

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Deutsche Außenpolitik

Gunther Hellmann
ZUR NEUESTEN DEBATTE
ÜBER EINE „NEUE DEUTSCHE
AUSSENPOLITIK“

Josef Janning
SUCHE NACH
GESTALTUNGSMACHT –
DEUTSCHLANDS
AUSSENPOLITIK IN EUROPA

Lilia Shevtsova · Rachel Rizzo
INTERNATIONALE
PERSPEKTIVEN AUF DIE
DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Harald Müller
DIPLOMATIE ALS INSTRUMENT
DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Claudia Major · Christian Mölling
DAS MILITÄR IN EINER NEUEN
DEUTSCHEN SICHERHEITS-
UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Jörn Grävingholt
ENTWICKLUNGSPOLITIK
IM GEFÜGE EINER „NEUEN
DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK“

Cornelius Adebahr
WIE KANN AUSSENPOLITIK
DEMOKRATISCHER WERDEN?

Lars Lüdicke
BISMARCK UND MERKEL.
CHANCEN UND GRENZEN
HISTORISCHER VERGLEICHE

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Deutsche Außenpolitik

APuZ 28–29/2016

GUNTHER HELLMANN

ZUR NEUESTEN DEBATTE ÜBER EINE
„NEUE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK“

Die neueste Debatte über Deutschlands Außenpolitik verweist auf eine drastisch veränderte Lage und neue Rollenbeschreibungen. Zwischen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemonialmacht“ deuten sich Zukünfte mit wenig Verheißungen und vielen Risiken an.

Seite 04–12

JOSEF JANNING

SUCHE NACH GESTALTUNGSMACHT –
DEUTSCHLANDS AUSSENPOLITIK IN EUROPA

Die Krisen der vergangenen Jahre haben Deutschland in eine Führungsrolle in Europa gehoben. Dafür scheint Deutschland inhaltlich und operativ schlecht vorbereitet, zumal dem Land in Europa eine verlässliche politische Mitte fehlt, aus der heraus es agieren kann.

Seite 13–18

LILIA SHEVTSOVA · RACHEL RIZZO

INTERNATIONALE PERSPEKTIVEN
AUF DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

Die Debatte um eine „neue“ deutsche Außenpolitik kristallisierte sich auch entlang der Erwartungen internationaler Partner. Die Autorinnen blicken aus unterschiedlichen Perspektiven auf die deutsche Außenpolitik und die bilateralen Beziehungen zu Russland und den USA.

Seite 19–25

HARALD MÜLLER

DIPLOMATIE ALS INSTRUMENT
DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Diplomatie ist das wichtigste Instrument der Außenpolitik. Nach dem „Review-Prozess“ 2014 und einer breiten Debatte über eine „neue“ Verantwortung Deutschlands in der Welt und eine „neue“ deutsche Außenpolitik, stellt sich die Frage nach einer „neuen“ deutschen Diplomatie.

Seite 26–31

CLAUDIA MAJOR · CHRISTIAN MÖLLING

DAS MILITÄR IN EINER NEUEN DEUTSCHEN
SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Deutschland hat 2014 mehr sicherheitspolitische Verantwortungsübernahme angekündigt. Im Verteidigungsbereich wird es bislang dort aktiv, wo durch Partner oder Ereignisse Druck entsteht. Noch ist Verantwortungsübernahme eine Wahl, krisengetrieben und oft reaktiv.

Seite 32–37

JÖRN GRÄVINGHOLT

ENTWICKLUNGSPOLITIK IM GEFÜGE EINER
„NEUEN DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK“

Entwicklungspolitik ist Transformationspolitik. Angesichts der globalen Herausforderung, die Weltordnung fundamental zu transformieren, muss dieser Akzent noch stärker als bisher zentrale Leitidee entwicklungspolitischen Handelns in der deutschen Außenpolitik sein.

Seite 38–43

CORNELIUS ADEBAHR

WIE KANN AUSSENPOLITIK
DEMOKRATISCHER WERDEN?

Außenpolitik ist komplexer geworden und kann immer weniger nur von politischen Entscheidungsträgern kontrolliert werden. An die Seite der Diplomatie tritt die Zivilgesellschaft als Akteur. Wie kann sie von vornherein im außenpolitischen Gestaltungsprozess mitgedacht werden?

Seite 44–48

LARS LÜDICKE

BISMARCK UND MERKEL. CHANCEN UND
GRENZEN HISTORISCHER VERGLEICHE

Otto von Bismarck ermöglichte und sicherte die „erste deutsche Einheit“. In der Diskussion um Deutschlands Rolle in Europa wird der erste Reichskanzler mitunter zum Bezugspunkt einer Kritik der aktuellen Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Seite 49–53

ZWISCHEN GESTALTUNGSMACHT UND HEGEMONIEFALLE

Zur neuesten Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“

Gunther Hellmann

Im Sommer 2016 wird die Bundesregierung nach über einem Jahr intensiver Beratung ein neues „Weißbuch“ verabschieden.⁰¹ Deutschland wird darin als „aktive Gestaltungsmacht“ bezeichnet. Mehr noch, im wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Dokument der Exekutive wird die Bundesrepublik als ein Land beschrieben, das in Europa „als zentraler Akteur wahrgenommen“ wird. Dem will die Bundesregierung mit der erklärten Bereitschaft entsprechen, „Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen“.⁰² Als vor zehn Jahren das letzte „Weißbuch“ beschlossen wurde, sah die damalige Bundesregierung für Deutschland lediglich „eine wichtige Rolle für die Gestaltung Europas und darüber hinaus“.⁰³

Die neuen Akzentsetzungen sind in doppelter Hinsicht bemerkenswert: Zum einen wird nunmehr auch regierungsamtlich ein europäischer Führungsanspruch für Deutschland formuliert, der noch vor wenigen Jahren als anmaßend empfunden worden wäre; zum anderen liegt dieser Führungsanspruch Schaltjahre von jenen Charakterisierungen deutscher Außenpolitik entfernt, die in den 1980er und 1990er Jahren den Deutschen „Machtvergessenheit“, „Angst vor der Macht“ oder einen „Führungsvermeidungsreflex“ attestierten.⁰⁴

