat, sogar die führende Rolle im Rahmen einer militärisch gestützten Wahlbeobachtungsmission in der DR Kongo zu übernehmen. Die Projektion einer aktiven Rolle der EU gilt aber noch weit mehr im globalen Maßstab. Denn in der Konkurrenz der gewichtigsten Akteure der Weltpolitik (USA, China, Indien, Russland), deren Außenpolitiken sich immer mehr in Asien kreuzen, wird keiner der EU-Mitgliedstaaten (auch nicht die Großen Drei Deutschland, Frankreich und Großbritannien) als einzelner mithalten können. Insofern zeichnen sich weitere Änderungen, denen sich deutsche Außenpolitik in den nächsten Jahren stellen muss, bereits ab. Welche Formen diese Änderungen annehmen werden, ist dabei ungewiss. Sicher scheint allerdings, dass die Gemeinsamkeiten mit der Außenpolitik der westdeutschen Bundesrepublik weiter abnehmen werden.

4. Deutsche Außenpolitik als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtungen

Im Vergleich zu innenpolitischen Themen liegen zur deutschen Außenpolitik zumindest bis zu den 1990er Jahren weitaus weniger politikwissenschaftliche Untersuchungen vor. Vor allem die Anzahl an Gesamt- und Überblicksdarstellungen in Form von Monographien (vgl.

Haftendorn 1983; Hacke 1988; Hanrieder 1989), mehrbändigen Bestandsaufnahmen (Scheuner 1971, 1972; Löwenthal 1972) oder Handbüchern ist relativ begrenzt. An Handbüchern ist lediglich das bereits 1975 von Hans-Peter Schwarz herausgegebene Handbuch zu nennen, auf das im Folgenden noch detaillierter eingegangen werden wird. Bemerkenswert ist gerade im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und insbesondere zu den USA darüber hinaus, dass es lange Zeit mit Ausnahme einer Einführung von Frank Pfetsch (1981) und eines Studienbuchs von Helga Haftendorn und Mitarbeitern (1982) so gut wie keine auf den universitären Lehrbetrieb zugeschnittenen Lehr- und Studienbücher zur deutschen Außenpolitik gab.

Die Gründe für die vergleichsweise geringe Beschäftigung mit dem Thema der deutschen Außenpolitik in der deutschen Politikwissenschaft sind vielfältig. Neben wissenschaftsinternen Ursachen (Themenkonjunkturen etc.), erschwerten Recherchemöglichkeiten in dem von der Exekutive dominierten und stärker restriktiv behandelten Felde dürfte ein weiterer Grund auch im Gegenstand selbst liegen: Aufgrund der festen Einbindung der Bundesrepublik in westliche institutionelle Strukturen (NATO, EWG/EG) war deutsche Außen- und vor allem Sicherheitspolitik zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes vergleichsweise fest gefügt und von wenigen Phasen – wie der Zeit der Wiederbewaffnung in den 1950er oder der Ostpolitik Anfang der 1970er Jahre – abgesehen auch auf Seiten der Eliten wenig umstritten. Hinzu kommt eine relativ schwach ausgebildete Traditionslinie. Im von Bleek/Lietzmann (1998) herausgegebenen Sammelband zur Geschichte der deutschen Politikwissenschaft finden sich nur wenige Ausführungen zum Profil der politikwissenschaftlichen Forschung über internationale Politik und Außenpolitik. Und lediglich die an der 1920 gegründeten Deutschen Hochschule für Politik in Berlin institutionalisierte „Auslandswissenschaft“ stellte so etwas wie eine Traditionslinie dar (Buchstein 1998). Im Bereich der Staatslehre, der politischen Philosophie und der Analyse politischer Systeme hingegen waren solche Traditionslinien weitaus stärker ausgeprägt als in den Internationalen Beziehungen. Das in den ersten Nachkriegsjahrzehnten dominierende Verständnis von Politikwissenschaft als Demokratiewissenschaft markierte insofern auch eine gewisse Marginalisierung der Teildisziplin Internationale Beziehungen, die erst im Verlaufe der 70er und 80er Jahre überwunden werden konnte, die dann allerdings dazu führte, dass diese politikwissenschaftliche Teildisziplin schnell Anschluss an die internationale Forschung fand (Zürn 2003).

