

Am 3. Oktober 2008 ist das vereinte Deutschland volljährig geworden. In diesen Wochen und Monaten erlebt der Rest der Welt, dass Deutschland außenpolitisch auch „erwachsen“ geworden ist. Staaten haben „nationale Interessen“, und die wollen sie auch verwirklichen. Von Washington über London, Paris und Moskau bis nach Peking ist die Botschaft angekommen: Deutschlands „nationale“ Interessen haben sich nicht nur verändert, sondern sie werden auch mit größerer Hartnäckigkeit verfolgt.

Das gilt selbst dann, wenn Berlin sich durch sein Handeln isolieren sollte. In der Bonner Republik war das stets das „worst-case“-Szenario. Ob es um ein verstärktes Engagement in Afghanistan geht (das in dieser Woche auf der Münchener Sicherheitskonferenz zur Sprache kommen wird), um massive Investitionsprogramme zur Meisterung der internationalen Finanzkrise (ein Hauptinteresse der europäischen Partner) oder um den Dalai Lama und die Menschenrechte in Tibet (die Bundeskanzlerin Merkel auch beim jüngsten Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten anders interpretierte als Peking) – immer öfter tritt Deutschland als ein Mitspieler im Konzert der Großmächte hervor, der selbstbewusst seine eigene Melodie intoniert. Das heißt nicht, dass die anderen besser harmonisierten. Großmachtkonzerte waren für die zum Zuhören Verdammten noch nie ein Ohrenschmaus. Die erste Geige spielen wollen die Großen alle. Neu ist, dass auch die Deutschen immer öfter in der ersten Reihe stehen und sich das eine oder andere Solo gönnen wollen.

Wie die Metaphorik des Erwachsenwerdens, so hatte auch der Begriff der Macht im Nachkriegsdeutschland immer einen zwiespältigen Klang. Das spiegelt sich noch immer in Versuchen, das Neue oder Alte in der deutschen Außenpolitik auf den Begriff zu bringen: Die einen reden der Kontinuität der „Zivilmacht“ das Wort. Andere feiern im Lobpreis auf Gerhard Schröders „Auftritt“ in der Irak-Krise schon wieder eine neue deutsche „Großmacht“. Wieder andere können angesichts vermehrter Bundeswehr-Einsätze nur noch die „Militärmacht“ Deutschland erkennen. Wortverbindungen dieser Art sind aber nur eingeschränkt von Nutzen. Sie richten den Blick auf die vermeintliche außenpolitische „Natur“ eines Staates, statt die wichtigsten Bestandteile seiner Strategie zu benennen.

Der von Ernst-Otto Czempiel vor mehr als zehn Jahren geprägte Begriff der „klugen Macht“ bringt das zentrale Element alter bundesrepublikanischer Außenpolitik viel besser auf den Punkt: Kluge Macht zielt darauf ab, Strukturen internationalen Regierens zu schaffen, die klassische Machtpolitik zunehmend erschwern und zwischenstaatliche Konsenslösungen erleichtern sollen. In diesem Sinne war deutsche Außenpolitik zu Bonner Zeiten über weite Strecken kluge Machtpolitik. In jüngerer Zeit ähnelt sie aber immer öfter jener „schlauen Macht“ (smart power), die seit kurzem auch in der Regierung Präsident Obamas Karriere macht. Der Unterschied ist allerdings gravierend, denn schlaue Macht zielt nicht auf die Einhegung einzelstaatlicher Macht, sondern lediglich auf den effektiveren Einsatz verfügbarer „weicher“ und „harter“ Machtressourcen zur Maximierung des nationalen Einflusses.

Die Kernbestandteile einer außenpolitischen Strategie treten aber auch durch Konzepte wie die einer klugen Macht nicht hinreichend deutlich hervor. Wie dies besser gelingen kann, zeigte Waldemar Bessons Ende der sechziger Jahre, als er vorschlug, das Wesen der damaligen westdeutschen Außenpolitik im „Wiedererwerb einer mitteleuropäischen Perspektive bei gleichzeitig fortgeführter Westbindung“ zu sehen. In der zugespitzten Formulierung einer Politik der „Westbindung plus Ostverbindungen“ (Werner Link) und ergänzt um eine Beschreibung des außenpolitischen Stils im Sinne einer Ausrichtung am Multilateralismus und einer „Kultur der Zurückhaltung“ schien in knapper Form das Wesentliche zur bundesrepublikanischen Außenpolitik gesagt.

