

Deutsche Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel

Ein Begriff umschreibt die 60-jährige, wechselvolle Geschichte der deutschen Außenpolitik: Kontinuität. Konnte die deutsche Außenpolitik jedoch dem Wandel des Internationalen Systems der letzten zwanzig Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer standhalten?

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit 1951 kann auf eine stolze Erfolgsbilanz zurückblicken.¹ Dabei spielten bis in die 1960er Jahre hinein die Wiedererlangung der durch den Zweiten Weltkrieg verlorenen Souveränität und die Integration in die westliche Wertegemeinschaft die alles überragende Rolle. Trotz teilweise erbitterten Widerstandes der Opposition gelang es Bundeskanzler Konrad Adenauer, beide selbstgesteckten Ziele deutscher Außenpolitik zu erreichen. Der Deutschlandvertrag mit den drei westlichen Alliierten gab der Bundesrepublik Deutschland die erhoffte Souveränität (mit Ausnahme von Fragen, die Deutschland als Ganzes betrafen) und die daraus folgende staatliche Gleichberechtigung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zurück. Die Beitritte zum Europarat und in die NATO sowie die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vollendeten die Westintegration. Seitdem hat sich die Bundesrepublik Deutschland als verlässlicher Partner immer wieder beweisen können.

Von West nach Ost

Schleichende Veränderungen der internationalen Lage (Status-quo-Politik Kennedys, Akzeptanz der bestehenden Grenzen Europas) zeigten in den 60er und 70er Jahren, dass es keinesfalls ausreichte, den Blickwinkel auf den Westen allein zu richten und gleichzeitig – wie unter Adenauer geschehen – eine Politik der Stärke gegen den Osten zu betreiben. Unter Bundeskanzler Willy Brandt (1969-1974) erreichte die deutsche Außenpolitik einen weiteren Höhepunkt. Brandt verstand es, unter Einbeziehung der

¹ Einen Überblick über die deutsche Außenpolitik erhält man in: Bowers, Leah N. (Hrsg.), German foreign and security policy, Nova Science Publ., New York 2009; Crawford, Beverly, Power and German Foreign Policy, Embedded Hegemony in Europe, Palgrave MacMillan, London 2007; Hellmann, Gunther, Fatal attraction? German foreign policy and IR/foreign policy theory, in: Journal of International Relations and Development, No. 3, Vol. 12, 2009, S. 257-293; Erb, Scott, Navigating A New Era, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado 2003

Westmächte mit den östlichen Nachbarn der Bundesrepublik Deutschland (Sowjetunion, Polen, CSSR, DDR) ein Vertragspaket abzuschließen, welches de facto die Grenzen und den politischen Zustand Europas anerkannte ("Wir wollen den Status-quo verändern, indem wir ihn anerkennen"). Dieser Modus vivendi wurde dann 1975 durch die KSZE-Konferenz in Helsinki regional abgesichert. Ferner erlangte Deutschland dadurch die Vollmitgliedschaft bei den Vereinten Nationen zusammen mit der damaligen DDR. Auch hier zeigte die Opposition erbitterten Widerstand. CDU/CSU beantragten 1972 die Durchführung eines konstruktiven Misstrauensvotums im Deutschen Bundestag gegen die Regierung Brandt/Scheel, das jedoch scheiterte.

Nach dem Vereinigungsprozess beider deutscher Staaten wissen wir, dass die Westintegration Adenauers und die Ostpolitik Brandts nichts weiter als zwei Seiten einer Medaille waren. Bundeskanzler Helmut Kohl (1982-1998) hatte dementsprechend die Ostpolitik bis 1989 in ihren Rahmenbedingungen weitergeführt. Man konnte auch erkennen, dass die Politik des Ausgleichs unter dem Dach der Westintegration das Fundament für Kohls Vereinigungspolitik bildete. Ohne das zuvor erworbene Vertrauen wäre mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Regime die innere wie äußere Einheit Deutschlands wohl kaum so reibungslos und schnell zustande gekommen.

Deutsche Außenpolitik lässt sich somit mit einem Begriff umschreiben: Kontinuität. Dies betraf sowohl die Westpolitik wie auch die Ostpolitik. Deutsche Außenpolitik war bis 1989/90 eine vorsichtige, berechenbare, den internationalen Rahmenbedingungen entsprechende Politik der guten Nachbarschaft und des Multilateralismus, wobei ihr durch die internationalen vertraglichen Bestimmungen der Nachkriegszeit und das Gebot des Grundgesetzes enge Grenzen (keine Auslandseinsätze außerhalb des Bündnisgebietes) gesetzt wurden. In vielen Krisenfällen wurde die völkerrechtliche und politische Einschränkung nach dem Zweiten Weltkrieg dadurch kompensiert, indem finanzielle Unterstützungszahlungen an die Verbündeten oder Krisenländer geleistet wurden. Für diese Politik hat sich in Deutschland despektierlich der Begriff „Scheckbuch-Diplomatie“ eingebürgert.

