

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 5

Karl-Heinz Kamp und Peter R. Weilemann

Deutsche Außenpolitik für das 21. Jahrhundert:

Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur

Sankt Augustin, Mai 2000

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 2 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Vorbemerkung

Deutschland braucht eine außenpolitische Grundsatzdebatte. Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind die Konturen der Weltordnung immer noch im Fluss. Die dynamischen Veränderungen in der Welt im Zeitalter der Globalisierung erfassen nicht nur das Zusammenspiel zwischen Staaten, sondern verändern auch unsere Gesellschaften grundlegend, wie wir tagtäglich spüren. Eine neue Dimension der Weltpolitik beginnt. Deutschland muss sich diesen Herausforderungen stellen. Es hat nicht nur formal volle Souveränität zurückgewonnen. Es muss auch politisch diese neue Rolle ausfüllen. Die Erwartungen an Deutschland steigen.

Deutschland braucht eine neue außenpolitische Kultur. Die Klage über das Fehlen einer außenpolitischen Elite ist berechtigt. Die außenpolitische Debatte muss aber über die engen Expertenzirkel hinaus in das Bewusstsein der Bevölkerung gebracht werden. In einer Zeit, wo internationale Entwicklungen direkt auf den Einzelnen zurückwirken können, muss Außenpolitik zur Sache des Bürgers selber werden.

Dies erfordert kluge und entschlossene politische Führung. Öffentlichkeitswirksame Besuchsdiplomatie, starke Worte von nationalen Interessen, forsches Auftreten auf internatio-

Die dynamischen Veränderungen in der Welt im Zeitalter der Globalisierung erfassen nicht nur das Zusammenspiel zwischen Staaten, sondern verändern auch unsere Gesellschaften

Deutschland braucht einen neuen außenpolitischen Konsens über Ziele, Werte und Instrumente der Außenpolitik

nalem Parkett oder hektisches Krisenmanagement sind kein Ersatz für klare inhaltliche Vorgaben. Die Grundlinien der deutschen Außenpolitik dürfen nicht verwischen. Sie müssen im breiten öffentlichen Dialog klar entwickelt und verankert werden. Wer dies nicht tut, verunsichert die eigene Bevölkerung, die Freunde und Partner.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat beschlossen, diese notwendige Debatte über die internationale Verantwortung Deutschlands nicht nur zu fördern, sondern auch mitzuprägen. Sie wird sich in den kommenden Monaten mit grundlegenden Positionspapieren zu aktuellen und grundsätzlichen Fragen der künftigen deutschen Außenpolitik zu Wort melden. Sie wird mit außenpolitischen Experten im In- und Ausland in einen aktiven Dialogprozess eintreten. Sie wird die Erfahrungen aus ihrer internationalen Projektarbeit in die außenpolitische Diskussion in Deutschland einbringen. Die 21 Bildungswerke der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Bundesrepublik werden diese Fragen flächenweit erörtern und den Bürgern ein Forum zur Diskussion bieten.

Die Positionspapiere werden sich unter anderem zu folgenden Themen äußern:

- Politische und ethische Grundlagen deutscher Außenpolitik
- Die Neubegründung des transatlantischen Verhältnisses

- Die Zukunft der europäischen Einigung – Identität und Grenzen Europas
- Der Dialog mit dem Islam, insbesondere mit den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens
- Die Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft auf globaler Ebene
- Ein neues politisches Konzept für Afrika – den vergessenen Kontinent

Das hier vorliegende erste Papier greift einige grundsätzliche Aspekte einer neuen außenpolitischen Kultur auf. Es konzentriert sich auf die weltpolitischen Veränderungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Rolle militärischer Macht und präventiver Diplomatie und für das Verhältnis von Werten und Interessen in der Außenpolitik.

Zwölf Thesen zur Deutschen Außenpolitik

1. Deutschland braucht eine außenpolitische Grundsatzdebatte. Prinzipien und normative Aspekte der Außenpolitik, Strukturfragen und Institutionen der internationalen Ordnung gehören heute ebenso auf den Prüfstand, wie der außenpolitische Willens- und Entscheidungsbildungsprozess im Zeitalter einer entgrenzten Außenpolitik. Das Streben nach außenpolitischer Kontinuität wird dort zum Hemmschuh, wo es die notwendige Kreativität erstickt.
2. Globalisierung ist zum prägenden Element in der Entwicklung einer neuen Internationalen Ordnung geworden ... Ein zunehmender Wettbewerb der Ideen fordert das kulturelle Selbstverständnis einzelner Nationen und ganzer Regionen heraus. Für eine nationale Politik, die sich gegenüber diesen Entwicklungen abschotten möchte, gibt es kaum noch Spielraum. Nationale Handlungsfähigkeit erfordert politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Öffnung, Akzeptanz von Interdependenz, Kooperation und, wo möglich, politische Integration.
3. Die Konsequenzen dieser Veränderungen für die machtpolitische Konstellation in der Welt sind heute in ihrer vollen Tragweite überhaupt noch nicht abzuschätzen. Neue

Risiken und Spannungen zeichnen sich ab. Gemeinsames Charakteristikum ist die zunehmend globale Interdependenz.

4. Die feste Einbindung Deutschlands in das transatlantische und europäische Bündnis-system erst schafft den außenpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands. Um das, was in den deutsch-amerikanischen Beziehungen und in der europäischen Integrationspolitik erhalten werden muss, zu bewahren, bedarf es neuer Ansätze.
5. Deutschland ist zusammen mit seinen europäischen Partnern ein tragender Pfeiler einer internationalen Wirtschaftsordnung geworden, die durch zunehmenden freien Welthandel und freien Kapitalverkehr gekennzeichnet ist. Es bleibt zu hoffen, dass die Absage an die falschen Konzepte internationaler Ordnungspolitik auch Bestand hat.
6. Es kann keine Außenpolitik ohne Erinnerung und Geschichtsbewusstsein geben. Wer die Einbindung deutscher Macht in die europäischen Strukturen nicht aus geschichtlicher Verantwortung, sondern nur aus Eigeninteresse betreibt, mag darin ein Stück Normalisierung sehen. In einer so angelegten Politik steckt aber auch ein voluntaristischer Kern.

