

Manfred Mols

Die internationale Qualifikation der außenpolitischen Elite Deutschlands

Ein Kommentar zu Hartmut Elsenhans

Die Grundaussage von Elsenhans ist klar und ich stimme ihr zu: Deutschland lebt in einer neuen weltpolitischen Rolle, aber es fehlt das qualifizierte Personal, sie auszufüllen. Er begründet sein Urteil in insgesamt sechs Schritten, die von der mangelnden Prinzipienfestigkeit der Gestalter von Außenpolitik bis zur Nachzüglerrolle der Deutschen in der internationalen Politik reichen.

Die Einzelbegründungen von Elsenhans sind weitgehend nachvollziehbar, zumal er auf jenen sozialwissenschaftlichen Jargon unserer Jahrzehnte verzichtet, der erhebliche Teile unseres gemeinsamen Faches Politikwissenschaft unfähig zur Realaussage, also buchstäblich sprachlos, gemacht hat. Sein unter dem Rubrum „Streitplatz“ erschienener kurzer Essay ist aber mit genau den Schwierigkeiten konfrontiert, denen auch ich mich in meinem Kommentar ausgesetzt sehe: Man müßte zur besseren Erhärtung von Einzelaussagen entweder über größere Sätze empirischen Materials (insbesondere über Befragungs- und Ausbildungsdaten) verfügen. Oder - und diesen Weg geht Elsenhans - man rekurriert auf historische Entwicklungslagen für die deutsche Außenpolitik bzw. die deutschen internationalen Orientierungen überhaupt, wobei dann allerdings die Gefahr besteht, historische Situationen in ihren gleichsam systemlogischen Ausprägungen zu interpretieren - was bei Elsenhans auf eine historische Kapitalismus-Kritik hinausläuft. Eine dritte vertretbare Alternative im Herangehen an die Problematik, die ich hier bevorzuge, sind Erfahrungs- und Plausibilitätsargumente aus mehr als dreißigjährigen Begegnungen mit der deutschen außenpolitischen Elite in der Bundesrepublik selbst, in beiden Americas und in Asien. Mein Elitebegriff ist fast schon konservativ: Mit vielen zeitgenössischen Soziologen halte ich die Unterteilung der Eliten in Werte-, Funktions- und Machteliten für sinnvoll, deren Aufgaben in unterschiedlichem Maße in außenpolitisch-internationalen Bereichen vor allem von Politikern und Diplomaten, von Managern aus der Wirtschaft und von Wissenschaftlern wahrgenommen werden. Über alle drei Elitegruppen wird daher zu sprechen sein.

Mein Geschichtsbild ist dem von Elsenhans ähnlich, wenn auch nicht völlig identisch. Ich werde mich daher mit einigen ergänzenden, an einigen Stellen auch andere Akzente setzenden Bemerkungen begnügen.

Unzweifelhaft hat die Geschichte, insbesondere die der Neuzeit und hier vor allem die des 18. und 19. Jahrhunderts, die ja konstitutiv für die Formierung der meisten Nationalstaaten war, nicht eine deutsche Vertrautheit mit Fragen und Problemen begünstigt, die unmittelbar über europäische Nachbarschaftsverhältnisse hinausgingen. Dies zu bedauern schließt die Chance nicht aus, das negative historische Legat so zu korrigieren, daß es an Gewicht verliert. Zugegeben: Die beiden Großversuche im 20. Jahrhundert, doch noch in gleichsam eruptivem Maße aktiver Mitspieler auf der weltpolitischen Bühne zu werden, sind kläglich gescheitert - auch deshalb, weil sie mindestens im zweiten Falle verbrecherisch konzipiert waren. Das Scheitern hat nicht nur mit Wilhelminischem und Hitlerschem Größenwahn zu tun, auch nicht primär mit der „Mystik der Solidarität einer ethnisch konstituierten Nation“ (Elsenhans, S. 123), sondern mit der mangelnden Internationalität im Denken jener Gruppen der deutschen Elite, die, in welcher Form auch immer, außenpolitische Verantwortlichkeit trugen. Mir fallen zu diesem Defizit, teils in Übereinstimmung mit Elsenhans, teils in Ergänzung zu ihm, ebenfalls sechs Gesichtspunkte auf.

