

# Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?

von Hanns W. Maull

**H**at Deutschland die Außenpolitik, die es braucht? Hat es überhaupt noch eine wirkliche, eigenständige Außenpolitik?<sup>1</sup> Es mag so scheinen: Wilfried von Bredow sieht Deutschland immerhin unterwegs „auf leisen Sohlen zur Weltpolitik“ und konstatiert ein „kräftig gewachsenes Selbstbewusstsein der deutschen Außenpolitik, die es sich zutraue, Weltordnungspolitik machen (zu) wollen und machen (zu) können“.<sup>2</sup>

Hier wird nun die Gegenposition vertreten: Nicht eine Wiederkehr der Außenpolitik, sondern eine Abkehr von ihr ist festzustellen; Außenpolitik wurde und wird – in durchaus überparteilichem Konsens! – vernachlässigt, und so verkümmert sie. Noch zehrt Deutschland vom Kapital an Einfluss und Wohlwollen, das es in der Vergangenheit verstanden hat aufzubauen. Im Vertrauen auf diese Basis hat sich die Politik aber seit Mitte der neunziger Jahre um die Außenbeziehungen nicht mehr hinreichend bemüht, hat außenpolitische Probleme zugunsten innenpolitischer Themen zurückgestellt, ja die Außenpolitik immer wieder sogar innenpolitisch instrumentalisiert. Dadurch ist nicht nur – siehe Irak-Krise – in konkreten Situationen Schaden entstanden, son-

dern es sind inzwischen auch die Grundlagen der außenpolitischen Gestaltungsfähigkeit Deutschlands in Mitleidenschaft gezogen worden. Durch pure politische Nachlässigkeit verliert die deutsche Außenpolitik an Kohärenz, an Konsistenz und vor allem an Gestaltungsfähigkeit. Kurz: Es fehlen Konzepte, es mangelt an einer stimmigen und durchdachten außenpolitischen Strategie, weil sich darum politisch niemand wirklich kümmert.

Die Politik spielt mit der Zukunft des Landes. Denn die Möglichkeiten, die Geschehnisse Deutschlands und Europas im Kontext der Globalisierung mitzubestimmen und zu gestalten, dürften zukünftig entscheidend von internationaler Zusammenarbeit und ihren spezifischen Ausformungen bestimmt werden. Ob Deutschland dabei mitreden kann, ist eine Frage der Außenpolitik. Dies scheint Gesellschaft und Politik in Deutschland derzeit aber nicht recht bewusst zu sein – wie sonst könnte die Frage der Erstattung von Auslagen für Zahnersatz durch die Krankenkassen hierzulande die politische Diskussion stärker bewegen als die Probleme eines Einsatzes deutscher Soldaten in Kabul oder in Kongo? Wenn aber Deutschlands Außenpolitik tatsächlich nicht so gut ist, wie sie sein müsste, dann wäre zur Abhilfe zunächst einmal die längst überfällige außenpolitische Generaldebatte erforderlich.

Prof. Dr. Hanns W. Maull, 56, ist seit 1991 Ordinarius für Außenpolitik und Internationale Beziehungen an der Universität Trier.

## Erosion der Gestaltungsmacht

**A**ber ist die deutsche Außenpolitik denn mit ihrem „neuen“ Kurs bislang tatsächlich so schlecht gefahren? Gewiss: Die Krise der NATO, die Zerwürfnisse im deutsch-amerikanischen Verhältnis und die Spaltung der Europäischen Union über den Krieg in Irak haben Deutschlands Außenpolitik kräftig durcheinander gewirbelt. Aber die deutsche Position, sich einer Mitwirkung am Krieg der USA zu verweigern, sieht aus der Retrospektive noch besser aus als im Frühjahr 2003, weil die Rechtfertigung des Krieges durch die Briten und Amerikaner inzwischen fadenscheinig, ja manipuliert wirkt. Sie konnte sich zudem auf teilweise überwältigende Zustimmung der Öffentlichkeit in Deutschland und in Europa stützen; dies galt auch für Großbritannien und das „neue Europa“ der Beitrittskandidaten. Und schließlich fand Berlin Unterstützung bei den Regierungen in Paris und Moskau, die – aus anderen Gründen – ebenfalls Bedenken gegen das Vorgehen der USA hegten. Lässt sich vor diesem Hintergrund tatsächlich davon sprechen, die deutsche Außenpolitik habe sich „ins Abseits“ manövriert?

