

Die prekäre Macht. Deutsche Außenpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Gunther Hellmann

"Mein ideales Ziel, nachdem wir unsere Einheit innerhalb der erreichbaren Grenzen zustande gebracht hatten, ist es stets gewesen, das Vertrauen nicht nur der mindermächtigen europäischen Staaten, sondern auch der großen Mächte zu erwerben, daß die deutsche Politik, nachdem sie die Zersplitterung der Nation gutgemacht hat, friedliebend und gerecht sein will. Um dieses Vertrauen zu erzeugen, ist vor allen Dingen Ehrlichkeit, Offenheit und Versöhnlichkeit nötig. Ich habe dieses Rezept nicht ohne Widerstreben meiner persönlichen Empfindungen befolgt und vermute, daß die Gelegenheiten, zur Anschauung zu bringen, daß wir befriedigt und friedliebend sind, auch in Zukunft nicht ausbleiben werden." So etwa könnte das außenpolitische Vermächtnis Helmut Kohls lauten. Das Zitat stammt jedoch von einem anderen Kanzler, und es ist genau einhundert Jahre alt. In seinen "Gedanken und Erinnerungen" meinte Bismarck, nicht zuletzt seinen Nachfolgern solche Sätze mit auf den Weg geben zu sollen. Sie haben sie nicht beherzigt. Kohls Nachfolger sollten es außenpolitisch leichter haben, jenen "Versuchungen nationaler Machtpolitik" zu widerstehen, die Außenminister Kinkel im Sommer in einer "Rede zur Außenpolitik der Berliner Republik" beschwor.

Doch die Gelegenheiten, zur Anschauung zu bringen, daß die Deutschen nach der jüngsten Vereinigung derartigen Versuchungen nicht wieder erliegen, scheinen sich bereits zu mehren. Gewiß, territorialen Expansionsdrang, das Hauptmerkmal früherer Machtpolitik, können heute selbst die mißtrauischsten Beobachter den Deutschen nicht unterstellen. Doch die Empfindlichkeiten gegenüber deutscher Politik haben in den vergangenen Jahren in dem Maße zugenommen, wie ein deutlicher konturierter deutscher Gestaltungswille in europäischen Belangen sichtbar wurde. Davon ist zwar nichts mit deutscher "Machtpolitik" vor 1945 vergleichbar, aber wenn Macht vor allem darin zum Ausdruck kommt, "innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen" (Max Weber), dann läßt sich schwerlich leugnen, daß im In- und Ausland ein neues Bewußtsein "deutscher Macht" um sich greift.

Trotzdem wäre es irreführend, acht Jahre nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten lediglich festzustellen, daß Deutschlands Macht gewachsen sei. Aufgrund diverser Statistiken lassen sich zwar insgesamt leichte Verschiebungen zugunsten Deutschlands feststellen, wenn man etwa den deutschen Anteil an materiellen Machtressourcen wie Bruttosozialprodukt, Exportstärke, Währungsreserven, Militärausgaben und Truppenstärke betrachtet. Aber materielle Machtindikatoren alleine sagen immer weniger darüber aus, wie die Chancen eines Staates zu beurteilen sind, "den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen". Eine differenzierte Betrachtung deutscher Macht muß vielmehr in Rechnung stellen, daß Deutschlands Fähigkeit, bestimmte Ziele zu erreichen, nicht nur von der eigenen relativen Stärke abhängt, sondern auch davon, inwieweit die Ziele gewichtiger anderer Akteure mit deutschen Zielen übereinstimmen

oder konfliktieren und über welche Ressourcen diese Akteure verfügen. Im folgenden soll am Beispiel deutscher Außenpolitik im regionalen Umfeld erörtert werden, wie sich deutsche Macht heute beschreiben läßt.

In Deutschland besteht ein Konsens, daß die Stabilisierung der unmittelbaren Nachbarschaft die zentrale Herausforderung deutscher Außenpolitik ist. Die östlichen Nachbarstaaten erscheinen dabei insofern als neues Handlungsfeld, als hier sowohl Gestaltungschancen als auch Handlungsdruck gesehen werden. Konsens besteht auch dahin gehend, daß diese Chancen nur im Kontext und mit Hilfe der bestehenden, weitgehend "westlichen" Institutionen verwirklicht werden können. Da diese Institutionen aber unter anderen historischen Bedingungen entstanden und gewachsen sind, erscheinen grundlegende Anpassungen erforderlich, um ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen, wenn sie neue Mitglieder verkraften sollen. Die Stabilisierung des östlichen Umfeldes bedingt insofern institutionelle Reformen im Westen.

