

Agenda 2020

Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik

Helga Haftendorn zum 70. Geburtstag

von Gunther Hellmann

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

In diesem Beitrag werde ich die Dimensionen dieser außenpolitischen Krise verdeutlichen und einige Folgerungen skizzieren. Ich werde argumentieren, dass in der außenpolitischen Vorstellungswelt der Deutschen eigentlich nur zwei Entwicklungspfade realistisch sind. Beiden Leitbildern ist gemeinsam, dass sie von einem

gewachsenen (und weiter wachsenden) Gestaltungsanspruch deutscher Außenpolitik ausgehen. Allerdings unterscheiden sie sich hinsichtlich der Umsetzung dieses Gestaltungsanspruchs. Die Krise deutscher Außenpolitik ergibt sich daraus, dass mit den konkreten strategischen Folgerungen, die sich aus beiden Leitbildern ergeben, Kosten verbunden sind, die derzeit willentlich kaum jemand zu bezahlen bereit ist. Diese Kosten erwachsen in Teilen daraus, dass sich der gewachsene Gestaltungsanspruch deutscher Außenpolitik mit einer widrigeren internationalen Umwelt konfrontiert sieht. In Teilen resultieren sie daraus, dass die innenpolitischen Rahmenbedingungen jene Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen, die sich eigentlich aus beiden Leitbildern ergeben muss, nur denkbar erscheinen lassen, wenn sich die internationale Lage Deutschlands entweder dramatisch verschlechtert oder wenn sie im politischen Diskurs dramatisiert wird. Beides ist derzeit wenig wahrscheinlich (und die zweite Strategie wäre auch nicht besonders überzeugend).

Krisenhaft ist die derzeitige Lage aber auch deshalb, weil das ganze Ausmaß der krisenhaften Zuspitzung bislang noch nicht hinreichend zur Kenntnis genommen wird. Dass die Außenpolitik der Regierung von Ger-

Prof. Dr. Gunther Hellmann, geb. 1960, lehrt seit 1999 Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

hard *Schröder* durch manche Fehlentscheidung zu dieser Krise beigetragen „und dabei Deutschland nicht unerheblichen Schaden zugefügt“ hat,¹ wird zwar von einer zunehmenden Zahl von Experten geteilt. Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, die Krise der deutschen Außenpolitik auf die Politik der gegenwärtigen Bundesregierung zu reduzieren.

Dimensionen der Krise

Die Krise deutscher Außenpolitik ergibt sich aus einer Verknüpfung veränderter internationaler Rahmenbedingungen auf der einen Seite und einer sich weitenden Kluft zwischen wachsendem, strategisch aber ungeklärtem außenpolitischem Gestaltungsanspruch und schrumpfenden Ressourcen auf der anderen Seite. Keine dieser Entwicklungen ist völlig neu. Wie in einem Brennglas werden sie allerdings durch die anhaltende Irak-Krise in einer neuen Weise fokussiert.

Die Staatsräson der Bonner Republik basierte auf der Überzeugung, dass im Nachkriegseuropa die doppelte Aufgabe, Sicherheit für und vor Deutschland zu gewährleisten, nur dann zu lösen war, wenn es gelang, sowohl mit den USA (NATO) als auch mit Frankreich (EG/EU) engste Beziehungen aufrechtzuerhalten. Die erfolgreiche Lösung dieser Aufgabe war der Kern der Erfolgsgeschichte Bonner Außenpolitik. Diese beiden Säulen Bonner Erfolgs haben in den vergangenen Jahren jedoch just im selben Moment (wenn auch aus unter-

schiedlichen Gründen) zu wanken begonnen:² die deutsch-französische, weil die Deutschen zunehmend einen hervorgehobenen Rang in der europäischen Machthierarchie einklagten und in sichtbaren Vorteilen auch gegenüber Frankreich honoriert sehen wollten – Vorteile, die die französische Regierung (wie die Regierungskonferenz in Nizza zeigte) bestenfalls in begrenztem Maße zugestehen wollte. Dass der deutsch-französische Pfeiler trotz mancher Versuchungen auf beiden Seiten alles in allem noch immer trägt, hängt im Wesentlichen mit drei Faktoren zusammen; einer seit mehreren Jahrzehnten eingespielten Kooperationspraxis, einer gemeinsam empfundenen Herausforderung durch die USA und dem (teilweise widerwilligen) Verzicht der Regierung *Schröder* auf die Durchsetzung deutscher Forderungen (wie während der EU-Gipfeltreffen in Berlin Anfang 1999 und in Nizza Ende 2000).