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über Tendenzen und Charakteristika der wissenschaftlichen Beschäftigung mit deutscher Außenpolitik gegeben werden (vgl. zu den theoretischen Ansätze der Außenpolitikanalyse im Allgemeinen das Kapitel von Dirk Peters in diesem Band (→ Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse)). Ziel ist es, einige Grundlinien der bisherigen Forschung zu identifizieren und mit ausgewählten Werken exemplarisch zu illustrieren. Will man das Feld der Forschung zur deutschen Außenpolitik strukturieren, so lassen sich grob drei Stränge benennen: Der quantitativ wichtigste und älteste Strang besteht aus Studien, die dichte, historisch fundierte Darstellungen deutscher Außenpolitik oder einzelner Phasen davon liefern. Ein expliziter theoretischer Anspruch, wie er für die moderne deutsche Politikwissenschaft mittlerweile üblich ist (vgl. Zürn 2003: 28–29), prägt diese Studien noch nicht. Zumindest implizit dient hier jedoch die realistische Tradition als Orientierungs- und Strukturierungsmaßstab. Am anderen Ende stehen Arbeiten, die explizit theoriegeleitet sind, indem sie entweder bestehende Theorien anwenden oder testen oder vor dem Hintergrund bestimmter Beobachtungen aus dem Bereich der deutschen Außenpolitik gar neue Theorien bilden wollen. Dies ist der insbesondere seit den 1990er Jahren beobachtbare neueste Strang. Zwischen beiden liegt eine Kategorie von Arbeiten, die einerseits zwar in der historischen Dar-

stellung ein wichtiges Analyseprinzip sieht, die dies aber stärker als in der ersten Gruppe (und zumeist auch explizit) an entweder selbständig entwickelte oder von anderen übernommene theoretische Konzepte rückkoppelt.

4.1 Der historisch-deskriptive Zweig deutscher Außenpolitikforschung

Die größte Gruppe von Gesamtdarstellungen deutscher Außenpolitik zeichnet sich durch einen historischen Zugriff auf den Gegenstand aus, der implizit zumeist durch ein realistisches Grundverständnis über die Triebkräfte der internationalen Politik geprägt ist. Im Zentrum der Analyse stehen zumeist entweder Staaten als einheitliche Akteure oder individuelle politische Führer an deren Spitze. Die von Waldemar Besson bereits 1970 vorgelegte Darstellung über deutsche Außenpolitik seit 1945 kann hier stellvertretend für eine ganze Reihe weiterer Werke genannt werden. Das Ziel des von Besson (1970: 14) gewählten historischen Zugangs ist es, eine zeitgeschichtlich informierte Grundlage für eine Theorie der westdeutschen Außenpolitik zu liefern. Seine empirisch-deskriptive Bestandsaufnahme der deutschen Außenpolitik konzentriert sich stark auf die Rolle führender Politiker in den 1950er und 1960er Jahren. Daneben erscheinen Besson die historische Vorbelastung der deutschen Außenpolitik durch den Nationalsozialismus, der Ost-West-Konflikt und vor allem die Bindung zu den USA als herausragende Triebfedern der deutschen Außenpolitik. Diese politischen Rahmenbedingungen und historischen Erfahrungen dienen Besson auch als Grundlage für einen gewichtigen, analytisch-normativen Schritt: aus ihnen leitet er ab, was ihm die „Staatsräson“ der Bundesrepublik zu sein scheint: ein Staat, der fest an den „Westen“ mit seiner Basis EWG und der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft mit den USA im Rahmen der NATO gebunden ist, der aber nicht minder auf den Ausgleich mit Osteuropa bzw. der Sowjetunion angewiesen ist (Besson 1970: 445–454). Die zentralen analytischen Begriffe – Staat, Macht, Gegenmacht etc. – orientieren sich an Grundannahmen realistischer Theorie internationaler Beziehungen. Wie sehr sich bestimmte Grundthemen des außenpolitischen Diskurses trotz sich verändernder Rahmenbedingungen über Zeit hielten, unterstreicht eine Warnung Bessons (1970: 458–459) vor drei „Versuchungen“: Der Vorstellung einer „kleinstaatlichen Oase“ bzw. der „Verschweigerung“ deutscher Außenpolitik (458), einer revisionistischen Kehrtwende oder auch der Vorstellung, dass Deutschland in einer Weltmacht Europa aufgehen könne. Besson plädierte statt dessen dafür, die Staatsräson des „mittleren Staates“ Deutschlands bei anhaltender Bindung an die USA, dem Wille zur Wiedervereinigung und dem Interessenausgleich mit der Sowjetunion aufrechtzuerhalten.

