

Hans J. Gießmann

Deutsche Außenpolitik sollte gescheite Friedenspolitik sein

„Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik“ verhiieß einst der Leitspruch der rot-grünen Koalition zum Amtsantritt der gemeinsamen Regierung im Jahre 1998. Sechs Jahre später ist das einst übergreifende Motto abhanden gekommen.¹ Die Bilanz deutscher Außenpolitik der vergangenen Jahre fällt vor dem Hintergrund der beiden vorsätzlichen Kriegsteilnahmen (Kosovo, Afghanistan) und der in einem Punkte ebenso vorsätzlichen Kriegsverweigerung (Irak) bestenfalls zwispältig aus. Stimmigkeit in der deutschen Außenpolitik vermag allenfalls zu erkennen, wer die jeweiligen Beweggründe der Regierung zur Entscheidung für oder gegen eine Kriegsbeteiligung mit strategischem Weitblick verwechselt. Die deutsche Außenpolitik der Gegenwart ist in der Tat Krisenpolitik, sie ist zumeist kurzfristig angelegt, teilweise kurzsichtig und wankelmütig, in mancher Hinsicht sogar unberechenbar. Dass eine Umkehr oder auch nur eine „Neuorientierung“ aus der Krise heraus möglich scheint, stützt sich allein auf den schmalen Grat der Hoffnung auf eine aufgeklärte Einsicht des Versagens bisheriger politischer Rezepte. Die Geschichte kennt freilich nur sehr wenige Beispiele gelungener „*lessons learned*“ und um so mehr Beispiele wiederkehrender Fehler. Die gegenwärtige innenpolitische Lähmung der Bundesrepublik Deutschland scheint darüber hinaus eher dem Prinzip des Durchwurstelns Vorschub zu leisten. Die Fokussierung auf Teilbereiche der Politik, um unbequemen Forderungen in anderen Bereichen auszuweichen, mag kurzfristig entlastend sein, sie bedeutet jedoch noch nicht eine gescheite Politik.

Dass die gegenwärtige Krise der Außenpolitik nicht allein ein deutsches Phänomen ist, sondern insgesamt den Zustand *westlicher* Außenpolitik beschreibt, kann dabei schon deshalb kaum beruhigen, weil sich die Bundesrepublik Deutschland als gewichtige Akteurin innerhalb der westlichen Gemeinschaft und in der Welt nicht aus ihrer eigenen Mithaftung für die schwierige Lage des Westens und für die Entwicklung der Welt stehlen kann.

* Prof. Dr. sc. Hans J. Gießmann, stellv. Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

¹ Es soll hier nur angemerkt werden, dass der Begriff „Frieden“ auch im Artikel des geschätzten Kollegen Hellmann von der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung gar nicht mehr auftaucht.

Eines steht allerdings ohne Zweifel fest: Eine knappe Generation nach Wiedererlangung der vollen Souveränität in deutscher Einheit ist die Schonfrist für die deutsche Außenpolitik abgelaufen. Die Probleme der deutschen Vereinigung taugen nicht mehr als Entschuldigung für Zurückhaltung. Einst zuweilen bequeme Zurückhaltung der Deutschen, wenn es darum ging, in schwierigen Entscheidungssituationen Farbe zu bekennen, wird nirgendwo mehr in der Welt verstanden, zumal nicht, seit die deutsche Außenpolitik ohne falsche Scham und in aller Offenheit auf der internationalen Bühne für sich den Anspruch auf eine ständige Mitsprache im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erhebt. Die Schwelle der Schonfrist wurde spätestens mit dem Kosovokrieg überschritten. Mehr noch von Bedeutung als die unmittelbare militärische Beteiligung war damals der im so genannten Fischer-Plan offen artikuliert normativ Anspruch künftiger deutscher Außenpolitik, kollektiver politischer Verantwortung für die Entwicklung auf dem Balkan Ziel und Richtung zu geben. Selbst die Regierung der USA schwenkte auf den Kurs der Bundesregierung ein und der Kanzler wie sein Außenminister sonnten sich sichtlich angesichts der schulterklopfenden Anerkennung durch Washington. Dass die Dinge nun einfacher würden, erwies sich als Trugschluss, denn die deutsche Außenpolitik hatte nicht nur den Mantel einer jahrelang zur Schau getragenen Bescheidenheit und Unauffälligkeit abgestreift, sondern in der damals noch vorhandenen kollektiven Deckung durch die NATO fast beiläufig mit dem Grundverständnis deutscher Nachkriegspolitik – nie wieder Krieg von deutschem Boden aus – gebrochen. Sich daran zu erinnern, rückt den jüngsten Streit um den Irakkrieg mit den USA in ein für die Bundesregierung unvorteilhaftes Licht, denn auch dem Krieg gegen Jugoslawien fehlte am Tag des Angriffsbeginns eine klare rechtliche Grundlage und die moralischen Beweggründe für die schweren Luftangriffe erscheinen rückblickend kaum stärker belastbar als jene, die später von der US-Regierung zur Entmachtung des Saddam-Regimes ins Feld geführt wurden. Insofern blieben im Kontext der vorherigen Kosovo-Entscheidung die Argumente der Bundesregierung gegen den Irakkrieg schwach, so berechtigt sie auch damals waren und heute auch noch sind. Politik, welche den Einsatz militärischer Gewalt nicht mehr nur als *Ultima Ratio* und in voller Übereinstimmung mit den im Völkerrecht kodifizierten Ausnahmen vom Gewaltverbot erachtet, sondern als legitimes Instrument zur weltweiten Gewährleistung auch von „nationaler“ Sicherheit betrachtet, setzt sich zwangsläufig dem Verdacht egoistisch interessengeleiteter Machtpolitik aus, wenn sie in vergleichbaren Entscheidungssituationen völlig unterschiedlich handelt. Der vorsätzliche Ausstieg aus der grundgesetzlichen Tradition des Kriegsverzichts hat insofern die unverminderte Glaubwürdigkeit einer auch weiterhin Kriegsverzicht propagierenden deutschen Außenpolitik ausgehöhlt.