Kurzer Exkurs: Systemic factors versus Identity. Who or what shapes German Foreign Policy?

Wenn hier ein kurzer Exkurs zu einer Debatte innerhalb der Theorien der Internationalen Beziehungen angefügt wird, soll dies den Zweck haben, dem Leser ein breiteres Verständnis zu vermitteln, warum die deutsche Außenpolitik nach dem Jahre 1990 Kontinuität oder Wandel unterworfen ist.²

Seit Ende des Ost-West-Konfliktes wird auf wissenschaftlicher Ebene darüber diskutiert, ob die bisherige Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland fortgeführt werden kann. Dabei verweisen einige deutsche Politikwissenschaftler auf die bislang praktizierten Normen, Regeln und Prinzipien der deutschen Außenpolitik, die dazu führen werden, dass das Land weiterhin eine Zivilmacht³ bleibt. Demgemäß wird es auch in Zukunft einen „multilateral reflex of German foreign policy“⁴ geben, da Staaten Entscheidungen norm- und regelgeleitet vor dem Hintergrund subjektiver Faktoren, historisch-kultureller Erfahrungen und institutioneller Einbindungen treffen. Mit anderen Worten: die Erfahrungen, die das Land nach dem Zweiten Weltkrieg gemacht hatte, führte zu der oben beschriebenen Außenpolitik. Sie werde trotz der Veränderungen im internationalen System durch diesen „historischen Lernprozess“⁵ eine Fortsetzung erfahren.

² Die bisherigen Debatten: Idealismus versus Realismus in den 1930er und 40er Jahren; Traditionalismus versus Behaviorismus in den 1950er und 60er Jahren; Realismus versus Neoinstitutionalismus in den 1970er und 80er Jahren, Positivismus-Postpositivismusdebatte bis heute; einen Überblick geben: Dunne, Tim/Kurki, Milja/Smith, Steve, *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford 2007; die nachfolgenden Äußerungen beziehen sich auf die letzte Debatte.

³ Christine Streichert, *Deutschland als Zivilmacht*, Trier, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 11, November 2005, Trier; „Zivilmacht wird als ein idealtypisches Rollenkonzept verstanden, als „ein Bündel von Wertorientierungen und Verhaltensmustern, die der Schaffung und Aufrechterhaltung einer friedlichen und tragfähigen internationalen Ordnung dienen sollen“ ... Kennzeichnend für eine Zivilmacht sind zum einen Normen, die das außenpolitische Selbstverständnis prägen, zum anderen außenpolitische Zielsetzungen, die aus diesen Normen abgeleitet werden und an denen sich außenpolitisches Handeln orientiert.“ S. 6f.

⁴ Tuschhoff, Christian, *Explaining the Multilateral Reflex: German Foreign Policy, 1949-2002*, The BMW Center for German and European Studies, Georgetown University, January 2005, Working Paper No. 12-05, S. 2; http://cges.georgetown.edu/files/Tuschhoff_Working_Paper.pdf

⁵ Harnisch, Sebastian, „Deutsche Außenpolitik nach der Wende: Zivilmacht am Ende?“ Beitrag für den 21. DVPW-Kongress in Halle, 1-5. Oktober 2000, S. 2; <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/conferences/harnisch.pdf>

Dieser Konstruktivismus⁶ suggeriert, dass eine mögliche Beibehaltung oder Veränderung der Außenpolitik eine Entscheidung auf Akteursebene sei und nicht so sehr von systemischen Faktoren beeinflusst wird.

Ich möchte im Nachhinein aufzeigen, dass es gerade die Strukturänderungen des Internationalen Systems sind, die die Außenpolitik Deutschlands verändert haben. Ich behaupte sogar, dass das Konzept der „Zivilmacht“ seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes langsam, aber sicher über Bord geworfen wird. Deutschland ist auf dem Weg, eine „normale“ Macht zu werden, die seine Interessen auf dem internationalen Parkett vertritt.