Man mag bezweifeln, ob die amerikanische Regierung in ihrer Entschlossenheit, das Regime von Saddam *Hussein* durch einen Krieg zu stürzen, überhaupt noch beeinflussbar gewesen wäre. Aber die Schuld für die Krise des Bündnisses allein bei den USA zu suchen hieße,

sich in der außenpolitischen Irrelevanz der deutschen Außenpolitik einzurichten. Fest steht aber: Die deutsche Politik hatte spätestens ab August 2002 mit ihrer Festlegung auf eine Nichtbeteiligung an Zwangsmaßnahmen gegen Irak selbst mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrats jede Chance verspielt, auf die amerikanische Politik und damit auf den Gang der Ereignisse einzuwirken. Dass Deutschland sich nicht um eine europäische oder doch zumindest im Rahmen der drei „Großen“ abgestimmte Politik nachdrücklich und energisch bemüht, ja sich zeitweilig selbst unilateralistisch festgelegt hat, ist das eigentliche Versagen der deutschen Außenpolitik in der Irak-Krise.

Die Vernachlässigung der Außenpolitik durch die Regierenden in Berlin in dieser Krise war jedoch kein Versehen, sondern eher der traurige Höhepunkt einer seit längerer Zeit erkennbaren Entwicklung. Diese Vernachlässigung hat also „Methode“ – allerdings kaum im Sinne strategischen außenpolitischen Handelns, sondern eher im Sinne einer systematischen Rückstufung der Außenpolitik auf der politischen Prioritätenskala. Dies gilt für beide politischen Lager gleichermaßen. Deutschlands neue rot-grüne Außenpolitik ist weniger neu und anders als vielmehr ausgemergelt. Aber schon für die Koalition von Helmut *Kohl* und Klaus *Kinkel* galt: Nicht Innovation, nicht „Normalisierung“ charakterisieren die deutsche Außenpolitik damals wie heute, sondern bröckelnde Kontinuität und lähmende Unbeweglichkeit, unterbrochen von ein paar Befreiungsschlägen.

Diese Vernachlässigung der außenpolitischen Gestaltung setzte bereits Mitte der neunziger Jahre mit Abschluss des Ringens um die Währungsunion und der erfolgreichen Befriedung Bosnien-Herzegowinas ein und lässt sich in vielen Einzelbereichen der Außenpolitik nachweisen.<sup>3</sup> Generell scheint die deutsche Diplomatie in dieser Phase nach den enormen Leistungen der Vereinigung und Neuordnung der deutschen Außenpolitik und der europäischen Ordnung in Lethargie und Erschöpfung zu verfallen, die durch rhetorischen Aktionismus kaum übertüncht werden kann.

Die hier konstatierten Defizite der deutschen Außenpolitik entspringen also nicht einer grundlegenden Umorientierung des wieder vollständig souveränen Nationalstaats. Im Wesentlichen war und bleibt die deutsche Außenpolitik inhaltlich geprägt durch Kontinuität der Zielsetzungen und Interessendefinitionen: West- und Europa-Orientierung, prinzipieller Multilateralismus, Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Politik, Skepsis gegenüber militärischer Machtentfaltung.<sup>4</sup> Daran hat auch der Machtwechsel 1998 nichts geändert – allem Anschein dramatischer Veränderungen zum Trotz. Modifikationen gab es lediglich in Details der Programmatik, bei der Anpassung des außenpolitischen Instrumentenkastens an neue Gegebenheiten (etwa hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr bei Aufgaben jenseits der traditionellen Bündnisverteidigungspflichten), vor allem aber im Management und im Stil der Außenpolitik.

Was sich seit 1998 abzeichnet (und schon vorher einsetzte), ist also kein Strategiewechsel, keine wohlüberlegte Neujustierung der Außenpolitik vor dem Hintergrund neuer, drängender Problemlagen, sondern im Gegenteil wachsende Defizite in außenpolitischer Innovationsbereitschaft, Engagement und politischem Gestaltungswillen. Natürlich gab es auch positive Gegenbeispiele – aber diese können den Gesamtbefund nur relativieren, nicht entkräften. Sie betreffen das Management des Kosovo-Konflikts 1998/99 und die Entwicklung der Europäischen Union, der Außenminister Joschka *Fischer* mit seiner Rede an der Humboldt-Universität<sup>5</sup> neue Impulse gab.

Beide Beispiele belegen die Fähigkeit der deutschen Außenpolitik, auf der Grundlage der Kontinuität in den großen Linien der Zielsetzungen und Interessendefinitionen innovative Lösungen für neue Problemstellungen (Befriedung Südosteuropas, Vertiefung der europäischen Integration) und zugleich für die Bewahrung und Ausweitung deutscher bzw. europäischer Gestaltungsspielräume zu entwickeln. Dass dies gelang, beweist, dass die Vernachlässigung der deutschen Außenpolitik nicht durchgängig und somit auch durchaus nicht zwangsläufig, sondern politisch bedingt war.

Aber derartige Glanzleistungen waren seit 1995 eben die Ausnahme – in der Regel triumphierte die Schwerfälligkeit des Außenpolitik-Tankers über neue Richtungsimpulse, setzten sich Mangel an politischem Ehrgeiz, Kurzatmigkeit und innenpolitische

Kalküle gegenüber strategischem Denken und Handeln durch.