Der deutsch-amerikanische Pfeiler wankt, weil die Terroranschläge des 11. September 2001 sowohl den bereits zuvor beobachtbaren Hang der Regierung von George W. *Bush* zu unilateralem Vorgehen deutlich verstärkt wie auch das Selbstbehauptungsinteresse wichtiger europäischer Verbündeter der USA beflügelt haben. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das mit seiner traditionellen Betonung des Multilateralismus und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen immer stärker den paradigmatischen Gegenpol zu den USA markiert. Kurzum: So sehr Frankreich und die USA auch die Rhetorik der „Partnerschaft in der Führung“

(George *Bush* sen. 1989³) pflegen mögen, wenn es um klassische machtpolitische Vorteile geht, müssen sich die Deutschen diese mit den üblichen harten Bandagen erkämpfen – wenn sie sie denn wollen. Der Bundeskanzler hat sich in dieser Hinsicht als gelehriger Schüler erwiesen: Wenn man, so fasste er eine dieser machtpolitischen Lehren zu Beginn seines uneingeschränkten „Nein“ in der Irak-Krise zusammen, „Respekt auch bei den Partnern“ finden wolle, sei „Leisetreterei bei der Vertretung der eigenen Interessen“ fehl am Platze.⁴

Erschwerend kommt hinzu, dass sich heute nicht nur die bilateralen Beziehungen Deutschlands zu den beiden traditionell wichtigsten Verbündeten schwieriger gestalten, sondern auch deren Beziehungen untereinander. In dem Maße, in dem sich die imperialen Ambitionen der Regierung *Bush* verstärkten, ließen auch die Franzosen ihren klassischen antihegemonialen Instinkten freien Lauf. Im Vorfeld des Irak-Krieges bündelten sich diese weitreichenden Veränderungen in einer radikalen Abkehr der Regierung *Bush* von der traditionellen Europa-Politik der USA wie auch in einer bislang einzigartigen Gegenmachtbildung der Deutschen und der Franzosen gegen die USA. Washington schürte (teilweise erfolgreich) innereuropäische Divergenzen, Paris und Berlin mobilisierten eine anti-amerikanische Allianz unter Einschluss des früheren Gegners Russland. Eine Folge dieser Entwicklung besteht darin, dass die alte Leitformel Bonner Außenpolitik, wonach es Situationen zu vermeiden gilt, in denen

man sich zwischen Paris (EU) und Washington (NATO) im Sinne eines „Entweder-oder“ entscheiden muss, immer schwieriger umzusetzen ist. Sowohl die amerikanische als auch die französische Regierung fordern von Deutschland loyale Partnerschaft – und beide mit einem gewissen Recht. Da beide aber in unterschiedliche, teilweise sogar entgegengesetzte Richtungen ziehen, geraten die außenpolitisch Verantwortlichen in Berlin immer mehr in eine Zwickmühle. Das „Sowohl-als-auch“ der früheren deutschen Außenpolitik könnte sich damit unter den veränderten Rahmenbedingungen zunehmend als ein „Weder-noch“ entpuppen – gleichsam ein „deutscher Weg“ wider Willen. Sicher ist jedenfalls, dass die beiden wichtigsten Referenzpunkte deutscher Außenpolitik ihre frühere Orientierungsfunktion eingebüßt haben.

„ Normale Nation“ ...

Die erschwerten internationalen Rahmenbedingungen treffen auf ein Deutschland, das in den letzten Jahren einen wachsenden Gestaltungsanspruch formuliert. Dieser äußert sich in zwei konkurrierenden Leitbildern, die man (vereinfachend) jeweils mit der Person des gegenwärtigen Bundeskanzlers und seines Außenministers identifizieren könnte. Das Leitbild der „normalen Nation“, zu dessen Leitfigur Gerhard *Schröder* geworden ist, sieht Deutschland als „große Macht“,⁵ der das Recht zusteht, seine nationalen Interessen genauso

durchzusetzen „wie die anderen das auch machen“.⁶ Es legt nahe, diese nationalen Interessen am Kriterium der Macht- und Einflusstheorie zu orientieren und konsequent, d.h. notfalls auch gegen den Willen anderer Staaten, durchzusetzen. „Sonderwegen“ wird (wie während des Kosovo-Krieges) dann eine Absage erteilt, wenn sie der Vorstellung zuwider laufen, dass Deutschland „ohne jedes Wenn und Aber (...) als ‚normaler‘ Verbündeter Verantwortung“ übernehmen sollte.⁷ Ein „deutscher Weg“ ist dann aber auch wieder salonfähig, wenn man damit international als Friedensbote an Statur oder gar innenpolitisch Wahlen gewinnen kann.