Der systemische Ansatz wird insbesondere von den beiden us-amerikanischen Politikwissenschaftler Kenneth N. Waltz und John J. Mearsheimer vertreten,⁷ für den sich der Begriff des Neorealismus eingebürgert hat. Für beide sind vier Faktoren des internationalen Systems entscheidend: 1. Der rational handelnde Nationalstaat. 2. Das Ordnungsprinzip des internationalen Systems: unipolar, multipolar oder bipolar. 3. Die Machtpotentiale (capabilities) eines Staates. 4. Der anarchische Charakter des internationalen Systems (system of self-help).⁸ Dieser Aufbau löst automatisch ein Machtstreben der Staaten aus. Mit anderen Worten: Welche Außenpolitik von einem Staat betrieben wird, hängt nicht wie beim Konstruktivismus von der Identität und den Normen ab, sondern von der Struktur des Internationalen System und der „distribution of capabilities“ der Staaten. Nach dieser Lesart haben beispielsweise die USA und die Sowjetunion eine ähnliche Außenpolitik während des Kalten Krieges betrieben, obwohl sie gegensätzliche politische Systeme und somit gegensätzliche Normen und Werte hatten.

⁶ Siehe zum Konstruktivismus: Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; Guzzini, Stefano/Leander, Anna (Hrsg.), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and its Critics*, Routledge, New York 2006

⁷ Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Boston 1979; Mearsheimer, John J., *The Tradey of Great Powern Politics*, Norton & Company, New York, London 2001

⁸Der systemische Ansatz des Neoinstitutionalismus geht ebenfalls von Nationalstaaten als Hauptakteur des internationalen Systems aus, spricht aber internationalen Institutionen zur Lösung von Konflikten eine bedeutende Rolle zu; siehe Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984

Veränderungen im internationalen System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes im Jahre 1989/90 kam nicht nur die deutsche Einheit, inklusive der vollen Souveränität mit der Unterzeichnung des 2+4-Vertrages zwischen den Siegermächten und dem geteilten Deutschland zustande, sondern er verursachte ebenfalls erhebliche Verschiebungen im internationalen Mächtegleichgewicht: Die Bipolarität des nahezu global durchdringenden Antagonismus der beiden Supermächte USA und Sowjetunion wird gegenwärtig nach einem kurzen Zwischenspiel eines „unipolaren Momentes“⁹ durch eine im Werden begriffene multipolare Weltordnung¹⁰ abgelöst. Dass der G-20-Gipfel dem G-8-Gipfel längst den Rang abgelaufen hat, spricht für diese These. Auch verstärkt sich der Druck auf die Vereinten Nationen, eine tiefgreifende Reform durchzuführen, damit Staaten wie Brasilien oder Indien im Sicherheitsrat als ständige Mitglieder anerkannt werden.

Die Bedrohungsperzeption, die die europäischen Staaten gegenüber der ehemaligen Sowjetunion wahrnahmen, existiert nicht mehr. Der seit der Renaissance im 16. Jahrhundert bis 1990 vorhandene Eurozentrismus (von 1945 bis 1990 war der europäische Kontinent zwar Schauplatz der Auseinandersetzungen, allerdings auf passive Art und Weise), gehört seit dem Zusammenbruch des Kalten Krieges der Vergangenheit an. In der Ära der Globalisierung werden mit China, Indien, Brasilien und Russland weitere Mächte und Regionen eine gewichtige Rolle im Beziehungsgeflecht der internationalen Beziehungen spielen.

Nichtregierungsorganisationen wie soziale NGOs oder Wirtschafts- und Finanzunternehmen weichen das Machtmonopol des Staates in Zukunft weiter auf (Multi-Multipolarität).¹¹ Die horizontale Dimension der Internationalen Politik erhält eine

⁹ Krauthammer, Charles, The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs, No. 1, Vol. 70, 1990/91, pp. 23-33; Krauthammer, Charles, The Unipolar Moment Revisited, in: The National Interest, No. 70, 2002/2003, S. 5-17; als Gegendarstellung: Layne, Christopher, The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise, in: International Security, No. 4, Vol. 17, 1993, S. 5-51; Layne, Christopher, The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment, in: International Security, No. 2, Vol. 31, 2006, S. 7-41

¹⁰ Walton, Dale C., Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-first Century. Multipolarity and the revolution in strategic perspective, Routledge, New York 2007

¹¹ Im Gegensatz zu den meisten Neorealisten halte ich nichtstaatliche Akteure für wichtige Spieler des internationalen Systems. Sie unterliegen allerdings in den meisten Fällen ähnlichen Spielregeln wie Nationalstaaten: Absicherung und Vermehrung von Macht und Einfluß. In einigen Fällen hat sich das Machtverhältnis zwischen beiden Akteursarten sogar umgekehrt. Man denke z.B. an die Drogenmafia in

vertikale, die zunehmend miteinander konkurrieren.¹² Die Diffusion des internationalen Machtgleichgewichtes zeitigt erhebliche Konsequenzen für die nationale Außenpolitik. Kann somit deutsche Außenpolitik dem Wandel des internationalen Systems standhalten?

