

Ringveranstaltung
Zwanzig Jahre Deutsche Wiedervereinigung

Deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung

Prof. Dr. Hanns Jürgen Küsters,

Professor für Politikwissenschaft und Zeitgeschichte an der Friedrichs Wilhelm Universität in Bonn und Hauptabteilungsleiter Wissenschaftliche Dienste der Konrad Adenauer Stiftung

Rom, 29. April 2010,

Libera Università Maria Ss. Assunta

Kontakt:

**Konrad Adenauer Stiftung
Corso del Rinascimento 52
I-00186 Roma
Tel. +39 06 68 80 9281/9877
Fax +39 06 68 80 63 59**

Email: Info.Italien@kas.de

Sehr geehrter Herr Prorektor, Professor Giuseppe Ignesti,
sehr geehrter Herr Staudacher,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Es ist mir eine besondere Freude, heute an Ihrer ehrwürdigen Freien Universität Lumsa im Bereich der Politischen Wissenschaft über die deutsche Außenpolitik nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit sprechen zu dürfen. In Zeiten, in denen alle Welt von den komplexen sicherheitspolitischen, geostrategischen und kulturell-religiösen Rahmenbedingungen internationaler Beziehungen spricht, ist es geboten, die neuen Herausforderungen, vielleicht auch Bedrohungen, aber auch die unverändert gültigen grundsätzlichen Prinzipien zu betrachten, die in den letzten zwei Dekaden die Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschland geprägt haben.

In meinen folgenden Ausführungen möchte ich vier verschiedenen Aspekten nachgehen:

Erstens ist es notwendig, sich zunächst einmal die Denkschulen deutscher Außenpolitik seit Anfang der 1990er Jahre zu vergegenwärtigen. Dabei ist zu fragen, inwiefern hat sich die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland verändert und worauf musste sie sich einstellen? Welche Rolle spielt für das Land die NATO und die Europäische Union? Hat Deutschland nach 1990 neue Partner in Osteuropa, etwa Russland, Polen oder Tschechien gefunden?

Zweitens gilt es, die Rolle der Geschichte des 20. Jahrhunderts für deutsche Außenpolitik zu betrachten und zu fragen, welche historischen Lektionen hat die deutsche Außenpolitik gelernt? Stichworte sind hier vor allem der Drang zur Kriegsführung, der Holocaust, der Umgang mit Vertriebenen, die das Verhältnis zu Polen und Tschechen belastet haben, und der Umgang mit Terrorismus.

Drittens sind die Herausforderungen zu umreißen, vor denen heute die deutsche Außenpolitik steht.

Und viertens die strategischen Perspektiven, vor denen die deutsche Außenrespektive Europapolitik steht.

I.

Beginnen wir mit den Denkschulen zur deutschen Außenpolitik. Von Kritikern waren 1990 zwei im Grunde negative Prognosen zu hören. Zum einen: Da Deutschland einen Zuwachs an Macht zu verzeichnen hat, wird es eine verstärkt unilaterale, auf Unabhängigkeit orientierte Außenpolitik betreiben und versuchen, sich nach und nach aus den Bindungen internationaler Institutionen zu lösen. Zum anderen: Da Deutschland einen Zuwachs an Macht zu verzeichnen hat, wird es versuchen, seinen Einfluss in internationalen Institutionen zu erhöhen und sie stärker für die Durchsetzung seiner eigenen Interessen zu instrumentalisieren.

Ökonomieorientierte Kritiker (Ernst-Otto Czempiel) argumentierten, in der deutschen Außenpolitik sei nicht ein plötzlicher Machtzuwachs, sondern eine Anpassung an die Prozesse der „Vergesellschaftung“ und der „Ökonomisierung“ der Weltpolitik zu erwarten, die seit mehreren Jahrzehnten stattfänden und die aufgrund der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa für Deutschland nun besonders bedeutsam geworden seien. Dagegen sahen Vertreter der realistischen Schule (Hanns Maull) die Ursachen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umwälzungen von 1990 „in der Dynamik technologischer Innovation“. Deutschland müsse sich nicht aufgrund eines Machtzuwachses neu in das internationale Staatensystem einpassen, sondern aufgrund des „Endes der nationalstaatlichen Welt“.

