

Nationale Interessen! Aber was sind sie?

Auf der Suche nach Orientierungsgrundlagen für die deutsche Außenpolitik



Prof. Dr. HANNS W. MAULL, geb. 1947, lehrt an der Universität Trier Politikwissenschaft.

Hanns W. Maull | **Die Wissenschaft ist nicht sehr hilfreich bei der Definition nationaler Interessen. Und auch der Entwurf für das neue Verteidigungsweißbuch bleibt weit hinter den Formulierungen von 1994 zurück. Deshalb bietet der renommierte Trierer Politologe hier sechs Thesen zum „außenpolitischen Gemeinwohl“ an, die auf dem Grundgesetz basieren.**

Dass in letzter Zeit wieder lauter gefordert wird, Deutschland müsse seine „nationalen“ (oder, etwas dezenter, aber inhaltlich identisch), seine „deutschen Interessen“ deutlicher kommunizieren und entschlossener verfolgen, ist wohl vor allem ein Symptom breiter Verunsicherung über Deutschlands Rolle in der Weltpolitik. Das fundamentale Paradox der deutschen Außenpolitik besteht ja darin, dass sie trotz völlig veränderter Rahmenbedingungen in Deutschland selbst wie in seinem regionalen und globalen Umfeld darauf beharrt, an den Leitlinien der so erfolgreichen bundesdeutschen Außenpolitik festzuhalten und diese höchstens im Detail (Bundes-

wehr-Auslandseinsätze) zu modifizieren. Ein zweites Paradox dieser Politik könnte darin bestehen, dass sie damit letztlich gar nicht so falsch liegt. Aber Außenpolitik muss sich nicht nur beweisen, sondern auch legitimieren, und da genügen Verweise auf Kontinuität nicht mehr, zumal die deutsche Außenpolitik in den letzten Jahren, was ihre Erfolgsbilanz betrifft, zunehmend in Rechtfertigungsnöte geriet.¹

Der vielstimmige, aber durchaus dissonante Chor aus Wissenschaft und Publizistik, der diese Orientierung am „nationalen Interesse“ seit Beginn der neunziger Jahre in Reaktion auf die deutsche Vereinigung anmahnte,² erhielt erstmals 1995 von

¹ Vgl. hierzu die umfassende Bilanz der deutschen Außenpolitik von 1998 bis 2005 in: Hanns W. Maull (Hrsg.): *Germany's Uncertain Power, Foreign Policy of the Berlin Republic*, Houndmills, Basingstoke 2006.

² Gunther Hellmann: Goodbye, Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany, *Mershon International Studies Review*, Nr. 40, 1996, S.1–39.

prominenter politischer Seite eine zustimmende Antwort: „Deutsche Interessen“, so der damalige Bundespräsident Roman Herzog, „das sind zunächst unsere unmittelbaren nationalen Interessen wie Sicherheit und Bewahrung von Wohlstand. Es hat keinen Sinn, das verschweigen zu wollen. Unsere Partner würden uns das ohnehin nicht glauben“.³ Egon Bahr forderte eine Außenpolitik, die machtvoll und machtbewusst deutsche Interessen verfolge,⁴ und Bundeskanzler Gerhard Schröder nahm für sich in Anspruch, dies „unbefangen“ und „genau so zu tun, wie es andere machen“.⁵ In jüngster Zeit mahnte der jetzige Bundespräsident Horst Köhler „klare Analysen“ an, „welche deutschen Interessen es zu schützen und zu fördern gilt“,⁶ und Verteidigungsminister Franz Josef Jung plädierte für eine Sicherheitspolitik, die zwar klare Wertorientierungen aufweisen, aber auch den konkreten Interessen der Bundesrepublik Deutschland dienen solle. In diesem Zusammenhang nannte der Minister die Stabilität Afrikas und Afghanistans, aber auch die Sicherung der Rohstoffversorgung etwa gegen terroristische Angriffe auf wichtige Seewege der Erdölversorgung.⁷

Die geographische Schwerpunktsetzung des Ministers damals war na-

türlich nicht ganz zufällig, und sie würde heute vermutlich etwas anders ausfallen: noch immer Afghanistan und Afrika, hinzu kommt heute der Nahe Osten – denn auch dort, wie in Afghanistan und in Afrika (und auf dem Balkan, an dessen Stabilisierung der Minister deutsches Interesse stillschweigend voraussetzte) soll die Bundeswehr dabei helfen, gewaltsame Auseinandersetzungen einzudämmen und durch den Aufbau funktionsfähiger Staatlichkeit dauerhaft Stabilität und Frieden zu schaffen. Erkennbar wird ein Muster: Die Bundesregierung beschließt die Entsendung der Bundeswehr zur Mitwirkung an internationalen Friedenseinsätzen und definiert den jeweiligen Frieden ipso facto als deutsches Interesse.

Die Kritiker hätten es gerne anders herum: Sie konstatieren die Proliferation von Krisenherden und UN-Friedensmissionen und sorgen sich um eine Bundeswehr, deren finanzielle Grundlagen seit 1990 real um ein Drittel zurückgefahren wurden und die mit immer neuen Missionen zunehmend be- oder sogar überlastet erscheint.⁸ Sie fordern deshalb klare Entscheidungskriterien für oder gegen Auslandseinsätze. Eine ex ante vorge-

Werden die deutschen Interessen vor oder erst nach einer Entsendung der Bundeswehr definiert?

³ Herzog, Roman: *Die Globalisierung der deutschen Außenpolitik ist unvermeidlich*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 20, 15.3.1995, S. 161–165 (S. 164).

⁴ Egon Bahr: *Deutsche Interessen, Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998.

⁵ Zitiert nach Gunther Hellmann: Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik, Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, *WeltTrends*, Heft 42, Frühjahr 2004, S. 79–88.

⁶ „Einsatz für Freiheit und Sicherheit“, Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Kommandeurstagung der Bundeswehr am 10. Oktober 2005, über: <http://www.bundespraesident.de>.

⁷ Interview in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 2.5.2006.

⁸ Vgl. Franz-Josef Meiers: Germany's Defence Choices, *Survival*, Frühjahr 2005, S. 153–165; ders.: *Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990–2000*, Paderborn u.a. 2006, S. 329 ff.

nommene, präzise Bestimmung der nationalen Interessen könne dies leisten, so das Argument.