1990+: Kontinuität oder Wandel?

Die außenpolitische Elite Deutschlands legt in der Tat auf den Begriff Kontinuität mehr Wert als auf den Begriff Wandel. So sprach der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer (1998-2005) bei einer Podiumsdiskussion aus Anlass des 50. Geburtstages des Auswärtigen Amtes im März 2001 folgende Worte: " ... die Kräfte der Kontinuität werden für die deutsche Außenpolitik auch in Zukunft viel bestimmender bleiben als der Wandel." Je mehr deutsche Außenpolitik auf Kontinuität (in diesem Falle Integration und Bündnisfähigkeit) setze desto eher könne sie Gestaltungsfähigkeit erlangen. Was für die Bonner Republik gegolten habe, sei mit dem Umzug nach Berlin nicht weniger richtig. Seine beiden Nachfolger Frank-Walther Steinmeier und Guido Westerwelle haben zumindest diese Rhetorik übernommen.

Bundesaußenminister Fischer, ein überzeugter Anhänger der Westintegration, hatte Recht und Unrecht zugleich. Recht insofern, als er die europäische Integration und die sicherheitspolitische Bündnisfähigkeit nicht in Frage stellte. Doch haben sich die regionalen europäischen Organisationen und die NATO seit dem Ende des Kalten Krieges selbst verändert und damit im Einklang mit den Partnerländern die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands. Mit dem Einverständnis Deutschlands verwandelte sich beispielsweise das atlantische Bündnis von einem reinen Verteidigungsbündnis zu einer flexiblen internationalen Organisation, die heutzutage außerhalb des Bündnisgebietes militärisch eingreifen kann. Die humanitäre Intervention der NATO im Kosovo vollzog sich sogar ohne ausdrückliches UNO-Mandat. In Bosnien und im Kosovo waren in den 1990ern circa 8.000 Soldaten der Bundeswehr stationiert. Die Einsätze in Kambodscha, Somalia und Ost-Timor im selben Jahrzehnt wären ebenfalls noch vor 15 Jahren undenkbar gewesen. Selbst der von Bundeskanzler

Lateinamerika oder große internationale Konzerne wie British Petrol (BP).

¹² Zur Rolle von NGOs siehe Ahmed, Shamima/Potter, David M., NGOs in International Politics, CT, Kumarian Press, Inc., West Hartford 2007

Schröder (1998-2005) abgelehnte zweite Irak-Krieg¹³, der auf einer sogenannten, von US-Präsident George W. Bush initiierten „Chemielüge“¹⁴ basierte, hielt die Bundesregierung nicht davon ab, außerhalb der Entsendung von Streitkräften jede erdenkliche logistische Hilfe zu liefern (Geheimdienstinformationen, Bereitstellung von zusätzlichen Stützpunkten auf dem Territorium Deutschlands, Zusammenarbeit der Geheimdienste). Heute befinden sich mehr als 7.500 deutsche Soldaten weltweit im Einsatz.¹⁵

Desweiteren gab man seit dem Beginn des Afghanistan-Krieges bzw. der Operation „Enduring-Freedom“ im Jahre 2001 circa 17 Milliarden Euro aus.¹⁶ Ein nahezu ungeheurer Vorgang, wenn man bedenkt, dass von 1978-1983 Millionen Deutsche gegen den Natodoppelbeschluss auf die Straße gingen, um gegen sowjetische und us-amerikanische Mittelstreckenraketen (Cruise Missiles, Pershing, SS 20) zu demonstrieren.