7. Das als Politik der klugen Selbstbeschränkung bezeichnete außenpolitische Credo der Bundesrepublik muss heute ausgeweitet werden. Dies erfordert sowohl außenpolitischen Führungswillen, wie auch die Fähigkeit im internationalen Rahmen Koalitionen zur Durchsetzung politischer Ziele zu schmieden.
8. Keiner will, dass Deutschland militärische Großmacht wird. Aber militärische Macht bleibt ultima ratio in der internationalen Politik. Diese Einsicht mitzutragen, ist auch ein bündnispolitisches Gebot. Wir müssen mit unseren Partnern in der Allianz Schritt halten, wenn wir den Boden für eine effektive gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union bereiten wollen.
9. Eine kategorisch verstandene „Kultur der Einmischung“ kann es nicht geben, stattdessen bedarf es einer „Kultur der Prävention“. Außenpolitik im 21. Jahrhundert ist nicht mehr auf die klassischen Instrumente der Diplomatie beschränkt. Der breite interkulturelle Dialog wird zunehmend zu einem „sicherheitspolitischen Imperativ“ und zu einem Instrument präventiver Diplomatie.
10. Wenn präventive Diplomatie heißt, bei schon schwelenden Konflikten alle Register diplomatischen und militärischen

Drucks ziehen zu müssen, dann wird sie falsch verstanden als Präludium zu Krisenmanagement. Richtig verstanden, erfordert sie den Aufbau gerechter Strukturen und entsprechende Institutionen, die diese garantieren.

11. Eine vertiefte Debatte ist dringend bei der Frage von Interessen und Werten in der Außenpolitik. Eine antagonistisch orientierte, nationalistische Interessenpolitik hat heute keine Zukunft. Sie ist genauso utopisch wie eine Außenpolitik, die vornehmlich als moralische Veranstaltung zur Besserung der Welt verstanden und konzipiert wird. Wo Moral die einzige Handlungsmaxime ist, gibt es keine Differenzierung, weder sachlich noch geographisch. Sie entzieht sich dem politischen Diskurs. Eine Politik, die so handelt, wird entweder unglaubwürdig oder unfähig – weil überfordert.
12. Eine Außenpolitik, welche die innere Balance von Werten und Interessen richtig trifft, basiert auf einem ethischen Pragmatismus.

Einleitung

Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind die Konturen der Weltordnung immer noch im Fluss. Die dynamischen Veränderungen in der Welt im Zeitalter der Globalisierung erfassen nicht nur das Zusammenspiel zwischen Staaten, sondern verändern unsere Gesellschaften, wie wir tagtäglich spüren, grundlegend. Eine neue Dimension der Weltpolitik beginnt. Deutschland muss sich diesen Herausforderungen stellen. Es hat nicht nur formal volle Souveränität zurückgewonnen, sondern muss auch politisch diese neue Rolle ausfüllen. Wir brauchen deshalb eine neue außenpolitische Grundsatzdebatte. Prinzipien und normative Aspekte, Strukturfragen und Institutionen der internationalen Ordnung gehören heute auf den Prüfstand ebenso wie der außenpolitische Willens- und Entscheidungsbildungsprozess im Zeitalter einer entgrenzten Außenpolitik.

Eine solche Debatte über die Grundlagen, Ziele und Instrumente deutscher Außenpolitik darf nicht zur tagespolitischen Momentaufnahme verkürzt werden. Sie kann und muss sich an aktuellen Themen entzünden. Aber sie muss mit dem Blick auf die mittel- und langfristigen Herausforderungen geführt werden. Vor allem müssen weit mehr politische und gesellschaftliche Akteure einbezogen werden, und zwar nachhaltig.

Systematisch stehen vier eng miteinander verwobene Problemkreise auf dem Prüfstand:

Prinzipien

Es sind zum einen die normativen Aspekte außenpolitischen Handelns und die ethischen Prinzipien internationaler Ordnung. Hierzu gehört die Frage nach dem Gewicht moralischer Kategorien in der Außenpolitik. In welchem Verhältnis sollen humanitäre Interventionen staatlicher Souveränität künftig stehen? Selbstbestimmungsrecht, multi-ethnische Konzepte und Minderheitenschutz – der Kosovo-Konflikt zeigt, wo die praktischen Grenzen liegen. Wie müssen diese Prinzipien weiterentwickelt werden? Oder: Welche Legitimation soll nicht-staatlichen Akteuren in der internationalen Politik zukommen? Rüstungsexportpolitik, gerechter Krieg, internationale Solidarität etc., die Liste der Stichworte ist lang.

Die normativen Aspekte außenpolitischen Handelns und die ethischen Prinzipien internationaler Ordnung.

Strukturen und Institutionen

Zum zweiten stellt sich die Frage nach den Strukturen und Institutionen internationaler Ordnung. Das System der Vereinten Nationen ist unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges entstanden und hat seine Ausprägung im Krieg erfahren. Wegweisende Reformen sind bis heute in den Ansätzen steckengeblieben. Generell stellt sich die Frage, welche Rolle internationalen Organisationen künftig zu-

kommen soll und wie sie den Anforderungen entsprechend reformiert werden? Das Debakel der Welthandelsorganisation in Seattle, die Finanzkrisen in Asien und Russland oder die Diskussion über die Nachfolge des Direktors des Internationalen Währungsfonds haben deutlich gemacht, dass die Reformen und Ausgestaltung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsordnung ein Thema sind, das nicht mehr nur Spezialisten befasst, sondern breite Bevölkerungsschichten interessiert. Auch regionale Strukturen und Institutionen müssen sich ändern. Die Zukunft der europäischen Integration bleibt hier nicht ausgenommen; auch sie muss neu definiert werden.