Die Frage ist allerdings, ob diese in der Politik wie in Wissenschaft und Publizistik so verbreitete Sichtweise einer genaueren Überprüfung standhält. Lassen sich die „nationalen Interessen“ tatsächlich hinreichend klar umreißen, und ist dieses Konzept über-

Die Bezeichnung „nationale Interessen“ sollte durch den Begriff „außenpolitisches Gemeinwohl“ ersetzt werden.

haupt geeignet, um in konkreten Entscheidungssituationen Orientierungshilfe zu geben? Zweifel sind da angebracht, aus mehreren Gründen: Die Kategorie des „nationalen Interesses“ lädt zu Missverständnissen ein, sie ist wissenschaftlich dubios und wird in ihrer Bedeutung als außenpolitische Handlungsorientierung zumeist stark überschätzt. Tatsächlich wäre es vernünftiger, den Begriff ganz aus dem Verkehr zu ziehen und ihn durch die – zwar sperrigere, aber genauere und assoziativ weniger missverständliche – Kategorie des „außenpolitischen Gemeinwohls“ zu ersetzen.⁹

Eine Begriffsbestimmung

Der Begriff des „nationalen Interesses“ ist vordemokratischer Natur; historisch entwickelt er sich – zunächst als „öffentliches Interesse“ – in engem Zusammenhang mit den Konzepten der „Staatsraison“ und der staatlichen „Souveränität“, die ihrerseits die frühmoderne Trennung der öffentlichen von der privaten Sphäre reflektierten.¹⁰ Die Legitimierung des außenpo-

litischen Handelns des Monarchen bzw. der Regierung verschiebt sich damit aus der religiösen Transzendenz des Gottesgnadentums auf den Staat, dann auf das Volk bzw. die Nation.

Zwar öffnete der Bezug auf die „Nation“ den Begriff des „nationalen Interesses“ potenziell auch für eine demokratiekonforme Ausdeutung. Doch wurden die Bürger vom Begriff des „nationalen Interesses“ zugleich (als „Nation“) in eine (Volks-) Gemeinschaft einbezogen und damit tendenziell gleich wieder entmündigt: „Nationale Interessen“ wurden als interessen-, partei- und schichtenübergreifend, als durch Geschichte, Kultur und Geographie vorgeben und somit als unveränderlich gedacht und politisch in Stellung gebracht. Damit entzogen sie sich der unmittelbaren Einsicht der Bürger; sie auszuloten, zu formulieren und umzusetzen, oblag dem Außenpolitiker, der in diesem Zusammenhang dann als Staatsmann auftrat oder doch zumindest gerne so gesehen werden wollte.

Tatsächlich ist die Realität in einem demokratischen Gemeinwesen aber banaler. Das „nationale Interesse“ ist zunächst das, was (außen-)politischen Entscheidungsprozessen gewissermaßen als abstrakte, aus dem Handeln der beteiligten politischen Akteure amalgamierte Motivation zugrunde liegt – eine Ex-Post-Kategorie also. Seine Definition obliegt der Regierung als dem gewählten Repräsentanten des demokratischen Souveräns. Diese Definitionsgewalt hat offenkundig bedeutsame politische Implikatio-

⁹ Um an diese Problematik zu erinnern, werden die synonymen Begriffe „nationales Interesse“ bzw. „nationale Interessen“ in diesem Text durchgängig in Anführungszeichen gesetzt.

¹⁰ Friedrich Kratochwil: On the notion of “interest” in international relations, *International Organization*, Winter 1982, S. 1–30 (S. 12 ff.).

nen, und sie kann missbraucht werden. Dies bedeutet, dass die Bestimmung des „nationalen Interesses“ zwar Prärogative der Exekutive ist, sie hierbei aber auch den „checks and balances“ der Machtkontrolle durch die anderen Gewalten unterworfen ist und diesen gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen hat. Kritik und Widerspruch gegen die Definition der Regierung durch die Opposition, in den Medien und durch die Wissenschaft sind legitim, sie besagen allerdings letztlich nicht mehr als: Wenn wir diese Definitionsmacht hätten, würden wir das „nationale Interesse“ anders bestimmen. Das Beschwören „nationaler Interessen“ wird damit für beide Seiten – Regierung wie Opposition – zum (legitimen) Element der politischen Auseinandersetzung, zum Instrument im Ringen um die Macht und somit zu einem politischen Kampfbegriff. Begegnet man ihm, ist deshalb zunächst einmal Misstrauen angebracht.

Nationale Interessen als wissenschaftliche Analysekategorie

Vermag die Wissenschaft hier Abhilfe zu leisten? Die so genannte realistische Schule der Lehre von den internationalen Beziehungen versucht es. Wir haben bereits auf die historischen Wurzeln des Begriffs „Nationale Interessen“ und seine inhaltliche Nähe zur Kategorie der „Staatsraison“ verwiesen, die von einem Zeitgenossen Machiavellis, Francesco Guicciardini,

erstmals verwendet wurde. Aber nicht Guicciardini, sondern Niccolò Machiavelli gilt allgemein als der Begründer der Politiktheorie des Realismus, in deren Mittelpunkt die Begriffe „Macht“ und „Interesse“ stehen. In der Mitte des 20. Jahrhunderts hat der deutsche Emigrant und amerikanische Politikwissenschaftler Hans-Joachim Morgenthau das realistische Denken für die Analyse der internationalen Beziehungen neu formuliert und systematisiert; die von ihm begründete „realistische Schule“ erlangte seither enormen Einfluss – nicht zuletzt auch deshalb, weil ihre Anhänger (wie der ehemalige Harvard-Professor Henry Kissinger) immer wieder einflussreiche Positionen in der amerikanischen Außenpolitik besetzten. Auch in Deutschland hat diese Tradition viele Anhänger, vor allem unter zeitgeschichtlich orientierten Wissenschaftlern wie Hans-Peter Schwarz, Werner Link¹¹ oder Christian Hacke.¹²

Morgenthau versuchte, Gesetzmäßigkeiten der internationalen Beziehungen mithilfe des Begriffspaares „Macht“ und „Interesse“ zu erschließen und daraus Handlungsmaximen für die außenpolitische Praxis zu gewinnen. Allerdings bleibt der Begriff des nationalen Interesses bei ihm eigentümlich vage; gewöhnlich spricht er von „im Sinne von Macht verstan-

Das Beschwören „nationaler Interessen“ wird für Regierung wie Opposition zum Element der Auseinandersetzung.