Auch die wichtigste Veränderung in der deutschen Außenpolitik – die Ausweitung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr bis hin zu Kampfeinsätzen von Bodentruppen (in Form der KSK-Aktionen in Afghanistan) – bestätigt bei näherem Betrachten diese Einschätzung.<sup>6</sup> Zum Einen vollzog sich diese Umorientierung vor allem unter äußerem Druck und zumindest seit 1995 weniger als Ausfluss einer strategischen Neuorientierung.

Zum Zweiten erlaubte die Mitwirkung der Bundeswehr bei gemeinsamen Operationen mit der NATO Berlin in der Tat, die Entwicklungen (wie in der Kosovo-Krise) mitzugestalten, doch setzte dies ein außenpolitisches Konzept und eine Strategie zur Umsetzung dieses Konzepts voraus. Ein solches Konzept gab es auf dem Balkan, nicht aber in Afghanistan, Irak oder Kongo.

Und zum Dritten fehlt es bislang an einer politischen Gesamtkonzeption für den Einsatz des militärischen Instruments. Die neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien<sup>7</sup> vom 21. Mai 2003 übernehmen im Wesentlichen die traditionellen Vorgaben der deutschen Außenpolitik und verknüpfen sie mit den neuen Vorgaben der NATO und der EU. Wichtig für eine handlungs- und gestaltungsfähige Außenpolitik wäre aber eine multilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Konzeption, die in der Lage ist, innerhalb der NATO deutsche Vorstellungen erfolgreich einzubringen oder die Europäische Union in die Lage zu versetzen, die außenpolitische Hand-

lungsfähigkeit Europas nachhaltig zu verbessern. Faktisch ist bis dato weder das eine noch das andere erkennbar, im Gegenteil fällt Deutschland in beiden Kontexten vor allem durch seine erheblichen militärischen Defizite und seine unzulänglichen Verteidigungsausgaben auf. Die sicherheitspolitische „Normalisierung“ ist vielleicht eine unerlässliche, sicherlich allein aber noch keine hinreichende Voraussetzung für außenpolitische Gestaltungsfähigkeit. Die Beteiligung an der Kongo-Mission wie die Ausweitung des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr implizieren für Deutschland vor allem Risiken, aber kaum Gestaltungschancen, weil es hierfür bislang weder multilateral noch national überzeugende Konzepte gibt.

## Die Mängelliste

Die unzureichende Bereitschaft, Außenpolitik mit Augenmaß und langem Atem tatsächlich zu gestalten, schlägt sich vor allem in folgenden Aspekten nieder:

Erstens mehren sich die Beispiele inhaltlicher oder institutioneller Pseudolösungen, die zur chancenreichen Bearbeitung der Probleme wenig oder gar nichts beitragen, aber kurzfristig politische Problemlösungskompetenz und Fortschritte signalisieren und damit mediale Entlastung versprechen.

Dazu gehören nicht nur die zu zögerliche und zu zaghafte Bundeswehrreform, sondern auch der Balkan-Stabilitätspakt, der grundsätzlich zwar eine hervorragende Initiative ganz im

Geiste der herkömmlichen, multilateralen Außenpolitik Deutschlands ist, die nach ihrer Einsetzung aber zunächst von Berlin dazu missbraucht wurde, personalpolitische Probleme im Bundeskanzleramt zu lösen, und dann bei den politischen Entscheidungsträgern zusehends in Vergessenheit geriet und so der Bürokratie in Brüssel überantwortet wurde.

Problematisch ist auch der deutsche Beitrag zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der aus integrationspolitischen Motiven heraus die institutionellen Voraussetzungen für eine gemeinsame EU-Eingreiftruppe und entsprechende zivile Fähigkeiten schaffen half, ohne dass Deutschland über die hierfür erforderlichen politischen und finanziellen Voraussetzungen verfügt hätte. Das Ergebnis war eine Streitmacht, die zwar auf dem Papier einsatzbereit war, der aber wesentliche militärische Fähigkeiten fehlten und deren strategische Zielsetzungen im oberen Bereich des identifizierten Aufgabenspektrums („Petersberg-Aufgaben“) weitgehend unklar blieben.

Bezeichnend war in diesem Zusammenhang auch das Verhalten der deutschen Außenpolitik in der Irak-Krise: Sie beschwor zwar die Notwendigkeit von Inspektionen durch die UN, hatte aber – nach dem Scheitern der Sanktionspolitik gegen Irak – keine überzeugende Antwort auf die Frage, wie Inspektionen ohne glaubwürdige Drohkulisse erzwungen oder gar ein gegebenenfalls erforderlicher Regimewechsel herbeigeführt werden sollte.