Andere wiederum (Hans-Peter Schwarz) verwiesen auf die bislang von der Bundesrepublik praktizierten „Kleinstaatentugenden“. Die Deutschen hätten die eigenen Wünsche überhaupt nur im wohlabgestimmten Konzert mit anderen vorgebracht. Das vereinte Deutschland habe zwar weiterhin Kleinstaatentugenden praktizieren wollen. Die Eigenart des europäischen Staatensystems habe dem Land jedoch politische Verantwortung abverlangt. Daher sei

Deutschland nolens volens in die Rolle einer „Zentralmacht Europas“ hineingewachsen.

Die Bundesrepublik sei daher gezwungen gewesen, zum ersten Mal ihre Interessen in der Manier anderer Nationalstaaten zu bestimmen, als sie die Stabilität Osteuropas als außenpolitisches Ziel formulierte (Christian Hacke). Damit sei die Übernahme gesamteuropäischer Verantwortung verbunden gewesen. Die neue Rolle Deutschlands lässt sich am Beispiel seiner Politik in der Jugoslawien-Krise belegen. Kritiker behaupten, die europäische Jugoslawien-Diplomatie sei letztlich daran gescheitert sei, dass die Bundesrepublik von ihrer anfänglichen entschlossenen Politik wieder abgewichen sei und ihre Interessen nicht „machtpolitisch unterfüttert“ habe.

Im Grunde stehen sich zwei Positionen gegenüber: Protagonisten der so genannten „Normalisierung“ forderten, das vereinigte und souveräne Deutschland solle eine an den eigenen nationalen Interessen orientierte, selbstbewusste Machtpolitik betreiben und sich in der Mitte Europas neu positionieren. Ihnen widersprachen Protagonisten, die auf die Kontinuität einer kooperativen und am Ausbau multilateraler Institutionen orientierten "Zivilmacht Deutschland" setzten. Daraus entwickelten sich verschiedene Thesen:

- Die These von der Gleichgewichtspolitik (Schöllgen), vom 19. auf das 21. Jahrhundert projiziert, analysiert ein Austarieren der europäischen Mächte unter- und gegeneinander. Was früher der Kalte Krieg der Westmächte gegen die Sowjetunion implizierte, sei heute gegen eine amerikanische Weltpolitik mit imperialen Tendenzen gerichtet. Bundeskanzler Schröders Haltung in der Irakkrise bedeutete den „wohl radikalsten Bruch bundesrepublikanischer Außenpolitik mit ihrer eigenen Tradition“.

- Die These der ungeklärten Nationalstaatspolitik (Egon Bahr) argumentiert, infolge der unipolaren Weltsituation sei die transatlantische Wertegemeinschaft „gebrochen“, es gehe jetzt um den Unterschied zwischen „US-Willigen und UN-Willigen“. Allerdings kann sich Bahr nicht entscheiden, ob der „deutsche Weg“ derjenige einer europäischen Großmacht sei oder ob das deut-

sche nationale Interesse eine post-nationale und zivilmächtige Außenpolitik in Europa gebiete: „Dieser Weg verlangt und gestattet nun ein Deutschland im Dienste Europas, das seine Interessen als normaler Staat verfolgt und seine Zukunft nicht von der Vergangenheit behindern lässt.“

– Die These von der vernachlässigten Außenpolitik (Hanns W. Maull) stellt nicht eine Wiederkehr der deutschen Außenpolitik, sondern eine Abkehr von ihr fest. Außenpolitik wurde und wird – in durchaus überparteilichem Konsens – in der deutschen Öffentlichkeit vernachlässigt und verkümmere deshalb. Durch pure politische Nachlässigkeit verliere sie an Kohärenz, an Konsistenz und vor allem an Gestaltungsfähigkeit.