¹¹ Unter diesen primär zeitgeschichtlich orientierten Wissenschaftlern hat sich Werner Link am stärksten um eine systematische theoretische Grundlegung bemüht, die an neueren amerikanischen Tendenzen zur Fortentwicklung des Realismus zum „Neo-Realismus“ anknüpft und diese eigenständig in anregender Weise fortentwickelt. Vgl. Werner Link: *Die Neuordnung der Weltpolitik, Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München 1998.

¹² Vgl. Andreas Jacobs: Realismus, in: Siegfried Schieder und Manuela Spindler (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S. 39–59.

Die Realisten können mit ihren Vorstellungen von „Interessen“ und „Macht“ auch nicht überzeugen.

denem Interesse“. Nationale Interessen erscheinen damit vor allem darauf gerichtet, Macht zu akkumulieren – um dann was zu tun, außer noch mehr Macht anzusammeln? Morgenthau bleibt eine Antwort darauf weitgehend schuldig. Immerhin ist für ihn – wie für alle Realisten – klar: Das wichtigste nationale Interesse besteht im Überleben des Staates, das im Realismus durch die Machtverfolgungsinteressen anderer Staaten grundsätzlich permanent gefährdet erscheint, weil sich ihnen keine übergeordnete Instanz mit genug Macht oder Autorität in den Weg stellen kann.

Die Folge dieser für die Logik der anderen und des Systems der internationalen Beziehungen unzugänglichen und deshalb blind „natio-zentrischen“ Sichtweise ist das Macht- und Sicherheitsdilemma: Es besagt, dass Staaten, indem sie versuchen, ihr eigenes Überleben durch Machtausbau besser zu gewährleisten, das Misstrauen und die Ängste anderer Staaten schüren und diese dazu veranlassen, ihrerseits Vorkehrungen zu treffen. Aus dem individuellen Streben nach Sicherheit und Macht entsteht so größere Unsicherheit für alle.

Aus der Sicht der Realisten verfolgte die alte Bundesrepublik eine recht seltsame Außenpolitik. Sie hat nicht nur darauf bestanden, keine Macht-, sondern Verantwortungspoli-

tik betreiben zu wollen, sie hat auch Diskurse des nationalen Interesses über Jahrzehnte tabuisiert und ihre Sicherheit (und damit ihr Überleben) anderen anvertraut.¹³ Obendrein betrieb Bonn auch noch mit allem Nachdruck das Projekt einer westeuropäischen Integration, die die BRD selbst wie alle anderen beteiligten europäischen Nationalstaaten wenn schon nicht in einer europäischen Föderation aufheben, so doch mindestens in ihren klassischen Souveränitätsrechten drastisch beschneiden wollte.

Für Realisten waren diese Zielsetzungen idealistisch-wolkig, eher dem Sollen verschrieben als dem Sein; sie gingen ihrer Überzeugung nach an den harten Realitäten der internationalen Politik vorbei. In ihrer Invokation des Begriffs des nationalen Interesses schwang deshalb Kritik an idealistischen außenpolitischen Träumen mit, verbunden mit der Forderung, die bundesdeutsche Außenpolitik müsse sich stärker um die Wahrnehmung deutscher Interessen kümmern.¹⁴

Inzwischen hat der Gang der Geschichte die „Realisten“ widerlegt. Schon längst vor 1989 war erkennbar geworden, dass kaum eine erfolgreichere Außenpolitik vorstellbar war als jene, die die Bundesrepublik seit 1955 betrieben hatte. Die Bundesrepublik war 1989 eine einflussreiche europäische Macht und verfügte über ein gewichtiges Mitspracherecht im transatlantischen Bündnis der NATO. Ihre Sicherheit war im Rahmen der Mög-

¹³ Dies war historisch zwar keine Entscheidung zwischen Alternativen (die gab es für das besiegte und besetzte Deutschland nicht), aber doch eine bewusste und gewollte Entscheidung für diese Politik. Alternativen wurden auch später, als die BRD ihre Handlungsfähigkeit gewonnen hatte, niemals ernsthaft ausgelotet.

¹⁴ Hans-Peter Schwarz hat diese Argumentation auf den viel zitierten Nenner von der „Machtvergessenheit“ der bundesrepublikanischen Außenpolitik gebracht; vgl. Hans-Peter Schwarz: *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985 (2.Aufl.).

lichkeiten des Ost-West-Gegensatzes gewährleistet. Ihre Volkswirtschaft und insbesondere ihre Exportindustrien zählten zu den leistungsfähigsten der westlichen Industriestaaten und ermöglichten der Bundesrepublik insgesamt ein viel beneidetes Wohlstandsniveau und gut ausgestattete soziale Sicherungssysteme. Zu alledem vermochte Deutschland dann 1989 auch noch sein letztes bis dahin unerreichtes außenpolitisches Interesse zu realisieren: die nationale Vereinigung. Dabei war die entscheidende Voraussetzung nicht die Machtfülle, sondern die Vertrauenswürdigkeit deutscher Politik.

Die alte Bundesrepublik hatte in ihrer Außenpolitik „nationale Interessen“ zwar vielleicht nicht wie eine Monstranz vor sich hergetragen, aber sie hatte das außenpolitische Gemeinwohl doch stets fest im Auge behalten und erfolgreich gemehrt. Von einer Vernachlässigung konnte deshalb keine Rede sein. Richtig war allerdings, dass diese Erfolge auf einer konsequenten Absage an traditionelle Formen der Machtpolitik beruhten; nur auf dieser Grundlage konnte die BRD zu einem international geachteten und einflussreichen Akteur werden, der als glaubwürdig, berechenbar und vor allem als vertrauenswürdig galt.