Probleme

Neben diesen grundsätzlichen Fragen müssen operative Antworten auf eine Fülle von Herausforderungen gefunden werden. Wie ist der steigenden Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu begegnen? Wie sind die Herausforderungen internationaler Umweltpolitik zu bewältigen? Wie reagiert die Außenpolitik auf den steigenden Migrationsdruck infolge der Verelendung ganzer Regionen? Welche Funktion kommt dem Konzept der „präventiven Diplomatie“ künftig zu?

Außerdiplomatische Akteure

Das führt letztlich zur Frage des außenpolitischen Willens- und Entscheidungsprozesses. Außenpolitik ist heute nicht mehr auf klassische Diplomatie beschränkt. Fälle internationalen Handelns reichen von Außenwirtschaft über klassische Binnenthemen wie Asyl- und Zuwanderungspolitik hin zu internationaler Finanzpolitik. Mit dieser Ausweitung hat sich nicht nur die Zahl der außenpolitischen Akteure (neben Staaten, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure, Nicht-Regierungsorganisationen und internationale Organisationen) erhöht, auch die Machtverteilung zwischen ihnen ändert sich. Schon eine Betrachtung der Entscheidungsträger auf nationaler Ebene macht den Wandel augenfällig. Hinzu kommt die immer engere Einbindung in die internationalen multilateralen Entscheidungsgremien, die oftmals demokratisch schwer zu kontrollieren sind. Banken, Verbände oder Nicht-Regierungsorganisationen sind zu einflussreichen, transnationalen Akteuren geworden. Die Konsequenz dieser Entwicklung ist ein dramatisch gestiegener Koordinierungsbedarf. Eine Antwort ist noch nicht gefunden. Selbst positive Ansätze wie der Versuch, den Bundessicherheitsrat als Organ der Koordinierung deutscher Sicherheitspolitik mit neuem Leben zu erfüllen, drohen aufgrund parteitaktischer Erwägungen (Panzerlieferung an die Türkei) zunichte gemacht zu werden.

Die immer engere Einbindung in die internationalen multilateralen Entscheidungsgremien, die oftmals demokratisch schwer zu kontrollieren sind.

Das vorliegende Papier will als ein erster Beitrag den Startschuss für eine breite Diskussion über diese Fragen geben. Angesichts der Fülle der Themen können hier aber nur einige Aspekte der ersten beiden, grundsätzlichen Problemkreise angerissen werden. Im Anschluß an eine Skizze der grundlegenden weltpolitischen Veränderungen sollen zwei Fragenkomplexe erörtert werden: zum einen die Rolle von militärischer Macht und präventiver Diplomatie, zum anderen die Frage nach dem Verhältnis von Werten und Interessen in der außenpolitischen Entscheidungsfindung.

*Zwei Fragenkomplexe:
zum einen die Rolle von
militärischer Macht und
präventiver Diplomatie,
zum anderen die Frage
nach dem Verhältnis von
Werten und Interessen in
der außenpolitischen Ent-
scheidungsfindung.*

Kontinuität und Wandel in einer veränderten Welt

Es gehört zu den großen historischen Leistungen der Regierung Kohl, im dramatischen Umbruch der Jahre 1989/90 – entgegen jahrzehntelang geäußerten Befürchtungen – das geeinte Deutschland in der außenpolitischen Tradition und Kontinuität der Bundesrepublik verankert zu haben. Damit war eine solide Basis für die weitere Evolution gelegt. Als 1998 die rot-grüne Regierung ihr Amt antrat, waren Prognosen zur ihrer Außenpolitik zu Recht mit Unsicherheiten behaftet. Die außenpolitische Programmatik der neuen Regierungsparteien war keineswegs Garant für Kontinuität. Das positive Urteil nach einem Jahr Schröder-Fischer-Regierung resultierte daher vor allem daraus, dass sie in den entscheidenden Fragen – Kosovo-Konflikt und Solidarität mit den westlichen Bündnispartnern – in weitgehender Kontinuität mit ihrer Vorgängerregierung handelte. Was aber ist über das erfolgreiche Management der Kosovo-Krise und die Bewältigung der beiden Präsidentschaften in der Europäischen Union und der G-8 hinaus geblieben? Kontinuität ist gut, aber kein Selbstzweck. Für kontinuierliche Fortentwicklung sind richtige Antworten auf neue Herausforderungen das Entscheidende.

Grundlegend veränderte Rahmenbedingungen

Multipolarität

Fragt man nach den geänderten Rahmenbedingungen, unter denen die Außenpolitik des geeinten Deutschland formuliert werden muss, so ist die erste Antwort, dass mit dem Wegfall der Blockstrukturen die sicherheitspolitische Bipolarität einer multipolaren internationalen Struktur mit den USA als einziger Supermacht gewichen ist. Deutschland ist nicht mehr Zentrum des Ost-West-Konfliktes, sondern in der Mitte Europas von Partnern umgeben, mit denen es in engen, guten, wo nicht freundschaftlichen Beziehungen lebt. Die von der Vorgängerregierung gewollte Dynamik der europäischen Integration, sowohl im Blick auf die Vertiefung als auch die Erweiterung, hat sich ausgezahlt. Verbunden mit diesem Gewinn sind erhöhte Erwartungen von Seiten der Verbündeten und Nachbarn an Deutschland.

Eine multipolare internationale Struktur mit den USA als einziger Supermacht.

Konfliktzonen

Aber schon an den Rändern dieser Friedensinsel zeigt sich die andere Seite der Entwicklung. Der fortschreitenden Integration in Europa stehen zentrifugale Tendenzen bis hin zu dem Zerfall staatlicher Strukturen der ehemaligen Sowjetunion und auf dem Balkan gegenüber. Die Folge sind unter anderem ethnische

Der fortschreitenden Integration in Europa stehen zentrifugale Tendenzen bis hin zu dem Zerfall staatlicher Strukturen der ehemaligen Sowjetunion und auf dem Balkan gegenüber.

Konflikte sowie die Zunahme internationaler Anarchie außerhalb und innerhalb Europas. Damit ist auch der Krieg als Mittel der Politik wieder nach Europa zurückgekehrt.