Das jüngste Beispiel liefert die Beteiligung am Einsatz von EU-Kräften unter Führung Frankreichs in Kongo: eine Mission, die humanitär gerechtfertigt wurde, aber höchstens aus integrationspolitischen Überlegungen (Vertiefung der ESVP) sinnvoll erscheint. Die EU (und damit auch Berlin) muss sich in diesem Zusammenhang zwei Fragen gefallen lassen: Zum einen, wieso sie erst jetzt – nach geschätzten drei bis vier Millionen Toten seit Beginn der Kämpfe 1998 – ein Eingreifen aus humanitären Gründen für unabdingbar hält, und zum zweiten, wie sie unter der Maßgabe eines zeitlich wie örtlich strikt begrenzten Einsatzes sicherstellen will, dass das Morden in Kongo in Zukunft aufhört.

Das zweite große Defizit besteht in der politischen Vernachlässigung der wichtigsten bilateralen Beziehungen Deutschlands und ihrer jeweiligen institutionellen Rahmen. Dies waren und sind die Beziehungen zu Paris im Rahmen der EU und die Zusammenarbeit mit Washington im Kontext der NATO. Zwar ist offenkundig, dass die Vernachlässigung dieser Kontexte nicht allein Berlin anzulasten ist: Die Schwierigkeiten beim Umgang mit den gelegentlich sehr spröden Partnern in Frankreich und den USA sollen keineswegs verharmlost werden. Aber die deutsche Außenpolitik erweckte seit Mitte der neunziger Jahre doch nur noch selten den Eindruck, als bemühe sie sich ernsthaft und energisch darum, der schleichen den Erosion ihrer wichtigsten bilateralen Beziehungen und der zusehends fragilen gemeinschaftlichen politi-

schen Gestaltungsfähigkeit in der NATO und der EU entgegenzuwirken. Und auch der besten außenpolitischen Bürokratie konnte es nicht gelingen, diese Erosionsprozesse aufzuhalten oder gar umzukehren, solange das Engagement der politischen Entscheidungsträger unzureichend war. So zeichnete sich das Verhältnis der Bundesregierung zu Paris, aber auch zu Washington durch wachsende Distanziertheit aus: Man verstand sich gegenseitig immer weniger und hatte sich deshalb auch nicht mehr viel zu sagen.<sup>8</sup>

Auch in den institutionellen Kontexten von EU und NATO verhielt sich die deutsche Außenpolitik seit Mitte der neunziger Jahre nur selten politisch innovativ, gab sie – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Impulse. Während etwa die Neuorientierung der NATO und die erste Runde der NATO-Erweiterung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wesentliche deutsche Impulse bekam, während sich Deutschland in diesem Zeitraum energisch für eine Vertiefung der europäischen Integration wie auch – nach kurzem Zögern – für eine Integration Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik in die EU einsetzte, hielt es sich seither bei der Erweiterung wie bei der Neuorientierung der NATO weitgehend zurück.

Das dritte Defizit bezieht sich auf das Management und den Stil der Außenpolitik. Hier richtet sich die Kritik in der Tat vor allem gegen die rot-grüne Koalition und insbesondere ihren „Koch“ Gerhard *Schröder* (weniger seinen „Kellner“ Joschka *Fischer*). Der Hang zu kessen Formulie-

rungen führte in Verbindung mit taktischem Ungeschick, mangelnder Ausdauer und geringem Stehvermögen zu einigen mehr oder minder spektakulären Pannen, bis schließlich die Irak-Krise und die nonchalante Entscheidung des Kanzlers, diese Krise trotz anders lautender Zusagen an den amerikanischen Präsidenten wahlkampf-taktisch zu nutzen, das ganze Ausmaß der damit verbundenen Risiken verdeutlichte.

## Die Ursachen

Wie erklärt sich diese systematische Auszehrung der deutschen Außenpolitik? Drei Ursachen lassen sich unterscheiden:

- Veränderungen im internationalen und regionalen Umfeld der deutschen Außenpolitik;
- Veränderungen der innergesellschaftlichen und innenpolitischen Voraussetzungen;
- Verlust an Kohärenz und Stimmigkeit mehrerer herkömmlicher normativer Leitlinien der deutschen Außenpolitik.

Diese drei Faktoren erschweren ohne Zweifel die Aufgabe der deutschen Außenpolitik; ausschlaggebend für die Einschränkung der deutschen Außenpolitik waren diese Probleme allerdings nicht. Die entscheidende Frage lautete: Würde sich diese Politik unter den neuen, erschwerten Rahmenbedingungen behaupten und bewähren können?