Der Realismus scheiterte letztlich also mit seinen Bemühungen, das nationale Interesse zum Angelpunkt einer systematischen Theorie der internationalen Politik zu machen. Andere Schulen der wissenschaftlichen Disziplin von den Internationalen Beziehungen zogen sich angesichts der Schwierigkeiten, die Kategorie des „nationalen Interesses“ analytisch

sinnvoll zu füllen, auf die Handlungsmotivationen der Regierungen zurück, die den außenpolitischen Willen von Gesellschaften autoritativ formulieren und umsetzen; das „nationale Interesse“ ist aus dieser Perspektive schlicht das, was von den jeweiligen Amtsträgern bzw. Machthabern dazu erklärt

wird. Aus dieser Sichtweise folgt dann aber, dass etwa die militärische Expansionspolitik und der Holocaust des NS-Regimes im nationalen Interesse Deutschlands gelegen hätten – schwerlich eine überzeugende Bewertung!¹⁵

Eine dritte Richtung versteht das „nationale Interesse“ als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen gesellschaftlichen (Interessen-)gruppen und ihren politischen Repräsentanten bzw. als rhetorische und argumentative Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Sichtweisen („Diskursen“) darüber, worin das „nationale Interesse“ bestehe; das „nationale Interesse“ ist aus dieser Sicht Resultante des Mit- und Gegeneinanders organisierter Interessen bzw. eine dominante „Diskursformation“, also eine verbindliche soziale Konstruktion dazu, was für die betreffende Gesellschaft außenpolitisch das Beste sei. Auch damit lassen sich keine brauchbaren inhaltlichen Leitlinien für die Gestaltung einer guten Außenpolitik gewinnen.

Die Wissenschaft hat mit Blick auf eine politisch hilfreiche Definition des „nationalen Interesses“ also wenig an-

Ihre Interessen vertreten, ohne Machtpolitik zu betreiben – das war das Erfolgsrezept der alten Bundesrepublik.

¹⁵ James N. Rosenau: *National Interest*, in: International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 11, London und New York 1972, S. 31–39.

zubieten. Aber die deutsche Außenpolitik bedarf, wenn schon keiner grundlegenden Neuausrichtung, so doch einer, den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragenden Legitimitätsgrundlage, sie muss sich

Die Wissenschaft ist bei der Definition des „nationalen Interesses“ wenig hilfreich.

ihrer selbst verge-
wissern, um sich
überzeugend prä-
sentieren zu kön-
nen. Dies erfordert
eine Bestimmung des „nationalen Interesses“ – des außenpolitischen Gemeinwohls – jenseits seiner Funktion als politischer Kampfbegriff der Regierung, der Opposition und der veröffentlichten Meinung. Dieses außenpolitische Gemeinwohl sollte grundlegende außenpolitische Zielsetzungen eines Staates beschreiben, die auf breitem politischen Konsens und/oder anderen Formen expliziter demokratischer Legitimation beruhen.

Da es heute in Deutschland faktisch über die politischen Lager hinweg einen Fundus breit geteilter inhaltlicher Positionen in Grundfragen des außenpolitischen Gemeinwohls gibt, sollte es eigentlich nicht besonders schwer fallen, Deutschlands „nationale Interessen“ zu bestimmen. Dabei sollte klar unterschieden werden zwischen dem „nationalen Interesse“ einerseits und den spezifischen Mitteln – den Instrumenten, Strategien und Taktiken – zu ihrer Durchsetzung andererseits. Interessen zielen auf eine bestimmte, erstrebenswerte Zukunft und auf die Verbesserung der Chancen, sie zu realisieren, nicht aber darauf, welcher Weg dorthin führt.

Der Haken dabei ist allerdings, dass die außenpolitische Orientierungsfunktion des so bestimmten „na-

tionalen Interesses“ in konkreten Entscheidungssituationen sehr begrenzt bleibt. Dafür sprechen mehrere Gründe – etwa die Vielschichtigkeit der konkreten Interessenlagen der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen, deren Interessen ja durch das „nationale Interesse“ gebündelt und überwölbt werden sollen, oder das Problem des Zeithorizonts: Außenpolitik kann es sich nicht leisten, Interessen kurzfristig, etwa in der Perspektive von Wahlen und Legislaturperioden, zu bestimmen, sie muss längerfristig angelegt sein.

Eine offensichtliche Möglichkeit, eine autoritative Bestimmung des „nationalen Interesses“ vorzunehmen, besteht für eine Regierung darin, ein entsprechendes Weißbuch oder Dokument vorzulegen. Ein Gesamtkonzept zur Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands, die diese Bestimmung vornehmen könnte, ist, wie auch der Bundespräsident unlängst feststellte, längst überfällig: Der letzte Versuch einer Bundesregierung, ein solches Konzept vorzulegen und darin auch die „nationalen Interessen“ Deutschlands zu definieren, stammt aus dem Jahr 1994. Das damals vorgelegte Weißbuch zur Sicherheitspolitik, das auf einer ähnlichen, etwas umfangreicheren Definition deutscher Interessen in den Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 1992 aufbaute, formuliert – unter der Überschrift „Werte und Interessen“: „Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands wird von fünf zentralen Interessen geleitet:

- die Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebiets,

- die Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union ...,
- das dauerhafte, auf eine Wertegemeinschaft und gleichgerichtete Interessen gegründete transatlantische Bündnis mit den Vereinigten Staaten als Weltmacht ...,
- eine auf Ausgleich und Partnerschaft bedachte Heranführung unserer östlichen Nachbarn an westliche Strukturen und die Gestaltung einer neuen, alle Staaten Europas umfassenden kooperativen Sicherheitsordnung,
- die weltweite Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte und eine auf marktwirtschaftlichen Regeln basierende gerechte Weltwirtschaftsordnung ...“¹⁶

Ein wichtiger Aufsatz von Christian Hacke¹⁷ enthält eine etwas längere, aber inhaltlich sehr ähnliche Auflistung, ergänzt diese aber um einige weitere beachtenswerte Elemente:

- „Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Krisen und Konflikten, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands ...“¹⁸ beeinträchtigen könnten ...“,
- „Stärkung der Vereinten Nationen als globaler Konfliktregelungsinstanz ...“,
- sowie Fortsetzung der globalen Rüs-

tungskontroll- und Abrüstungsbemühungen.¹⁹

Kritik am neuen Entwurf

Vergleicht man diese Aussagen mit dem Entwurf des neuen Verteidigungsweißbuchs, der kürzlich bekannt wurde,²⁰ so fällt dieser deutlich hinter die recht klaren und präzisen, wenngleich notwendig allgemeinen Aussagen aus dem Weißbuch 1994 zurück. So heißt es im Entwurf: „Die deutschen Interessen orientieren sich an den sicherheitspolitischen Zielen. Sie ergeben sich aus Geschichte und Kultur, aus der geografischen Lage in der Mitte Europas sowie den politischen und wirtschaftlichen internationalen Verflechtungen des Landes. Sie sind nicht sta-

tisch und ein für alle Mal festgelegt, sondern abhängig von internationalen Konstellatio-

nen und Entwicklungen ... Vorrangige Interessen deutscher Sicherheitspolitik bestehen darin, die europäische sowie die transatlantische Sicherheit zu stärken, den Wohlstand des Landes durch einen freien und ungehinderten Welthandel zu ermöglichen, Krisen und Konflikte, die Deutschlands Sicherheit beeinträchti-

Der Textentwurf des neuen Verteidigungsweißbuchs fällt bislang hinter das Weißbuch von 1994 zurück.