Dass „Scheckbuchdiplomatie“ für die Anhänger dieser Denkschule zum Schimpfwort geriet⁸ und sich gleichzeitig die Notwendigkeit aufdrängte, „den militärischen Aspekt zu enttabuisieren“,⁹ war nicht nur der angespannten Kassenlage geschuldet, sondern auch im Hinblick auf ein übergreifendes außenpolitisches „Normalisierungs“-Programm in zweierlei Hinsicht konzeptionell schlüssig. Zum einen erwies sich die Entsendung der Bundeswehr (trotz steigender Ausgaben für Auslandseinsätze) insgesamt als kostengünstiger als jene 17 Milliarden DM Tributzahlungen, die während des Kuwait-Krieges 1990/91 für die militärische Enthaltensamkeit der Deutschen an die USA entrichtet werden mussten. Zum anderen gilt den Fürsprechern der „normalen Nation“ die Entsendung von Soldaten im Vergleich zu finanziellen Hilfs- oder Wiederaufbauprogrammen noch immer als prestigeträchti-

ger, zumal die (Groß-)Machtkalkulationen seit den ersten Balkan-Kriegen der neunziger Jahre wieder verstärkt in dieser traditionellen Währung der internationalen Politik angestellt werden. Der gelegentliche Verzicht auf die Entsendung von Soldaten – wie ihn der Bundeskanzler in der Irak-Krise formulierte, als er den Einsatz der Bundeswehr selbst für den Fall eines UN-Mandats definitiv ausschloss – gilt genauso als Ausdruck dieser neuen Normalität wie die Forderung *Schröders*, dass der UN-Sicherheitsrat „repräsentativer“ werden und Deutschland „bei einer Erweiterung des Kreises der Ständigen Mitglieder“ berücksichtigt werden müsse (die diplomatisch verklausulierte Form dieser Forderung lautete, dass Deutschland in diesem Fall „zur Übernahme entsprechender Verantwortung bereit“ sei¹⁰). Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass der Bundeskanzler seine „kreativste politische Tat“ darin sieht, Deutschland im „differenzierten“ Umgang mit dem militärischen Instrument „außenpolitisch erwachsener gemacht“¹¹ und dabei „mit den Traditionen der alten Bundesrepublik in der Außen- und Sicherheitspolitik gebrochen“¹² zu haben.

... oder „selbstbewusste Zivilmacht“

Auch das alternative Leitbild einer „selbstbewussten Zivilmacht“ formuliert einen gewachsenen Gestaltungsanspruch.¹³ Es übersetzt diesen aber nicht in den Ehrgeiz, ein gleich-

berechtigtes Mitglied im Kreis traditioneller Großmächte zu werden. Vielmehr formuliert es die – zugegebenermaßen recht ambitionierte – Vorstellung, dass ein Konzert ziviler und demokratischer Großmächte, die sich internationalen Spielregeln unterwerfen und weitestgehend über internationale Institutionen agieren, an die Stelle des traditionellen Machtspiels der Großmächte treten sollte. In diesem Sinne extrapoliert und adaptiert es die Lehren der Bonner Republik für das veränderte internationale Umfeld Deutschlands.

Natürlich sehen auch die Zivilmachtanhänger die Notwendigkeit zu friedenschaffenden bzw. friedensbewahrenden militärischen Einsätzen. Bundeswehreinätze als Vehikel zur (Wieder-)Erlangung eines „normalen“ Großmachtstatus erscheinen ihnen aber entbehrlich, weil Deutschland, wie Joschka Fischer, der Protagonist dieser Leitbildalternative, bereits Mitte der neunziger Jahre formulierte, „auch ohne Weltpolitik und out of area-Einsätze über Jahrzehnte hinweg voll bündnisfähig und ein allseits geachtetes Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft“ war.¹⁴

Mehr noch, in dem Maße in dem eine „erneute, Vermachtung“ der deutschen Politik“ betrieben würde, würde auch die Gefahr steigen, dass „eine der größten Errungenschaften der Nachkriegszeit“ unterminiert wird – der „Bruch mit der preußisch-deutschen Machtstaatstradition und die Konzentration des demokratischen Deutschlands auf die zivile Politik“. Fischers Horrorszenario einer solchen Entwicklung gipfelt in einer „Hegemonie

des Machtstaates Deutschland unter modernen Bedingungen“ – einer Entwicklung, die bei Deutschlands Nachbarn „Furcht, Misstrauen und mehr oder weniger verdeckte Eindämmungsbemühungen“ auslösen würde.