Dass das außenpolitische Umfeld der deutschen Diplomatie in den letzten zehn Jahren deutlich schwieriger



geworden ist, war zunächst einmal auf das Ende des Kalten Krieges und die dadurch entstehende, unübersichtliche neue weltpolitische Lage zurückzuführen. So segensreich das Ende des Ost-West-Gegensatzes und damit der gegenseitigen nuklearen Bedrohung der Blöcke gerade für Deutschland war, so begünstigte es doch auch außenpolitische Orientierungslosigkeit und den Rückzug der Politik auf innenpolitische und wirtschaftliche Belange. An die Stelle einer strukturbildenden, klaren internationalen Bedrohungslage traten nun diffuse Risiken und neue, gesichtslose Gefahren, die innerhalb des westlichen Bündnissystems im Einzelnen sehr unterschiedlich eingeschätzt und bewertet wurden.

Dies führte dazu, dass zwei wesentliche Erfolgsbedingungen der deutschen Außenpolitik seit 1955 zunehmend an Tragfähigkeit verloren: Deutschland brauchte als dem Multilateralismus verpflichtete „Zivilmacht“ Partner, die bereit waren, mit ihr kongenial zusammenzuarbeiten und insbesondere die Politik der deutschen Selbstbindung durch eigene Selbstbindungen zu beantworten. Dazu waren jedoch nach dem Ende des Systemkonflikts weder die USA noch Frankreich wirklich bereit.

Parallel zu dieser Tendenz der politischen „Entfremdung“ zwischen den Partnern (die paradoxerweise allerdings mit einer massiven Verdichtung der transnationalen Verflechtungen sowohl im europäischen als auch im transatlantischen Rahmen einhergehend) zeichneten sich Erosionsprozesse auch in den institutionellen Kontex-

ten ab, in die die beiden wichtigsten Partnerschaften eingebettet waren – in der EU und in der NATO. Damit büßten nicht nur die wichtigsten bilateralen Beziehungen, sondern auch diese beiden überragend bedeutsamen multilateralen Kontexte der deutschen Außenpolitik an Tragkraft und Bindewirkung für die deutsche Außenpolitik ein. So konsequent etwa eine Europäisierung der Außenpolitik aus deutscher Sicht war, wie sie mit dem Vertrag von Maastricht eingeleitet wurde, erwies sie sich faktisch als problematisch, weil sie nicht funktionierte: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zeigte sich in Krisensituationen immer wieder als handlungs- und gestaltungsunfähig; das Ergebnis war dann die Renationalisierung der europäischen Außenpolitik(en) sowie die Beschädigung der Glaubwürdigkeit der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen.

Deutschland konnte und wollte sich dieser Tendenz nicht entziehen, und es trug selbst auch durchaus zu dieser misslichen Verfassung der GASP bei – etwa, indem es sich selbst gegen Mehrheitsentscheidungen in sensiblen außenpolitischen Fragen (z.B. Asylpolitik) wandte. Die Mitgliedstaaten ließen Brüssel machen, ohne ihm die für wirksames Krisenmanagement erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Das hatte aus nationaler Perspektive zudem den bequemen Nebenaspekt, dass man sich auf diese Weise aus der Verantwortung stehlen und im Falle von Problemen dann Brüssel als Sündenbock vorschieben konnte. Diese Mechanik wurde be-

reits Anfang der neunziger Jahre in den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien deutlich. Deutschland konnte damals – zu einem hohen Preis – die gemeinschaftliche Anerkennung Kroatiens und Sloweniens durchsetzen, ohne dadurch aber den Konflikt zu befrieden. Die Europäische Union war dazu nicht in der Lage. Dies wiederholte sich in Bosnien, in der Kosovo-Krise, nach dem 11. September im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und schließlich in der Irak-Krise.

Aber auch die inneren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Außenpolitik haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Dies betrifft zunächst ganz offensichtlich die zunehmenden Schwächen der deutschen Wirtschaft. Die Krise der öffentlichen Finanzen verringert außenpolitische Handlungsspielräume direkt (weil weniger Mittel für „Scheckbuch-Diplomatie“ zur Verfügung stehen), und indirekt (weil die für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen Institutionen wie Auswärtiger Dienst oder Bundeswehr finanziell und personell überlastet und ausgezehrt werden). Hinzu kommt der Verlust an „soft power“: Das „Modell Deutschland“ verliert zusehends an Attraktivität; darunter leiden letztlich auch der Einfluss und die Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik.<sup>9</sup>