Diese realistisch inspirierte zeitgeschichtliche Tradition in der Forschung zur deutschen Außenpolitik ist bis in die Gegenwart stark vertreten und wird gerade in der breiteren Öffentlichkeit wie auch den Medien stark rezipiert. Hohe Verkaufszahlen und teilweise mehrere Neuauflagen belegen ihre Attraktivität. Andere Arbeiten, die zu dieser Traditionslinie zu rechnen sind, sind u.a. Arnulf Baring (1969), Wilfried von Bredow (2006 sowie bereits Bredow/Jäger 1991), Christian Hacke (1988, 2003), der Historiker Gregor Schöllgen (1999, 2003) oder Hans-Peter Schwarz (1994; 2005).

4.2 Theoretisch informierte Außenpolitikforschung

Eine Zwischenkategorie zwischen einer explizit theoriegeleiteten und die historische Rekonstruktion eher zurückdrängenden Forschung spiegelt sich in den Arbeiten einer Generation von Forscherinnen und Forschern, die in ihrer eigenen Ausbildung einerseits noch stark durch die Geschichtswissenschaft geprägt waren, die allerdings gleichzeitig eine Öffnung hin zu neueren Ansätzen aus den (insbesondere angelsächsisch dominierten) International Relations vollzogen. Zu dieser Kategorie zählen u.a. die Veröffentlichungen von Wolfram Hanrieder (1989, 1995), Helga Haftendorn (1983, 2001) und Werner Link (1987, 2004). Die Arbeiten dieser Autoren kennzeichnet im Unterschied zu den vorrangig mit der historischen Methode arbeitenden Wissenschaftlern ein stärker explizit konzeptioneller Zugriff auf den Gegenstand unter Rückgriff auf die breitere Theoriediskussion der Internationalen Beziehungen. Von seiner theoretischen Affinität zum Realismus her noch am stärksten mit der ersten Gruppe verwandt zeigt sich hierbei Werner Link (1987). Sein *expliziter* Bezug sowohl auf deutsche Klassiker wie Meinecke wie auch den modernen systemischen Realismus von Kenneth Waltz setzen ihn jedoch bereits von einer bestenfalls impliziten Verwendung ab. Ähnliches gilt auch für die Arbeiten Helga Haftendorns, die sich bereits in ihrem früheren Werk über die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik zumindest implizit an den Erkenntnissen der „Interdependenzforschung und der außenpolitischen Entscheidungstheorie“ (Haftendorn 1983: 15) orientierte. Auch ihre neuere Überblicksdarstellung (Haftendorn 2001) ist weniger auf eine bloße Rekonstruktion außenpolitischen Handelns auf deutscher Seite als vielmehr darauf fokussiert, „die Wechselwirkungen zwischen den Impulsen, die vom internationalen System ausgingen und den Reaktionen der handelnden Politiker in Deutschland“ zu rekonstruieren (Haftendorn 2001: 14).

Ein bewussterer Umgang mit theoretischem Gedankengut spiegelt sich auch in der einflussreichen Studie zur Außenpolitik der Bundesrepublik von Hanrieder (1989; 1995): Einerseits verzichtet er auf einen expliziten theoretischen Rahmen mit der Begründung, dass dadurch die Forschungsperspektive allzu sehr eingeengt werden könnte (Hanrieder 1995: XIII). Andererseits verweist Hanrieder auf die Notwendigkeit einer „analytischen Syntax“ (Hanrieder 1989: xi), um die Geschichte deutscher Außenpolitik angemessen rekonstruieren zu können. Zu diesem Zweck verweist er auf die Verflochtenheit zwischen drei Ebenen, der territorial-geopolitischen, nuklearstrategischen und der ökonomisch-interdependenten. Hanrieders in zweimaliger Auflage (1989; 1995) erschienene Gesamtdarstellung löst sich damit zumindest partiell aus der Fixierung auf realistische Grundannahmen und integriert systematisch Annahmen der Interdependenz-Theorie. Kennzeichnend für seine wie u.a. auch Haftendorns Analyse ist der Rekurs auf zumeist implizite institutionalistische Annahmen, die stärker als ihre realistischen Vorgänger auf die Verflechtung Deutschlands in Europa und im internationalen System verweisen und daraus auch gewisse Handlungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik ableiten. Die Gegenstände ähneln allerdings weitgehend der ersten Gruppe von Forschern: Fast ausnahmslos geht es auch hier um die prioritären Bezüge deutscher Außenpolitik, also das atlantische Bündnis und Europa, insbesondere Frankreich und die Beziehungen zu Russland bzw. Osteuropa. Andere Regionen bleiben zumeist außen vor. Der Blickwinkel ist häufig auf die Sicherheitspolitik zuungunsten anderer Politikfelder (u.a. Außenwirtschaftspolitik) fixiert.