In diesem Beitrag werde ich untersuchen, wie es zu der veränderten Beschreibung der außenpolitischen Rolle Deutschlands gekommen ist und was sie bedeutet. Vor dem Hintergrund zahlreicher früherer „neuer deutscher Außenpolitiken“ werde ich versuchen, das Spezifische der gegenwärtigen Debatte im Kontext konkurrierender Beschreibungen einer drastisch veränderten Lage und daraus resultierender neuer Rollenbeschreibungen auf den Punkt

zu bringen. Die Bundesrepublik, so die These, muss sich weniger zwischen den Rollen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemonialmacht“ entscheiden, als sich bei der fast schon unausweichlichen Wanderung auf dem schmaler werdenden Grat von Macht und Verantwortung bewähren, da ansonsten der Sturz in die „Hegemoniefalle“ droht.⁰⁵

„NEUE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK“

Die Rede von einer „neuen deutschen Außenpolitik“ kehrt berechenbar immer wieder – besonders dann, wenn es nötig scheint, Deutschlands Rolle in Europa und der Welt zu überdenken, wie etwa Mitte der 1950er Jahre (Stichwort: Wiederbewaffnung), zu Beginn der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt (Stichwort: Entspannungspolitik), nach der deutschen Vereinigung 1990 (Stichwort: Verantwortungspolitik) oder nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 und dem anschließenden US-Feldzug gegen Saddam Husseins Irak 2003 (Stichwort: „deutscher Weg“).

In dieses Muster fügten sich auch die bis ins Detail koordinierten Auftritte von Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. In nahezu identischen Formulierungen proklamierten sie vor einem Fachpublikum und weltweiter medialer Aufmerksamkeit ein verändertes außenpolitisches Selbstverständnis Deutschlands: In „den Krisen ferner Weltregionen“, so ihre Formulierung, müsse die Bundesrepublik sich fortan „bei der Prävention von Konflikten (...) als guter Partner früher, entschiedener und substanzieller einbringen.“⁰⁶

Diese jüngste Akzentuierung einer neuen deutschen Außenpolitik stieß innerhalb wie außerhalb Deutschlands nicht zuletzt deshalb auf ein beträchtliches Echo, weil sie durch den dreifachen Komparativ einen imaginären Maßstab zu setzen schien, dem die Außenpolitik vorheriger Bundesregierungen offenbar nicht ganz genügt hatte. Das demnächst erscheinende „Weißbuch“ setzt hier insofern einen interessanten neuen Akzent, als die Steigerungsform durch die Grundform ersetzt wird: An zentraler Stelle soll es nunmehr heißen, Deutschland sei bereit, sich „früh, entschieden und substantiell als Impulsgeber in die internationale Debatte einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen“.⁰⁷ Wer in dieser pointierten Relativierung einer ambitionierten früheren Stellungnahme eine gewisse Ernüchterung über die Möglichkeiten und Grenzen deutscher Außenpolitik zu erkennen glaubt, liegt vermutlich nicht falsch.

Es lässt sich trefflich darüber streiten, was an diesen Entwicklungsmarken jeweils „neu“ oder „alt“ war beziehungsweise ist.⁰⁸ Damit soll nicht

insinuiert werden, dass diese Form des Streits müßig sei, denn gerade die (sich stetig wandelnden) Beschreibungsweisen von „Neuem“ oder „Altem“ liefern das Material für verdichtete zeitdiagnostische Momentaufnahmen, die als Kandidaten für „Erzählungen“ oder „Narrative“ grundlegende Orientierung liefern, weil sie sich im Diskurs durchsetzen.

Mit Blick auf das Umfeld deutscher Außenpolitik lässt sich diese These anhand einer Kontrastierung von zwei weltpolitischen Stimmungslagen illustrieren, die widersprüchlicher nicht sein könnten.⁰⁹ So entfaltete sich beispielsweise mit dem Ende des Kalten Krieges 1989/1990 angesichts der Kooperation zuvor rivalisierender Großmächte innerhalb kurzer Zeit weltweit eine geradezu euphorische Stimmung, die die damalige Rede von einer „neuen Weltordnung“ und dem Anbruch eines neuen Zeitalters keineswegs so illusorisch anmuten ließ, wie sie im Rückblick erscheinen mag.¹⁰ Gerade für die Außenpolitik des vereinigten Deutschlands eröffneten sich völlig neue Perspektiven, da es im Zentrum eines nunmehr verlässlich befriedeten Europas lag.¹¹ Trotz der kurz danach auf dem Balkan beginnenden Kriege rahmte diese kooperationsorientierte Grundstimmung die großen strategischen Prozesse der NATO- und EU-Erweiterungen bis weit in die 2000er Jahre.

Im Kontrast artikuliert sich die weltpolitische Lage der Gegenwart in einer pessimistischen Grundstimmung, die sich nicht selten

01 Ausführliche Belege für die in diesem Beitrag vertretenen Thesen finden sich in Gunther Hellmann, *Germany's World: Power and Followership in a Crisis-Ridden Europe*, in: *Global Affairs* 2/2016, S. 3–20; ders./Daniel Jacobi/Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, Wiesbaden 2015. Daniel Fehrmann danke ich für seine Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

02 Johannes Leithäuser, *Weißbuch: Deutschland als Gestaltungsmacht*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 27.5.2016, S. 1; ders., *Ordnung muss sein*, in: ebd., S. 5.

03 Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 8.

04 Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergeßlichkeit*, Stuttgart 1985²; Gregor Schöllgen, *Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Außenpolitik*, Berlin–Frankfurt/M. 1993; William E. Paterson, *The Making of German European Policy*, in: Sarah Colvin (Hrsg.), *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London 2015, S. 315–328, hier S. 316.

05 Wolfgang Ischinger, *Dann aber alle Mann nach vorne*, in: *FAZ*, 1.9.2015, S. 13.

06 Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*, Rede zur Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31.1.2014. Siehe auch Frank-Walter Steinmeier, *Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz*, München 1.2.2014.

07 Leithäuser, *Ordnung muss sein* (Anm. 2).

08 Vgl. etwa die Debatte Außenpolitik im Wandel. Zäsur oder Kontinuität des deutschen Handelns?, in: *Wissenschaft und Frieden* 4/2015, S. 6–11.

09 Zu „Stimmung“ als soziologischer Kategorie vgl. Heinz Bude, *Das Gefühl der Welt. Über die Macht von Stimmungen*, München 2016; zu den soziologischen Grundlagen vgl. auch Randall Collins, *On the Microfoundations of Macrosociology*, in: *American Journal of Sociology* 5/1981, S. 984–1014.