Die Wachstums- und Innovationschwäche begünstigt drittens die Tendenz zur Ökonomisierung der Außenpolitik, die dazu herhalten muss, spezifische Wirtschaftsinteressen (die dann natürlich als „deutsche“ Interessen getarnt werden) zu betreiben. So

machte Bundeskanzler *Schröder* im Zusammenhang mit der EU-Altautoverordnung zugunsten der heimischen Automobilindustrie sogar von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch – ein bis dato beispielloser Vorgang der deutschen Europa-Politik. Aber auch die Regierung *Kohl/Kinkel* hatte sich – etwa im Zusammenhang mit Subventionen für die ostdeutsche Industrieproduktion, den Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Banken, aber auch mit ihrem Einsatz für große Exportprojekte deutscher Firmen in China – bereits in ähnlicher Weise außenpolitisch für sektorale Wirtschaftsinteressen stark gemacht. Dabei ging es zugleich um ein der „Ökonomisierung“ verwandtes Phänomen – dem als „Domestizierung“ bezeichneten Vordringen spezifischer innenpolitischer Interessen wie denjenigen der Bundesländer, die in der Europa-Politik seit Maastricht deutlich an Einfluss auf die Außenpolitik gewonnen haben. Dass außenpolitisches Handeln längst in den Sog der Parteienkonkurrenz und ihrer wahltaktischen Auswirkungen geraten ist und davon auch durchaus bestimmt werden kann, demonstrierte der Bundestagswahlkampf 2002, der in seiner heißen Phase wesentlich von der Irak-Frage bestimmt wurde.

Das dritte Ursachenbündel betrifft den Verlust an normativen Orientierungen der deutschen Außenpolitik. Der alte, bewährte „Kompass“ der Zivilmacht Bundesrepublik büßte unter den veränderten internationalen und nationalen Gegebenheiten an Verlässlichkeit ein, weil zentrale normative



Prämissen dieser außenpolitischen Rollenkonzeption nun weniger leicht miteinander zu vereinbaren waren und durch die Entwicklungen mindestens partiell auch in Frage gestellt wurden. Während sich etwa zu Zeiten des Kalten Krieges die profunde Skepsis der deutschen Außenpolitik gegenüber jedem Einsatz militärischer Macht einerseits und die axiomatische Orientierung auf enge Partnerschaft mit den westlichen Demokratien andererseits durch die Strategie der nuklearen Abschreckung leidlich miteinander vereinbaren ließen, war das spätestens mit dem Aufbrechen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien nicht mehr der Fall: Deutschland musste sich nun entscheiden zwischen Bündnisloyalität und militärischer Zurückhaltung. Ähnlich geriet auch das Engagement für Menschenrechte und Völkerrecht durch das Aufbrechen neuer gewalttätiger Konflikte in einem Gegensatz zu Deutschlands außenpolitischer „Kultur der (militärischen) Zurückhaltung“. Und schließlich verloren diese überkommenen normativen Leitlinien deutscher Außenpolitik durch die veränderten internationalen Rahmenbedingungen (wie etwa die Neubewertung militärischer Macht im Zusammenhang mit Prozessen des Staatszerfalls, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und endemischer Gewaltkonflikte insbesondere in Afrika) an Überzeugungskraft und Bindewirkung.

Es gibt also gute Gründe für die Annahme, dass das Geschäft der deutschen Außenpolitik in den letzten Jahren schwerer geworden ist. Es gibt

aber keine Entschuldigung dafür, dass sich die Politik diesen Schwierigkeiten nicht gestellt hat, dass sie sich nicht darum bemüht hat, diese negativen Trends umzukehren und sich systematisch für die Erhaltung und Ausweitung der Handlungsspielräume und Gestaltungschancen deutscher Außenpolitik einzusetzen. Anstatt die Möglichkeiten der Außenpolitik in der Zukunft klug zu wahren und zu mehren, wie das bis Mitte der neunziger Jahre gelungen war, beherrschen seither (mit der rühmlichen, aber episodenhaften Ausnahme des ersten Halbjahrs 1999) unzureichender Gestaltungswille, fehlende strategische Orientierung, konzeptionelle Einfallsslosigkeit und ganz allgemein ein Mangel an tragfähiger politischer Substanz das außenpolitische Feld.

## Das Versagen

Die Verantwortung hierfür tragen im engeren Sinne die außenpolitischen Entscheidungsträger, insgesamt aber auch die politische Klasse und die Gesellschaft, die die längst fällige Grundsatzdiskussion über die Defizite der deutschen Außenpolitik (bislang) nicht eingefordert hat und es vorzieht, sich in beschaulicher Sicherheit zu wiegen oder ihre Ängste zu kultivieren. Die Politik hat es somit insgesamt nicht verstanden, gegen ungünstige äußere und innere Entwicklungen anzugehen und sie umzukehren. Sie hat immer wieder die Chance vertan, ihre Gestaltungspotenziale und ihre Machtgrundlagen klug zu wahren und zu mehren. Wenn

Politik die Kunst des Möglichen ist, so hat sich deutsche Außenpolitik nicht hinreichend in der Kunst geübt, die Chancen und Grenzen des Möglichen auszuloten.