4.3 Theoriegeleitete Außenpolitikanalyse

Ein neuer Akzent in der Forschung über deutsche Außenpolitik wird im Laufe der 1990er Jahren sichtbar. Die Parallelität eines gravierenden außenpolitischen Einschnitts (deutsche Vereinigung, Ende des Ost-West-Konflikts) auf der einen Seite und das enorm ansteigende internationale Interesse am „Fall“ Deutschland wie auch die zunehmende disziplinäre Professionalisierung im politikwissenschaftlichen Zweig der Internationalen Beziehungen führen zu einem beträchtlichen Schub einer stärker theoriegeleiteten Außenpolitikanalyse (Harnisch 2003). Im Unterschied zu den beiden zuvor genannten Strängen steht also weniger die historische Rekonstruktion als eine Konzentration auf bestimmte Erklärungsvariablen (wie z.B. die Erforschung des Einflusses innergesellschaftlicher Kräfte sowie die Prägekraft von Normen und Werten) im Mittelpunkt des Interesses. Sie umfasst dabei sowohl die Überprüfung von Hypothesen der traditionellen Großtheorien der Internationalen Beziehungen – z.B. Realismus/Neorealismus – wie auch die Anwendung neuerer, im weitesten Sinne konstruktivistischer Ansätze auf Gegenstände aus dem Bereich der deutschen Außenpolitik.

Der Realismus bzw. Neorealismus dient hierbei zumeist als Folie. Im Hinblick auf die Frage, inwieweit neorealistische Annahmen einen Beitrag zur Erklärung der deutschen Außenpolitik nach 1990 leisten können, wurden beispielsweise von Volker Rittberger und seinem Forschungsteam in einem umfangreichen Projekt seit 1997 einige neorealistische Hypothesen anhand von Fallstudien überprüft (Rittberger 2001). Ohne auf die Ergebnisse im Einzelnen hier eingehen zu können, kann festgestellt werden, dass sich die neorealistischen Annahmen lediglich in geringem Ausmaß bestätigten. Zwar ließ sich in den Fallstudien ein (begrenzt) Autonomiestreben Deutschlands nachweisen, doch von einer konsequenten Machtausdehnungspolitik konnte nicht die Rede sein. Erklärungskräftiger erwiesen sich demgegenüber konstruktivistische Ansätze, die davon ausgehen, dass ideelle Faktoren wie Überzeugungen, Werte und Normen zu einer spezifischen Identität beitragen, die für die Herausbildung von Interessen maßgebend ist. Interessen sind dabei nicht exogen (etwa durch eine bestimmte Positionierung im internationalen System) vorgegeben, wie der Neorealismus postuliert, sondern entstehen bzw. verändern sich im Prozess der Interaktion.

Unter den Arbeiten, die diesen Ansatz prominent entwickelt haben, stechen neben dem Tübinger Projekt innerhalb Deutschlands vor allem das Trier Projekt um Hanns Maull hervor. Maull untersuchte im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes die Anwendung des von ihm konzipierten Rollenmodells einer „Zivilmacht“⁶. Dieses Modell ließ sich empirisch in einigen Fallstudien bestätigen (vgl. Kirste 1998; Harnisch/Maull 2001). Auch der aus einem DFG-Projekt hervorgegangene, stärker die Veränderungen deutscher Europapolitik thematisierende interaktionistische Ansatz einer Frankfurter Forschergruppe lässt sich dieser Forschungsrichtung zuordnen, auch wenn er theoriegeschichtlich stärker an pragmatistische Vorläufer des Konstruktivismus anschließt (Hellmann 2006b). Wichtige Anstöße für die Erforschung der deutschen Außenpolitik aus einem konstruktivistischen Blickwinkel haben ferner einige Arbeiten in den USA ergeben, darunter insbesondere Katzenstein (1997), Berger (1998), Duffield (1998) und Banchhoff (1999).