1. Die auf Außenpolitik und Internationalität ausgerichtete Ausbildung der deutschen Elite war und ist vormodern. Im Auswärtigen Dienst überwog seit Generationen und überwiegt indirekt noch immer der Primat der Juristen. Dies ist eine für bestimmte internationale Fragen, z.B. solche völkerrechtlicher Natur, unverzichtbare Gruppe. Als Basis der Diplomatie ist sie deshalb nur begrenzt geeignet, weil ihre Ausbildungsmaximen korrektes Verwaltungshandeln und Justiziabilität überhaupt sind. Wenngleich deutlich betont werden soll, daß wir im Auswärtigen Dienst zahlreiche qualifizierte Diplomaten hatten und haben, die aus der juristischen Ausbildung kamen bzw. kommen, stößt man gleichwohl geradezu ärgerlich häufig auf eine schlichte Inspektorenmentalität, die primär auf reibungslose Korrektheit achten läßt, vor allem mit Blick auf die eigene Behörde in Bonn bzw. jetzt in Berlin. Vielen dieser Diplomaten fällt es zugleich schwer, sich in fremde Situationen ohne das oft auch zur Schau gestellte Gefühl der eigenen Überlegenheit hineinzudenken, weil sie eine historisch-kulturell abgesicherte Empathie nie gelernt haben, so daß Elsenhans zu Recht schreibt: „Es mangelt der deutschen Politik die Akzeptanz des Andersartigen als gleichberechtigte Verhaltensform.“ (S. 125). Überhaupt: Alternativen und konkurrierende Vorstellungen über internationale Situationen und Problemlösungen sind kaum gefragt.

2. Ganz auf dieser Linie liegen die gegenwärtig ablaufenden Versuche, im Namen von nur betriebswirtschaftlich und nicht von der Sache her begründbaren Einsparungsstrategien Forschungskapazitäten zu reduzieren oder zusammenzufassen und zu zentralisieren. Dabei wird völlig außer acht gelassen, daß wissenschaftliche Impulse - nicht zuletzt die notwendigen Beratungsimpulse - in den internationalen Aktionsfeldern noch mehr als anderswo aus der Pluralität von Argumenten und Positionen kommen, die naturgemäß eine gestreute Menge von Institutionen und Einrichtungen zur unverzichtbaren Voraussetzung hat. Straffungen des wissenschaftlichen „outputs“ bergen immer die Gefahr, daß sich Wissenschaft der sach-

fremden Logik wünschbarer Effektivität von Verwaltungshandeln oder der kalkulationsmäßigen Produktionsoptimierung von Industriewaren unterzuordnen hat - was ihre denkbar sachfremdeste Entfaltung und Nutzung bedeutet. Auch die teilweise drastischen Reduktionen in den Aktivitäten auswärtiger Kulturpolitik stehen mit der internationalen Einbindung Deutschlands in deutlichem Konflikt. An diese Stelle gehört auch ein ernster Satz zur aktuellen Hochschulpolitik: Curricula, Prüfungsordnungen, Stellenplanungen und Stellenverteilungen bevorzugen methodisch-methodologisch und theoretisch ausgerichtete Arbeitsschwerpunkte. Auslandswissenschaften haben es schwer in einem der modernsten Industriestaaten der Erde, der wie wenige seiner Nachbarn auf eine weltweite und differenzierte Verflechtung mit dem Ausland angewiesen ist. Ihr Anliegen besteht darin, historische Erfahrungen für die Gegenwart aufzubereiten und zu versuchen, den immer schwierigen Spagat zwischen (kultur-)hermeneutischen und handlungsorientierten Denkweisen zu bewältigen und entsprechendes Wissen bzw. korrespondierende Mentalitäten aufzubauen. Die Schließung vieler Goethe-Institute läßt den Schluß nicht zu, daß allein der kulturpolitische deutsche Föderalismus Ursache internationaler Kurzsichtigkeit ist. Der Virus der Provinzialität sitzt sicher tief in den meisten unserer Universitäten selbst, in vielen Kultusministerien und in den Landtagen, von deren Gunst ja die finanziellen Ausstattungen abhängen. Aber er ist auch auf der Bundesebene zu finden, wo man ein sachkundiges und verständnisvolles Engagement für das eigene kulturpolitische Engagement in den internationalen Bereichen erwarten müßte und wo man auslandswissenschaftlichen Sachverstand nur sporadisch zu nutzen weiß.