¹⁶ Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch 1994, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn: BMVg 1994, Para. 308 (S. 42).

¹⁷ Christian Hacke: Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Karl Kaiser und Joachim Krause (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien*, München und Wien 1996, S. 3–13.

¹⁸ Die im Original folgende Erweiterung „...oder seiner Verbündeten“ erscheint im Kontext der Formulierung „nationaler“ Interessen etwas eigenartig und sollte m.E. deshalb so nicht übernommen werden: Deutschland kann und sollte nicht für seine Verbündeten definieren, sondern lediglich zu seinen eingegangenen Verpflichtungen stehen.

¹⁹ Hacke (Anm. 17), S. 5 f. Der letzte Punkt wurde von mir erweitert; Hacke beschränkt diesen Punkt funktional auf Rüstungskontrolle und geographisch auf Europa.

²⁰ Vgl. hierzu Lühr Henken: *Deutsche Interessen weltweit, Stellungnahme zum Weißbuchentwurf 2006*, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Bundeswehr/weissbuch.html>.

gen, vorbeugend einzudämmen und zu bewältigen, die Grundsätze der Demokratie, die internationale Geltung der Menschenrechte und die weltweite Respektierung des Völkerrechts zu befördern sowie die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen zu überwinden.“²¹

Diese Aussagen werden ergänzt um den Hinweis, die Wahrnehmung deutscher Interessen bedürfe der kontinuierlichen Berücksichtigung der Entwicklung in „Gemeinschaften und Bündnisse(n)“, denen Deutschland angehöre; es liege „im deutschen Interesse, die Entwicklung und Politik dieser Institutionen aktiv mitzugestalten“.²² Und danach findet sich der Satz: „Dabei erfordert gerade die Wahrnehmung deutscher Interessen außerhalb der Europäischen Union und des vormals territorial definierten Verantwortungsbereichs der Nordatlantischen Allianz immer wieder eine eingehende Betrachtung, inwieweit die entsprechenden Krisen und Konflikte tatsächlich eine Gefährdung der Staatengemeinschaft darstellen, die eine Beteiligung Deutschlands an friedenserhaltenden oder friedenserzwingenden Maßnahmen rechtfertigen.“

Nun brauchen „eingehende Betrachtungen“ bekanntlich Zeit, und sie tendieren dazu, ergebnisoffen Gesichtspunkte für und wider zu produzieren. Und wenn man diesen etwas labyrinthischen Satz recht versteht, besagt er, dass das deutsche Interesse in Situationen, in denen Deutschland

keine vertraglich verankerten Bestandsverpflichtungen hat, darin besteht, Gefährdungen der Staatengemeinschaft (die eine fiktive Gemeinschaft ist) mit Hilfe deutscher Soldaten abzuwenden – falls sich denn Berlin vom Vorliegen einer massiven Gefährdung tatsächlich überzeugen lassen konnte. Die „Interessen Deutschlands“ wären demnach gleichzusetzen mit dem Schutz der Staatengemeinschaft (also der Gemeinschaft aller Staaten, eine ebenso nebulöse wie umfassende Kategorie mit entsprechend vagen „Interessen“) vor Gefährdungen! Zuvor ist allerdings davon die Rede, „bei jedem Militäreinsatz“ (also auch im Bündnisfall? H.W.M.)“ sei „eine klare Antwort auf die Frage notwendig, inwieweit Interessen Deutschlands den Einsatz erfordern und rechtfertigen“. Wie das zusammenpasst, wird nicht erläutert.

Verquer erscheint auch die Sichtweise, deutsche Interessen würden sich an den sicherheitspolitischen Zielen orientieren, anstatt umgekehrt. Zwar sind die Begriffe „Ziele“ und „Interessen“ in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht völlig trennscharf zu unterscheiden, aber „Ziele“ werden eindeutig von der Politik formuliert. In einem demokratischen Politikverständnis sind „Interessen“ daher die umfassendere Kategorie; sie müssen von der Regierung in Zielsetzungen umgegossen werden. Orientieren sich aber die Interessen an den Zielen, so bedeutet dies faktisch, dass die Bestimmung der Interessen ebenfalls von der Regierung monopolisiert wird.

Vor allem aber kranken die Formulierungen im aktuellen Weißbuch-Ent-

Geht es um Recht und Freiheit „des deutschen Volkes“ oder um alle Menschen, die hier leben?

²¹ Henken (Anm. 20), S.10 f.

²² Ebda., S. 11.

wurf an Unverbindlichkeit und Unberechenbarkeit; sie fallen gerade in diesem Punkt weit hinter die Formulierungen aus dem Jahr 1994 zurück. Denn was sollen die Verbündeten und Partner Deutschlands davon halten, dass Berlin die nationalen Interessen, von denen (fälschlich) behauptet wird, sie seien in ständigem Wandel begriffen, jeweils situativ neu bestimmen möchte? Hier scheinen die Autoren des Entwurfs dem alten Missverständnis aufzusitzen, wonach „Interessen“ sich auf die Welt beziehen, „so wie sie wirklich ist“, wie es Machiavelli formulierte, und deshalb nichts mit Werten und Idealen zu tun hätten. Tatsächlich beinhalten „Interessen“ (als die Motivationsgrundlage für jedes (politische) Handeln von Akteuren) zum einen eine „Verteilung von Aufmerksamkeit“, also eine aktive Auswahl bestimmter Aspekte der Wirklichkeit durch den Akteur, „für die er sich interessiert“, zum anderen Vorstellungen über die zukünftige „Verteilung von Werten“,²³ also darüber, was für die deutsche Gesellschaft in Zukunft erreicht werden sollte: Welche materiellen Voraussetzungen müssen gesichert werden, welche Statusziele (z.B. ständiger Sitz im UN-Sicherheitsrat!) sollen weiter verfolgt, aber auch welche Wertvorstellungen und Ideale sollen der deutschen Außenpolitik zugrunde gelegt werden?