10 Vgl. etwa James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton 1990, insb. S. 446–449; ders., *Interdependence and the Simultaneity Puzzle*, in: Charles W. Kegley Jr. (Hrsg.), *The Long Postwar Peace*, New York 1991, S. 307–328; zur „Ansteckungswirkung“ kollektiver „emotionaler Energien“ in solchen Prozessen vgl. auch Collins (Anm. 9), S. 994, S. 1009.

11 Zum Kontrast zwischen der Beschreibung der deutschen „Lage“ vor und nach 1990 vgl. Werner Link, *Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland*, in: Manfred Funke et al. (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn 1987, S. 400–416; Gunther Hellmann, *Der sicherheitspolitische Status Deutschlands nach der Vereinigung: mehr Macht, weniger Einbindung?*, in: ders. (Hrsg.), *Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht*, Baden-Baden 1994, S. 437–463; ders., *Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany*, in: *Mershon International Studies Review* 1/1996, S. 1–39.

zu düsteren Zukunftsszenarien verdichtet. Beispielfür eine Vielzahl vergleichbarer Zeitdiagnosen kann hier Außenminister Steinmeiers Äußerung angeführt werden, die Idee von einem „Ende der Geschichte“, von einer linearen Fortentwicklung hin zur liberalen Demokratie, habe sich als Illusion entpuppt: „Der Krisenmodus scheint auf unabsehbare Zeit der neue Normalfall. Die Welt ist aus den Fugen geraten.“¹² Krisennarrative dieser Art prägen heute die politische Stimmung zumindest in jener als „Westen“ gefassten Projektion politischer Vergemeinschaftung, der nach dem Ende des Kalten Krieges die Zukunft zu gehören schien. Neu ist dabei die vielfach wahrgenommene wechselseitige Verschränkung multipler Krisen, die auf „unabsehbare Zeit“ als „der neue Normalfall“ gelten müssten.

In dem Maße, in dem vergleichbare Krisenbeschreibungen sich häufen, Resonanz erzeugen und auf Zustimmung stoßen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie im Deutungsmachtkampf der Gegenwart zu einflussreichen neuen Erzählungen gerinnen.¹³ Dass angesichts dessen auch Beschreibungen deutscher Außenpolitik Breitenwirkung entfalten, die im Kontrast zu früheren Kontinuitätsbeschreibungen den Wandel betonen oder gar von einer „Zäsur“ sprechen, ist wenig überraschend.

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund der Versuch unternommen werden, die „Debatte“ über Deutschlands (neue und alte) Außenpolitik zu vermessen. Die Metaphorik der Vermessung verweist dabei auf die fluiden Grenzen eines diskursiven Raumes, in dem Deutungen deutscher Außenpolitik konkurrieren. Diese beziehen sich zum einen auf Beschreibungen, die Deutschland als außenpolitischen Akteur in einem bestimmten Handlungsumfeld platzieren, zum anderen auf die Rolle Deutschlands in diesem Umfeld – wobei mit „Rolle“ jene Identität gemeint ist, die aus Selbst- und Fremdverständnis resultiert und angemessenes Verhalten definiert.¹⁴ Rollen lassen sich durch die Untersuchung von

Zuschreibungen einerseits und Beschreibungen und Bewertungen identitätsstiftender außenpolitischer Handlungsweisen andererseits genauer bestimmen.

HANDLUNGSUMFELD

Das Handlungsumfeld deutscher Außenpolitik ist primär problembezogen zu beschreiben. In praktisch allen Diagnosen dominiert derzeit das Narrativ multipler Krisen.

Man muss der These des Journalisten Moisés Naím vom „Ende der Macht“ nicht in Gänze folgen,¹⁵ um *erstens* festzustellen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten einzelstaatlicher Außenpolitik in den vergangenen Jahren merklich geschrumpft sind: Der Blick auf die Staatenwelt zeigt, wie stark klassische Machtpotenziale diffundieren, die sich üblicherweise in Staaten oder Allianzen konzentrierten. Manche Projektionen gehen sogar so weit, für die Zeit nach 2030 eine Umkehrung der Machtverhältnisse zwischen der sogenannten OECD- und der Nicht-OECD-Welt vorauszusagen.¹⁶ Machtdiffusion und neue Krisenherde wie der Krieg in Syrien, der Konflikt in der Ukraine oder auch der Ausbruch einer Ebolafieberepidemie in Westafrika verschärfen die Frage, wer wofür verantwortlich ist und wer in der Lage und bereit ist, entsprechende Führungsleistungen zu erbringen. Mit Blick auf das internationale System als Ganzes wächst somit die Kluft „zwischen offensichtlichem Regelungsbedarf und zugleich schwindender Handlungsfähigkeit“.¹⁷ Dass Regieren auf allen Ebenen immer schwieriger und komplexer erscheint, ist per se zwar nicht neu. Aber in den vergangenen Jahren hat sich diese Wahrnehmung nicht zuletzt bei den Regierenden selbst verstärkt. Der Problemdruck scheint nicht nur objektiv zu wachsen, vielmehr ist im Zuge der globalen digitalen Vernetzung und dem Verschwimmen von Zeit und

¹² Frank-Walter Steinmeier, Weltvernunft!, 11. 6. 2015,

www.zeit.de/2015/24/humboldt-forum-frank-walter-steinmeier.

¹³ Vgl. Albrecht Koschorke, Wahrheit und Erfindung. Grundzüge einer Allgemeinen Erzähltheorie, Frankfurt/M. 2012, S. 224–247.

¹⁴ Vgl. Ursula Stark Urrestarazu, Neue Macht, neue Verantwortung, neue Identität? „Deutschlands Rolle in der Welt“ aus identitätstheoretischer Perspektive, in: Hellmann/Jacobi/dies. (Anm. 1), S. 173–195.

¹⁵ Vgl. Moisés Naím, The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States. Why Being in Charge Isn't What It Used to Be, New York 2013.

¹⁶ Vgl. US National Intelligence Council (NIC), Global Trends 2030: Alternative Worlds, Washington D.C. 2012, S. 15ff.