Die unterschiedlichen Forschungsperspektiven, die sich auf einem Spektrum zwischen historisch-deskriptiven Studien einerseits und einer explizit theoriegeleiteten Forschung andererseits spiegeln, finden sich auch in den aktuellen wissenschaftlichen Kontroversen über die zu-

6 Vgl. auch den Beitrag von Hanns Maull zum Rollenmodell der Zivilmacht in diesem Handbuch.

künftige Entwicklung deutscher Außenpolitik wider. Diese lebhaften Debatten, die vor allem in Zeitschriften wie u.a. *Welttrends*, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* und *Internationale Politik* auch unter Beteiligung von außenpolitisch Handelnden geführt werden, zeigen, dass der Prozess der Neuausrichtung deutscher Außenpolitik noch längst nicht abgeschlossen ist.

4.4 Vorläufer dieses Handbuchs

Weit heterogener als Gesamtdarstellungen einzelner Autoren oder fokussierte Forschungsprojekte kleiner Forschergruppen fallen notgedrungen Überblicksdarstellungen aus, die sich aus einer Vielzahl von Autoren zusammensetzen. Der Vorläufer des vorliegenden Bandes, das Handbuch der deutschen Außenpolitik (Schwarz 1975a), fällt auf jeden Fall in diese Kategorie. Es enthält auf über 800 Seiten 71 Beiträge sehr unterschiedlicher Länge von 54 Autoren, die aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen und zu einem kleineren Teil aus der Journalistik oder mit Außenpolitik befassten Institutionen stammen. Das Handbuch ist in vier Abschnitte (A-D) eingeteilt, die sich in ihrer Länge deutlich voneinander unterscheiden: Der Teil A umfasst die Darstellung erstens der mit der konkreten Formulierung und Umsetzung von Außenpolitik beschäftigten Institutionen sowie zweitens zentraler Akteure („politische Kräfte“ – Parteien, Kirchen etc.). In dieser Breite waren Institutionen und Akteure, die in der deutschen Außenpolitik direkt oder indirekt eine Rolle spielen, zuvor nicht dargestellt worden. Abschnitt B widmet sich den ausgewählten bilateralen Beziehungen zu Staaten sowie der Außenpolitik gegenüber Regionen. Der umfangreichste Abschnitt C ist mit „Problemkreisen“ überschrieben. Hier wird auf so unterschiedliche Bereiche wie die Beziehungen zu internationalen Organisationen, Akteure (die Bundeswehr), allgemeine Fragen wie Souveränitätsprinzip und Nationalstaat sowie in einem mit 100 Seiten sehr umfangreichen Teil zur Deutschen Frage eingegangen. Teil D beinhaltet nur einen Beitrag zur Außenpolitik der DDR. Der primäre Anspruch des Handbuchs lag dabei in der Erläuterung der Bedingungen und Probleme deutscher Außenpolitik in den 1970er Jahren sowie der sie ermöglichenden historischen Entwicklung „im ersten Vierteljahrhundert der Bundesrepublik“ (Schwarz 1975b: 24).

Angesichts der Notwendigkeit, fundiertes Wissen in Form von Handbüchern zur Verfügung zu haben, und der Tatsache, dass der Wissensstand eines jeden (Hand-)Buches nach einer gewissen Zeit zumindest teilweise von der fortschreitenden Entwicklung überholt ist, ist es überraschend, dass über lange Zeit keine weiteren Versuche unternommen worden sind, ein Handbuchprojekt zu starten. Zwischen 1994 und 1998 startete allerdings die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) mit der vierbändigen Reihe „Deutschlands neue Außenpolitik“ ein zweites Großprojekt mit Anspruch „einer Bestandsaufnahme zur neuen deutschen Außenpolitik“ (Kaiser/Maull 1994: XV). Im Sinne der stark praktischen d.h. politikberatenden Funktion der DGAP wurde hier mit einer Vielzahl von ausgewiesenen Autoren der Versuch unternommen, zukünftige Herausforderungen, Schwerpunkte und Handlungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik auszuloten, die sich durch die Zeitenwende nach 1990 ergeben hatten. Im ersten Band (Kaiser/Maull 1994) reicht das Spektrum der Beiträge von der Analyse deutscher Politik in multilateralen Handlungszusammenhängen, über die Wertgrundlagen deutscher Außenpolitik, ihre regionale Verflechtung in Europa bis zu einer historisch angelegten Betrachtung des „deutschen Dilemmas“. Der zweite Band (Kaiser/Maull 1995) beschrieb die Herausforderungen in verschiedenen Regionen und auf verschiedenen Politikfel-