– Die These der staatsräsongeleiteten Außenpolitik (Hans-Peter Schwarz) basiert auf der Forderung nach Rückbesinnung auf eine „deutsche Staatsräson“ und postuliert vier Leitlinien des Handelns:

(1) gute Beziehungen zur atlantischen Gemeinschaft mit den USA als Anker der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Einheit des Westens, ohne die auch die europäische Integration nicht erfolgreich vorangebracht werden kann;

(2) Konsolidierung Europas mit der Forderung nach einem Erweiterungsmotorium, in dem über die künftige Gestalt Europas - Bundesstaat, Kerneuropakonzept, lockeres Verbundsystem (Europa à la carte) – geklärt werden müsse, angesichts der Gefahr einer strategischen Überdehnung der EU. Die europäischen Partner hätten letztlich Deutschland gezwungen, seine eigenen Interessen innerhalb der EU wieder nachdrücklicher zu artikulieren als früher. Es gehe nicht um die Weltmacht Europa, sondern die Hauptfelder der atlantischen Gemeinschaft mit den Interessen der europäischen Mächte, vor allem Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens abzustimmen.

(3) Die Verfolgung einer Weltpolitik mit Maß und Ziel im Sinne einer konzentrierten Politik ohne militärische Machtprojektionen, wohlwissend dass eine echte partnerschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik angesichts der Statusunterschiede nicht möglich ist. Möglich ist jedoch eine multilateral abge-

stimmte Politik auf der Basis der Achtung völkerrechtlicher Normen, einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle bei Auslandseinsätzen, die sich auf militärische Schutzmaßnahmen und zivile Aufbauarbeit konzentrieren. Das impliziert die Rückkehr zu alten, bewährten Maximen Recht, Moralität und Humanität.

(4) Die Sicherung der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, d. h. Wachstum als Voraussetzung für die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit und Prosperität.

Zum einen stellt sich die Frage nach Gestaltungsfähigkeit resp. Handlungsspielraum: Soll die Bundesregierung eine aktive Außenpolitik betreiben oder eher auf weltpolitische Entwicklungen passiv reagieren. Dabei spielt die Kontroverse um die „normale Großmacht“ versus „selbstbewusste Zivilmacht“ eine wichtige Rolle.

Zum anderen stellt sich die Frage, betrifft der Wandel der deutschen Außenpolitik in erster Linie einen neu erwachten Willen zur aktiven Mitgestaltung der internationalen Politik und bedeutet es die Abkehr von der an Prinzipien der transatlantischen Partnerschaft, internationale Kooperation und multilateralen Zusammenarbeit orientierten Außenpolitik der Nachkriegszeit. Dabei wird der Eindruck erweckt, die Außenpolitik der Bonner Bundesrepublik habe vor allem passiv auf weltpolitische Entwicklungen reagiert und sei geprägt gewesen von „bedingungslosen Gefolgschaft gegenüber der Vormacht des westlichen Bündnisses“, also einer Vasallentreue gegenüber den USA. Heute ist beides nicht mehr der Fall. Deutschland demonstriert seine Bereitschaft, in der NATO internationale Verantwortung zu übernehmen und hält an der transatlantischen Partnerschaft fest.

Zwar bedeutet die mit der Vereinigung wiedergewonnene vollständige Souveränität der Bundesrepublik auch eine Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums. Doch ist völkerrechtliche Souveränität im 21. Jahrhundert nicht gleichzusetzen mit vollständiger außenpolitischer Autonomie und Handlungsfreiheit. Die deutsche Außenpolitik war schon immer einge-

bunden in vielfältige wirtschaftliche und kulturelle (Stichwort: Globalisierung), aber auch politisch-institutionelle Verflechtungen (Stichwort: Europäische Union), die eine autonome Definition der eigenen nationalen Interessen ohne Rücksicht auf Nachbarn und Partner gar nicht mehr möglich machen (unabhängig davon, ob eine solche autonome Interessendefinition überhaupt wünschenswert wäre).