Beide Aspekte von „Interesse“ beinhalten Wertvorstellungen, also Annahmen darüber, was für Deutschland wichtig und erstrebenswert bzw. was unwichtig oder gar verwerflich ist.

„Interessen“ betreffen daher stets Werte *und* materielle Güter, „nationale Interessen“ beinhalten dementsprechend Macht- und Wohlstandsziele ebenso wie Ideale, sie beziehen sich nicht nur auf das „Sein“, sondern auch auf das „Sollen“. Wenn aber Interessen als ständig

wandelbar gesehen werden, so wird damit impliziert, dass auch die der deutschen

Nationale Interessen beziehen sich nicht nur auf das „Sein“, sondern auch auf das „Sollen“.

Außenpolitik zugrunde liegenden Werte ständiger Veränderung ausgesetzt wären – und das wird wohl niemand ernsthaft behaupten wollen!

Normative Grundlage

Nicht nur die deutsche Außenpolitik, sondern jede Außenpolitik ist in diesem Sinne an Werten orientiert, legt bei der Definition ihrer Interessen Wertentscheidungen zugrunde. Dies reflektiert das Weißbuch von 1994 mit der bereits erwähnten Kapitelüberschrift „Werte und Ziele“. Die Bestimmung der „nationalen Interessen“ Deutschlands muss daher auf den normativen Vorgaben des Grundgesetzes aufbauen; diese umfassen das Friedensgebot und das Ziel der europäischen Integration (Präambel), den Vorrang des Völkerrechts vor dem nationalen Recht (Art. 25 GG), das Verbot von Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten (Art. 9 (2) GG) sowie die Achtung und Wahrung der Menschenrechte weltweit als Grundlage des Friedens (Art. 1 (2) GG).²⁴

²³ So Karl W. Deutsch: *Analyse internationaler Beziehungen, Konzeptionen und Probleme der Friedensforschung*, Frankfurt a. M. 1968, S. 75 f.

²⁴ Vgl. Stefan Bierling: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999, S. 9 ff.

Das Eintreten für Verrechtlichung und Institutionalisierung, für Demokratie und die Überwindung der Kluft zwischen Arm und Reich finden sich

Die „nationalen Interessen“ Deutschlands müssen auf dem Grundgesetz aufbauen.

zwar explizit nicht in den Vorgaben des Grundgesetzes, sie wenden aber fundamentale innerpolitische Ordnungsprinzipien (Deutschland als demokratischer und sozialer Rechtsstaat) außenpolitisch und beziehen sie damit auf die anzustrebende Ordnung der internationalen Beziehungen.

Auf dieser normativen Grundlage lassen sich die „nationalen Interessen“ Deutschlands in enger Anlehnung an die Weißbuch-Vorgabe von 1994 folgendermaßen zusammenfassen:²⁵

1. die Bewahrung von Freiheit, Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und ihres Staates, der Bundesrepublik Deutschland, sowie der Unversehrtheit ihres Staatsgebiets,
2. die Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union und die Entwicklung der EU zu einem gestaltungsmächtigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur in seinem regionalen Umfeld und weltweit,
3. eine offene Weltwirtschaft als Grundlage deutscher Wohlfahrt sowie materieller Entwicklungschancen und Prosperität weltweit,
4. universale Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte,
5. eine auf Verregelung, Verrechtlichung, auf dem Ausbau effektiver internationaler Organisationen und

Regime beruhende internationale Ordnung mit den Zielen der Friedenssicherung, der sozialen Ausgewogenheit und der ökologischen Nachhaltigkeit. Dazu zählen insbesondere die Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Krisen und Konflikten, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands beeinträchtigen könnten, die Nichtverbreitung und Ächtung von Massenvernichtungswaffen und die Stärkung der Vereinten Nationen als globaler Konfliktregelungsinstanz, sowie

6. enge, gleichberechtigte partnerschaftliche Zusammenarbeit insbesondere mit den Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch mit anderen globalen Mächten und Staaten zu wechselseitigem Nutzen und zur Beförderung einer effektiven internationalen Ordnungspolitik.

In der hier präsentierten Fassung des deutschen außenpolitischen Gemeinwohls sind zwei der sechs Elemente (1 und 4) ausschließlich inhaltlicher Natur, zwei weitere betreffen primär Mittel zum Zweck und beabsichtigen damit, viele mit besseren Erfolgchancen zu realisieren (3 und 6). Die beiden letzten Interessen stellen sowohl Mittel als auch Zwecke dar: Die europäische Einbettung Deutschlands ist eine normative Vorgabe des Grundgesetzes und Teil der deutschen politischen Identität, die nicht zur Disposition steht. Zugleich erweitert sie Deutschlands weltpolitische Gestaltungsmöglichkeiten über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und

²⁵ Vgl. auch Klaus Naumann: Deutsche Sicherheitspolitik im Spannungsfeld von nationalen Interessen und internationalen Herausforderungen, Vortrag an der Führungsakademie der Bundeswehr, 18. April 2006, in: *FüAk Reflexionen*, Nr. 3, Mai 2006, S. 2–11.

Verteidigungspolitik der EU jedenfalls potenziell in dem Maße entscheidend, in dem es gelingt, diese Politiken wirkungsvoller auszugestalten.

Das Bemühen um eine „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen im Sinne von 5) beinhaltet nicht nur die Annahme, dass Deutschland nur in und mit einer solchen internationalen Ordnung wirklich in der Lage ist, seine Interessen zu realisieren, sondern auch die Forderung, innere und internationale Ordnung konsistent auf denselben normativen Grundlagen und Ordnungsprinzipien aufzubauen.

