

Thomas Jäger

## Unipolarität und Gegenmachtbildung

### Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik

Mit dem Irakkrieg wurde ein deutsches Charakteristikum in Frage gestellt. Die Orientierung an Modellen strikt ziviler Konfliktprävention und die Konzentration von wissenschaftlichen Analysen auf Überbauphänomene kennzeichneten nicht nur die vorherrschende Richtung der deutschen Politikwissenschaft, sondern seit 1998 auch die Gesamtkonzeption der deutschen Außenpolitik. Grundlegend multilateral ausgerichtet und in Systeme kollektiver Sicherheit integriert, sollte diese mit dafür Sorge tragen, dass in Europa und der Welt Krisen verhindert und – wo dies mißlang – zivil bearbeitet werden sollten. Die Wahl einer von konkreten Interessen weitgehend entblößten Strategie schien in einem historischen Moment möglich, in dem festgestellt werden konnte: „Eine Gefährdung deutschen Territoriums durch konventionelle Streitkräfte gibt es derzeit und auf absehbare Zeit nicht.“ (Verteidigungspolitische Richtlinien 2003, 4) Mit dem Irakkrieg hat sich diese Lage geändert, wobei die Ursachen dieses Wandels in der amerikanischen Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 wurzeln. Am 12. September 2001 beriet das *Defense Policy Board*, ein Beratungsorgan des Pentagon, dem auch Mitglieder des *State Department* angehören, über die politischen Strategien, mittels deren dieser „Angriff auf Amerika“ beantwortet werden sollte. Dabei trafen sich ganz unterschiedliche Interessen:

Der Präsident, mit angezweifelter Legitimität aus der Wahl hervorgegangen, hatte sehr schlechte Kompetenzwerte in der öffentlichen Meinung und wurde seit Amtsantritt im Bevölkerungsdurchschnitt immer schwächer beurteilt. Der 11. September würde seine Präsidentschaft prägen und seine Reaktion über die Beurteilung an Führungsfähigkeit entscheiden. Eine Gruppe Konservativer um Cheney und Rumsfeld beabsichtigten, die US-amerikanische Überlegenheit zu demonstrieren, den militärischen Um- und Ausbau der Streitkräfte voranzutreiben und das unipolare Moment zu bewahren. Die Neokonservativen um Wolfowitz und Perle trieben die Strategiediskussion an den Punkt, an dem sie ihre (zuvor publizierten) Vorstellungen einer militärisch abgestützten Reorganisation des Nahen und Mittleren Ostens einbringen konnten.

Diese drei unterschiedlichen Interessen ließen sich zu der im Frühjahr 2003 umgesetzten Irakpolitik verbinden (Szukala/Jäger 2003). Diese Politik widersprach nicht nur dem erklärten Konzept der Bundesregierung zum Umgang mit internationalen Konflikten (Gesamtkonzept 2002), sondern berücksichtigte da-

rüber hinaus deren Bedenken in keiner Weise. Der stellvertretende US-Verteidigungsminister Wolfowitz habe Bundesaußenminister Fischer erläutert, wie seiner Meinung nach die Antwort auf den internationalen Terrorismus auszusehen habe. Fischer charakterisierte dies als „Serie von Abrüstungskriegen“, über die es bis heute zu keinem echten transatlantischen Dialog gekommen sei (Der Spiegel, 24.3.2003). Dies wurde als um so gravierender angesehen, als das Auswärtige Amt den Mittleren Osten zu einem „Teil der europäischen Sicherheit“ erklärte (Fischer in: Die Zeit, Nr. 20/2003).