An vergleichbaren Beschreibungen des Neuen in der Außenpolitik des vereinten Deutschland fehlt es noch. Allerdings sind mittlerweile die Konturen erkennbar, an denen sie ansetzen müsste. Im Zentrum steht das Verhältnis Deutschlands zur Europäischen Union. Befürworter wie Kriti-

ker des europäischen Integrationsprojektes sind sich darin einig, dass die Verschränkung zwischen beiden heute um einiges stärker ist als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Befürworter begreifen das als Ausdruck eines deutschen Lernprozesses und als Ergebnis struktureller Zwänge auf europäischer wie globaler Ebene („Europäisierung“). Kritiker halten dagegen, „das Prinzip der Selbstbestimmung im eigenen Staat“ werde mehr und mehr zugunsten einer illusionären Orientierung an einer „teils erst virtuellen, teils schon im Brüsseler EU-System konkretisierten Staatsräson Europas“ aufgelöst (Hans-Peter Schwarz).

An beiden Beobachtungen ist richtig, dass auch das größere und in mancher Hinsicht mächtigere Deutschland seine au-

dererseits wird im internationalen Umfeld eine solche Ausrichtung prämiert. Im Kontext der EU trägt die inhaltlich-strategische und taktische Positionierung deutscher Außenpolitik der Situation Rechnung, dass es in einer größeren, institutionell nach wie vor instabilen und international auf Selbstbehauptung bedachten Union sowohl darauf ankommt, Führungsaufgaben zu übernehmen wie auch konkurrierende Interessen selbstbewusster EU-Partner unterläuft oder in den Beratungen der Staats- und Regierungschefs harsche Sanktionsdrohungen nach dem russischen Einmarsch in Georgien zugunsten einer diplomatischen Strategie von „Zuckerbrot und Peitsche“ zurückdrängt. Bei allen Nuancierungen tritt im Vergleich mit der Bonner Republik als Ge-

dererseits wird im internationalen Umfeld eine solche Ausrichtung prämiert. Im Kontext der EU trägt die inhaltlich-strategische und taktische Positionierung deutscher Außenpolitik der Situation Rechnung, dass es in einer größeren, institutionell nach wie vor instabilen und international auf Selbstbehauptung bedachten Union sowohl darauf ankommt, Führungsaufgaben zu übernehmen wie auch konkurrierende Interessen selbstbewusster EU-Partner unterläuft oder in den Beratungen der Staats- und Regierungschefs harsche Sanktionsdrohungen nach dem russischen Einmarsch in Georgien zugunsten einer diplomatischen Strategie von „Zuckerbrot und Peitsche“ zurückdrängt. Bei allen Nuancierungen tritt im Vergleich mit der Bonner Republik als Ge-

dererseits wird im internationalen Umfeld eine solche Ausrichtung prämiert. Im Kontext der EU trägt die inhaltlich-strategische und taktische Positionierung deutscher Außenpolitik der Situation Rechnung, dass es in einer größeren, institutionell nach wie vor instabilen und international auf Selbstbehauptung bedachten Union sowohl darauf ankommt, Führungsaufgaben zu übernehmen wie auch konkurrierende Interessen selbstbewusster EU-Partner unterläuft oder in den Beratungen der Staats- und Regierungschefs harsche Sanktionsdrohungen nach dem russischen Einmarsch in Georgien zugunsten einer diplomatischen Strategie von „Zuckerbrot und Peitsche“ zurückdrängt. Bei allen Nuancierungen tritt im Vergleich mit der Bonner Republik als Ge-

In Berlin wird diese Entwicklung mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Sie dürfte für die Politiker Anlass genug sein, nicht in Klagen über den vermeintlichen Verlust nationalstaatlicher „Staatsräson“ einzustimmen. Wie nämlich eine aussichtsreichere Alternative aussehen sollte, ist schwer zu erkennen. Die einzige Möglichkeit bestünde wohl darin, öffentlich und offensiv eine Politik der nationalen Interessenmaximierung zu vertreten. Es ist allerdings zweifelhaft, welchen Mehrwert das hätte. Fraglich bleibt auch, inwiefern sich „nationale“ und „europäische“ Interessen unterscheiden. Die Pointe liegt doch gerade darin, dass die „europäische“ Projektion „nationaler“ Interessen nicht nur klug, sondern auch schlau sein kann – dass also mit einem fordern-

den, dass Außenpolitik stärker im europäischen als im nationalen Rahmen gebündelt werden soll. In einer Umfrage aus dem Herbst 2003 (also zur Hochzeit der deutsch-amerikanischen Spannungen) sprachen sich zudem 83 Prozent der Deutschen dafür aus, lieber den Konsens innerhalb der Europäischen Union zu suchen, als eigene Interessen im Streit durchzusetzen. Gleichzeitig zeigten Meinungsumfragen allerdings auch, dass die Deutschen in wachsendem Maße der Einschätzung zuneigen, der deutsche Einfluss sei in den vergangenen Jahren sowohl in der EU wie auch in der Welt gesunken – und eher zu gering.