dern. Der dritte Band (Kaiser/Krause 1996) nahm die im ersten Band begonnene Bestimmung deutscher Interessen wieder auf und konkretisierte sie in verschiedenen bilateralen Beziehungen, multilateralen Handlungszusammenhängen und Regionen. Der abschließende vierte Band (Eberwein/Kaiser 1998) beschäftigte sich u.a. mit den wichtigsten Institutionen deutscher Außenpolitik, dem außenpolitischen Entscheidungsprozess und gesellschaftlichen Akteuren sowie der Bedeutung von Medien und öffentlicher Meinung. Auch wenn sich die vier Bände thematisch in erster Linie auf die zentralen bilateralen Beziehungen und die entsprechenden regionalen Bezugssysteme Europa und den transatlantischen Raum konzentrieren, so werden andere Regionen und weniger zentrale Politikfelder (Umweltpolitik) zumindest überblickartig berücksichtigt. Dem entsprechend haben sich diese vier Bände im letzten Jahrzehnt als wichtigster Referenzpunkt erwiesen, wenn es darum ging, auf grundlegende Analysen zur deutschen Außenpolitik zurückzugreifen.

5. Entstehung und Ziele des Handbuchs

5.1 *Anspruch und Ziel*

Das Ziel dieses Handbuches besteht darin, einen umfassenden und fundierten Überblick über die Außenpolitik Deutschlands zu geben. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung und Analyse deutscher Außenpolitik im Zeitraum von der Vereinigung 1990 bis 2005. Die meisten Beiträge reichen bis zum Ende der rot-grünen Bundesregierung im September 2005. Die Außenpolitik der seit November 2005 amtierenden Großen Koalition wurde in der Regel nicht mehr berücksichtigt.

Mit den drei aufs Engste verflochtenen Ereignissen der Vereinigung, dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Zerfall der Sowjetunion waren 1990/1991 in historisch extrem kurzer Zeit völlig neue internationale Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik entstanden. Vor diesem Hintergrund eines fundamentalen Wandels im äußeren Umfeld bestand eine zentrale Aufgabe der Autoren darin, Kontinuitäten und Wandel der deutschen Außenpolitik zu untersuchen. Um Veränderungen feststellen zu können, bedarf es zunächst einer Beschreibung der Ausgangsbasis. Daher beginnen die meisten Beiträge mit einer Darstellung der Grundzüge deutscher Außenpolitik in dem jeweiligen Themenfeld vor 1990. Wird in einem Beitrag eher auf die Kontinuität der deutschen Außenpolitik abgehoben, kann die Darstellung der Zeit vor 1990 etwas mehr Gewicht haben. In Beiträgen, in denen ein stärkerer Wandel der deutschen Außenpolitik konstatiert wird, wird hingegen der Darstellung des Neuen mehr Platz eingeräumt. Zudem waren die Autorinnen und Autoren gebeten worden, sich auf längerfristige Grundlinien zu konzentrieren, da es nicht das Ansinnen eines Handbuchs sein kann, mit der tagesaktuellen Berichterstattung der Medien zu konkurrieren.