¹⁷ Thomas Bagger, Fragilität und Zusammenhalt. 15 Thesen zu außen- und innenpolitischen Herausforderungen, in: Internationale Politik 1/2015, S. 98–101, hier S. 98f. Vgl. auch Frank-Walter Steinmeier, Vorwort, in: Josef Braml/Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Außenpolitik mit Autokratien. Jahrbuch Internationale Politik, Berlin 2014, S. 1–7, hier S. 2.

Distanz im virtuellen Raum auch eine „Globalisierung gesteigerter Erwartungen“ und eine parallel wachsende Mobilisierungsfähigkeit sozialer Initiativen und Proteste zu beobachten.¹⁸

Innerhalb der Staatenwelt kommt *zweitens* hinzu, dass autoritäre Systeme nicht nur als Konkurrenten zu „westlichen“ Demokratien im Wettstreit effektiven Regierens auftreten, sondern zunehmend auch als Herausforderer „westlicher“ Werte. Dies artikuliert sich etwa darin, dass sich autoritäre Regime mit innenpolitischen Gegnern etablierter Parteien in westlichen Demokratien verbünden und sie teils sogar materiell unterstützen. Die Bandbreite autoritärer Herausforderer reicht derzeit von nationalkonservativen Regierungen in EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn und Polen über autoritäre Anrainerstaaten wie die Türkei, Ägypten oder Russland bis hin zu globalen autoritären Herausforderern des Westens wie China. Inwieweit es sich hier um eine (primär staatliches Regieren betreffende) „globale Systemdebatte“,¹⁹ einen „Aufstand“ der von den Segnungen des Neoliberalismus und der westlichen Demokratie „Ausgeschlossenen“²⁰ oder um einen viel fundamentaleren ideologischen Konflikt zwischen einem zunehmend attraktiv erscheinenden „autoritären Traum“²¹ und einem in die Defensive geratenen „liberalen Traum“ handelt, kann offen bleiben. Die wachsende Zustimmung für nationalkonservative bis rechtsextreme Parteien in der gesamten Europäischen Union wie auch der Sieg des „Brexit“-Lagers in Großbritannien sind jedenfalls als Belege dafür zu deuten, dass die Menschen die neue Normalität der Krise als massive Verunsicherung erleben.

Aus einem deutschen Blickwinkel erscheint diese Konstellation gerade deshalb auch als weltpolitischer Ordnungskonflikt, weil *drittens* zwei unterschiedliche Typen von „Mächten“ um die Durchsetzung ihrer konkurrierenden Ordnungskonzeptionen wetteifern. Auf der einen Seite sind dies von der Bundesregierung als „Gestaltungsmächte“ bezeichnete Akteure wie China, Indien und Brasilien, die „wirtschaftlich wie politisch eine zunehmend bedeutsame Rolle in der Welt“ spielen und sich „durch Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswillen in regionalen und internationalen Zusammenhängen“ auszeichnen, und mit denen es gelte, Partnerschaften auf- und auszubauen.²² Auf der anderen Seite stehen Akteure, die dem Bild der traditionellen Großmacht und der mit ihr assoziierten „Machtpolitik“ nachhängen. Großmächten ist, wie der Historiker Heinrich von Treitschke formulierte, die „Idee der Selbstbehauptung“ des Staates „das Höchste“.²³ Autonomie und Autarkie, also die Maximierung sowohl politischer und ökonomischer Unabhängigkeit als auch des (national-)staatlichen Einflusses auf andere Staaten beziehungsweise internationale Prozesse, gilt als Leitmarke, die Akkumulierung von sogenannten „harten“ Machtressourcen wie militärischer Stärke als nützlichstes Instrument.²⁴ Aus einem deutschen Blickwinkel steht im europäischen Umfeld derzeit Russland geradezu beispielhaft für dieses traditionelle Großmachtverständnis.

Die Synergien, die sich aus der Kombination einer Renaissance geopolitisch motivierter Großmachtpolitik, dem „Aufstand der Ausgeschlossenen“ und dem „Traum“ autoritärer Herrschaft ergeben, erzeugen aus einem Berliner Blickwinkel *viertens* zusätzlichen Druck an verschiedenen anderen Fronten: Zum einen verschärfen die neuen Kriege an der Peripherie der Europäischen Uni-

Die Synergien, die sich aus der Kombination einer Renaissance geopolitisch motivierter Großmachtpolitik, dem „Aufstand der Ausgeschlossenen“ und dem „Traum“ autoritärer Herrschaft ergeben, erzeugen aus einem Berliner Blickwinkel *viertens* zusätzlichen Druck an verschiedenen anderen Fronten: Zum einen verschärfen die neuen Kriege an der Peripherie der Europäischen Uni-

18 NIC (Anm. 16), S. 48 ff.

19 Bagger (Anm. 17), S. 99.

20 Vgl. die unterschiedlichen Argumente von Heinz Bude, *Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft*, München 2008 und Etienne Balibar, *What Are the Excluded Excluded From?*, in: ders., *Equaliberty: Political Essays*, Durham 2014, S. 199–207.

21 Philipp Blom, *Der autoritäre Traum*, 21. 12. 2015, <http://philipp-blom.eu/cms/der-autoritaere-traum>.

22 So die Bundesregierung in ihrem Gestaltungsmächtekonzept: *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*, Berlin 2012, S. 5. Mit Blick auf die Geschichte deutscher Außenpolitik ist der Begriff der „Gestaltungsmacht“ von besonderem Interesse, weil hier durch die Bundesregierung ein neuer Typus von „Macht“ konzeptualisiert wurde. Sprachpolitisch handelt es sich um einen genialen Schachzug: „Gestaltungsmacht“ behält als Pleonasmus den Kerngehalt des Machtbegriffs bei, markiert aber zugleich eine signifikante Differenz nicht nur zu dem verpönten Begriff der „Großmacht“, sondern auch zum Begriff der „Zivilmacht“, der in der Wahrnehmung deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger allzu stark mit militärischer Enthaltsamkeit assoziiert wurde.