Nicht traditionelle Großmachtambitionen, sondern der selbstbewusste Anspruch, die internationalen Beziehungen zivilisieren zu können, prägen also diese alternative Vorstellung. Der derzeitige deutsche Botschafter in Washington, Wolfgang Ischinger, hat diese Leitbildalternative zur „normalen Nation“ vor einigen Jahren in folgenden Worten zusammengefasst: Die „Größe“ einer Großmacht sei nicht länger in Kategorien traditioneller Macht zu messen, „sondern an Kraft zu gestalten: Es ist wichtiger zu überzeugen, als zu drohen, es ist wichtiger, einzubinden als zu beherrschen, es ist wichtiger, Partner zu gewinnen, als Gegner in Schach zu halten. Das sind die Gebote des 21. Jahrhunderts.“¹⁵ Diesen Rat gab Ischinger damals zwar Russland, die drei Maximen moderner Größe prägen allerdings auch die Leitbildvorstellung zukünftiger deutscher Außenpolitik unter den Anhängern der Zivilmachtdenkschule.

Wollte man die gegenwärtige außenpolitische Diskurslandschaft Deutschlands vermessen, käme man nicht umhin, der Normalisierungsdenkenschule beträchtliche Geländegewinne zu attestieren. Nicht zu übersehen ist allerdings auch, dass die Zivilmachtanhänger ihre Stärke aus einem unschätzbaren Vorteil ziehen: sie können nahtlos an die Erfolgsgeschichte „der Methode des Souverä-

nitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht“¹⁶ in der Bonner Republik anknüpfen.

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

Schrumpfende Ressourcen

Diese Gemeinsamkeit wirft allerdings drittens ein grelles Licht auf eine immer deutlicher zu Tage tretende Kluft zwischen außenpolitischem Gestaltungsanspruch einerseits und verfügbaren Mitteln andererseits. Diese Mittel sind in den vergangenen dreizehn Jahren deutlich reduziert worden. Während der um die Inflationsrate bereinigte Bundeshaushalt seit 1990 um ein Viertel gewachsen ist, sind die Ausgaben für Verteidigung drastisch (von 32 Mrd. Euro im Jahr 1990 auf unter 23 Mrd. Euro im Jahr 2001) und für Entwicklungshilfe merklich (von 4,3 Mrd. Euro 1990 auf 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2001) gesunken.¹⁷ Nur das (von allen drei Ministerien kleinste) Budget des Auswärtigen Amtes konnte zwischen 1990 und 2001 ein geringfügiges Plus

verzeichnen (von knapp 1,8 Mrd. Euro auf knapp zwei Mrd. Euro).

Wie dramatisch der Einbruch der Gesamtausgaben für die Außenpolitik ausfällt, wird allerdings erst deutlich, wenn man sich die Veränderungen der Anteile dieser drei Ministerien an den Ausgaben des Bundes insgesamt ansieht. Verfügten sie im Jahr 1990 noch über einen Anteil von 21,5 Prozent, so hat sich dieser Wert bis 2003 mit knapp über zwölf Prozent fast halbiert. Der Anteil des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung hingegen stieg im gleichen Zeitraum von 23 auf knapp 36 Prozent.

Da der Staatshaushalt einer der besten Indikatoren dafür ist, welche Prioritäten eine Gesellschaft setzt und wie sie die Gewichte zwischen innerstaatlichen und internationalen Aufgaben verteilt, belegen diese Zahlen eindeutig, dass der Sozialstaat nicht nur seit jeher Vorrang, sondern in den letzten Jahren sogar noch dramatisch an Bedeutung gewonnen hat. Angesichts sinkender bzw. chronisch den Ausgaben hinterher hinkender Steuereinnahmen, steigender Schuldenlast und – selbst nach den Strukturreformen der „Agenda 2010“ – anhaltend hohen Sozialausgaben einerseits und einer nachlassenden Bereitschaft der Deutschen andererseits, in internationalen Krisensituationen wie früher das Scheckbuch zu zücken, ist derzeit schwer auszumachen, wo die finanziellen Mittel für die unterschiedlichsten internationalen Engagements herkommen sollen, die von den Deutschen noch immer erwartet werden – eine Erwartungshaltung, die zumindest in Teilen

durch die deutschen Gestaltungsansprüche auch genährt wird.