Die in den nächsten Monaten und Jahren anstehenden Erweiterungen von Nato und EU bei gleichzeitiger Anbindung Rußlands an westliche Institutionen im Rahmen des Nato-Rußland-Rates und des Partnerschaftsabkommens mit der EU stellt für Deutschland einen beträchtlichen Erfolg dar. Dieses Ergebnis entspricht weitgehend deutschen Zielen, wie sie in den Jahren nach der Vereinigung formuliert wurden. Die Herausforderung bestand dabei aus deutscher Sicht darin, daß ein instabiles, freischwebendes "Zwischeneuropa" an der östlichen Grenze verhindert werden mußte, und zugleich sollte Ausgrenzungsängsten Rußlands begegnet werden, ohne daß westliche Befürchtungen auftauchen könnten, Deutschland strebe eine Vormachtstellung in Mitteleuropa an. Daß dies gelang, hing vor allem damit zusammen, daß sich die Problembeschreibungen und Zielsetzungen der Deutschen und anderer wichtiger Akteure im Laufe der letzten Jahre einander zunehmend annäherten. Die Bundesregierung verstand es dabei, immaterielle und materielle Machtressourcen so einzusetzen, daß anfängliche Vorbehalte gegenüber deutschen Präferenzen mit der Zeit entweder aufgegeben oder doch zumindest abgemildert wurden.

Die wahrscheinlich wichtigste Ressource, die Deutschland im Prozeß der Nato-Erweiterung zur Überwindung russischer Widerstände einsetzen konnte, war das Vertrauenskapital, das die deutsche Außenpolitik in den vergangenen drei Jahrzehnten in Moskau angesammelt hatte. Deutschland gilt nach wie vor - und trotz der Tatsache, daß es als Vorreiter der unerwünschten Erweiterung der Nato angesehen wird - als verlässlicher Partner, gar als "Anwalt russischer Interessen" gegenüber anderen westlichen Staaten. Daß dieses Vertrauen bewahrt werden konnte, ohne Vertrauensverluste bei Deutschlands westlichen Partnern zu bewirken, ist eine der herausragenden Leistungen deutscher Außenpolitik seit der Vereinigung.

Ein zweiter wichtiger Faktor ist der instinktive Multilateralismus deutscher Außenpolitik, der bei aller pragmatischen Ausrichtung nach den größeren Machtzentren auch die Interessen der kleineren Staaten im Auge behält. Die alte bundesrepublikanische Praxis, vor politischen Initiativen zuerst bei wichtigen Partnern zu sondieren, ist nicht nur eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme, sie schafft auch Rückzugsmöglichkeiten ohne Gesichtverlust. Im Falle der Nato-Ost-Erweiterung ist zwar der deutsche Verteidigungsminister als erster mit konkreten Forderungen an die Öffentlichkeit

getreten; die nachfolgenden Verhandlungen in der Nato waren jedoch durch engste Abstimmung zwischen Bonn und Washington gekennzeichnet, wobei die Bundesregierung nach außen zumeist der amerikanischen Regierung die Initiative überließ.

Drittens ist die Bedeutung der innergesellschaftlichen Absicherung deutscher Ostpolitik nicht zu unterschätzen. Zwar waren bei der außenpolitischen Elite vor allem im Hinblick auf die Erweiterung der Nato Differenzen nicht zu übersehen, aber im Vergleich zu den innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Wiederbewaffnung in den fünfziger Jahren oder über die Ostpolitik Anfang der siebziger Jahre überwiegt doch der Konsens über das Ziel: die Einbindung unserer Nachbarn und die Anbindung Rußlands. Hinzu kommt, daß die Öffentlichkeit in diesen Fragen der generellen Linie der Parteien folgt.