23 Heinrich von Treitschke, *Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin*, Bd. 1, Leipzig 1897, S. 100.

24 Zur Entwicklung dieses Idealtypus der „Machtpolitik“ im Kontrast zu einem Idealtypus der „Zivilisierungspolitik“ vgl. Gunther Hellmann, *Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, Wiesbaden 2006, S. 453–479.

on und ihre Auswirkungen den innenpolitischen Druck in den EU-Mitgliedstaaten (Stichwort: Flüchtlingspolitik), was die Koordinierung angemessener Antworten innerhalb der Union gegenüber „Partnerstaaten“ erschwert, die wie Russland als neue Bedrohung wahrgenommen oder wie die Türkei als Kooperationspartner gebraucht werden, sich diese Unterstützung aber teuer bezahlen lassen wollen; zum anderen sind die Auswirkungen der Euro- beziehungsweise Staatsschuldenkrise keineswegs so weit gebändigt, dass die Differenzen in Sachen Haushalts- und Finanzpolitik in der Europäischen Union ausgestanden wären (Stichwort: Austerität). Krise artikuliert sich in vielen EU-Mitgliedstaaten nicht nur als Erschütterung demokratischer Institutionen und innereuropäischer Prozesse, sondern auch als anhaltender wirtschaftlicher Niedergang in einem an Härte zunehmenden globalen Wettbewerb. Die stilisierte „normative Macht Europa“²⁵ mag für Kriegsflüchtlinge als Hort des Friedens und des Wohlstands an Attraktivität nichts verloren haben, wenn aber „normative Macht“ vor allem darin zum Ausdruck kommt, dass sie die Standards der Normalität definiert,²⁶ dann hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren beträchtlich an Macht eingebüßt. Umgekehrt scheint die normative Kraft des Faktischen, die sich unter anderem in gewaltsamer Landnahme manifestiert, Akteuren wie Russland oder dem „Islamischen Staat“ in die Hände zu spielen.²⁷

DEUTSCHLANDS ROLLE

Die Rollenbeschreibung, die sich vor diesem Hintergrund für Deutschland ergibt, oszilliert je nach Standpunkt zwischen der wohlwollenden Bezeichnung als „aktive Gestaltungsmacht“, wie sie das neue Weißbuch als Orientierungspunkt markiert, und unterschiedlichen Charakterisierungen als „Hegemon“ oder „Halbhegemon“, der sein Umfeld zunehmend prägt.

Im Folgenden werde ich die konzeptionelle Differenz zwischen gestaltungsmächtiger und hegemonialer deutscher Außenpolitik diskutieren, bevor ich davon ausgehend in einem zwei-

ten Schritt verschiedene Beispiele jüngerer deutscher Außenpolitik beleuchte. Zuvor möchte ich allerdings eine weiter zurückreichende Kontrastfolie entfalten, die den gegenwärtig zu beobachtenden Wandel im deutschen Selbst- und Fremdverständnis noch schärfer konturiert. Denn so unterschiedlich die Akzentsetzungen in den Rollenbeschreibungen „Gestaltungsmacht“ und „Hegemon“ sein mögen, so sehr weisen sie doch übereinstimmend in dieselbe Richtung einer gestärkten deutschen Machtposition.

In den 1990er Jahren waren die Koordinaten des Diskursraumes in der Debatte über Deutschlands Rolle in Europa noch stark durch eine Fixierung auf das Militärische geprägt. Die Kriege auf dem Balkan und damit zusammenhängend der wachsende Druck der Verbündeten verlangten auch damals nach einer „neuen“ deutschen Antwort. Hinter den Schlagworten einer „Normalisierung“ beziehungsweise „Militarisierung“ deutscher Außenpolitik verbargen sich konkurrierende normative Standards, die jeweils die Bündnisloyalität liberaler westlicher Demokratien beziehungsweise eine „anti-militaristische“ Tradition bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik zum zentralen Bewertungsmaßstab machen wollten. Entsprechend richtete sich das übergreifende Interesse am außenpolitischen Rollenverständnis Deutschlands auf die Frage, ob Konzepte wie „Großmacht“, „Zivilmacht“ oder „Militärmacht“ dem sich wandelnden Selbst- und Fremdverständnis angemessener Rechnung trügen.²⁸ Düstere Szenarien, wie sie beispielsweise der spätere Außenminister Joschka Fischer entwickelte, empfahlen, aufgrund „der besonderen deutschen Geschichte (...) keine Rückkehr zu einer militärisch gestützten Außenpolitik zu betreiben“, da „eine erneute ‚Vermachtung‘ der deutschen Politik“ eine „Hegemonie des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen“ heraufbeschwören würde.²⁹

Etwas mehr als zehn Jahre später zeigte sich der erste grüne Außenminister „stolz“ auf ein Deutschland, das unter Rot-Grün „ein anderes Land“ und „eine selbstbestimmtere Nation“ geworden sei.³⁰

25 Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235–258.

26 Vgl. ebd., S. 236, S. 240.

27 Vgl. Gunther Hellmann, *Normative Powers and European Foreign Policy in a Multilateral World*, in: *EU Studies in Japan* 39/2016, S. 29–50.

28 Vgl. etwa Gunther Hellmann, *Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik*, in: *APuZ* 1–2/1997, S. 24–33.

29 Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik*, Köln 1994, S. 229 f.

30 „Ich war einer der letzten Rock’n’Roller der deutschen Politik“, Interview mit Joschka Fischer, in: *Die Tageszeitung*, 23. 9. 2005, S. 3 ff.

Noch pointierter äußerte sich Bundeskanzler Gerhard Schröder. Schon in seiner ersten Regierungserklärung am 10. November 1998 hatte er „das Selbstbewusstsein einer erwachsenen Nation“ ins Zentrum gerückt. Später sah er in der Enttabuisierung des Militärischen eine seiner wichtigsten Leistungen.³¹

Wenn man sich diese Fixierung früherer „neuer“ deutscher Außenpolitik auf eine „Normalisierung“ und die Enttabuisierung des Militärischen in Erinnerung ruft, wird mit Blick auf die gegenwärtige Debatte deutlich, wie sehr sich die zentralen Parameter von Begrifflichkeiten, die wie „Normalisierung“, „Militarisierung“ oder „Erwachsenwerden“ einen erwünschten oder als bedrohlich wahrgenommenen Veränderungsprozess zu fassen suchten, trotz proliferierender Krisen zu einer klaren Umschreibung einer gefestigten außenpolitischen Rolle verschoben haben. Das Vokabular zur Beschreibung und Bewertung dieser Rolle mag sich unterscheiden. Aber dass es sich um eine „führende“, deutlich sichtbarere Rolle in Europa und darüber hinaus handelt, ist kaum mehr strittig. Ein „Täumeln im Mehr der Möglichkeiten“,³² das manche Beobachterinnen und Beobachter mit der Enthaltung der Bundesregierung bei der Abstimmung zum Libyen-Einsatz im UN-Sicherheitsrat 2011 verbunden, wird der gegenwärtigen Regierung nicht mehr attestiert.