Strategieüberlegungen

Widrige internationale Rahmenbedingungen, gewachsener Gestaltungsanspruch und schrumpfende finanzielle Mittel verbinden sich also zu einem krisenhaften Bündel, das Anpassungen in der einen oder anderen Art unausweichlich erscheinen lässt. Prinzipiell sind solche Anpassungen zwar in jeder der drei Dimensionen vorstellbar, von den Deutschen am wenigsten beeinflussbar sind allerdings die internationalen Rahmenbedingungen. Was also ist zu tun?

Von Regierungen wird erwartet, dass sie auf der Grundlage zumindest einigermaßen kohärenter Handlungsprogramme agieren. Außenpolitische Strategien stellen in diesem Sinne eine Konkretisierung außenpolitischer Visionen und Ambitionen vor dem Hintergrund einer spezifischen Problemkonstellation und Ressourcenausstattung dar. Visionen skizzieren erwünschte zukünftige Welten, Ambitionen markieren den Platz, den man selbst darin einnehmen will. Die beiden zuvor diskutierten Leitbilder stellen zwei Ausprägungen einer Verknüpfung von unterschiedlichen Visionen und Ambitionen dar.

Eine überzeugende außenpolitische Strategie, die Herausforderungen, Ambitionen und Ressourcen so aufeinander bezieht, dass die unvermeidlichen Spannungen minimiert werden, hat bislang allerdings keine

der beiden Denkschulen vorzulegen. Natürlich entstehen Strategien immer unter dem Druck bestimmter Verhältnisse und nicht am Reißbrett. Der Weg des „Durchwurstelns“, der für die deutsche Politik im Allgemeinen kennzeichnend zu sein scheint, ist daher auch für die Außenpolitik eine allzu nahe liegende Option. Dabei mag das „Hü-Hott-Basta“, das im Brustton tiefster Überzeugung zwischen „normalem“ (Kosovo-)Verbündeten und „deutschem (Irak-)Weg“ locker hin und her changiert, dem Publikum zu Hause sogar imponieren. Der eigenen Glaubwürdigkeit erweist es allerdings einen Bärendienst.

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

Kernprobleme

Trotz der Tatsache, dass das vereinigte Deutschland im Vergleich zur alten Bundesrepublik um ein Vielfaches sicherer ist, erweckt die außenpolitische Elite im dreizehnten Jahr nach der Vereinigung nicht den Eindruck, dass man der Zukunft gelassen entgegensehen könnte. Der Katalog

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

Die USA als Dreh- und Angelpunkt

Die globale Herausforderung durch den Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen hat für Deutschland bislang noch keine unmittelbare, dafür aber umso größere mittelbare Schäden im transatlantischen Verhältnis verursacht. Zwar zeigen sowohl Umfragedaten wie auch der Elitendiskurs eine vergleichsweise große Übereinstimmung diesseits und jenseits des Atlantiks, dass es sich bei diesen beiden Problemen um die größten sicherheitspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte handelt. Die Einschätzungen unterscheiden sich allerdings gravierend, wenn

es um die Frage geht, mit welchen Mitteln dieser Herausforderung begegnet werden soll. Das Diktum des amerikanischen Verteidigungsministers, Donald *Rumsfeld*, dass „die Koalition durch die Mission bestimmt wird“ und nicht umgekehrt – und dabei natürlich stillschweigend vorausgesetzt wird, dass die Regierung der USA bestimmt, worin die „Mission“ besteht – wird von etlichen europäischen Verbündeten zu Recht als weiterer Sargnagel eines Bündnisses unter Demokratien interpretiert, das von seinem Selbstverständnis her immer mehr sein sollte als ein beliebig einsetzbares Instrument im Arsenal seines mächtigsten Mitglieds.