Aktive Außenpolitik im 21. Jahrhundert kann nicht heißen, diese vielfältigen Verflechtungen und Interdependenzen zu ignorieren und der Fiktion zu erliegen, eine ausschließlich im nationalstaatlichen Rahmen betriebene Außenpolitik sei heute noch möglich. Es bedeutet im Gegenteil, diese Interdependenzen als Grundlage außenpolitischen Handelns zu akzeptieren und aktiv mit zu gestalten. Das haben Polen und Tschechen sehr wohl zu spüren bekommen.

Die Außenpolitik der Zivil- und Handelsmacht Deutschland lässt sich mit folgenden Indikatoren beschreiben:

- Förderung gewaltfreier Mittel der Konfliktlösung und Bemühung, den Einsatz von Gewalt zur Lösung politischer Konflikte innerhalb von und zwischen den Staaten zu minimieren;
- Stärkung des Völkerrechts und multilateraler internationaler Institutionen sowie die Bereitschaft zur Übertragung von Souveränitätsrechten auf internationale Organisationen;
- Förderung der Demokratisierung der internationalen Beziehungen;
- Förderung der sozialen Marktwirtschaft in einer globalisierten Welt.

Die Rückkehr zu einer traditionellen Machtpolitik würde demgegenüber bedeuten, dass die deutsche Außenpolitik entweder die multilaterale Orientierung ganz aufgibt oder zumindest versucht, ihre kurzfristigen Machtinteressen in internationalen Institutionen und Organisationen stärker durchzusetzen und ihren Einfluss zu vergrößern. Die Betonung nationaler Souveränität werde deutlich zunehmen, und der Einsatz von Gewaltmitteln zur Durchsetzung politischer Ziele in der internationalen Politik wäre immer weniger tabu.

Die deutsche Außenpolitik der letzten 20 Jahre hat gezeigt, dass sie dies ablehnt.

II.

Kommen wir zum zweiten Aspekt: nämlich zur Bedeutung der Geschichte des 20. Jahrhunderts für die deutsche Außenpolitik und der Frage: Welche historischen Lektionen hat die deutsche Außenpolitik gelernt? Vier zentrale Bereiche lassen sich benennen:

(1) Von deutschem Boden darf nie wieder Krieg ausgehen. Dieser Satz von Bundeskanzler Helmut Kohl hat trotz des Auslandseinsatzes der Bundeswehr – vor allem in Afghanistan – unverändert Gültigkeit. Ich komme darauf bei den Herausforderungen zu sprechen.

(2) Deutschland hat die historische Verantwortung für die Existenz Israels.

(3) Deutschland trägt Verantwortung für den Frieden in Europa, den größten Friedensprozess der Geschichte, die europäische Einigung, und insbesondere das Verhältnis zu den Nachbarstaaten Frankreich, Polen und Tschechien.

(4) Deutschland als fast ein halbes Jahrhundert geteiltes Land unterstützt das Selbstbestimmungsrecht der Völker und unterstützt Vertriebene.

In Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft sind für die deutsche Außenpolitik die Beziehungen zu Israel stets von besonderer Bedeutung. Die Shoah ist nicht aus dem historischen Bewusstsein der Deutschen auszulöschen. Daneben ist es aber ebenso wichtig, die gemeinsamen Werte der Gegenwart wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Menschenwürde, Leben in sicheren Grenzen auf einer völkerrechtlich gesicherten Existenzgrundlage – auch für das palästinensische Volk –, die Anerkennung der Marktwirtschaft und religiöse Toleranz zu betonen. Hinzu kommen die Werte der deutsch-jüdischen Geschichte vor 1933. Jüdische Bürger haben die deutsche Geschichte mit geprägt, auf wirtschaftlichem Gebiet, durch Leistungen im Kulturellen und sie tun es heute wieder in verstärktem Maße. Neu entstandene Synagogen sind beredtes Beispiel dafür.