3. Belastend bleibt in diesen Zusammenhängen zweifellos die ererbte Konzentration auf europäisches Denken und Europa als Lebensraum. Nicht selten macht das außenpolitische Denken deutscher Eliten schlicht an den deutschen Grenzen halt. Dies hängt historisch vor allem mit der Generationen dauernden Arrondierungspolitik erst Preußens und dann des Deutschen Reiches zusammen - was auch Elsenhans betont. Des weiteren mit dem Bemühen, als „verspätete Nation“ (Plessner) Gleichberechtigung in einem Kreise bereits etablierter Nachbarn zu finden. Aber auch die Unsicherheiten gegenüber überseeischen Welten, die man in ihren Handlungspotentialen nicht einschätzen konnte, sind dazu zu zählen. Hier ist eine Vorsicht und Zurückhaltung entstanden, die sich bis heute auch in den deutschen Universitäten widerspiegelt. Es ist dort ungleich leichter, sogenannte „klassische“ Indologie, Sinologie, Japanologie oder Altamerikanistik zu studieren, als sich ausreichend mit der asiatischen oder lateinamerikanischen Gegenwart zu beschäftigen. Das gleiche gilt *mutatis mutandis* für den arabischen Raum, Schwarzafrika oder den euroasiatisch-islamischen Gürtel in Nahost, Mittelasien und Nordafrika. In solchen Kontexten sachfremder Effektivität und klar erkennbaren Berührungängsten muß notgedrungen eine Weltsicht aufkommen, in der Globalisierung mit computergestützter und ökonomisch abgesicherter Standortsicherung gleichgesetzt wird. Daß in Deutschland wirtschaftswissenschaftliche und auf technologische Segmente ausgerichtete Fachschulen und Trainingszentren den Namen Universität erhalten, be-

zeugt ein Stück Geistesverwirrung der Verantwortlichen - oder sollte man besser schreiben: der Unverantwortlichen? Man kann hier nur noch auf Heilung hoffen - irgendwann! Vielleicht setzt sie ein, wenn man begreift, daß die berühmtesten *business schools* der Vereinigten Staaten feste Bestandteile breit angelegter Spitzenuniversitäten sind.

4. Geradezu lähmend ist die spürbare und immer noch anwachsende Ökonomisierung des außenpolitischen Denkens. Wir leben in einem Staat, in welchem sich die Wirtschaftselite immer mehr als sie „eigentliche Elite des Landes“ (Michael Hartmann) geriert und gerade wegen dieser Selbstzuweisung eine verbreitete Anerkennung findet. „Die Politiker werden nur noch als Erfüllungsgehilfen in einem gesellschaftlichen Prozeß gesehen, der im Wesentlichen von den Spitzenvertretern der Wirtschaft gemanagt wird und ihrer Meinung nach durch die ‚Globalisierung‘ auch völlig alternativlos geworden ist.“¹ In Wirklichkeit haben die meisten Wirtschaftsvertreter einen reduzierten Begriff von Globalisierung und leben am gegenwärtigen historischen Prozeß des Globus tumb-souverän vorbei. Die neoliberalen Deregulierungen unserer Zeit begünstigen die Interessen eines begrenzten Kreises von Steuerungsmanagern, haben aber mit einer vertretbaren Ordnungspolitik wenig oder gar nichts zu tun. Schon in jeder Berufsschule wird die Auffassung gelehrt, daß Wirtschaften primär mit der Verteilung knapper Güter zu tun habe. Eine wirtschaftliche Führungsgruppe würde erst wieder das Prädikat Elite verdienen, wenn sie daraus buchstäblich Konsequenzen planetarischer Mitverantwortung zöge und diese Veränderungen nicht abermals als unreflektierte Wahrheitsverkündung, sondern als Beitrag zur Problemlösung per Dialog in die Politik und in die Wissenschaft einbrächte.