So wichtig diese Faktoren sein mögen, so nachdenklich stimmt die Tatsache, daß sie zerbrechlich sind. Der Grundkonsens ist nicht zuletzt deshalb gegeben, weil es angesichts einer insgesamt günstigen Entwicklung im östlichen Umfeld kaum Anlaß gibt, heikle (wenn auch hypothetische) Dilemmata zu thematisieren. Ob der Konsens Bestand hätte, wenn es zu krisenhaften Zuspitzungen in Osteuropa käme oder gar die Frage aufgeworfen würde, ob deutsche Soldaten einem bedrohten neuen Nato- Verbündeten im Osten tatsächlich beistehen sollten, läßt sich aufgrund der Erfahrungen mit solchen Problemen in der Vergangenheit (Beispiel Golfkrieg) zumindest bezweifeln.

Auch das außenpolitische Vertrauenskapital kann schnell verfallen. Wenige Ungeschicklichkeiten können da genügen, zumal die Hypotheken der deutschen Geschichte nicht abgetragen sind. Die Reizworte "Sonderweg", "Großmachtstreben" oder das vermeintlich "Typische" an "den Deutschen" sind nach wie vor Referenzpunkte für die Beurteilung deutscher Außenpolitik (und damit auch die Empfänglichkeit anderer Staaten gegenüber deutschen Zielsetzungen).

Vertrauen kann durch Worte allein nicht geschaffen werden, und auch der multilaterale Instinkt eröffnet für sich genommen noch keine Einflußmöglichkeiten. Immaterielle Machtressourcen müssen materiell untermauert werden. Auch in dieser Hinsicht kann deutsche Außenpolitik derzeit ein beträchtliches Gewicht in die Schale werfen. Zum einen läßt sich aus dem militärischen Potential Deutschlands selbst dann nur schwerlich eine Quelle der Bedrohung konstruieren, wenn man den Deutschen die übelsten Motive unterstellen würde. Dagegen spricht alleine schon die Tatsache, daß die deutschen Streitkräfte nach wie vor zu jenen gehören, die am stärksten in die wechselseitigen Kontrollmechanismen der Nato eingebunden sind. Insofern ist einer der potentiell wichtigsten Faktoren zwischenstaatlichen Mißtrauens im Verhältnis zu den Nachbarn Deutschlands weitgehend bedeutungslos oder gar zum vertrauensschaffenden und einflußvergrößernden Faktor in der Nato (Stichwort Bundeswehreinsatz auf dem Balkan) geworden. Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre läßt sich auch zeigen, daß sich das ökonomische Engagement Deutschlands in Osteuropa positiv ausgewirkt hat. In Ost und West geäußerte Befürchtungen, die Deutschen könnten ihre unangefochtene Spitzenposition als Geldgeber, Handelspartner und Investor dort in eine ökonomische Hegemonie ummünzen, lassen sich bislang weder mit Zahlen noch mit Verweisen auf bestimmte Verhaltensweisen der Deutschen erhärten. Trotzdem ist nicht zu bestreiten, daß dieses ökonomische Potential eine wichtige Machtressource für Deutschland darstellt.

Die Stabilisierung des östlichen Umfeldes bedingt Veränderungen in westlichen Institutionen. In der Problemwahrnehmung deutscher Außenpolitiker müssen vor allem die beiden westlichen Kerninstitutionen EU und Nato reformiert werden, damit sie einerseits ohne Effektivitätsverluste neue Mitglieder aufnehmen können und sie andererseits für jene Staaten, die nicht aufgenommen werden, trotzdem als stabilisierende Elemente einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung erscheinen. Vor allem im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des EU-Integrationsprojektes werden immer häufiger Fragen aufgeworfen, die gesellschaftliche Reaktionen hervorrufen: zum einen, weil sich zahlreiche gesellschaftliche Gruppen viel unmittelbarer in ihren Interessen tangiert sehen, als dies etwa bei der Nato-Ost-Erweiterung der Fall ist; zum anderen, weil der Bund durch ein schwer überschaubares Netz von teils verfassungsrechtlich verbrieften, teils gewohnheitsrechtlich erworbenen Mitspracherechten mittlerweile in seiner Gestaltungscompetenz wesentlich eingeschränkt ist. Strittig ist bei alledem weniger, daß die deutsche EU-Mitgliedschaft nach wie vor "eine gute Sache" ist oder daß Deutschland an seiner grundsätzlichen Bereitschaft zur Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen an die EU festhalten soll. Kontrovers wird vielmehr über die Frage diskutiert, welche materiellen und immateriellen Zugeständnisse Deutschland machen soll, um Projekte wie die Währungsunion oder die Ost-Erweiterung der EU zu verwirklichen. Bedenkt man des weiteren, daß nicht nur in Deutschland, sondern auch zwischen den Deutschen und anderen EU-Mitgliedern zum Teil grundsätzliche Interessendivergenzen bestehen, wird deutlich, um wieviel schwieriger es ist, in diesem Umfeld "deutsche" Macht zu beschreiben.