Gegen diese recht harsche Bewertung mag man mehrere Einwände geltend machen. Dass die Partner schwieriger, dass die inneren wie äußeren Umstände der Außenpolitik misslicher geworden sind, wurde bereits konzediert – aber gerade deshalb wäre mehr, nicht weniger Aufmerksamkeit für die Außenpolitik angebracht. Demokratische Außenpolitik, so ein zweiter Einwand, sei nun mal nicht einfacher, nicht weniger dem Kräftespiel partei- und interessenpolitischer Kalküle unterworfen als jede andere Politik; dass Außenpolitik nicht wirklich Außenpolitik sei, könne kaum überraschen, mehr könne daher nicht erwartet werden. Doch auch dieser Einwand überzeugt nicht ganz: Immerhin hat die deutsche Außenpolitik ja punktuell durchaus erfolgreich agiert. Es mag allerdings durchaus zutreffen, dass die Malaise der deutschen Außenpolitik nur Teil eines größeren Syndroms ist: der Misere der Politik generell, die den an sie gestellten Anforderungen kaum noch gerecht zu werden vermag.

Schließlich ließe sich einwenden, die Kritik idealisiere die Vergangenheit, sie lege eine unrealistische Messlatte an. Bei genauerem Hinsehen seien alle diese Defizite ja nicht so neu, sei auch früher nicht alles Gold gewesen, was glänzte. Auch das ist sicher nicht ganz falsch. Aber es bleibt doch der Befund eines dramatischen Einflussverlusts der deutschen Au-

ßenpolitik, der gerade vor dem Hintergrund des vielfach postulierten Machtzuwachses Deutschlands<sup>10</sup> doch zu denken geben sollte. Vieles spricht dafür, dass es lange Zeit dauern wird, den entstandenen Schaden zu beheben.

## Wege aus dem Abseits

Kann sich Deutschland so wenig wirkliche Außenpolitik tatsächlich leisten? Politik und Gesellschaft tun so, als ob das möglich sei. Dies dürfte sich allerdings als trügerisch erweisen: Unsere innenpolitischen Probleme lassen sich ohne Außenpolitik nicht mehr lösen. Deutschlands Wirtschaft, Politik und Gesellschaft sind existenziell auf ein stabiles regionales und weltpolitisches Umfeld angewiesen: Man denke nur an die Problematiken der Zuwanderung, der Energiesicherheit und der Nachfrageimpulse für die deutschen Exporte. Vieles spricht dafür, dass in den nächsten Jahren und Jahrzehnten die Außenpolitik, wie schon zu *Bismarcks* Zeiten (wenngleich in völlig anderer Weise) über Deutschlands Schicksal, über sein Wohl und Wehe entscheiden wird.

Deutschlands Außenpolitik muss sich also darum bemühen, möglichst rasch an Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Dies kann – so die erste Leitlinie – unter den gegenwärtigen Voraussetzungen nur über eine europäische Außenpolitik geschehen, die wirklich handlungs- und gestaltungsfähig ist; Deutschland allein hat ebenso wenig Chancen auf effektive natio-

nale Außenpolitikoptionen wie Großbritannien oder Frankreich. Eine wirksame europäische Außen- und Sicherheitspolitik muss faktisch integriert werden. Da das Ergebnis der Verfassungsdiskussion im Konvent kaum Hoffnungen auf eine effektive supranationale Vertiefung der GASP bzw. der ESVP bereit hält, bleibt als Alternative nur die Bildung formeller oder informeller außen- und sicherheitspolitischer Koalitionen in der Europäischen Union.

Eine außenpolitisch handlungsfähige EU müsste als Kernkoalition sicherlich die meisten Gründungsmitglieder der EG (insbesondere Frankreich und Deutschland) sowie – als Vertreter der neuen Mitglieder – Polen umfassen; die Einbeziehung Großbritanniens wäre wünschenswert, in der militärischen Sicherheitspolitik vielleicht sogar unerlässlich. Entscheidend wäre, dass diese Koalition für spezifische außenpolitische Herausforderungen gemeinsame Lagebeurteilungen entwickelt, auf dieser Basis gemeinsame Handlungskonzepte sowie gemeinsame oder zumindest eng abgestimmte Strategien entfaltet und diese gemeinsam oder doch koordiniert umsetzt. Innerhalb der Europäischen Union verfügt letztlich wohl nur Deutschland angesichts des in der Vergangenheit angehäuften Vertrauenspotenzials und seines Geschicks in multilateraler Diplomatie und multilateraler Sicherheitspolitik über die notwendigen Voraussetzungen, um derartige Koalitionen erfolgreich zu schmieden, ohne sich dadurch sogleich verdächtig zu machen, eigene, nationale Zielsetzungen zu

verfolgen. Versagt Deutschland aber vor dieser Aufgabe, gelingt es nicht, die Europäer zu gemeinsamem Handeln zu organisieren, dann übernehmen die Vereinigten Staaten die Koalitionsbildung auch in Europa – mit der Folge einer Polarisierung der Gegensätze innerhalb der EU bis hin zur Spaltung.