Das Aufbegehren gegen die Irak-Politik der USA durch jene NATO-Mitglieder, die aufgrund ihres eigenen (Groß-)Machtanspruchs die amerikanische Dominanz als besonders störend empfinden, ist ein klares Indiz dafür, dass die Machtkonkurrenz innerhalb der Allianz zunehmend zu überlagern droht, was als gemeinsame Bedrohung eigentlich einigungsstiftend wirken sollte. Da sowohl die Bedrohungswahrnehmung als auch die Machtfülle und der Machtanspruch der Weltmacht USA historisch beispiellos sind, ist nicht davon auszugehen, dass die USA dem multilateralen Einbindungsansinnen ihrer Verbündeten auf absehbare Zeit so entsprechen werden, wie diese es erhoffen. Da diese allerdings auch nicht mehr in demselben Maße auf den Schutz durch die USA angewiesen sind wie zu Zeiten der sowjetischen Bedrohung und – trotz des Machtgefälles im direkten Vergleich mit den USA – ihrer-

seits an Statur im globalen Maßstab gewonnen haben, wird die transatlantische Kooperation strukturell erschwert. Sie wird sich umso schwieriger gestalten, je stärker die USA sich bedroht fühlen und je entbehrlicher die Verbündeten zur Bewältigung dieser Bedrohungen erscheinen (bzw. je entbehrlicher sie sich durch eigene Handlungen oder Unterlassungen machen). Da die USA zumindest in den kommenden zwei Jahrzehnten die Weltpolitik dominieren werden, ist sicher, dass sich die Außenpolitiken der wichtigen Staaten eher noch stärker als in der Vergangenheit an ihnen ausrichten werden.

Dies gilt umso mehr auch für Deutschland, wenn man sich die nach wie vor wichtigste Aufgabe deutscher Außenpolitik genauer betrachtet – die Konsolidierung des europäischen Integrationsprozesses und die damit verbundene Zusammenarbeit mit Frankreich, dem neuen Fixpunkt amerikanischer Sanktionierung. Um die Regierungsfähigkeit einer deutlich vergrößerten Europäischen Union nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern auch zu verbessern, ist die enge Abstimmung mit Frankreich zwar nicht mehr hinreichend, aber nach wie vor notwendig.

Sie ist allerdings im Vergleich zu früher aus mehreren Gründen weit schwieriger: erstens wurde die alte Balance zwischen der politischen Führungsmacht Frankreich und der Wirtschaftsmacht Bundesrepublik durch den gewachsenen politischen Gestaltungsanspruch Deutschlands gestört, zweitens verschiebt die Osterweiterung der EU die Interessens-

und Einflussbalance weiter zugunsten Deutschlands, und drittens stoßen die höchst unterschiedlichen Staats- und Verfassungstraditionen mit jedem weiteren Integrationsschritt der Union immer härter aufeinander. In dem Maße, in dem die Nationalstaaten die Entwicklung der Union (noch) prägen, wird es für Deutschland daher nicht einfacher, seine Vorstellungen über eine passende Form des Regierens der EU zu verwirklichen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Vereinigten Staaten, die den europäischen Integrationsprozess zur Zeit des Ost-West-Konflikts entweder gefördert oder doch geduldet haben, aufgrund ihrer neuen globalen Ambitionen zu einem potenziell störenden Faktor des Integrationsprozesses werden. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Radikalisierung der unilateralistischen Tendenzen in den USA zu einer verstärkten (und im Kontrast zur Irak-Krise auch die gesamte Union einigenden) Gegenmachtbildung führen könnte. Da die USA auf Verbündete (zumindest in der Form treuer Vasallen) angewiesen bleiben, ist es jedoch wahrscheinlicher, dass sie durch eine geschickte Divide-et-impera-Strategie versuchen werden, hinreichend viele europäische Bundesgenossen für diverse „Missionen“ zu mobilisieren oder doch zumindest eine effektive Gegenmachtbildung durch die Union zu verhindern. Die fast gleichzeitige Osterweiterung von EU und NATO ist hier so lange eine Trumpfkarte im Blatt jeder amerikanischen Regierung (und ein potenzieller „Schwar-

zer Peter“ für die Deutschen), wie die Union als Gegenpol zu den USA positioniert werden soll.

Ein eigenständiges Profil

Wenn man daher die beiden wichtigsten Herausforderungen deutscher Außenpolitik betrachtet, wird unmittelbar einsichtig, dass die USA eher noch stärker als früher der Dreh- und Angelpunkt deutscher Außenpolitik sind. Da aber auch die Kooperation mit Frankreich zumindest für das Gelingen des europäischen Integrationsprojekts nicht minder wichtig ist, scheint sich an der Grundkonstellation deutscher Außenpolitik, wie sie auch für die Bonner Republik galt, wenig verändert zu haben: Hauptziel müsste es nach wie vor sein, Situationen zu vermeiden, in denen man sich zwischen Paris oder Washington im Sinne eines „Entweder-oder“ entscheiden müsste.