Dieser Mangel an Möglichkeit, die eigene Position in die „gemeinsame transatlantische Strategie“ einzubringen, war der Anlaß für einen Konzeptionswechsel in der deutschen Außenpolitik, der 2002/03 erstmals umgesetzt wurde. Als tiefere Ursache für die Unfähigkeit, der eigenen Position in Washington Gehör zu verschaffen, wurde im Auswärtigen Amt die zu spät begonnene strategische Diskussion der Europäer bezeichnet, und Bundeskanzler Schröder forderte, dass die Mechanismen der Durchsetzung deutscher Politik deutlich verbessert werden müssten (Regierungserklärung am 3.4.2003). Der Bundesaußenminister bestritt zudem, dass in einer stabilen Weltordnung „das nationale Interesse der mächtigsten Macht das Definitionskriterium für den Einsatz der militärischen Potenz dieses Landes“ sein könne (Der Spiegel, 24.3.2003), und Bundeskanzler Schröder stellte wiederholt fest: „Deutschland hat immer, zusammen mit anderen Partnern darauf hingewiesen, dass unsere Vorstellung von der Welt keine unipolare ist, sondern eine multipolare“ (Der Spiegel, 19.4.2003).

Aus der neuen Erfahrung, dass die USA in Regionen unilateral militärisch handeln (und in Zukunft zu handeln beabsichtigen), in denen wichtige europäische Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen betroffen sind, entstand eine Politik der Gegenmachtbildung. Im Irakkrieg mußte sich diese, mangels anderer Fähigkeiten, darauf beschränken, den USA die Legitimation des Feldzugs durch die UNO zu verweigern und die US-Regierung in einen Wettbewerb um die öffentliche Zustimmung in den USA zu zwingen (Szukala 2003).

Inwieweit die nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 die neue US-amerikanische Sicherheitsdoktrin darstellt oder auf die Präsidentschaft George W. Bushs beschränkt bleibt, ist bisher nicht abzusehen. Schon früher sahen es Regierungen der USA als ihr Recht und als legitim an, militärische Macht gegen undemokratische Staaten anzuwenden (Tucker 1985). Unter den besonderen Bedingungen nach 1989 wird aber nun postuliert: „Es ist die Zeit gekommen, wieder die wesentliche Rolle amerikanischer Militärmacht zu betonen.“ (Sicherheitsstrategie 2002, 39) Gleichzeitig heißt es: „Die Vereinigten Staaten haben sich seit langem die Option auf präemptive Handlungen offen gehalten, um einer hinreichenden Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit begegnen zu können. Je größer die Bedrohung, desto größer das durch Untätigkeit entstehende Risiko – und desto zwingender das Argument für antizipatorische Selbstverteidigung, selbst wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird.“ (Ebd., 23)

Sofern deutsche Interessen betroffen sind, hat sich dadurch der externe Druck auf die deutsche Außenpolitik drastisch erhöht. Das bisherige Credo, transatlantische Ordnungspolitik multilateral abzustimmen, ist zu einem Bekenntnis geworden, das von der Zustimmung der US-Regierung abhängig ist. Man kann diese multilaterale Abstimmung politisch weiterhin bevorzugen, wie der deutsche Botschafter in den USA Ischinger, (FAZ, 21.6.2003, 2), darf aber gleichzeitig die Vertretung deutscher Interessen nicht von der Zustimmung der USA abhängig machen, diese vertreten zu dürfen.

Denn es sind nicht multilaterale Institutionen, die politische Entscheidungen hervorbringen, sondern Staaten, die gemäß ihrer Fähigkeiten handeln. Das lässt sich für den Bereich der Sicherheit ebenso zeigen, wie für den der Ökonomie. Manchmal tun sie das innerhalb internationaler Institutionen. Kenneth Waltz hat für die derzeitige US-Regierung treffend festgestellt: *„Recent history richly illustrates the effects of unbalanced power. George W. Bush has often emphasized our readiness to consult other countries. In his lexicon consult has meant that we explain our policies and then implement them whether or not other countries like them.“* (Waltz 2002, 64) Wer die Möglichkeit zur Durchsetzung der eigenen deutschen Interessen nicht mit der Ausbildung eigener Handlungsfähigkeiten verbindet, macht diese von der Zustimmung der stärkeren Macht abhängig. Mitsprache gibt es dann nicht, sondern nur wirkungslose Opposition oder wirkungsloses Folgen. Wenn die USA wirklich auf dem Weg sind, mangels einschränkender Gegenmacht, eine imperialistische Weltmacht zu werden, kann die Durchsetzung der Interessen kleinerer Staaten in multilateralen Institutionen nur dann gelingen, wenn diese mit der Vormacht kompatibel sind und nicht durchgesetzt werden müssen.