Indessen wird nirgendwo der Wandel der deutschen Außenpolitik besser sichtbar als bei den Rüstungsexporten in andere Staaten. Trotz eines Verhaltenskodexes, keine Rüstungsexportgüter in Spannungsgebiete zu liefern, stieg die Bundesrepublik unter der rot-grünen Bundesregierung zum drittgrößten Rüstungsexporteur der Welt auf.¹⁷ Dass Bundeskanzlerin Merkel dem Krisenstaat Angola im Juli 2011 bei ihrem Staatsbesuch zusagte, einige Patrouillenboote liefern zu wollen¹⁸, verdeutlicht zudem, dass man es heutzutage mit dem Verhaltenskodex nicht so ernst nimmt. Käme es in der Zukunft zu einer einheitlichen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, so hätte Deutschland neben seinem Nachbarn Frankreich die politische und finanzielle Hauptlast zu tragen und wäre gezwungen, noch mehr Ressourcen für die Außen- und Verteidigungspolitik bereitzustellen.

Der Bruch der deutschen Außenpolitik ist erheblich stärker als die Kontinuität. Die alte Außenpolitik der Bonner Republik gehört der Vergangenheit an. Die einzig stabile

¹³ Dettke, Dieter, Germany Says „No“: The Iraq War and the Future of German Foreign and Security Policy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009, S. 142-179

¹⁴ Der ehemalige US-Präsident George W. Bush rechtfertigte die Invasion des Iraks im Jahre 2003 mit dem Argument, dass Saddam Hussein ein Chemiewaffenarsenal angehäuft hätte und sein Land direkte Verbindungen zu Al Quaida pflege.

¹⁵ Für einen Überblick der Bundeswehrmissionen: <http://en.wikipedia.org/wiki/Bundeswehr>

¹⁶ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,789640,00.html>

¹⁷ http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/03/global_arms_exports

¹⁸ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15233133,00.html>

Komponente der Berliner Republik blieb bis zur Regierung Merkel/Westerwelle (seit 2009) die Bündnisfähigkeit. Doch diese hat unter der heutigen schwarz-gelben Koalition gleichfalls einen herben Dämpfer erlitten. Das Verhalten der Bundesregierung unter Federführung von Außenminister Guido Westerwelle in der Libyenkrise – vor allem die Abstimmung über die Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat - löste bei den Nato-Verbündeten mehr als Kopfschütteln aus. Zum ersten Mal in der Geschichte der modernen Bundesrepublik enthielt man sich zusammen mit Russland und China der Stimme, gegen die positiven Voten der Nato-Partner. Ob dieses Verhalten ein einmaliger Vorgang bleibt oder den Beginn einer partiellen Isolationspolitik einleitet, ist heutzutage noch schwer abzuschätzen.

Fazit

Systemische Faktoren (von der Bipolarität zur Multipolarität, Veränderung und Neuschaffung internationaler Institutionen, Änderung des Machtgefüges bzw. Machtzuwachs nach der Vereinigung Deutschlands) veränderten stärker die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland als die konstruktivistische Rollentheorie von Kultur und Zivilmacht, wie sie vor 1989/90 betont und praktiziert wurde. Im Gegenteil: mit dem konstruktivistischen Ansatz lässt sich nur die Kontinuität der Außenpolitik erklären. Als ökonomisch stärkster souveräner Staat auf dem europäischen Kontinent, werden zukünftige Bundesregierungen peu à peu ihre internationale Zurückhaltung aufgeben sowie eine mehr interessengeleitete Außenpolitik betreiben, die je nach Themenfeld höchstwahrscheinlich auch Alleingänge und Isolationismus nicht ausschließt. Die „neue deutsche Außenpolitik“ würde im umgekehrten Schluß wiederum zu Gegenallianzen führen, um ein aus dem Ruder geratenes europäisches Mächtegleichgewicht auszubalancieren.

Je schneller der Wandel von den verantwortlichen Handlungsträgern in Regierung und Opposition begriffen wird, desto effektiver lassen sich neue Weichenstellungen vornehmen. Höchstwahrscheinlich braucht das Land trotz verstrichener 21 Jahre seit der Vereinigung eine große Generaldebatte über die Zukunft der deutschen Außenpolitik, die auch die Wissenschaft einbeziehen sollte.

Eine derartige Erkenntnis kann auf die Außenpolitik anderer Staaten ebenfalls angewandt werden. Man denke nur an das problematische Verhältnis bzw. die

konfliktiven Machtverschiebungen zwischen den USA und China oder die neue Rolle Brasiliens in Lateinamerika: Systemische Effekte, Macht und Polarität verändern das internationale System im Gegensatz zu Normen, Kultur und Rollenidentitäten stärker. Nein, man kann durchaus noch weiter gehen: Systemische Effekte, Macht und Polarität bestimmen darüber, ob Normen, Kulturen und Rollenidentitäten sich verändern oder nicht.