Mobilität

Die Ursachen für das Ende der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges sind vielschichtig und noch nicht hinreichend erklärt. Sie werden heute mit dem Schlagwort der Globalisierung eher überdeckt. Gleichwohl ist sie zum prägenden Element in der Entwicklung einer neuen Internationalen Ordnung geworden. Nicht nur hat sich durch technischen Fortschritt die Mobilität von Gütern und Kapital dramatisch erhöht, sind die Distanzen in geographischer und zeitlicher Hinsicht geschrumpft. Ein zunehmender Wettbewerb der Ideen fordert das kulturelle Selbstverständnis einzelner Nationen und ganzer Regionen heraus. Die Halbwertszeit gültiger Informationen und verbindlicher Daten sinkt dramatisch. Für eine nationale Politik, die sich gegenüber diesen Entwicklungen abschotten möchte, gibt es kaum noch Spielraum. Nationale Handlungsfähigkeit erfordert politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Öffnung, Akzeptanz von Interdependenz, Kooperation und, wo möglich, politische Integration. Die Konsequenzen dieser Veränderungen für die machtpolitische Konstellation in der Welt sind heute in ihrer vollen Tragweite überhaupt noch nicht abzuschät-

zen. Neue Risiken und Spannungen zeichnen sich bereits jetzt am Horizont ab. So verliert der Nationalstaat als eigenständiger Akteur an Bedeutung, bleibt aber als Bezugspunkt des jeweiligen kollektiven Bewusstseins erhalten. Durch die Liberalisierung der Wirtschafts- und Finanzmärkte ist es zu einer nie dagewesenen Integration der Weltwirtschaft gekommen. Aber nicht alle sind Gewinner dieser Entwicklung. Die Diskrepanz zwischen den reichen und den armen Nationen droht noch größer zu werden, innerhalb der armen Regionen profitieren nur wenige von dem neuen Reichtum. Das ungebrochene Ansteigen der Weltbevölkerung mit den sich daraus ergebenden Problemen der Energie- und Ressourcenknappheit verschärfen diese Spannungen. Das Phänomen der *bad governance*, durch das ganze Regionen ihrer Entwicklungschancen beraubt und in Armut und Verelendung gehalten werden, wird zur außenpolitischen Aufgabe. Eng damit verbunden ist das Anwachsen transnationaler Kriminalität und terroristischer Aktivitäten mit den entsprechenden Folgewirkungen über die betreffenden Regionen hinaus. Neue außenpolitische Akteure treten auf, die keiner öffentlichen Kontrolle unterliegen und die über die Nutzung neuer Medien erheblichen Einfluss erlangen können. Zu den neuen internationalen Herausforderungen gehören auch andere grenzüberschreitende Probleme, wie zum Beispiel Gefahren durch Verknappung von Trinkwasser und Versteppung, durch die weite Gebiete un-

Der Nationalstaat verliert als eigenständiger Akteur an Bedeutung, bleibt aber als Bezugspunkt des jeweiligen kollektiven Bewusstseins erhalten.

Das Phänomen der bad governance, durch das ganze Regionen ihrer Entwicklungschancen beraubt und in Armut und Verelendung gehalten werden, wird zur außenpolitischen Aufgabe.

Neue außenpolitische Akteure treten auf, die keiner öffentlichen Kontrolle unterliegen und die über die Nutzung neuer Medien erheblichen Einfluss erlangen können.

bewohnbar werden, und die Migrationsbewegungen großen Ausmaßes nach sich ziehen.

Was muss bleiben, was muss sich ändern?

Gemeinsames Charakteristikum all dieser künftigen Risiken ist deren mangelnde regionale Begrenzbarkeit. Geographische Distanz wird ein immer geringerer Faktor in der außen- und sicherheitspolitischen Risikoanalyse. Die wachsenden politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen, die explosionsartige Entwicklung der Informationstechnologien sowie die stetige Verbreitung von modernen Waffen und weitreichenden Trägersystemen führen letztlich auch zu einer Globalisierung der Außenpolitik.

Einer derart veränderten internationalen Lage kann nicht mit den herkömmlichen Konzepten begegnet werden. Das Streben nach außenpolitischer Kontinuität wird dort zum Hemmschuh, wo es die notwendige Kreativität erstickt. Die Frage, was bleiben muss, wo ist Änderung notwendig, stellt sich deshalb täglich in der praktischen Politik. Aber sie bedarf einer langfristigen Vision und eines neuen Konsenses über die Ziele und Instrumente deutscher Außenpolitik.

Das Streben nach außenpolitischer Kontinuität wird dort zum Hemmschuh, wo es die notwendige Kreativität erstickt.

In der Verfolgung ihrer außenpolitischen Zielsetzung hat sich die Bundesrepublik Deutschland in den letzten fünf Jahrzehnten

großes Ansehen als berechenbarer Allianzpartner und zuverlässiger Mitspieler in der internationalen Politik erworben. Bausteine dieses Erfolges waren nicht nur Strukturen und Ordnungsprinzipien, sondern auch bestimmte Verhaltensregeln und Stil. Beides steht in engem Verhältnis zueinander.

Westbindung

Zu den Strukturen gehört die feste Einbindung Deutschlands in das transatlantische und europäische Bündnissystem. Diese „Westbindung“ erst schafft den außenpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands. Um das, was in den deutsch-amerikanischen Beziehungen und in der europäischen Integrationspolitik erhalten werden muss, zu bewahren, bedarf es neuer Ansätze. Die jetzige Regierung ist auf dem Wege, diese Pfunde zu verspielen. Durch ihre verteidigungspolitische Planung zerstört sie die vertrauenspolitische Basis in der Sicherheitspartnerschaft mit den USA. Durch ihre Entscheidung von Helsinki zur Erweiterungspolitik der Europäischen Union hat sie die Zahl der Beitrittskandidaten unverantwortlich erhöht. Der Charakter der Europäischen Union wird sich dadurch grundsätzlich verändern, ohne dass schlüssige Konzepte vorliegen, diesen Wandel in Griff zu bekommen.

Die „Westbindung“ erst schafft den außenpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands.