Gestaltungsmacht versus Hegemon

Die unterschiedlichen Akzente in der Rollenbeschreibung zwischen positiv besetzter Gestaltungsmacht und (meist) negativ besetzter Hegemonialmacht sind nicht zuletzt deshalb besonders interessant, weil sie Chancen und Risiken markieren und so den Möglichkeitshorizont zukünftiger deutscher Außenpolitik abstecken.

„Gestaltungsmacht“ ist im deutschen Diskurs ein positiv besetzter Begriff. Dass er nun erstmals prominent zur Selbstbeschreibung ver-

wendet und im neuen Weißbuch auch noch um das Adjektiv „aktiv“ ergänzt wird, fasst das gewachsene Selbstverständnis Deutschlands, „eine verantwortungsbewusste, zurückhaltende und nachdenkliche Führungsmacht zu sein“,³³ in einen stärker positiven Rahmen.

Die außenpolitische „Neu-Verortung“,³⁴ die in der Bundesregierung vor allem durch Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vorangetrieben und durch Bundespräsident Gauck flankiert wurde, wirkt mittlerweile auch deshalb gefestigt, weil zwei ergänzende Initiativen Früchte tragen: Neben einer kohärenten und zwischen den zuständigen Ministerien und dem Kanzleramt im Alltag meist gut abgestimmten Außen- und Sicherheitspolitik dürfte sich vor allem die intensiviertere Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung positiv ausgewirkt haben. Darunter fallen nicht nur bestens vorbereitete Auftritte wie jene von Gauck, Steinmeier und von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014, sondern auch aufwändige öffentlichkeitswirksame und eine breite Fachöffentlichkeit einbeziehende Reflexionsprozesse, wie sie im Rahmen des „Review-Prozesses“ des Außenministeriums und des „Weißbuch-Prozesses“ des Verteidigungsministeriums organisiert wurden.

Dass „aktive Gestaltungsmacht“ ein neues deutsches Selbstbewusstsein akzentuiert, brachte Außenminister Steinmeier im Rahmen einer USA-Reise 2015 mit dem ebenso kecken wie subtilen Hinweis auf Deutschlands Rolle als „Europas CFO“ auf den Punkt. Dieses Kürzel wollte er nicht wie üblich als *Chief Financial Officer* sondern als *Chief Facilitating Officer* ausbuchstabieren.³⁵ Keck war daran die Proklamierung einer Führungsrolle, subtil der Rollentausch vom „Zahlmeister Europas“ zum europäischen Chefvermittler.

Der Vermittlungsbegriff ist gewiss auch bei jenen positiv konnotiert, die vor dem Hegemoniebegriff nicht zurückschrecken. Konzeptuell

31 So antwortete Gerhard Schröder in einem Interview auf 3Sat am 3. April 2003 auf die Frage nach seiner kreativsten politischen Tat: „Ich glaube, das Land darauf eingerichtet zu haben – insbesondere auch meine Partei, diese Koalition –, in der Außenpolitik militärische Mittel sehr, sehr sorgsam abzuwägen, bevor man sie einsetzt, aber sie nicht zu tabuisieren. Das hat Deutschland außenpolitisch erwachsener gemacht.“

32 Bernhard Stahl, Täumeln im Mehr der Möglichkeiten – die deutsche Außenpolitik und Libyen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5/2012, S. 575–602.

33 Frank-Walter Steinmeier, Germany's New Global Role. Berlin Steps Up, in: Foreign Affairs Juli-August/2016, www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role.

34 Ders., Vorwort, in: Hellmann/Jacobi/Stark Urrestaraz (Anm. 1), S. 1 ff., hier S. 3.

35 Ders., Save Our Trans-Atlantic Order: The Postwar System Is Under Challenge, in: New York Times, 11.3.2015, www.nytimes.com/2015/03/12/opinion/save-our-trans-atlantic-order.html?_r=0.

mag dabei strittig bleiben, wann sinnvollerweise von Hegemonie gesprochen werden sollte. Diejenigen, die sich an der Definition des Rechtswissenschaftlers Heinrich Triepel orientieren,³⁶ verweisen stets darauf, dass Deutschland in den meisten institutionellen Kontexten, in denen es außen- und sicherheitspolitisch agiert, aufgrund formeller oder informeller Entscheidungsregeln nur dann den „bestimmenden Einfluss“ ausüben kann, der Triepel zufolge einen Hegemon auszeichnet, wenn es ihm gelingt, gewollte deutsche Führung mit williger Gefolgschaft seiner Partner zu verbinden.

Dies wird umso schwerer, je mehr Deutschland seine Rolle als hegemoniale europäische Zentralmacht nicht nur weiterhin als „Zahlmeister“, sondern zusätzlich auch als „Zuchtmeister“ begreift.³⁷ Die Rolle des „Zuchtmeisters“, so der Politikwissenschaftler Herfried Münkler, müsse Deutschland aber akzeptieren, weil nur auf diese Weise die des „Zahlmeisters“ aufrechterhalten werden könne. Nur so sei es möglich, die „dramatisch angewachsenen Zentrifugalkräfte in der Union zu bändigen, die unterschiedlichen Interessen von Nord- und Süd-, West- und Osteuropäern zusammenzuführen, dabei nach einer gemeinsamen Linie zu suchen und schließlich auch noch dafür zu sorgen, dass die Herausforderung des einen Randes auch die gegenüberliegende Seite der EU etwas angeht“.³⁸

Andere fürchten jedoch, Deutschland könne dabei in die „Hegemoniefalle“ tappen.³⁹ Deutschland sei zwar mächtiger geworden, würde sich aber einen Bären dienst erweisen, wenn es verkennen würde, dass es in Europa nur noch zwei Typen von Staaten gebe: „kleine Staaten und kleine Staaten, die noch nicht verstanden haben, dass sie klein sind“.⁴⁰ Es liege, so auch der Philosoph Jürgen Habermas, „in unserem nationalen Interesse, nicht wieder in jene, mit der europäischen Einigung endlich überwundene ‚halbhegemoniale Stellung‘ Deutschlands zurückzufallen“, die den Weg in zwei Weltkriege

geebnet habe. Zugespitzt müsse sich Deutschland die Frage gefallen lassen, ob „der wiederhergestellte Nationalstaat *als solcher* unter primär sicherheitspolitischen Gesichtspunkten auf die Weltbühne zurückkehren“ oder die Bundesrepublik sich „im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik tatkräftiger als bisher engagieren [soll], um das geltende Recht der internationalen Gemeinschaft in Krisengebieten durchzusetzen“.⁴¹