In Antworten auf eine alte Frage des Instituts für Demoskopie Allensbach, ob Deutschland in der Welt mehr Verantwortung übernehmen oder sich zurückhalten solle, ist seit 2002 eine deutliche Trendumkehr zu erkennen. Sprachten sich 2002 noch 41 Prozent der Deutschen für die Übernahme größerer Verantwortung aus, während sich 29 Prozent eher zurückhalten wollten, befürworteten 2007 schon 52 Prozent eine größerer Zurückhaltung und nur noch 30 Prozent eine Übernahme von mehr Verantwortung. Daraus ergibt sich ein zweideutiges Bild: Einerseits sehnen sich die deutsche Öffentlichkeit wie die außenpolitische Elite nach einer Aufwertung des Status; andererseits schrecken sie jedoch zunehmend vor den Folgen zurück, die mit der Übernahme größerer Verantwortung einhergehen. In dieser Konstellation drängt sich eine herausgehobene deutsche Rolle im Verbund der Europäischen Union als Antwort auf den Zielkonflikt zwischen Statusaufwertung und Lastenteilung geradezu auf.

Fordernder Multilateralismus

Von Professor Dr. Gunther Hellmann

Seit Deutschland vereint ist, tritt die Regierung in Berlin in der Außenpolitik stärker mit eigenen Gestaltungsansprüchen auf. Am besten sind nationale Interessen nach wie vor durch eine Zusammenarbeit in der EU durchzusetzen. Zu Recht erhebt Deutschland in Europa einen Anspruch auf Mit-Führung.



benpolitische Gestaltungskraft in wesentlichen Teilen erst durch die Zusammenarbeit in der Europäischen Union gewinnt. Das galt allerdings auch schon für die alte Bundesrepublik. Was sich geändert hat, ist die Art und Weise, in der deutscher Multilateralismus heute praktiziert wird. Für die alte Bundesrepublik hatte Timothy Garton Ash Anfang der neunziger Jahre den Begriff des „Abnutzungsmultilateralismus“ geprägt. Bis zur Vereinigung habe sich deutsche Außenpolitik vor allem durch die „geduldige und diskrete Verfolgung nationaler Ziele in multilateralen Kontexten ausgezeichnet“. Elemente dieser Vorgehensweise sind auch heute noch zu beobachten. Ein Beispiel dafür war die zugleich um Führungsstärke wie Ausgleich bemühte deutsche EU-Präsidentenschaft im ersten Halbjahr 2007.

Deutlicher als früher stehen jedoch neue Akzente hervor. An die Stelle einer eher defensiv ausgerichteten, vorsichtigen Abnutzungsstrategie ist ein offensiver, fordernder Multilateralismus getreten, der mit dem Anspruch einer deutschen Mit-Führungsrolle verknüpft wird. Wo zu Bonner Zeiten die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht als Voraussetzung für die Reintegration in die Staatengemeinschaft und als Vehikel zur Erlangung von Mitsprache nicht nur hingenommen, sondern angestrebt wurde, fordert Berlin von seinen EU-Partnern heute – gleichsam als Preis für den Verzicht auf die volle Ausschöpfung des Souveränitätsgewinns durch die Vereinigung – sowohl eine Mit-Führungsrolle wie auch die damit einhergehende Erfolgsgewissheit.

Über die weitergehenden Absichten sagt das allerdings noch nichts. Denn der fordernde Multilateralismus kann klug oder lediglich schlau gemeint sein. Wenn etwa eine deutsche Regierung (wie wäh-

meinsamkeit hervor, dass ein politischer Gestaltungsanspruch für die EU als Ganzes formuliert und nicht selten auch durchgesetzt wird.