5. Elsenhans weist zu Recht darauf hin, die traditionelle Schwäche der deutschen Außenpolitik bestehe darin, daß der deutschen Politik „die Tradition der Bildung von transnationalen Koalitionen unter eigener Führung fehlt“ (S. 126). Dies habe unter anderem dazu geführt, daß man weder mit dazugehörigen gesellschaftlichen Projekten umgehen könne noch mit der Erkenntnis der Notwendigkeit von „stabilen hierarchischen Zusammenschlüssen“ im internationalen System. Die Konzentration von Außenpolitik auf inter-gouvernementale Prozesse seitens derer, die für Außenpolitik besonders verantwortlich zeichnen, ist keine deutsche Schwäche allein, sondern wird weltweit von Analytikern internationaler Beziehungen kritisch gesehen. Ein besseres Zusammenspiel mit wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und den Medien verhafteten Eliten könnte für Auflockerungen sorgen. Die Erfahrungen des „informellen Weltreichs“, von denen etwa das Vereinigte Königreich immer noch zehrt und die auf Institutionen wie „Wilton Park“ oder durch die Publikationen von Chatham House in London plastisch und mit global gestreuten Themen zum Ausdruck kommen, lassen sich in einer im historischen Erlebnishorizont begrenzter ent-

¹ Michael Hartmann, Aus gutem Stall. Das Elitenbewußtsein der deutschen Spitzenmanager, in: Kursbuch 139 („Die neuen Eliten“), Berlin 2000, S. 98.

standenen politisch-internationalen Kultur nicht einfach *per imitationem* herstellen. Es gilt dies noch mehr für die imperiale Welterfahrung der USA im 20. Jahrhundert, deren differenzierte und extrem breite Machtbasis genauso wenig von den Deutschen erreicht werden könnte wie ein ungleich unverkrampfter ansetzendes geostrategisches Denken. Die US-Außenpolitik war aber nie nur ein Produkt von State Department, Weißem Haus, Nationalem Sicherheitsrat und Pentagon; und entgegen landläufigen Vorstellungen war sie nur in seltenen Situationen abhängige Variable von US-Wirtschaftsinteressen. Die Briten haben mit einer intellektuellen Beweglichkeit gearbeitet, die die Deutschen nur in Ausnahmefällen aufbrachten: In Oxford oder Cambridge „classics“ studiert zu haben, galt seit Generationen wegen des intensiven Trainings in intellektuellen Fragen als optimale Ausbildung in Diplomatie und Verwaltung. Die Deutschen sind - wie oben schon bemerkt - den legalistisch-administrativen Weg gegangen und haben dabei ungleich seltener über die eigenen Grenzen geschaut. Die Nordamerikaner arbeiten mit jenem „Kreislauf der Eliten“, den C. Wright Mills uns und vor allem seinen Landsleuten beschrieben hat - etwas, das in Deutschland, wo man in Laufbahnen erstarrt, so gut wie undenkbar ist.

6. Verallgemeinert bedeutet dies für unsere Thematik: Es fehlt den deutschen außenpolitischen Eliten - und zwar gleichgültig, ob man sie Politik und Diplomatie, Wirtschaft oder Wissenschaft zurechnen mag - ein gesundes Maß historischer Selbstsicherheit, was die Fähigkeit einschließen müßte, auch „widersprüchliche Prinzipien“ mit einiger „Bindungswirksamkeit“ durchzuhalten und dabei im Bewußtsein der Seriosität eines prinzipiell universalisierbaren eigenen Modells aufzutreten (vgl. Elsenhans, S. 121 und 125). Natürlich haben sich die Deutschen einiges eingebildet auf ihre soziale Marktwirtschaft, auf das Modell Deutschland, auf den ‚rheinischen Kapitalismus‘. Es geschah dies immer unter dem Vorbehalt einer stillschweigend anzuerkennenden moralischen Statusdifferenz mit den westlichen Führungsmächten USA, Großbritannien und Frankreich. Anders läßt sich der Rangabstieg Deutschlands in Brüssel kaum erklären; auch nicht die begrenzten Effekte deutscher Personalpolitik in internationalen Organisationen. Die zeitweilig größte Exportmacht der Welt - deren außenwirtschaftliche und technologische Leistungen immer noch einen von ganz wenigen anderen Ländern erreichten Weltrang haben - stand auch hier neuen Rollen hilflos gegenüber. Es bringt nichts, solchen Argumenten die deutsche Schuldfrage entgegenzuhalten. Wir weichen dem Geschehenen und Unverzeihbaren nicht aus, wenn wir der Verpflichtung sachgerechter und verantwortlicher nachgehen wollen, uns international anders und mündiger zu bewegen.