Dass Deutschland zu einem „unvermeidlichen“, manchmal „verkannten“ und hier und da auch als „widerwillig“ wahrgenommenen Hegemon geworden sei, ist gerade außerhalb Deutschlands eine verbreitete Annahme.⁴² Im deutschen Binnendiskurs wird zwar gerne die Aussage des früheren polnischen Außenministers Radosław Sikorski bemüht, er fürchte „deutsche Passivität“ mehr als „deutsche Macht“. Aber gerade die Ereignisse und Entwicklungen der vergangenen Jahre hinterlassen bei vielen auch das Unbehagen, dass Deutschland „Gestaltungsmacht“ im diplomatischen Alltag vor allem als machtvolle Durchsetzung seiner eigenen Interessen übersetzt. Die düstere Vorstellung aus den frühen 1990er Jahren, „dass die D-Mark in der Ausdehnung deutscher Macht weiter reichen könnte als deutsche Panzer“,⁴³ ist heute beispielsweise für den Soziologen Anthony Giddens Wahrheit geworden. Deutschland habe „mit friedlichen Mitteln das erreicht, wozu es mittels militärischer Eroberung nicht in der Lage war: die Beherrschung Europas“.⁴⁴

Schuldenkrise,

Ukraine-Konflikt, Flüchtlingspolitik

Ihre jeweilige Sichtweise sehen Vertreterinnen und Vertreter sowohl der Hegemonie- als auch der Gestaltungsmacht-These teilweise in denselben Beispielen deutscher Außenpolitik bestätigt.⁴⁵

36 Vgl. etwa Werner Link, Gemeinsame Führung und die Kultur der Zurückhaltung in der deutschen Außenpolitik, in: Hellmann/Jacobi/Stark Urrestarazu (Anm. 1), S. 290–295.

37 Vgl. Herfried Münkler, Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015, S. 178 ff.; ders., Wir sind der Hegemon, 21.8.2015, www.faz.net/-13760335.html.

38 Münkler, Wir sind der Hegemon (Anm. 37).

39 Ischinger (Anm. 5).

40 Paul-Henri Spaak, zit. nach ebd.

41 Jürgen Habermas, „Für ein starkes Europa“ – aber was heißt das?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2014, S. 85–95, hier S. 89 (Hervorhebung im Original).

42 Vgl. Belege bei Hellmann (Anm. 1).

43 Andrei S. Markovits/Simon Reich, Should Europe Fear the Germans?, in: dies./Michael G. Huelshoff (Hrsg.), From „Bundesrepublik“ to „Deutschland“: German Politics after Unification, Ann Arbor 1993, S. 271–289, hier S. 272.

44 Anthony Giddens, Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?, Cambridge 2014, S. 9.

45 Zur regierungsamtlichen Deutung des deutschen Verhaltens in diesen Krisen vgl. Steinmeier (Anm. 33).

Erstere verweisen gerne darauf, dass es Deutschland etwa in der Griechenland- beziehungsweise Euro-Krise im Sommer 2015 gelungen sei, in zähen Verhandlungen um das dritte Rettungspaket für Griechenland eine unwahrscheinliche und geschlossene Koalition zu schmieden, die das krisengeschüttelte Griechenland praktisch isolierte. Der griechische Premierminister Alexis Tsipras musste schließlich auf das letzte Angebot von Bundeskanzlerin Merkel eingehen. Die Sympathisanten der Gestaltungsmacht-These sehen dies als Beispiel dafür, dass Deutschland als „unbestrittene Vermittlungsnation Nummer eins“ bis zum Schluss alles versucht habe, einen allseits akzeptablen Kompromiss zu finden.⁴⁶ Im Kontrast dazu war es selbst für Joschka Fischer ein Moment, in dem der „hässliche Deutsche“ zurückkehrte⁴⁷ – ein noch mildes Urteil im Vergleich zu anderen Kritikerinnen und Kritikern, die „einen grotesken Verrat an all dem“ sahen, „wofür das Europäische Projekt bislang stand“.⁴⁸

In der Ukraine-Krise, in der durch beharrliche deutsche Vermittlung innerhalb der Europäischen Union wie auch zwischen Russland und der Ukraine zumindest weitere Eskalationen verhindert und für Russland wahrscheinlich genauso überraschende wie schmerzliche Sanktionen beschlossen werden konnten, sehen sich vor allem jene bestätigt, die die Bundesrepublik als Gestaltungsmacht sehen. Vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Konfrontation mit der Nuklearmacht Russland und dem durchaus vergleichbaren Georgien-Konflikt 2008, in dem der französische Präsident Nicolas Sarkozy das Heft in die Hand genommen hatte, war 2014 vor allem bemerkenswert, wie selbstbewusst die Bundesregierung die Führungsrolle übernahm und wie selbstverständlich dies von den anderen Beteiligten akzeptiert wurde. Selbst der Ausschluss Polens aus dem sogenannten Minsk-Prozess, nachdem es anfangs im

Rahmen des Weimarer Dreiecks neben Frankreich noch eingebunden gewesen war, wurde nur verhalten kritisiert.⁴⁹

Das letzte Beispiel, Deutschlands Reaktion auf die steigenden Flüchtlingszahlen im Sommer 2015, dient den Kritikern einer vermeintlichen deutschen Hegemonie als stärkster Beleg dafür, dass die Bundesregierung sich weder um bestehende Regelwerke (Stichwort: Dublin) schert, wenn sie die eigenen Interessen durchsetzen will, und auch nicht davor zurückschreckt, neue mit Macht durchzusetzen.⁵⁰ Von der deutschen Stilisierung als „ehrlicher Makler“ war vor allem in den Augen der mittelosteuropäischen EU-Mitglieder, die fundamental andere Präferenzen zum Ausdruck brachten als die Bundesregierung, nicht mehr viel übrig. Selbst wohlwollende Beobachter einer deutschen Gestaltungsmacht können bestenfalls auf prekäre Zwischenerfolge wie das Rücknahmeabkommen der Europäischen Union mit der Türkei als Konsequenz deutscher Chefvermittlung verweisen. Aus Sicht von Außenminister Steinmeier handelte es sich dabei hingegen um ein Beispiel „reflektierter Außenpolitik“, die neben der nötigen „Flexibilität“ etwa mit Blick auf die Vereinbarung mit der Türkei den „ständigen Gedankenaustausch vor anstehenden harten Entscheidungen“ praktiziere.⁵¹