Was manche wissenschaftliche Beobachter heute verharmlosend als „Normalisierung“ oder gar „Befreiung“ der deutschen Außenpolitik von den „Fesseln der Vergangenheit“ bewerten, wirft in Wahrheit die wichtigste grunde-

setzliche Lehre aus der nationalen Katastrophe der Deutschen im 20. Jahrhundert willentlich über Bord. Die Hoffnung auf mehr Gestaltungskraft und Einflussfähigkeit deutscher Außenpolitik allein durch Mitbestimmung im Konzert der Großen ist und bleibt dabei eine Fiktion. Sie ist im Übrigen provinziell beschränkt und knüpft zudem an Weltordnungsvorstellungen an, die von kaum jemandem noch als zukunftstauglich angesehen werden.

Deutschland hat in seiner langen Geschichte mit wechselnden Machtkartellen zumeist sehr schlechte Erfahrungen gemacht, ebenso wie natürlich seine Partner mit den von Deutschland dirigierten Machtkonzerten. Die vergangenen Jahre seit dem Ende des Kalten Krieges haben gezeigt, dass für die Deutschen trotz der inzwischen lange zurückliegenden Weltkriege und der nachgewiesenen Demokratietradition selbst in informellen Kartellen der Grat zwischen entgegen gebrachtem Vertrauen oder Misstrauen hinsichtlich einer aktiven Außen- und Sicherheitspolitik schmaler ist als für jeden anderen europäischen Staat, und dass jedes geringe Ausscheren in die eine oder andere Richtung jedenfalls sofort wiederkehrende Besorgnisse hervorruft, mögen diese im Einzelnen auch berechtigt sein oder lediglich in anderer Absicht kolportiert werden. Machtkartelle gründen nicht vornehmlich auf Recht, sondern auf Interessen. Sie laufen stets Gefahr, das Recht so auszulegen, wie es der Durchsetzung ihrer Interessen am ehesten dienlich scheint. Die Nachkriegsaußenpolitik der Bundesrepublik Deutschland war durch rechtliche Regeln beschränkt und vielleicht gerade dadurch auf Rechtskonformität bedacht, selbst wenn dies im Einzelfall mitunter als einseitiger Nachteil erschien. Ihre gesamten Bindungen in der Nachkriegsgeschichte waren auf fixe Rechtsgrundlagen gestützt, denen vor allem die Berufung auf die VN-Charta zueigen war. Sie ist mit diesen Bindungen gut gefahren, die Wiedererlangung der deutschen Einheit wäre ohne sie ein unerfüllter Traum geblieben. Hieran zu erinnern, mag für künftige Orientierungen nützlich sein, nicht zuletzt um fahrlässiges Handeln präventiv auszuschließen.