Internationale und supranationale Organisationen

Auch die Fortentwicklung globaler Institutionen und mulilateraler Strukturen war stets ein Anliegen deutscher Politik. Durch ihr aktives Engagement in internationalen Organisationen kann sie deren Rolle Stärke und Gewicht geben. Doch dazu bedarf es klarer politischer Konzepte über deren Aufgaben und Funktionen, wie auch einer internationalen Personalpolitik, die der Bedeutung dieser Institutionen angemessen betrieben wird.

Internationale Wirtschaftspolitik

Aufgrund seines ökonomischen Gewichtes ist Deutschland zusammen mit seinen europäischen Partnern ein tragender Pfeiler einer internationalen Wirtschaftsordnung geworden, die durch zunehmenden freien Welthandel und freien Kapitalverkehr gekennzeichnet ist. Dies wiederum schafft die Voraussetzungen für internationale Entwicklung und Prosperität. Es bleibt zu hoffen, dass die Absage an die falschen Konzepte internationaler Ordnungspolitik des ersten Finanzministers der rot-grünen Bundesregierung auch Bestand hat.

Frankreich, Israel, Polen

Die Bundesrepublik Deutschland hat im Laufe ihrer Geschichte außenpolitische Sonderbeziehungen entwickelt. Dazu gehört das deutsch-französische Verhältnis, dazu gehören die besonderen Beziehungen zu Israel und dazu gehört, die Chance gegenüber Polen zu nutzen, die sich seit Ende der achtziger Jahre ergeben hat. Auch diese Sonderbeziehungen müssen ein Charakteristikum deutscher Außenpolitik bleiben.

Neben diesen strukturellen Elementen gibt es auch eine Reihe von Verhaltens- und Stilregeln, welche die deutsche Außenpolitik in der Vergangenheit prägten und die weiterhin gelten sollen.

Geschichte

Missverständliche Äußerungen gerade von Bundeskanzler Schröder gegenüber Frankreich oder Polen deuten zunehmend darauf hin, dass sich die künftige deutsche Außenpolitik – nun in Abwandlung eines Wortes von Hans-Peter Schwarz – eher von Geschichtsvergessenheit als von Machtvergessenheit gekennzeichnet sein wird. Wer die Einbindung deutscher Macht in die europäischen Strukturen nicht aus geschichtlicher Verantwortung, sondern nur aus Eigeninteresse betreibt, mag darin ein Stück Normalisierung sehen. In einer

Es kann keine Außenpolitik ohne Erinnerung und Geschichtsbewusstsein geben

so angelegten Politik steckt aber auch ein voluntaristischer Kern.

Berechenbarkeit

Verlässlichkeit und Berechenbarkeit sind ebenfalls zentrale Charakteristika deutscher Außenpolitik. Dazu gehören nicht nur Selbstverständlichkeiten wie die Beachtung des Völkerrechtes. Dazu gehört vor allem die Bereitschaft zu engen Abstimmungen mit Nachbarn und Verbündeten – deutsche Alleingänge darf es auch in Zukunft nicht geben. Eng damit verbunden ist der Verzicht, wirtschaftliche Stärke und politisches Gewicht, insbesondere gegenüber kleineren Staaten, auszuspielen. Hier ist von der Bundesregierung etwa im Umgang mit dem Nachbarland Österreich erhebliches Porzellan zerschlagen worden. Respekt gegenüber Partnern auch in der Wortwahl ist ein Teilaspekt davon.

Präventive Diplomatie und ihre Voraussetzungen

Die traditionellen Formen des außenpolitischen Engagements

Den richtigen Ton zu treffen, den passenden Stil zu finden, die angemessene machtpolitische Reaktion zu kalibrieren – das macht die Kunst der Diplomatie aus. Auch in der Ver-

Gleichgewicht zwischen politischer Zurückhaltung und entschlossenem Eintreten gegen Störenfriede der internationalen Ordnung.

gangenheit wurde das Gleichgewicht zwischen politischer Zurückhaltung und entschlossenem Eintreten gegen Störenfriede der internationalen Ordnung nicht immer richtig getroffen. Das als Politik der klugen Selbstbeschränkung bezeichnete außenpolitische Credo der Bundesrepublik muss heute ausgeweitet werden. Deutschland ist nicht nur Nutznießer internationaler Politik, sondern auch deren Träger und Gestalter. Dies erfordert sowohl außenpolitischen Führungswillen, wie auch die Fähigkeit im internationalen Rahmen Koalitionen zur Durchsetzung politischer Ziele zu schmieden.

Kein Großmachtstreben

Ein breiter verstandenes internationales Engagement Deutschlands soll natürlich nicht in Richtung auf ein neues Großmachtstreben zielen. Stattdessen geht es zunächst einmal um eine geographische und strategische Ausweitung des außenpolitischen Horizontes. Die Debatte der letzten Monate hat deutlich gemacht, dass vordringlich zwei Fragen hier einer tieferen Klärung bedürfen. Zum einen geht es um die Rolle von militärischer Macht und präventiver Diplomatie als Instrument internationaler Politik, zum anderen muss das Verhältnis von Moral und Interessen neu justiert werden.

Der militärische Aspekt

Angesichts unserer Vergangenheit ist unser Verhältnis zu militärischer Macht ein äußerst sensibles Thema. Keiner will, dass Deutschland militärische Großmacht wird. Aber militärische Macht bleibt ultima ratio in der internationalen Politik. Diese Einsicht mitzutragen, ist auch ein bündnispolitisches Gebot. Wir müssen mit unseren Partnern in der Allianz Schritt halten, wenn wir den Boden für eine effektive gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union bereiten wollen. Hier hat es in den vergangenen Jahren bereits wichtige Weichenstellungen gegeben. Schon mit der Teilnahme an den Operationen zur Krisenbewältigung in Somalia und in Bosnien – spätestens aber seit der Beteiligung an den NATO-Kampfeinsätzen im Kosovo – kann von der einst von Deutschland eingenommenen „außenpolitischen Sonderrolle“ oder gar dem „deutschen Sonderweg“ nicht mehr gesprochen werden. Stattdessen ist das deutsche Engagement auf dem Balkan und in anderen Krisenregionen ein Schritt auf dem Weg zur *außenpolitischen Normalität*.