Dieser Gestaltungs- und Führungsanspruch hat zudem eine immer klarere strategische Komponente. In ihrem Mittelpunkt steht die Strategie europäischer Selbstbehauptung. Zwar sind innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Akzentsetzungen unüberschaubar. Außenminister Steinmeier hegt wie sein Mentor Schröder deutlich mehr Sympathien für einen strategischen Ausgleich mit Russland, während die Bundeskanzlerin nach wie vor die westliche Wertegemeinschaft zwischen der EU und den Vereinigten Staaten in den Mittelpunkt rückt. Sobald Entscheidungen anstehen, drängt der Vorang des Ansatzes einer europäischen Selbstbehauptung allerdings Unterschiede zwischen den beiden großen Parteien bislang in den Hintergrund. Das zeigt sich sowohl in den Atom-Verhandlungen mit Iran, in der entschiedenen Ablehnung einer verbindlichen Perspektive für die Nato-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine wie auch in der Positionierung der EU in der Georgien-Krise.

In einer historischen Perspektive sind deutlich Parallelen zu erkennen zwischen dem bundesrepublikanischen, auf eine Verzahnung von „Westbindung plus Ostverbindungen“ abzielenden Abnutzungsmultilateralismus und dem neuen, auf europäischer Selbstbehauptung gerichteten Multilateralismus. Das ist auch nicht verwunderlich. Zum einen liegt es nahe, dass die politische Klasse die Erfolgsrezepte der Bonner Außenpolitik auch unter den neuen Bedingungen behutsam anwendet. An-

res Profil der EU, notfalls auch gegenüber Amerika, für notwendig halten, wie auch für jene, die eine enge Anlehnung an Washington vorziehen. Hinzu kommt, dass die beiden anderen europäischen Führungsmächte, Frankreich und Großbritannien, aufgrund ihrer außenpolitischen Traditionen weit weniger gut darauf vorbereitet sind, diese Rolle zu spielen.

Die Statusdifferenz in der EU zwischen Deutschland und Italien, die noch vor zwanzig Jahren als annähernd ebenbürtig galten, ist heute nicht mehr zu übersehen. Wenn gemeinsame militärische Einsätze erwogen werden, führt an einer informellen Vorklärung in der Gruppe der „EU-3“ – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – kein Weg mehr vorbei. Sichtbar aufgewertet wurde der Status Deutschlands auch durch die Zugehörigkeit zur Gruppe der „P5 plus 1“, die im Auftrag der Vereinten Nationen mit Iran über dessen Atomprogramm verhandelt.

Für die Positionierung Deutschlands und der EU ist dieses informelle Arrangement aus mehreren Gründen von Interesse. Die Einbeziehung eines nicht ständig im Sicherheitsrat vertretenen UN-Mitglieds zeigt, wie wichtig die fünf Veto-Mächte die Rolle Deutschlands als Repräsentant der EU nehmen. Da Frankreich, Großbritannien und Deutschland mit einem EU-Mandat an den Verhandlungen beteiligt sind und dem Ministerrat regelmäßig über den Stand der Gespräche berichten, wird der hervorgehobene Status Berlins anerkannt. Darüber hinaus wird mit der Einbeziehung Deutschlands zumindest indirekt zu Protokoll gegeben, dass Frankreich und Großbritannien allein nicht für die EU sprechen können. Das stärkt sowohl Deutschland in der EU wie auch die EU im internationalen Kontext.

den Multilateralismus nicht nur eine realpolitische Maximierung deutschen Einflusses, sondern auch die (Selbst-)Einhegung großer Macht zu erreichen ist.

Einen zweiten Grund für die Annahme, dass ein fordernder Multilateralismus mit dem Ziel europäischer Selbstbehauptung als außenpolitische Tradition schon weitgehend gefestigt ist, liefern die beiden letzten Bundeskanzler. Gerhard Schröder und Angela Merkel stehen beispielhaft für eine neue Generation. In ihrem Stil und ihren inhaltlichen Schwerpunkten markieren sie sogar entgegengesetzte Pole eines Spektrums denkbarer außenpolitischer Positionierungen. Wo Schröder eine deutlich stärker russophile Orientierung an den Tag legte als der Durchschnitt der Deutschen, setzt sich Frau Merkel davon mit ihrer instinktiv Amerika-freundlichen Haltung ab. Und wo Schröder mit seinen Basta-Allüren auch in der Außenpolitik manche vor den Kopf stieß, überrascht Frau Merkel durch diplomatische Zurückhaltung selbst in Situationen, in denen auch erfahrenen Außenpolitikern öffentlich der Kragen platzt.

Derzeit ist schwer vorstellbar, dass es jenseits solcher gegensätzlichen außenpolitischen Führungsprofile eine dritte Variante geben könnte. Ganz gleich, ob man nun Frau Merkel die außenpolitische Klugheit der Eule, Schröder aber nur die Schlauei des Fuchses unterstellt – beide können als Befürworter einer Strategie europäischer Selbstbehauptung gelten.