Explizit ausgeklammert bleibt in dem Entwurf dagegen die transatlantische Gemeinschaft als Mittel und Selbstzweck, also als „deutsches Interesse“ analog zur europäischen Integration. Dies mag kontrovers sein, spiegelt aber die bei nüchterner Betrachtung unabwiesbare Einsicht, dass sich das europäisch-amerikanische Verhältnis seit 1990 (mit einem weiteren, kräftigen Schub am 9/11) fundamental verändert hat und die Grundlagen der alten Partnerschaft erodieren.²⁶ Deshalb erscheint auch die NATO nicht mehr länger als axiomatisch vorrangiger oder auch nur gleichrangiger Handlungszusammenhang zur Europäischen Union. Zwar bleibt das Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit Amerika elementar, weil die USA die bei weitem größten Gestaltungschancen aller internatio-

nen Akteure aufweisen und ihre Mitwirkung die Qualität der internationalen Ordnung entscheidend bestimmt.²⁷ Aber mit der Erosion der gemeinsamen Werte- und Interessensbasis im transatlantischen Verhältnis wird in Zukunft die Zusammenarbeit mit Amerika nicht immer notwendig im „deutschen Interesse“ liegen. Anders ausgedrückt: Die Fähigkeit, auf die amerikanische Außenpolitik einzuwirken, setzt voraus, dass Europa gegenüber den USA konstruktive Konfliktfähigkeit entwickelt, um somit notfalls auch über die Option zu verfügen, ohne und sogar gegen die USA gemeinsam zu handeln.

Komplexität, Staatszerfall und Machtdiffusion

Die hier skizzierten „nationalen Interessen“ müssen aus den erörterten Gründen allgemein bleiben; sie können keine konkrete Entscheidungsorientierung leisten und etwa Kriterien dafür anbieten, welche Auslandseinsätze der Bundeswehr im „deutschen Interesse“ liegen. Denn die Antworten auf diese Fragen können nur von Fall zu Fall gegeben werden; die entscheidenden Unsicherheiten haben wenig mit der Bewertung der jeweiligen deutschen Interessen zu tun, viel oder fast alles dagegen mit der schwierigen Be-

Die transatlantische Gemeinschaft ist kein Mittel und Selbstzweck mehr, denn die Partnerschaft mit den USA hat sich verändert.

²⁶ Kupchan zeigt dies im Einzelnen in den drei grundlegenden Bereichen der Kooperationsmodi, der Werte und Interessendefinitionen und der Identität. Vgl. Charles A. Kupchan: *The Unraveling of the Atlantic Order: Historical Breakpoints in U.S.-European Relations*, Berkeley, Cal., Institute of European Studies Paper 060414 (2006), einsehbar unter <http://repositories.cdlib.org/ies/060414>.

²⁷ Michael Mandelbaum geht in einem wichtigen Buch sogar so weit, die USA als die eigentliche „Weltregierung“ der Gegenwart zu bezeichnen, er verweist allerdings ebenso auf die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Vgl. Michael Mandelbaum: *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the Twenty-first Century*, New York 2005.

wertung von Chancen- und Bedrohungsszenarien einerseits und geeigneten Strategien zu ihrer jeweiligen Realisierung bzw. Abwendung andererseits.

Diese Unsicherheiten und Schwierigkeiten haben aus drei Gründen seit 1990 erheblich zugenommen: erstens die rapide Zunahme der Komplexität der internationalen Beziehungen, die sich heute am besten als „turbulent“ im Sinne der mathematischen Chaostheorie darstellen lassen;²⁸ zweitens das Phänomen einer weltweit zunehmend fragilen, überforderten und nicht selten zerbrechenden Staatlichkeit, und drittens die dadurch bewirkte Machtdiffusion in der internationalen Politik.

Diese Phänomene machen es außerordentlich schwierig, Bedrohungszusammenhänge plausibel einzuordnen und angemessen auf sie zu reagieren: Ist ein instabiles Afghanistan wirklich Quelle einer unmittelbaren und massiven (terroristischen) Bedrohung Deutschlands, wie der ehemalige Verteidigungsminister Peter Struck mit seiner Hindukusch-Formel argumentierte? Warum dann aber nicht

auch der Irak? Somalia? Der Sudan? Nigeria? Für alle diese Länder ließen sich wohl unschwer und gleichermaßen

plausibel Szenarien konstruieren, in denen Prozesse des Staatszerfalls über komplexe Wirkungsketten die Sicherheit Deutschlands bedrohen. Und ähnlich schwierig ist es zu entscheiden, welche Gegenstrategien am besten (oder überhaupt) in der Lage sind,

auf diese komplexen Bedrohungsketten konstruktiv einzuwirken.

Komplexität, Machtdiffusion und Staatszerfall, nicht die mangelnde Präzision der Interessensdefinitionen machen es so schwer, außenpolitische Prioritäten zu setzen. Zusammen bedingen sie ein neues, elementares Machtdilemma in den internationalen Beziehungen: Unsicherheit entsteht nicht mehr primär aus der (tatsächlich oder vermeintlich) gefährlichen Machtakkumulation einzelner Staaten, sondern aus der mangelnden Fähigkeit einzelner Staaten, aber auch mehrerer oder sogar aller Staaten zusammen, die Zukunft im Sinne der eigenen Interessen zu beeinflussen und möglicherweise katastrophale Gefährdungen abzuwenden. Die Ursachen hierfür liegen entscheidend in der politischen Ordnung – der der internationalen Beziehungen, aber auch der politischen Binnenordnungen, der zunehmend prekären, fragilen oder doch unzulänglich adaptierten Staatlichkeit in vielen Ländern der Erde.

Die hier vorgelegte Definition der „deutschen Interessen“ versucht, diesem neuen Machtdilemma der internationalen Politik dadurch Rechnung zu tragen, dass sie die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Außenpolitik systematisch erweitert. Man könnte dies als das Zivilmachts-Gegenstück zur realistischen Machtpolitik sehen. Politik bedarf zur Durchsetzung ihrer Ziele ja stets der Fähigkeit, diese auch gegen Widerstände durchzusetzen – auch Verantwortungspolitik realisiert sich nicht von selbst! Entscheidend ist deshalb nicht, ob Machtpolitik betrieben wird (dies ist

Die neuen Unsicherheiten machen es sehr schwierig, Bedrohungszusammenhänge plausibel einzuordnen.