PARADOXIEN DEUTSCHER MACHT

So unterschiedlich die Begriffe und Bewertungen auch sein mögen, die neueste Debatte über Deutschlands neue Außenpolitik mündet bis auf Weiteres in die konvergierende Einschätzung, dass Deutschland heute eine deutlich herausgehobene und in mancherlei Hinsicht auch „unverzichtbare“ Rolle in Europa einnimmt.⁵² Dass es

46 Andreas Rinke, Verhandlungs-Weltmeister. Inhaltliche Härte und ständige Gesprächsbereitschaft sind das Berliner Erfolgsrezept, 31.7.2015, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/verhandlungs-weltmeister>.

47 Joschka Fischer, Return of the Ugly German, 23.7.2015, www.project-syndicate.org/commentary/return-of-the-ugly-german-by-joschka-fischer-2015-07.

48 Paul Krugman, Killing the European Project, in: New York Times, 12.7.2015, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project>.

49 Vgl. etwa Piotr Buras, Has Germany Sidelined Poland in Ukraine Crisis Negotiations?, 27.8.2014, www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sideline_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301.

50 Vgl. zur von Deutschland erzwungenen EU-Abstimmung über die Verteilung der Flüchtlinge Ian Traynor/Patrick Kingsley, EU Governments Push through Divisive Deal to Share 120 000 Refugees, 22.9.2015, www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees.

51 Steinmeier (Anm. 33).

52 Vgl. The Indispensable European, 7.11.2015, www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more.

„politisch in einer ganz anderen Klasse spielt als jenes Deutschland, das vor 25 Jahren seine Wiedervereinigung feierte“,⁵³ bedeutet allerdings nicht, dass es seine Interessen öfter durchsetzen kann und in diesem Sinne „mächtiger“ ist.

Um die auch bei Außenminister Steinmeier beliebte Fußballmetaphorik zu übernehmen: Deutschland ist zwar von der Seitenlinie in die Spielmacherrolle im offensiven Mittelfeld gewechselt, unübersehbar setzt sich im „Spiel“ der Europäer aber ein neuer Stil durch, und ganz allgemein gelten neue Spielregeln. Nach der „Brexit“-Entscheidung der Briten wird sich dies in den kommenden Wochen und Monaten noch viel deutlicher zeigen.

Wenn Steinmeier jüngst immer wieder Shakespeare zitierte („The time is out of joint. O cursèd spite, That ever I was born to set it right!“), fehlte dabei zwar stets Hamlets Klage, warum ausgerechnet ihn das Los getroffen habe, „die Zeit ins Lot zu rücken“. Zwischen den Zeilen war und ist den außenpolitisch Verantwortlichen in Berlin aber anzumerken, dass sie die neue Rolle Deutschlands durchaus in Hamlets Sinn mehr als Last denn als Lust begreifen⁵⁴ – ganz gleich, mit welchem Vokabular diese beschrieben wird. Die „Gestaltungsmacht Deutschland“ wandert auf einem künftig wohl noch schmaler werdenden Grat, allein weil jegliche „aktive“ Führungsrolle fast schon automatisch Hegemonialverdächtigungen nach sich ziehen wird.

In dem Maße, in dem sich die Krisen häufen und die „Spielweise“ rauer wird, steigt daher auch das Risiko, in die Hegemoniefalle zu tapen. Die Renaissance des Nationalstaates und die Wiederentdeckung nationalstaatlicher Außenpolitik, auch und gerade in der Europäischen Union, befördert nämlich nicht nur die Präferenz für intergouvernementale statt supranationale Regelungen, vielmehr akzentuiert sie auch Deutschlands Macht – und diese Akzentuierung wird nach der Entscheidung der Briten für einen EU-Austritt noch deutlicher hervortreten. Aus diesem Grund tut jede Bundesregierung gut daran, das außenpolitische Selbstverständnis der Deutschen auch zukünftig wie zu „Bonner“ Zeiten in erster Linie „zwischen Selbstbehauptung und

Selbstbeschränkung“ zu bestimmen.⁵⁵ Im Kontrast zu früher werden „Macht“ und „Verantwortung“ aber immer seltener als Gegensätze erfahren, wenn ihre wechselseitige Bedingtheit sich im außenpolitischen Alltag und damit auch in der (Selbst-)Beschreibung deutscher Außenpolitik durchsetzt: Nur wer über Macht verfügt, kann verantwortlich gemacht werden. Aber umgekehrt gilt auch: Wer über Macht verfügt, muss Verantwortung übernehmen.

Wenn man in diesem Sinne „Macht“ nicht in erster Linie mit Max Weber als „Chance“ begreift, „den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“,⁵⁶ sondern mit Hannah Arendt als „Fähigkeit“ definiert, „sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln“,⁵⁷ dann findet sich das „Selbst“ der Deutschen zukünftig mehr denn je in „EUropa“. In der „Brexit“-Gegenwart wirkt das wie eine jener Visionen, für die Bundeskanzler Helmut Schmidt einen einst zum Arzt geschickt hätte. Wenn sie sich in ferner Zukunft realisieren ließe, hätte sich aber das Problem der Hegemoniefalle erübrigt.

GUNTHER HELLMANN

ist Professor für Politikwissenschaft
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de

⁵⁵ Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945–2000*, München 2001.

⁵⁶ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Studienausgabe, Tübingen 1972⁵ (1922), S. 28.

⁵⁷ Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München–Zürich 1993 (1970), S. 45.

⁵³ Klaus-Dieter Frankenberger, *Deutschland im Mittelpunkt*, 7.9.2015, www.faz.net/-1.3788443.

⁵⁴ Vgl. bspw. Steinmeier (Anm. 33).