Da sich nun aber sowohl die deutschen Gestaltungsmöglichkeiten als auch der Gestaltungsanspruch gegenüber beiden Partnern in den letzten Jahren deutlich verändert haben, muss man diese Maxime an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Sie könnte dann in etwa so lauten: Deutsche Außenpolitik muss ein vitales Interesse an möglichst guten französisch-amerikanischen Beziehungen haben. Da diese aufgrund der tief in der jeweiligen politischen Kultur verwurzelten Ambitionen beider Staaten allerdings so lange unter dem Bann der Machtkonkurrenz stehen werden,

wie eine einigende gemeinsame Bedrohung nicht am Horizont erscheint (und der internationale Terrorismus stellt diese Bedrohung zumindest derzeit noch nicht dar), wird es für Deutschland umso wichtiger sein, gegenüber beiden eigenständige Akzente zu setzen, die keiner von ihnen völlig ignorieren kann. Da sich Deutschlands Abhängigkeit von beiden seit 1990 merklich verringert hat und gleichzeitig der deutsche Einfluss in der Welt gewachsen ist, kann es sich Berlin heute auch leisten, das frühere „Sowohl-als-auch“ gelegentlich in ein verbindliches „Weder-noch“ zu übersetzen. Für Paris und Washington wird diese Maxime umso leichter verdaulich sein, je überzeugender sie als Ausdruck einer außenpolitischen Leitlinie kommuniziert wird, die die Fundamente der beiden traditionellen Pfeiler deutscher Außenpolitik, der NATO und der EU, stabilisieren soll.

Ein Deutschland, das sich gegenüber Frankreich und den USA als standfester sowie auch kooperationsbereiter und berechenbarer Partner ohne eigene (groß-)machtpolitische Ambitionen präsentiert, wird es dabei einfacher haben als ein „normales“ Deutschland, das versucht, eine missliche Lage des einen oder anderen Partners (etwa die derzeitige prekäre Lage der Vereinigten Staaten in Irak) zum eigenen machtpolitischen oder prestigeträchtigen Vorteil auszunutzen. Kooperationsbereitschaft und Berechenbarkeit bei gleichzeitiger Prinzipien- und Standfestigkeit sind deshalb besonders wichtig, weil der Erfolg deutscher Außenpolitik wie eh

und je von guten und engen Beziehungen zu möglichst vielen Partnern abhängt. Ständig wechselnde „Koalitionen von Willigen“ stellen für Deutschland nicht nur aufgrund seiner geopolitischen Lage und seiner vielfältigen Einbettung in internationale Institutionen, sondern auch aufgrund seiner außenpolitischen Sozialisation ein weit größeres Problem dar als für die „alten“ Großmächte Frankreich, Großbritannien, die USA oder Russland.

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

Trübe Aussichten?

Sie muss deswegen aber noch nicht die wahrscheinlichere sein. Im Gegenteil spricht manches dafür, dass die trügerischen Versuchungen nationaler Normalität letzten Endes doch die Oberhand gewinnen könnten. Sowohl Umfragedaten als auch Elitendiskurs signalisieren eine wachsende Empfänglichkeit für den Kurs des Bundeskanzlers. Im Moment

schlagen diese aber noch nicht voll auf die Außenpolitik durch, weil mit *Fischer* und *Schröder* die beiden wichtigsten Protagonisten konkurrierender Leitbilder in einer prekären außenpolitischen Koalition zusammengeschweißt sind. Die Rollen von Koch und Kellner wechseln zwar häufiger, als dem zunehmend auch außenpolitisch richtlinienkompetent auftretenden Kanzler lieb ist. Da *Schröder* aber am längeren Hebel sitzt, wird sein Einfluss auf die deutsche Außenpolitik (wie bei allen seinen Vorgängern) mit jedem weiteren Amtsjahr selbst dann steigen, wenn *Fischer* nicht nach Brüssel wechselt.