²⁸ James N. Rosenau: *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, New York 1990.

eine tautologische Aussage), sondern *welche Art* von Machtpolitik. Macht wird hier definiert als die Fähigkeit, internationale Entwicklungen zu beeinflussen und so die Zukunft im eigenen Sinne (mit) zu gestalten, „gleichviel, worauf diese Fähigkeit beruht“, um die berühmte Definition Max Webers zu paraphrasieren. Zu diesen Machtgrundlagen gehören „harte“ und „weiche“ Machtressourcen gleichermaßen.²⁹ Eine besonders bedeutende Größe ist in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, zwischen internationalen Akteuren Koalitionen zu schmieden und zu effektuieren.

Die hier skizzierte Interessendefinition reagiert damit strategisch auf das neue Machtdilemma in den internationalen Beziehungen, indem sie die deutsche Außenpolitik darauf ausrichtet a) ihre Gestaltungsfähigkeit durch eine international handlungsfähige EU und eine breit aufgestellte Zusammenarbeit mit den USA und anderen Mächten systematisch auszuweiten, und b) die Komplexität der internationalen Beziehungen durch Verregelung und Verrechtlichung zu verringern.

Die vorgeschlagene Definition des außenpolitischen Gemeinwohls macht implizit zwei wichtige Annahmen. Die erste Annahme besagt, dass Deutschlands „Interessen“ in der Regel iden-

tisch oder kompatibel mit den Interessen anderer sind. Die zweite Annahme geht davon aus, dass sich „deutsche Interessen“ in den meisten Fällen nationalstaatlich-autonom nicht mehr – oder jedenfalls nicht mehr befriedigend – realisieren lassen, sondern nur noch in engem Zusammenwirken mit anderen. Beides meint die Formel von den verflochtenen Interessen, die meines Wissens zuerst Dieter Senghaas in die Diskussion eingebracht hat:³⁰ Die „deutschen Interessen“ sind mit den Interessen anderer in doppelter Weise verflochten – durch Überschneidung und durch den Zwang zur Kooperation bei der Interessensdurchsetzung. „Nationale“ Interessen sind aus dieser Perspektive in der Regel nationalstaatliche Ausprägungen zwischenstaatlich geteilter Interessen, die neben den Gemeinsamkeiten je Eigenes und damit auch Interessenunterschiede beinhalten.

Um dies an einem Beispiel zu illustrieren: Deutschland und Frankreich haben ein gemeinsames Interesse an einer unabhängigen Europäischen Zentralbank, aber nicht unbedingt in der Personalentscheidung über ihren Präsidenten.³¹

Eine gestaltungsfähige EU, Multilateralismus und eine verregelte internationale Ordnung sind die Machtgrundlagen für Deutschland.

²⁹ Josph S. Nye.: *Limits of American Power, Political Science Quarterly*, Winter 2002/03, S. 545–559; ders.: *The Paradox of Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford 2002.

³⁰ Dieter Senghaas: *Verflechtung und Integration*, in: Karl Kaiser und Hanns W. Mauß (Hrsg.): *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik* (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 72), Bonn 1992, S. 35–52.

³¹ Das Beispiel zielt natürlich auf den Machtkampf innerhalb der EU um den ersten Präsidenten der EZB. Das Bemerkenswerte an dieser Auseinandersetzung war jedoch ihre marginale Relevanz: In der Sache hatte sich Frankreich zu den Vorstellungen der meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten bekehrt, dass die EZB unabhängig und in ihrer Politik strikt auf die Inflationsbekämpfung ausgerichtet sein sollte. Inhaltlich gab es zudem keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Positionen der beiden Bewerber, Wim van Duisenberg und Jean-Claude Trichet, die schließlich nacheinander die Präsidentschaft übernahmen. Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: *Frankreichs Europapolitik*, Wiesbaden 2004, S. 193 f.

Schlussfolgerungen

Für die längst überfällige Grundsatzdebatte über die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik lassen sich aus diesen Überlegungen drei Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens ist das Konzept der „nationalen deutschen Interessen“ mit Vorsicht zu gebrauchen und am besten durch den klareren, assoziativ weniger aufgeladenen

Die deutschen Interessen sind mit den Interessen anderer Länder in doppelter Weise verflochten.

Begriff des außenpolitischen Gemeinwohls zu ersetzen. Diskurse um „nationale Interessen“

sind in der Regel Teil des politischen Ringens um Gestaltungsmacht in der Politik, die ausblenden, dass in einem demokratisch verfassten Staat die Definition und konkrete Realisierung der „nationalen Interessen“ in erster Linie Sache der Regierung ist.

Zweitens lässt sich das Konzept jenseits seiner Funktion als Mittel der politischen Auseinandersetzung sinnvoll nur in recht allgemeiner, politisch breit konsensfähiger Form füllen. Damit könnte der deutschen Außenpolitik ein Orientierungsinstrument gewissermaßen ein Kompass zur Verfügung gestellt werden. Es ist eine dringende Aufgabe der Regierung, dies im Rahmen eines längst überfälligen außen- und sicherheitspolitischen Gesamtkonzepts zu leis-

ten. Allerdings taugen derartige Aussagen nur wenig zur Lösung konkreter außenpolitischer Entscheidungsprobleme, weil dort in aller Regel nicht die Bestimmung des Gemeinwohls, sondern Unsicherheiten in der Bedrohungsanalyse und Fragen der geeigneten Strategien und Instrumente die eigentlichen Schwierigkeiten bereiten.

Diese Schwierigkeiten haben ihre Ursachen wesentlich in einem neuen Machtdilemma der internationalen Politik. Um diesem Dilemma zu begegnen, sollte die deutsche Außenpolitik sich darum bemühen, ihre Gestaltungsmacht durch effektive Formen der multilateralen Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und insbesondere durch die Fortentwicklung der internationalen Gestaltungsfähigkeit der Europäischen Union auszuweiten. Zugleich sollte sie vorrangig die Bemühungen um effektive Institutionalisierung internationaler Kooperation und um Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen vorantreiben, um so die internationalen Beziehungen berechenbarer und besser steuerbar zu machen. Der Schlüssel hierzu liegt in der Fähigkeit der deutschen Außenpolitik, Koalitionen zu schmieden, sie wirksam gestaltunfähig zu machen und so auf internationale Entwicklungen einzuwirken.