Prävention statt Einmischung

Zu dieser Normalität gehört es auch, über jedes außenpolitische oder gar militärische Engagement von Fall zu Fall und nach Abwägung aller Erfordernisse und Faktoren zu ent-

scheiden. Eine kategorisch verstandene „Kultur der Einmischung“ kann es nicht geben, da dies nicht nur die realen Möglichkeiten Deutschlands überschätzen, sondern auch machtpolitische Realitäten in den internationalen Beziehungen ignorieren würde. Stattdessen bedarf es einer „Kultur der Prävention“ dergestalt, dass politische Krisen und Konflikte effektiv angegangen werden, *bevor* sie militärisch virulent werden. Die Notwendigkeit einer solchen Präventionskultur ergibt sich zwingend aus der Erkenntnis, dass die militärische Eindämmung bereits ausgebrochener Konflikte ungleich schwieriger und teurer ist, als der rechtzeitige Einsatz präventiver Diplomatie und politischer *Soft Power* zur Krisenbewältigung.

Es bedarf einer „Kultur der Prävention“ dergestalt, dass politische Krisen und Konflikte effektiv angegangen werden, bevor sie militärisch virulent werden.

Neue außenpolitische Instrumente

Die politischen Veränderungen der vergangenen Dekade und die sich daraus ergebenden neuen Anforderungen an die deutsche Außenpolitik verlangen deshalb auch eine Erweiterung unseres außenpolitischen Instrumentariums. Außenpolitik im 21. Jahrhundert ist nicht mehr auf die klassischen Instrumente der Diplomatie beschränkt. Sie wird „...ihr besonderes Profil nicht aus der Macht im traditionellen Sinne des 19. Jahrhunderts (ableiten), sondern aus dem, was man als Softpower – die Macht der Argumente – bezeichnet hat.“ (Roman Herzog)

*„Macht der Argumente“
(Roman Herzog).*

Dialog

Kern dieses zusätzlichen Instrumentariums ist das Mittel des *Dialoges* auf nationaler und internationaler Ebene. Hierzu gehört der internationale Austausch über Grundfragen der Ordnungspolitik ebenso wie der globale Wertedialog. Gerade angesichts der eingangs festgestellten Fragmentierung von Ordnungsstrukturen, der Zunahme ethnischer Konflikte oder des Problems des religiösen Fundamentalismus¹ wird der breite interkulturelle Gedankenaustausch zunehmend zu einem „sicherheitspolitischen Imperativ“ und zu einem Instrument präventiver Diplomatie. Hierdurch lässt sich die Idee der *Zivilgesellschaft* (Civil Society) nachhaltig fördern, die wiederum die Voraussetzung für die Befriedung und wirtschaftliche Entwicklung der Krisenregionen der Welt ist. Dabei ist internationaler Dialog kein grundlegend neues Mittel der Außenpolitik – neu ist allerdings die Intensität und die Breite, mit der ein interkultureller Gedankenaustausch heute geführt werden kann und muss. Hier eröffnen sich durch die Fortschritte in der Informationstechnologie, ihrer Verbreitung, aber auch in der gesellschaftlichen Tiefe des Dialogs völlig neue Möglichkeiten. Dabei bedeutet ein möglichst breit angelegter Dialog kein Identitätsverlust, sondern ist ein Mittel zur Demokratisierung und damit wieder eine grundlegende Voraussetzung für das Ziel der *good governance*.

Demokratieförderung und auswärtige Kulturpolitik

Angesichts dieser Wirkungszusammenhänge ist es geradezu fatal, wenn Deutschland die finanziellen Mittel für die internationale gesellschaftliche Zusammenarbeit weiter beschneidet und damit ein wesentliches Element der „Soft Power“ und des präventiven Handelns untergräbt. Dabei ist an die Ausdünnung der Goethe-Institute ebenso zu denken, wie an die Mittelkürzungen für die Arbeit der politischen Stiftungen. Der internationale gesellschaftliche Einfluss Deutschlands würde nachhaltig reduziert. Die Möglichkeiten, etwa durch die Förderung gesellschaftlicher Eliten und politischer Führungskräfte, durch den Aufbau kommunaler Strukturen oder durch die Hilfe zur Selbsthilfe die politischen Rahmenbedingungen für Sicherheit und Prosperität zu schaffen, die dem deutschen Interesse an internationaler Stabilität entsprechen, werden geschwächt. Wenn präventive Diplomatie heißt, bei schon schwelenden Konflikten alle Register diplomatischen und militärischen Drucks ziehen zu müssen, dann wird sie falsch verstanden als Präludium zu Krisenmanagement. Richtig verstanden, erfordert sie den Aufbau gerechter Strukturen und entsprechende Institutionen, die diese garantieren.

„Ethischen Pragmatismus“ als Leitlinie deutscher Außenpolitik

Werte und Interessen

Eine vertiefte Debatte ist deshalb auch dringend bei der Frage von Interessen und Werten in der Außenpolitik geboten. In ihrem Bemühen ihr außenpolitisches Handeln, innenpolitisch, d. h. insbesondere gegenüber der eigenen Parteianhängerschaft zu rechtfertigen, hat die jetzige Regierung der Außenpolitik ein Übermaß an moralischem Impetus gegeben, die delikate Balance von Realpolitik, strategischen Interessen und ethischen Grundsätzen, der die delikate Balance von Realpolitik, strategischen Interessen und ethischen Grundsätzen ungesund zu verändern droht. So haben Verteidigungsminister Scharping und insbesondere Außenminister Fischer immer wieder versucht, außenpolitische Entscheidungen durch moralgesättigte Rhetorik innenpolitisch abzusichern. Die Begründung für das Eingreifen im Kosovo ist hier ebenso ein Beispiel wie das Plädoyer des Außenministers vor den Vereinten Nationen für ein humanitäres Interventionsrecht. Das mag hilfreich sein zur Beruhigung der eigenen politischen Klientel, aber nicht für eine nüchterne außenpolitische Kursbestimmung.