Wenn man aus Gründen der Vereinfachung unterstellt, daß sich im Blick auf die wichtigsten Reformvorhaben bestimmte Mehrheitspositionen identifizieren lassen, so wären hier aus deutscher Sicht vor allem drei zu nennen: die Durchsetzung einer robusten WWU; die Ost-Erweiterung der EU sowie (im Vorgriff darauf) die Reform der Agrar- und Strukturpolitik und der Finanzverfassung. Bei all diesen Vorhaben formulierte die letzte Bundesregierung (mit weitgehender, wenn auch nicht vollständiger Unterstützung der größten Oppositionspartei) Grundsatzpositionen, die sich von anderen EU-Mitgliedern zum Teil deutlich unterscheiden. Für jedes ihrer Reformanliegen finden die Deutschen Koalitionspartner. Sie treffen aber auch auf deutlich stärkere Widerstände, die sich wegen innenpolitischer Zwänge und knapper Ressourcen nicht mehr wie früher durch finanzielle Kompensationen überwinden lassen.

Zwar vermag auch hier das Damoklesschwert einer drohenden Renationalisierung die Bereitschaft einiger EU-Partner zu fördern, deutschen Vorstellungen entgegenzukommen, aber da dieses Risiko aufgrund der anhaltenden Integrationsbereitschaft der Deutschen derzeit (noch) begrenzt zu sein scheint und der potentielle materielle Schaden, den die Deutschen sich damit selbst zufügen würden, erheblich wäre, sind auch die Wirkungen solcher Szenarien begrenzt.

Wollte man die schwierige Frage, wie groß "Deutschlands Macht" ist, auf einen knappen Nenner bringen, so ließe sich zusammenfassend vielleicht sagen, daß sie unter den gegebenen Umständen beträchtlich ist. Zu diesen Umständen ist zum einen zu rechnen, daß die Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik zugenommen haben, auch wenn sie immer stärker durch die EU vermittelt sind. Zum anderen gehört zu den

gegebenen Umständen, daß sich der Gestaltungswille deutscher Außenpolitik nicht wesentlich von demjenigen seiner wichtigen Partner unterscheidet und außerdem innenpolitisch wenig strittig ist.

Wenn es stimmt, daß es derzeit - vielleicht mit gewissen Abstrichen im Hinblick auf die Europäische Union - kaum eine Frage gibt, in der sich deutsche Problemdefinitionen wesentlich von denen wichtiger Partner unterscheiden, und darüber hinaus Einzelgänge wenig erfolgversprechend erscheinen, bleibt multilaterale Abstimmung zur Verwirklichung deutscher Ziele nötig und möglich.

Viele Machtanalysen neigen dazu, die materiellen Machtressourcen überzubewerten und den Zusammenhang mit immateriellen Machtressourcen zu vernachlässigen. Gerade im Falle Deutschlands gilt aber, daß sich beides nicht trennen läßt. Ob das ökonomische oder politische Gewicht Deutschlands die Verwirklichung deutscher Ziele befördert, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Motive den Deutschen unterstellt werden. Das in den letzten vierzig Jahren angesammelte Vertrauenskapital und der Multilateralismus deutscher Diplomatie sind häufig unterschätzte immaterielle Machtressourcen. Im Vergleich zu den leichter meßbaren und sich auch langsamer verändernden materiellen Machtressourcen sind sie aber auch viel diffuser und prekärer - und dies nicht nur, weil sie schneller verfallen können, sondern auch deshalb, weil sie nicht losgelöst von den nachwirkenden Hypotheken früherer deutscher Machtpolitik betrachtet werden können. Daraus folgt, daß deutsche Macht insgesamt prekär bleibt.

Der Autor lehrt Politikwissenschaft an der TU Darmstadt. Eine erweiterte Fassung des Textes erscheint im Band 4 der Reihe "Deutschlands neue Außenpolitik", herausgegeben von Wolf-Dieter Eberwein und Karl Kaiser.

Alle Rechte vorbehalten. (c) F.A.Z. GmbH, Frankfurt am Main