Mit dem Wandel 1990 hat Deutschland mit den ostmitteleuropäischen Staaten, vor allem mit Russland, Polen und Tschechen neue Partner innerhalb der Europäischen Union. Der Abzug sowjetischer Truppen aus Deutschland und Osteuropa war ein nie für möglich gehaltener diplomatischer Erfolg des Westens und nicht zuletzt von Helmut Kohl und der Regierung George Bush, sen., der durch enger Wirtschaftskooperation gekrönt wird. Die deutsch-polnischen Beziehungen haben eine beeindruckende politische und wirtschaftliche Dynamik entwickelt, nachdem die 45 Jahre während ungeklärte Grenzfrage 1990 gelöst und mit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union 2004 endgültig überwunden wurde. Ausschlaggebend waren folgende Faktoren:

- die Erkenntnis, dass deutsche und polnische Interessen in vielen Bereichen übereinstimmen,
- das Vertrauen auf Deutschlands weitere Unterstützung bei der Integration Polens in die Europäische Union in den 1990er Jahren,
- die vorbehaltlose deutsche Anerkennung der Schuld für die Leiden der polnischen Bevölkerung im Zweiten Weltkrieg – man denke an die Rede von Bundespräsident Herzog aus Anlass des 50. Jahrestags des Warschauer Aufstands am 1. August 1994 in Warschau und das polnische Bedauern des Nachkriegsschicksals der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen in der Rede von Außenminister Bartoszewski vor dem Deutschen Bundestag am 28. April 1995,
- die gemeinsame Mitgliedschaft in der NATO,
- und die Zusammenarbeit in anderen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der OSZE, dem Ostseerat, der OECD etc.

Polen ist zusammen mit der Tschechischen Republik der bedeutendste Handelspartner Deutschlands in Ostmitteleuropa. Mit beträchtlichem Abstand zu Italien und Frankreich ist Deutschland der wichtigste Handelspartner Polens, auf den rund ein Drittel des polnischen Außenhandels entfällt. Die Rechte der

Angehörigen der deutschen Minderheit, die zu 90% in Oberschlesien leben, sind in der polnischen Verfassung garantiert.

Grundlage der bilateralen Beziehungen sind der Nachbarschaftsvertrag mit Polen von 1992 und die Deutsch-Tschechische Erklärung von 1997. Darin bekennt sich die deutsche Seite zu ihrer Verantwortung für die Zerschlagung der Tschechoslowakei und das vom Dritten Reich verübte Unrecht. Die tschechische Seite bedauert, dass durch die nach Kriegsende erfolgte Vertreibung unschuldigen Menschen viel Leid und Unrecht zugefügt wurde, und dies auch angesichts des kollektiven Charakters der damit verbundenen Schuldzuweisung. Beide Seiten verpflichteten sich, die deutsch-tschechischen Beziehungen zukunftsgerichtet im Geiste guter Nachbarschaft und Partnerschaft fortzuentwickeln und nicht mit aus der Vergangenheit herührenden politischen und rechtlichen Fragen zu belasten. Der Deutsch-Tschechische Zukunftsfonds und das Gesprächsforum, die beide ihre Arbeit 1998 aufgenommen haben, trugen zu einer sachlichen und konstruktiven Aufarbeitung dieser Fragen bei. Die Bemühungen um eine Entschädigung für ehemalige NS-Zwangsarbeiter wurden von der tschechischen Regierung aktiv mitverfolgt. Die im Dezember 1999 gefundene Einigung ist auch für die bilateralen deutsch-tschechischen Beziehungen von großer Bedeutung. Die Zahl der deutschstämmigen Minderheit betrug nach der Volkszählung vom März 2001 ca. 38.000, geschätzt werden bis zu 50.000 Personen. Seit 1990 besteht die als unabhängige Expertenkommission konzipierte deutsch-tschechische und deutsch-slowakische Historikerkommission. Sie hat sich zur Aufgabe gemacht, die gemeinsame Geschichte der Völker der beiden Länder vor allem im 20. Jahrhundert im breiten historischen Kontext gemeinsam zu erforschen und zu bewerten.