Für die Beständigkeit dieser außenpolitischen Traditionslinie spricht auch die Unterstützung durch die öffentliche Meinung. Das Bild, das in der Summe der letzten Jahre entsteht, ist recht eindeutig: Die deutsche Öffentlichkeit unterstützt seit langem mit deutlicher Mehrheit die Positi-

Die Wirkung eines fordernden Multilateralismus mit dem Ziel europäischer Selbstbehauptung zeichnet sich schon ab. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die weitere institutionelle Entwicklung einer europäischen Außenpolitik. Vor zwanzig Jahren hatte die deutsche Außenpolitik noch eine deutliche Vorliebe für supranationale Lösungen. Heute hält sie, wie die Mehrheit der EU-Staaten, den im wesentlichen intergouvernementalen Entwicklungspfad, der im Lisboner Reformvertrag gezeichnet wird, für ausreichend. Ein Ergebnis dieser Entwicklung wird eine stärker differenzierte Union sein, die den großen Staaten größere Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, auch wenn sie in allen entscheidenden Fragen den Druck zur Suche nach Kompromissen aufrechterhält.

Im Vergleich zur Bonner Europapolitik kommt dies einem Paradigmenwechsel gleich. Wo früher bestenfalls ein Mit-Führungsanspruch im Tandem mit Paris bestand, wird heute immer öfter ein eigenständiger deutscher Gestaltungswille sichtbar. Da die Notwendigkeit zur Koalitionsbildung und zum innereuropäischen Interessenausgleich in der Folge der EU-Erweiterungen jedoch eher noch gestiegen ist und die institutionellen Voraussetzungen für eine gemeinsame europäische Außenpolitik noch unvollkommen sind, haben sich die Erfolgsbedingungen deutscher Außenpolitik im Grunde weniger geändert, als dies zunächst erscheinen mag: Sie wird auch künftig in der Mitgestaltung europäischer Außenpolitik in dem Maße erfolgreich sein, wie es ihr gelingt, mehrheits- und konsensfähige Positionen zu entwickeln.

Der Differenz zwischen der Schaffung von Mehrheiten und Gefolgsbereitschaft einerseits und der Maximierung von nationalstaatlichem Einfluss und Prestige andererseits entspricht die Differenz zwischen kluger Macht und schlauer Macht. Im Vergleich mit den europäischen Mit-Führungsreichen Frankreich und Großbritannien hat Deutschland aufgrund seiner Geschichte den Vorteil, außenpolitische Klugheit nicht mühsam von der Pike auf erlernen zu müssen. Das stimmt optimistisch. Eher skeptisch stimmt hingegen, dass die Verbindung von Klugheit und großer Macht einer historischen Rarität gleichkommt. Die Berliner Republik könnte sich hier bewähren.



Der Verfasser lehrt Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt am Main.

Joseph Beuys, Aggregat am Wasser, 1958, Wasserfarben auf dünnem grauem Karton, 23,6 x 32,6 cm, Museum Schloss Moyland – Sammlung von der Grinten © VG Bild-Kunst, Bonn 2009.

Reservieren Sie jetzt Ihren Anzeigenplatz!

Der **hochschulanzeiger** erreicht mehr als 235.000 Studierende, Hochschulabsolventen und Young Professionals: über Hand-zu-Hand-Verteilung direkt auf dem Campus in nahezu allen deutschen Uni-Städten sowie am Kiosk und im Abonnement. Mit diesem jungen Karrieremagazin aus dem Hause der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bieten wir Ihnen ein erstklassiges redaktionelles Umfeld für Ihre Recruiting-, Personalimage-, Unterrichts- oder Produktanzeige.

Anzeigenschluss: 2. März 2009
Erscheinungstermin: 6. April 2009

Eine Auswahl von Themen der Aprilausgabe:

- Beschaffungsmanagement:** Was Einkäufer können müssen
- So wohnen Studenten:** Das ganze Haus ist eine WG
- Studieren in Madrid:** Ein Semester an der größten Uni Spaniens
- ITK-Branche:** Jede Menge Jobs für Ingenieure und Informatiker
- Savoir travailler:** So klappt der Berufseinstieg in Frankreich

Weitere Themen unter: www.hochschulanzeiger.de/vorschau

Einfach anrufen

Vanessa Fiori, Telefon: (0 69) 75 91-13 22
E-Mail: v.fiori@faz.de

Florian Mall, Telefon: (0 69) 75 91-25 57
E-Mail: f.mall@faz.de

20 Jahre
hochschulanzeiger

Seit 1988 erste Informationsquelle für Job und Karriere