Gibt es nur Klage und kein Fazit? Menschliche Verhältnisse sind von Menschen gemacht und können von Menschen verbessert werden. Eine bewußte Zukunftsgestaltung kann die ebenso bewußte Korrektur einer Geschichte sein, die in sich selbst ‚gelaufen‘ ist und nur noch interpretiert werden kann. Eine solche bewußte Zukunftsgestaltung in der Elitenfrage sollte beinhalten: eine veränderte Personalrekrutierung,

eine Rückbesinnung auf den Universalismus von Universität - und nicht die immer mehr schleichende Hinwendung der Universitäten in Schulungsgänge von Fach-(hoch)schulen -, ein Aufbrechen der Laufbahnsysteme, vielleicht auch ein wenig mehr Lektüre wenigstens von Müller-Armack, der verhältnismäßig einleuchtend gezeigt hat, daß Ordnungspolitik ungleich mehr ist als betriebswirtschaftliches Kosten-Nutzen-Denken, und der Verzicht auf historische Selbstbemitleidung. Dazu gehören auch Erziehungsprogramme und eine Elitesozialisation jenseits von Statusabschottungen und expertokratischer Trivialität; eine zu sozialisierende neue *certitudo sui* (Michael Hartmann) nicht für „die Globalisierung“, sondern für globale Zusammenhänge. Für eine solche Elite ist dann Empathie, auch internationale Empathie, ein Wert an sich. Dies könnten die einzuschlagenden Strategien sein. Dazu muß auch die ausdrücklich politisch gewollte, sich im Erziehungswesen niederschlagende und öffentlich akzeptierte Anerkennung der Unverzichtbarkeit von Eliten gehören - so sehr dies auch denen weh tut, die längst der verbreiteten Gleichmachungsphilosophie unseres Gemeinwesens und seiner Normen und Institutionen so verfallen sind, daß die Blockierung von Reformen zu ihrer Lieblingsaufgabe geworden ist.

Um noch einmal zur Geschichte zurückzukommen. Man kann sie definitiv nicht ändern. Man könnte aber aus ihr lernen - was freilich im Leben der Individuen wie der Gruppen selten protokolliert werden kann!. Elsenhans nennt als wesentlichen Grund für die beiden großen deutschen Niederlagen im abgelaufenen Jahrhundert, „daß keine außereuropäischen abstützenden Mächte gefunden werden konnten“ (S. 127). Das ist korrekt und sicher eine Konsequenz eklatanten außenpolitischen Fehlverhaltens. Ob es angesichts des deutschen Größenwahns wünschenswert gewesen wäre, über solche Koalitionen zu verfügen, mag eine Frage weiterer Lesart sein. Ich habe an anderer Stelle dem Thema einen Akzent gegeben, der durchaus in diesen kommentierenden Kommentar paßt: „Die beiden großen Weltkatastrophen in diesem Jahrhundert², an denen das deutsche Reich maßgeblich beteiligt war, konnten sich auch deshalb ereignen, weil auf deutscher Seite die außenpolitisch relevanten Eliten und ihre Führungsspitzen verhältnismäßig schlichte, partiell falsche und oft durch wenig Detailkenntnisse genährte Eindrücke von der internationalen Welt hatten.“³

Vor uns steht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine dritte Katastrophe, sondern ein Berg mangelnden internationalen Vermögens. Man muß an die Arbeit gehen, ihn abzuräumen.

² „...dieses Jahrhundert...“ bezieht sich auf das Veröffentlichungsdatum im Jahre 1998.

³ Manfred Mols, Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Wolf-Dieter Eberwein und Karl Kaiser, Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 253.