Das Handbuch richtet sich an einen breiten Leserkreis. Es beansprucht ein Nachschlagewerk sowohl für Fachleute aus Wissenschaft, Politik, Politikberatung und Medien wie auch für Studierende der Politikwissenschaft und ihrer Nachbardisziplinen sowie für den politisch interessierten Bürger zu sein. Um diesem keineswegs einfach einzulösenden Anspruch gerecht zu werden, wurden zusätzliche Hilfen bereit gestellt, die auch dem Laien die Orientierung im Feld der deutschen Außenpolitik erleichtern sollten: Neben einem detaillierten Register finden sich im Anhang eine ausführliche Chronologie der wichtigsten außen- bzw. weltpolitischen Ereignisse seit 1989 sowie eine Liste mit einschlägigen Internetseiten, die den Lesern so-

wohl zusätzliche aktuelle wie auch fundierte Informationen und Analysen rund um das Themengebiet deutsche Außenpolitik liefern. Um die Vertiefung der einzelnen Themenfelder zu erleichtern, finden sich zudem am Ende jedes Beitrags Hinweise auf empfehlenswerte weiterführende Literatur, die auch kurze Kommentare zu den Akzentsetzungen dieser Veröffentlichungen einschließen.

5.2 Aufbau des Handbuchs

Dem Aufbau dieses Handbuchs liegt weder ein expliziter, aus den „Großtheorien“ der Teildisziplin Internationale Beziehungen abgeleiteter theoretischer Zugang noch ein spezifischer Ansatz der Außenpolitikforschung zugrunde. Für den an der Theorie der Außenpolitikforschung interessierten Leser werden verschiedene theoretische Ansätze der Außenpolitikforschung in einem umfangreicheren Beitrag am Ende des Handbuchs vorgestellt. Gewisse Grundthemen der breiteren Theoriedebatte der Internationalen Beziehungen finden sich in einer für einzelstaatliche Außenpolitik relevanten Ausprägung in den ersten vier Beiträgen des Teils II („Konzepte“). Bezüge auf ausgewählte „Großtheorien“ wie z.B. den „Realismus“ (im Beitrag über „Deutschland als Zentralmacht“), den „Liberalismus“ („Deutschland als Handelsstaat“) und den „Konstruktivismus“ („Deutsche Identität und Außenpolitik“ sowie „Deutschland als Zivilmacht“) sind hier zwar unmittelbar erkennbar, sie haben allerdings im Vergleich zur Theoriediskussion auf der Ebene des internationalen Systems nicht zuletzt deshalb eine eher nachgeordnete Bedeutung, weil sich das Feld der („subsystemischen“) *Außenpolitik* stärker gegen jene Theoretisierungsversuche sträubt, die auf der „systemischen“ Ebene (der *internationalen* Politik) üblich sind. Im III. Teil behandeln vier Beiträge wichtige historische, geopolitische und institutionelle Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik. Dazu gehören die Bedeutung der Vergangenheit (insbesondere der nationalsozialistischen Diktatur), die neuen Ausgangsbedingungen aufgrund des im Zuge der Vereinigung geschlossenen „Zwei-plus-Vier“-Vertrags sowie die Einbindung Deutschlands in den europäischen und den transatlantischen Bezugsrahmen. In den umfangreichen Teilen IV und V werden in siebzehn bzw. achtzehn Beiträgen im Blick nach innen die zentralen Regierungsinstitutionen und wichtigsten gesellschaftlichen Akteure deutscher Außenpolitik sowie im Blick nach außen die Beziehungen zu ausgewählten Staaten und den verschiedenen Weltregionen vorgestellt. Die Teile VI und VII betrachten sodann die deutsche Außenpolitik nochmals aus einer anderen Perspektive, indem sie spezifische Politikfelder bzw. Internationale Institutionen in den Blick nehmen. Neben den klassischen Feldern der Sicherheits-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik werden hier auch neuere Felder berücksichtigt, die unter den sich verändernden weltpolitischen Rahmenbedingungen erst in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten stärker ins Blickfeld gerückt sind. Dazu zählen u.a. die internationale Kriminalität und der internationale Terrorismus, aber auch die schon etwas ältere globale Umweltproblematik. Auf vielen dieser Politikfelder zeigt sich, wie wichtig die EU als zentraler Bezugsrahmen für die Erweiterung von Handlungsspielräumen und wirksame Interessenvertretung deutscher Außenpolitik geworden ist. Der abschließende Teil VIII gibt einen Überblick über die Vielfalt theoretischer Ansätze in der Außenpolitikforschung, die in den einzelnen Beiträgen dieses Handbuchs zwar in der einen oder anderen Form implizit, aufgrund des begrenzten Raumes aber nicht explizit zum Tragen kommen.