„Westbindung“ und „Integration“ galten gemeinhin als die beiden entscheidenden Schlüsselbegriffe zur Erklärung für die Erfolge der Bundesrepublik Deutschland beim Wiederaufbau nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Beide Begriffe allerdings nur auf mehr oder wenige freiwillige Selbstzähmung zurück zu führen, die nunmehr nach dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedererlangung der vollen Souveränität auf den Prüfstand gehörten, entlarvt sich als Mythos. Tatsächlich trifft zu, dass Westbindung und Integration, die Voraussetzungen für den Schutz der Freiheit in Westdeutschland, die Errichtung einer stabilen Demokratie und eine prosperierende Wirtschaft schufen. Unzutreffend jedoch ist die Annahme, dass diese An- und Einbindungen die Gestaltungsspielräume und Einflussfähigkeit der deutschen Außenpolitik trotz eingeschränkter Souveränität begrenzten. Westbindung und vor allem Integration boten für die deutsche Außenpolitik vielmehr einen doppelten Vorteil. Zum einen wurden überkommene Ängste vor einer Wiederholung deutscher Alleingänge vor allem

bei den Nachbarn nachhaltig abgebaut, zum anderen bot die Integration nicht nur die besten Rahmenbedingungen für ein friedliches Umfeld und den wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik, sondern zugleich auch die Chance, spezifische deutsche Interessen in kollektive Politik umzumünzen und dadurch deren Realisierungschancen deutlich zu erhöhen. Weder Integration noch Westbindung waren dabei Altruismen. Sie deshalb nur infrage zu stellen, weil der äußere Druck auf Zusammengehörigkeit und Interessenausgleich durch die Überwindung der deutschen Teilung und das Ende des Kalten Krieges in Europa entfallen ist, wäre mehr als nur ein fataler politischer Fehler. Beide Ereignisse haben nämlich nicht nur die Rahmenbedingungen verändert, sondern zugleich neue Chancen integrierter deutscher Politik eröffnet, deren Nutzung nicht der Beliebigkeit anheim zu stellen ist, ohne die Interessen der Deutschen an Frieden und Wohlstand zu gefährden.

Für die Bundesrepublik Deutschland reicht in einem zusammenwachsenden Europa die einst auf Verteidigung gegründete Idee der Westbindung nicht mehr aus. Mit der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Mitglieder und der NATO um sieben Mitglieder hat sich nicht nur die geografische Perspektive für das wieder ins geografische Zentrum Europas gerückte Deutschland gewandelt. Die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen, die Herausbildung konsolidierter pluralistischer Demokratien in Mittel- und Osteuropa, vor allem aber die entstandenen und künftig noch beschleunigt entstehenden Verflechtungen in Europa verleihen der traditionellen Westbindung (als Vorsorge gegen den Osten) eine völlig neue Qualität. Westbindung versteht sich heute nicht mehr *a priori* als Verankerung der Partner in einer transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft, deren Zusammenhalt sich vordergründig über das Vorhandensein einer gemeinsamen militärischen Bedrohung definiert, sondern über einen gemeinsamen Wertekanon der Demokratie, der Freiheit und der Rechtsstaatlichkeit in einem offenen geopolitischen Raum mit der Perspektive einer Friedensgemeinschaft. Dieser Raum schließt heute bereits mindestens die Staaten der Europäischen Union, tendenziell aber einen Raum ein, der selbst über die Teilnehmerstaaten der OSZE hinaus geht. Integration meint das Kerngebiet dieses Raumes, in dem durch vorsätzlichen Souveränitätstransfer neue strukturelle Voraussetzungen für eine staaten-gemeinsame und staatenübergreifende politische Gestaltung geschaffen werden.

Die Europäische Union hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten aus einer Wirtschaftsunion in eine weltweit anerkannte Friedensgemeinschaft verwandelt. Für das Binnenverhältnis der EU-Mitglieder untereinander sind Streitkräfte längst obsolet geworden. Die besondere Binnenlage der Bundesrepublik Deutschland in der Union verleiht den Deutschen zusätzlich ein historisch beispielloses Privileg. Sie bürdet ihr aber auch eine besondere Verantwortung für eine gescheite Nachbarschaftspolitik auf, denn für alle seine Nachbarn ist Deutschland wichtigster außenpolitischer Fixpunkt. Deutsche Außenpolitik erzielt insofern immer erhebliche Wirkung, unabhängig davon, für welche Richtung sie sich im