Nur über eine außenpolitisch handlungsfähige EU oder eine entsprechende Koalition ließe sich auch das transatlantische Verhältnis nachhaltig reparieren. Denn die außenpolitischen Zielsetzungen und Interessendefinitionen der USA dürften sich in Zukunft noch häufiger und deutlicher von denjenigen Deutschlands und/oder Europas unterscheiden. Um die Beziehungen zwischen Deutschland, Europa und Amerika auszutarieren, bedarf es von europäischer Seite – so die zweite Leitlinie – „konfliktfähiger Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit“. Gemeinsam mit den USA zu handeln, sollte stets Europas Präferenz sein, doch sollte es dabei auch fähig sein, eigene Initiativen in die Zusammenarbeit einzubringen. Das aber bedeutet, dass Europa notfalls auch allein handeln muss. Nur auf dieser Grundlage lässt sich dauerhaft ein produktives transatlantisches Kooperationsverhältnis vorstellen, von dem beide Seiten profitieren könnten.

Die dritte Leitlinie betrifft die Innenseite der Außenpolitik. Außenpolitik braucht – wie jede Politik – innenpolitische Unterstützung. Dazu muss die Politik zunächst die Einsicht in die Bedeutung der Außenpolitik verdeutlichen, sie muss auch in die-

sem Bereich führen, um erfolgreich Ressourcen einwerben zu können. Auch hier hat die deutsche Außenpolitik in den letzten Jahren wenig vorzuweisen. Es ist höchste Zeit für eine grundlegende und breit geführte politische Auseinandersetzung um einige einfache Fragen: Wie sieht das neue Umfeld der deutschen Außenpolitik eigentlich aus? Welche Dynamik bestimmt es? Wie viel und welche Art von Außenpolitik braucht Deutschland unter diesen veränderten Rahmenbedingungen und wozu?

Welche Leitlinien, welche Strategien, welche Konzepte versprechen, deutsche Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu wahren und zu mehren und ein stabiles außenpolitisches Umfeld zu begünstigen? Welche Instrumente, welche Partner, welche Einflussmultiplikatoren versprechen dabei Erfolg? Und: Wie viel darf, wie viel muss Deutschland eine wirkungsvolle Außenpolitik Wert sein? Diese Diskussion hätte längst geführt werden müssen. Vielleicht beginnt sie ja wenigstens jetzt.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Diese Frage stellte ähnlich – vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Europäisierung und Globalisierung der internationalen Beziehungen – schon vor einigen Jahren Harald Müller in seinem Essay „Macht und Ohnmacht. Deutsche Außenpolitik vor dem Ende?“ Frankfurt/M.: Deutsche Bank 1998 (Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog).
- <sup>2</sup> Vgl. Wilfried von Bredow, Auf leisen Sohlen zur Weltpolitik, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 8.5.2003, S. 8.
- <sup>3</sup> Vgl. zur Analyse der deutschen Außenpolitik unter der rot-grünen Koalition, mit Bezügen zur Zeit zuvor, Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik, 1998–2003, Baden-Baden 2003. Siehe dazu auch die Rezension des Bandes in dieser Ausgabe auf S. 67–70.
- <sup>4</sup> Vgl. Maull, Außenpolitische Kultur, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Bonn 2001, S. 645–672.
- <sup>5</sup> Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, unwesentlich gekürzt abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 8/2000, S. 100 ff.
- <sup>6</sup> Die „Normalisierung“ der militärischen Rolle der Bundeswehr steht in der Regel im Mittelpunkt von positiven Bewertungen der deutschen Außenpolitik, so auch bei von Bredow.
- <sup>7</sup> Siehe: <[http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr\\_broschuere.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/vpr_broschuere.pdf)>.
- <sup>8</sup> Fischer hat in diesem Zusammenhang seit kurzem zu recht das Fehlen eines „strategischen Dialoges“ zwischen Europa und den USA entdeckt. Das Problem entstand freilich nicht erst seit dem 11. September 2001, sondern war schon seit einiger Zeit erkennbar.
- <sup>9</sup> Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang natürlich die Geschichte des Paktes für Stabilität und Wachstum: Die auf deutsches Drängen hin verabschiedete Festlegung der Eurozone auf eine solide Haushaltspolitik wird inzwischen vor allem von Deutschland unterlaufen, was unvermeidlich die Glaubwürdigkeit der deutschen Wirtschaftspolitik beeinträchtigt.
- <sup>10</sup> Diese Einschätzung war m.E. stets problematisch – nicht zuletzt deshalb, weil Macht und Einfluss in erheblichem Maße von der Einschätzung anderer Akteure abhängen. Eine systematische Analyse dieses Arguments steht noch aus. Skepsis scheint jedoch angebracht.