Die delikate Balance von Realpolitik, strategischen Interessen und ethischen Grundsätzen.

Nationale Interessen

Außenpolitik und Verfolgung nationaler Interessen sind zwei Seiten einer Medaille. Der Schutz vitaler Interessen in der internationalen Politik ist eine legitime Unterfangen. Politische Entscheidungsträger (Politiker, Parteien, Regierungen) müssen in der Demokratie konkrete Interessen definieren und hierfür um Zustimmung werben. Nur so kann die Politik die *Definitionshoheit* über außenpolitische Ziele gegenüber den Medien oder dem „Zeitgeist“ behalten. In der Bundesrepublik Deutschland hat man sich über viele Jahre eher zurückgehalten, nationale Interessen als solche zu artikulieren und offen darüber zu debattieren, obwohl Deutschland seine Interessen mit Zielstrebigkeit und auch Erfolg verfolgte. Erst in jüngerer Zeit gibt es einen neuen Aufschwung in dieser Diskussion.

Um diese Debatte aber richtig zu führen, muss zweierlei beachtet werden. Interessen sind hochgradig situativ und damit vom jeweiligen Beobachter und seiner konkreten Lage abhängig. Auch ist das, was als *die* Interessen eines Staates oder eines Bündnisses angesehen werden, einem stetigen Begründungswandel ausgesetzt. Zwar werden immer wieder Versuche unternommen, vermeintlich dauerhaft gültige Interessenhierarchien logisch zwingend und allseits akzeptiert abzuleiten (z. B.: National Security Interests of the United States). Allerdings stellen derartige

Listen häufig nur eine Aufstellung „sympathischer“ Zielsetzungen dar, denen man kaum widersprechen wird, die aber politisch nur schwer operationalisierbar sind. Zweitens schließt die Formulierung nationaler Interessen in freiheitlichen Demokratien heute die der Nachbarn und Gegenspieler ein; eine antagonistische Durchsetzung ist der Extremfall. Eigene Interessen müssen immer mit den Interessen anderer Staaten oder Staatengruppen in Bezug gesetzt und abgewogen werden.

Eigene Interessen müssen immer mit den Interessen anderer Staaten oder Staatengruppen in Bezug gesetzt und abgewogen werden.

Eine antagonistisch orientierte, nationalistische Interessenpolitik hat heute keine Zukunft. Sie ist genauso utopisch wie eine Außenpolitik, die vornehmlich als moralische Veranstaltung zur Besserung der Welt verstanden und konzipiert wird.

Moralistische Außenpolitik

Eine allein an moralischen Kategorien, wie etwa der Durchsetzung bestimmter menschenrechtspolitischer Ziele, orientierte Politik ist wenig praxistauglich, verkennet sie doch die Erfordernisse der „Realpolitik“. Aus dem politischen Imperativ der Moral wird durch Überbetonung ein hypothetischer Imperativ der „wohlmeinenden Politik“ oder gar des Moralismus. Eine derart moralisierende Außenpolitik kann zu geradezu unmoralischen Zuständen führen, welche den Fortbestand demokratischer Institutionen gefährden. Außenpolitik

ist – wie jedes andere Politikfeld auch – vom ständigen Diskurs über den Stellenwert von Zielen und Mitteln bestimmt. Wo Moral die einzige Handlungsmaxime ist, gibt es keine Differenzierung, weder sachlich noch geographisch. Sie entzieht sich dem politischen Diskurs. Eine Politik, die so handelt, wird entweder unglaublich oder unfähig – weil überfordert.

Die moralistische Politik entzieht sich dem politischen Diskurs.

Menschenrechte und Interessen

Werte und Interessen sind keine gegensätzlichen Elemente außenpolitischen Handelns. Eine Politik des aufgeklärten nationalen Interesses schließt immer die Achtung und Durchsetzung ethischer Standards und Prinzipien ein. Eine allein auf moralisierender Menschenrechtsrhetorik gegründete Außenpolitik ist ebenso wenig zu vertreten, wie ein vermeintlicher Vorrang der „nationalen Interessen“ vor den Menschenrechten. Unstreitig ist, dass demokratische Zivilgesellschaften die weltweite Verbreitung von Menschenrechtsstandards und den Kampf gegen die Barbarei als ein zentrales Ziel ihrer Außenpolitik ansehen müssen. Aufgrund dieser Wertebasis muss Deutschland grundsätzlich einen Beitrag zur Einhegung und Zivilisierung des anarchischen Bereichs der Weltpolitik leisten. Ebenso evident ist aber, dass Außenpolitik zunächst einmal zum Ziel hat, die Sicherheit und den Wohlstand des eigenen Volkes zu wahren.

Kommt es in einer Einzelentscheidung zu einer vermeintlichen Kollision, etwa wirtschaftlicher Interessen mit Erfordernissen im Bereich der Menschenrechte, so muss die Entscheidung für die Menschenrechte ausfallen.

Kommt es in einer Einzelentscheidung zu einer vermeintlichen Kollision, etwa wirtschaftlicher Interessen mit Erfordernissen im Bereich der Menschenrechte, so muss die Entscheidung für die Menschenrechte ausfallen, wenn dies zu einer *tatsächlichen* Verbesserung der *tatsächlichen* Verhältnisse im Bereich der Menschenrechte führt.

Kriterien für einen ethischen Pragmatismus

Plädiert man für eine Außenpolitik, welche die innere Balance von Werten und Interessen richtig trifft, so stellt sich Frage, nach welchen Kriterien die Abwägung zwischen den einzelnen Elementen erfolgen soll. Häufig wird *Pragmatismus* als verbindende Klammer zwischen den Teilbereichen und damit als Leitlinie für außenpolitischen Handeln genannt. Allerdings läuft das Bekenntnis zu außenpolitischem Pragmatismus leicht Gefahr, in bloßen *Opportunismus* oder *Ad-hoc-Politik* abzugleiten. Ein solches Handeln entspricht weder dem Erfordernis einer klaren außenpolitischen Grundlinie, noch ethischen Grundsätzen und Prinzipien. Es zerstört die gerade in der Außenpolitik so notwendigen Grundlagen von Berechenbarkeit, Dialogfähigkeit und Kompromißbereitschaft. Welche Richtlinien können also für einen *ethischen* Pragmatismus aufgestellt werden, für eine Außenpolitik, bei der nicht der Zweck alle Mittel heiligt, die

sich nicht ausschließlich an den augenblicklich herrschenden Gegebenheiten (Opportunitäten) orientiert?