Seit die US-Außenpolitik nach dem 11. September 2001 einen Strategiewechsel vollzogen hat, bestehen zwischen den demokratischen Staaten widerstrebende Interessen. Streitig ist, wie die Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen regelhaft legitimiert werden kann, und mit welchem Ziel und in welcher Weise die Weltordnung gestaltet werden soll. Dieser Weltordnungskonflikt der demokratischen Staaten kann nicht durch den Hinweis auf multilaterale Verfahren geheilt werden, sind die Prinzipien und Normen doch selbst streitig (Ruggie 1993). Die Veränderung der internationalen Ordnung zeitigt nun Effekte für die Sicherheit Deutschlands und Europas. Dabei ist es unzureichend, die Definition eigener Interessen mit dem Hinweis auf die Gefahr der Renationalisierung abzuwehren.

In Großbritannien und Frankreich werden die Interessen an der Ausbildung einer neuen Weltordnung deutlich formuliert. Sie stehen im Widerspruch zueinander, die Bundesrepublik neigt einmal der einen, einmal der anderen Seite zu. Die deutsch-französische Allianz gegen den Irakkrieg hatte zu einigen Vereinbarungen geführt, die in Berlin jedoch jetzt ohne besondere Dringlichkeit behandelt werden. Die Ausbildung deutscher Interessen ist hingegen ein tiefer rei-

chendes Problem. Aus historischen Gründen hat der Bundesaußenminister auf die europäische Definition deutscher Interessen hingewiesen (Fischer 1997). Er ist damit hinter der gaullistischen Position von Franz-Josef Strauß zurück geblieben (Strauß 1969), aber über die Aversion zur Definition von Interessen hinweg gegangen. Diese ist in Deutschland ebenso zu finden – wenn Interessen nur verwoben, verschränkt und versöhnt und eben nicht partikular und streitig definiert werden sollen –, wie die daraus folgende alleinige Orientierung an normativ-multilateralen Verfahren.

Ein Effekt ist schließlich, dass die mangelhafte Definition von Interessen dazu führt, dass das weltweite militärische Engagement Deutschlands politisch nicht begründet werden kann. Der Bundesverteidigungsminister hat dies angesichts des Afghanistan-Einsatzes mehrfach demonstriert und die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 bestätigen diesen politisch amorphen Kurs. Die Entscheidungsfindung für den Kongo-Einsatz und die kontroversen Interpretationen der neuen Sicherheitsstrategie der EU sind hierfür weitere Belege. Die Schwierigkeit resultiert deutscherseits daraus, dass die Orientierung am außenpolitischen Gesamtkonzept nicht mit dem Streben nach Multipolarität, das die unilaterale amerikanische Handlungsfähigkeit irgendwie einschränken soll, vereinbar ist. Ob es hierzu ausreicht, die US-Regierung in einen „Wettbewerb der Ideen“ zu zwingen, kann man zumindest bezweifeln. Wenn damit die Normen und Regeln der gesellschaftlichen Organisation gemeint sind, brauchen die USA den Wettbewerb auch nicht zu fürchten.