Im Ergebnis droht also ein typisch deutsches Szenario: die hier angemahnten grundlegenden Strategiekklärungen werden zugunsten der politisch einfacheren Strategie des „Durchwurstelns“ aufgeschoben. Die Tatsache, dass damit erhebliche außenpolitische Kosten verbunden sind, mag außenpolitischen Beobachtern zwar einleuchten, sie ist für die Praktiker aber noch kein hinreichender Grund für politische Veränderungen. Die innenpolitischen Erfahrungen mit den Vorläufern der Agenda 2010 sollten allerdings allen Vernünftigen ein Warnzeichen sein, dass Reformverschleppung nur die Schmerzen und Kosten erhöht. Umso wichtiger ist es, dass die Diskussion über eine außenpolitische „Agenda 2020“ durch jene forciert wird, die keinen politischen Zwängen unterliegen, die aber zukünftig wie die Politiker die Kosten einer möglicherweise fehlgeleiteten Außenpolitik zu tragen haben.

Anmerkungen

- 1 Hanns W. Maull, Editorial: Deutschland auf Abwegen? in: *ders./Sebastian Harnisch/Constantin Grund* (Hrsg.), *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003*, Baden-Baden 2003, S. 7.
- 2 Vgl. zum Folgenden auch *Hellmann*, Der „deutsche Weg“. Eine außenpolitische Gratwanderung, in: *Internationale Politik*, 9/2002, S. 1–8, sowie *ders.*, Sag beim Abschied leise servus. Die Zivilmacht Deutschland beginnt ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jg., Nr. 3 (September 2002), S. 498–507.
- 3 Vgl. „Ein ungeteiltes, freies Europa“, Rede von Präsident George Bush zu den Bürgern von Mainz am 31. Mai 1989, <<http://www.usembassy.de/usa/etexts/ga6d-890531.htm>>; abgedruckt in *Europa-Archiv*, 12/1989, S. D 356–361.
- 4 Interview mit Bundeskanzler Schröder in der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin“ vom 9. August 2002, über: <<http://www.bundeskanzler.de/Interviews-.7716.428321/Interview-mit-Bundeskanzler-Schroeder-im-ARD-Ber...htm>>.
- 5 Vgl. Gerhard Schröder, Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“? in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50. Jg., Nr. 7–8 (1999), S. 392–396.
- 6 Rede von Bundeskanzler Schröder auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8. Dezember 1998 in Saarbrücken, über: <http://www.spd.de/archiv/europa/Eur19981208_896.html>.
- 7 Vgl. die Rede von Schröder anlässlich der 35. Münchener Tagung für Sicherheitspolitik am 6.2.1999 in München, gekürzt abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 4/1999, S. 121–124.
- 8 Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 10.12.1998: Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12.12.1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, *Bulletin*, Nr. 80 (14.12.1998), S. 967.
- 9 Gemeinsame Pressekonferenz von Schröder und Fischer am 11.6.2002, über: <http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_84018.htm>.
- 10 Rede von Bundeskanzler Schröder beim Millenniumsgipfels der UN am 6.9.2000 <<http://www.bundeskanzler.de/Kanzler-Aktuell-.7718.11949/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard-Schroeder-vor-der...htm>>; abgedruckt in *IP*, 12/2000, S. 118f.
- 11 Interview mit Bundeskanzler Schröder im TV-Sender 3-sat am 3. April 2003 <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.navi-knoten=6090&link=bpa_notiz_druck&global.printview=2&link.docs=477885>.
- 12 Rede von Bundeskanzler Schröder beim Weltwirtschaftsforum am 1. Februar 2002 in New York, <<http://www.bundesregierung.de/rede,-68583/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard.htm>>.
- 13 Vgl. zum Folgenden *Hellmann*, Einbindungspolitik: Die Strategie für eine deutsche Großmacht in der Bewahrung, in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Ulrich Ratsch (Hrsg.), *Friedensgutachten 2001*, Münster 2001, S. 248–257.
- 14 Dieses und alle Zitate des nächsten Absatzes stammen aus Joschka Fischer, Risiko Deutschland. Krise und Zukunft der deutschen Politik, Köln 1994, S. 229–230. In *Fischers* Politik seit 1998 deutet nichts darauf hin, dass diese frühere Einschätzung heute nicht mehr gelten würde.
- 15 Vortrag von Staatssekretär Wolfgang Ischinger in der Evangelischen Akademie Tutzing am 2. Juli 2000 zum Thema: Russland als europäische Macht, <http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r000702a.htm>.
- 16 Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000, Stuttgart/München 2001, u.a. S. 436.
- 17 Diese Zahlen beziehen sich auf Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2002. Als Basisjahr der Kalkulationen wurde 1995 gewählt. Die detaillierten Zahlen sind verfügbar unter: <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP_2003_Daten.pdf>.