Langfristige Ziele

Ethischer Pragmatismus setzt zunächst voraus, dass strategische Ziele formuliert werden, die zwar sehr langfristig ausgerichtet (visionär) sein können, ohne aber utopisch sein zu dürfen. Er kommt dann zum Tragen, wenn bei der praktischen und realistischen Annäherung an diese Ziele politisches Handeln auf folgende Kriterien hin geprüft wird. Zunächst einmal das Prinzip des *optimalen Nutzens*. Demnach ist eine außenpolitische Handlung dann vertretbar, wenn eine möglichst große Zahl von Betroffenen einen möglichst großen Nutzen zieht. Wenn ein Schaden nicht zu vermeiden ist, so muss die Zahl derer, die darunter zu leiden haben, auf das absolute Minimum beschränkt sein. Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die außenpolitische Handlung zu *Missbrauch* dahingehend führen kann, dass andere Zwecke als die vorgesehenen verfolgt werden. Ein weiteres Kriterium, auf das außenpolitisches Handeln geprüft werden muss, ist das *der langfristigen Konsequenz*. Hier stellt sich die Frage, welche möglichen negativen Folgen sich ergeben können, wenn man die Auswirkungen der Handlung über den ursprünglich anvisierten Zeithorizont hinaus betrachtet. Eng damit verbunden ist die Frage

Eine außenpolitische Handlung ist dann vertretbar, wenn eine möglichst große Zahl von Betroffenen aus ihr einen möglichst großen Nutzen zieht.

des *komparativen Risikos*. Ein verantwortliches Handeln muss auch die Gefährdungen bedenken, die sich ergeben können, wenn sich die Rahmenbedingungen, die der Entscheidung für eine bestimmte Politikoption zugrunde lagen, völlig ändern.

Ein verantwortliches Handeln muss auch die Gefährdungen bedenken, die sich ergeben können, wenn sich die Rahmenbedingungen, die der Entscheidung für eine bestimmte Politikoption zugrunde lagen, völlig ändern.

Diskurs über Ziele und Wege

Allerdings kann auch eine solche Auflistung nur Richtschnur außenpolitischer Entscheidungsprozesse sein, nicht aber konkrete Handlungsanweisung. Die Abwägung der unterschiedlichen Elemente ist nur im Diskurs möglich. Dies gilt zunächst für das *Ziel* selbst, da weder dessen objektive Wichtigkeit, noch der Grad der allgemeinen Zustimmung etwas über seine moralische Vertretbarkeit aussagt. Es gilt aber ebenso sehr für den *Weg*, da auch ein moralisch einwandfreies Ziel nicht automatisch die moralische Vertretbarkeit des Weges garantiert. Jegliche apriorische Festlegung auf eine einfache „Gesinnungspolitik“ würde Außenpolitik diesem Diskurs entziehen – mit der Folge, dass das Streben nach Moral im Moralismus endet.

Schlussfolgerung

Außenpolitisches Handeln bedarf in parlamentarischen Demokratien einer breiten öffentlichen Akzeptanz und der Zustimmung der

maßgeblichen politischen Kräfte. In einer anarchischer gewordenen Welt, in der die Konturen noch nicht feststehen, erfordert außenpolitischer Konsens entschiedene politische Führung. Führung wiederum bedarf der Klarheit über Grundlagen und Ziele der Politik.

Dabei reicht es nicht aus, das vermeintlich „Richtige“ zu tun – es muss auch hinreichend und verständlich begründet werden.

Die deutsche Außenpolitik entspricht derzeit nicht diesen Anforderungen nach konzeptioneller Klarheit. Stattdessen überdeckt immer wieder politischer Aktivismus die fehlende Orientierung. Kontinuität wird nicht selten als Selbstzweck gesehen und kaschiert die Unfähigkeit, auf neue Herausforderungen angemessen zu reagieren.

Eine außenpolitische Grundsatzdiskussion wird auch dazu beitragen, dass Begriffe wie „Interessen“, „Werte“ oder „Moral“ in das rechte Verhältnis zueinander gesetzt werden. Die populäre Vorstellung einer „reinen Interessenpolitik“ ist eine Illusion, da sich Werte und Interessen nicht trennen lassen. Moralischer Rigorismus ist aber ebenfalls keine tragfähige Grundlage für die künftige deutsche Außenpolitik. Ist Moral die einzige Handlungsmaxime der Außenpolitik, so ist das Resultat meist der „Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft“ (Hermann Lübbe).

Die populäre Vorstellung einer „reinen Interessenpolitik“ ist eine Illusion, da sich Werte und Interessen nicht trennen lassen.

Statt bloßen „Bekennermutes“ bedarf es aber eines pragmatischen Vorgehens in der Außenpolitik, welches für eine *tatsächliche* Verbesserung bestehender Zustände sorgt. Ein *ethischer Pragmatismus* gewährleistet die delikate Balance von Realpolitik, strategischem Denken und ethischen Grundsätzen. Damit ist Außenpolitik stets die Kunst des Möglichen, während ein moralischer Weltmachtgestus allzu häufig an den harten Schranken der Realität zerbricht.

Statt bloßen „Bekennermutes“ bedarf es aber eines pragmatischen Vorgehens in der Außenpolitik, welches für eine tatsächliche Verbesserung bestehender Zustände sorgt.

Die Autoren

Dr. Karl-Heinz Kamp

Leiter Abteilung Planung und Grundsatzfragen
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Peter R. Weilemann

Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit
der Konrad-Adenauer-Stiftung