Auf diesem Feld aber wird über die Gestalt der internationalen Beziehungen der nächsten Jahre gar nicht entschieden. Deren Struktur ist derzeit militärisch unipolar und ökonomisch bipolar. Die multipolare Struktur ist eine Erwartung, die zukünftige Fähigkeiten Chinas, Indiens, Japans und Russlands einbezieht. Als Gegenpart zu den USA käme in nächster Zeit allein die Europäische Union in Frage, wenn sie nach einer organisatorischen Reform über ausreichende Abschreckungspotenziale verfügen würde und ihre ökonomische Macht einsetzen könnte. Diese organisatorischen Reformen sind derzeit nicht zu erwarten, weshalb nicht selten auch eine Koalition unter Führung Deutschlands thematisiert wird (Waltz 2002, 55) Wenn die Bundesrepublik eine auf Gegenmachtbildung ausgerichtete Außenpolitik anstrebt, kann sie entweder mit anderen Großmächten koalieren, wodurch deren konfrontative Ausrichtung offenkundig würde. Eine Koalition zwischen Frankreich, Deutschland und Rußland, die auf Dauer gestellt wäre, hätte diesen Effekt. Eine derartige Entwicklung wird seitens der deutschen Regierung gar nicht angestrebt. Dazu wird die Bedeutung der USA für die Stabilität der internationalen Ordnung zu hoch eingeschätzt. Welche Mittel der Machtprojektion aber kann die deutsche Regierung aufbringen, wenn sie für die nächste Zeit den Versuch unternehmen sollte, kooperative Gegenmachtbildung zu betreiben, ohne sich von der Zustimmung der US-Regierung zu multilateralen Verfahren abhängig zu machen?

Grundlegend notwendig scheint die Definition deutscher Interessen, um nach innen und außen begründen zu können, warum welche Mittel bereitgestellt und schließlich eingesetzt werden sollen. Dass die Bundesregierung Sorge über die mangelnde Bedrohungswahrnehmung in Deutschland äußert, ist Folge der ausbleibenden Interessendefinition. Sie ist die Grundlage für die anstehende transatlantische Auseinandersetzung über die zukünftige Weltordnung. Die Bundesregierung verfolgt europapolitisch gleichzeitig einen doppelten Kurs. Einerseits betont sie in außen- und sicherheitspolitischen Fragen stets die Bedeutung von Flexibilisierung und verstärkter Zusammenarbeit. Andererseits weiß sie um die Bedeutung einer einheitlichen europäischen Stimme gegenüber den USA. Dies ist aber kein transatlantisches Problem, sondern eines der europäischen Führungsmächte. Sollte die substanzielle Interessendefinition gelingen, wird der wichtigste europäische Verbündete der nächsten Jahre die US-amerikanische öffentliche Meinung sein. Ihr gegenüber politische Alternativen aufzuzeigen, um dadurch Einfluß auf die US-Regierung zu nehmen, scheint angesichts des Defizits funktionierender traditioneller diplomatischer Mittel allein politische Wirkung zu versprechen. Deshalb bestehen die zentralen Aufgaben für die deutsche Außenpolitik momentan darin, die eigenen Interessen zu definieren und in eine substantiierte Konzeption zu überführen, auf dieser Basis den Konflikt um die Ausrichtung der europäischen Außenpolitik zu führen und mittels *public diplomacy* Einfluss auf die Entscheidungen der US-Administration zu nehmen.

## Literatur

- Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika, September 2002.
- Fischer, Joschka: Von der Macht und ihrer Verantwortung, in: Andrei S. Markovits/Simon Reich: Das deutsche Dilemma, Berlin 1997, 7-16.
- Gesamtkonzept der Bundesregierung: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Auswärtiges Amt, 2002.
- Herterich, Frank: Krisenprävention in einer dynamischen Welt, Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Juli 2000.
- Ruggie, John Gerard: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: Ders. (ed.), Multilateralism Matters, New York 1993, 3-47.
- Strauß, Franz Josef: Herausforderung und Antwort. Ein Programm für Europa, Stuttgart-Degerloch 1969.
- Szukala, Andrea: Medien und öffentliche Meinung im Irak-Krieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24-25/2003, 25-34.
- Szukala, Andrea/Thomas Jäger: Die innenpolitische Steuerung der Irakpolitik in den Vereinigten Staaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 01/2003, 37-48.
- Tucker, Robert: Intervention and the Reagan Doctrin, New York 1985.

---

Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Mai 2003.

Waltz, Kenneth: Structural Realism after the Cold War, in: G. John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca 2002, 29-67.