Einzelfall entscheidet. Die Gefahr einer Isolation ist dabei infolge der bestehenden engen Verflechtungen sehr viel geringer, als von manchen befürchtet, das Risiko einer Fragmentierung der Gemeinschaft jedoch nicht unerheblich, falls sich Deutschland für eine Politik ohne Rücksichtnahmen insbesondere auf seine großen Nachbarn Frankreich und Polen entschiede. Insofern ist in der sorgsamsten Pflege und im Ausbau der deutsch-französisch-polnischen Zusammenarbeit der Schlüssel für die dauerhafte Schubkraft der europäischen Integration zu verorten. Vor allem das deutsch-polnische Verhältnis verdiente deutlich größere Zuwendung. Es geht dabei nicht um ein Kondominium, das zu Recht von den anderen Partnern als Gefährdung der eigenen Interessen aufgefasst werden könnte. Es geht vielmehr um eine enge konzeptionelle Abstimmung, ohne die eine friedensmachtpolitische Wirkung Europas in der Welt nicht erreichbar wäre. Wie schwierig dies bleibt, ist angesichts der Ereignisse in den vergangenen Monaten kenntlich geworden.

Die jüngsten Auseinandersetzungen um die Legitimität des Krieges gegen den Irak zwischen Europa und den USA und innerhalb Europas haben nämlich einerseits deutlich gemacht, dass jenseits einer die bestehenden Interessenkonflikte überlagernden gemeinsamen Bedrohung künftig die Fähigkeit der Partner, stabile Interessenkongruenzen zu behaupten, über den Zusammenhalt der Gemeinschaft entscheiden. Andererseits haben sie aber auch klar werden lassen, dass selbst grundlegender Dissens in Einzelfragen den Zusammenhalt der Gemeinschaft als Ganzes nicht zwingend in Frage stellen muss, sofern die wichtigsten gemeinschaftlichen Interessen die Oberhand behalten. Exakt dieser Zusammenhang verdeutlicht die großen Spielräume wechselseitiger Einflussnahme und zugleich deren Grenzen. Gescheite Machtpolitik verwechselt das eine nicht mit dem anderen. Den Streit mit den USA über den Krieg prinzipiell auszutragen und dabei auch eine Krise der europäischen Institutionen zu riskieren, war richtig und nützlich, weil er – unabhängig von den einzelnen Motiven der Beteiligten – das Festhalten an Prinzipien einer demokratischen Rechtsgemeinschaft gegen das Recht des Stärkeren zu verteidigen suchte und zugleich die lange überfällige strategische Diskussion über eine gemeinschaftliche Plattform europäischer und euroatlantischer Sicherheitspolitik in Gang setzte. Strukturbildende Integrationsvorhaben innerhalb von Kleingruppen, z.B. in der Verteidigungspolitik, die zwar politisch durchaus sinnvoll sein können, um beispielgebend die Integration insgesamt zu befördern, erweisen sich jedoch in hohem Maße als kontraproduktiv, wenn sie andere Partner gezielt ausgrenzen oder gar deren Interessen mehr oder weniger vorsätzlich missachten. Beides hat die Bundesregierung im zurückliegenden Jahr mitverantwortet. Interessenkonflikte pragmatisch zu überbügeln oder mit einer Politik des „Schwamm drüber“ im Nachgang zu ignorieren, bliebe in jedem Fall der schlechteste Weg. Es geht folglich im ersten Schritt auch nicht so sehr darum, ob sich die Bundesrepublik Deutschland das Rollenverständnis einer Sozialisationsagentur politischer Transformation aneignet und die ihr zur

Verfügung stehende Macht und Ressourcen einsetzt, sondern darum, dass sie diese Form der Einflussnahme auf die Weltpolitik als zutiefst den eigenen Interessen entsprechenden Weg versteht und in einer Weise besonnen handelt, dass ihre Außenpolitik als unbedingt verlässlich, rechtskonform und zugleich prinzipienfest angesehen werden kann.

Welt

Trends

Zeitschrift für
internationale Politik und
vergleichende Studien

■ eine außenpolitische
Zeitschrift der
Berliner Republik

2004

42 ■ Europäische Außenpolitik

2003

41 ■ Transatlantische Perspektiven II

40 ■ Transatlantische Perspektiven

39 ■ Wohlfahrt und Demokratie

38 ■ Politisierung von Ethnizität

2002

37 ■ Vergelten, vergeben oder vergessen?

36 ■ Gender und Internationale Politik

35 ■ Krieg im 21. Jahrhundert

34 ■ EU-Osterweiterung im Endspurt?

Bestellungen beim
Universitätsverlag Potsdam
per Email unter
ubpub@rz.uni-potsdam.de

Preise

Einzelheft 12,- €

Abonnement

Jahresabo 40,- €

Jahresabo erm. 25,- €

www.welttrends.de