Auch auf diese Weise ist es gelungen, das Schicksal der Vertriebenen zu einem Teil zu bewältigen. Bitte vergessen wir nicht, dass dies auch im vereinigten Deutschland noch ein Problem war. Denn in der DDR wurde das Schicksal der Vertriebenen von der Partei und den Kirchen 40 Jahre lang tabuisiert.

Von den 12 bis 15 Millionen Deutschen, die während und nach dem Zweiten Weltkrieg ihre osteuropäische Heimat verlassen mussten, zogen 4,1 Millionen Menschen in die Sowjetische Besatzungszone. Während in der Bundesrepublik in der Charta der Heimatvertriebenen vom 5. August 1950 das „Recht auf Heimat“ niedergelegt war, betrieb die SED mit ihrer Klassenkampfpolitik die Zwangsassimilation der Vertriebenen. Zwar nahmen sich die evangelischen Landeskirchen karitativ und seelsorgerlich der Vertriebenen an. Doch fühlten sich die Menschen als Opfer zweier Diktaturen. Die Osterweiterung der Europäischen Union hat wesentlich dazu beigetragen, Flucht und Vertreibung zu bewältigen.

III.

Wenden wir uns dem dritten Themenkomplex zu: Vor welchen Herausforderungen steht die deutsche Außenpolitik? Lassen Sie mich einige Aspekte herausgreifen:

Erstens, die Auslandseinsätze der Bundeswehr. „Vom deutschen Boden darf nie wieder Krieg ausgehen“ war der schon zitierte Grundsatz Helmut Kohls für die deutsche Außenpolitik des vereinten Deutschland. Dieses Prinzip gilt unverändert. Mit wachsender Verantwortung, zu der hauptsächlich die Regierung in Washington und die europäischen Partner, aber auch asiatische Staaten Deutschland aufgefordert haben, führten schon 1990 zu einem verstärkten internationalen Engagement in Krisengebieten. Als Folge der seit 1990 veränderten Sicherheitslage wird die Bundeswehr auch zu friedenserhaltenden und -sichernden Maßnahmen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt. Bereits unmittelbar nach der Wiedervereinigung begann eine heftige Debatte über den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Vertragsgebiets (out-of-area-Debatte). Die ersten derartigen Einsätze waren 1991 die Operation Südflanke, eine Minenräumaktion der Marine nach dem 2. Golfkrieg im Persischen Golf, und 1993 die Entsendung eines Feldlazaretts nach Phnom Penh im Rahmen einer UN-Mission. Es folgten Ein-

sätze in der Adria (SHARP GUARD 1992–1996), in Somalia und auf dem Balkan im Rahmen der Einsätze IFOR und SFOR. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einsätze nach Maßgabe des Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz (also innerhalb von NATO- oder UN-Mandaten) hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 geklärt. Darüber hinaus enthält dieses Urteil die Grundlegung für den Parlamentsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland.

Seit 2001 ist die Bundeswehr unter der Führung des Einsatzführungskommandos auch im Rahmen der Antiterrorcoalition eingesetzt. Der Einsatz wurde im damals von der rot-grünen Regierung SPD dem Bündnis'90/Die Grünen dominierten Deutschen heftig debattiert. Eine einheitliche Position dazu konnte Bundeskanzler Gerhard Schröder letztlich nur durch die Vertrauensfrage herstellen.

Derzeit überwacht ein Marinekontingent, abgestützt auf Dschibuti, das Seegebiet am Horn von Afrika. Außerdem ist die Deutsche Marine an entsprechenden NATO-Operationen im Mittelmeer beteiligt. Ein Heereskontingent ist in Afghanistan im Rahmen der ISAF aktiv und schützt seit November 2003 im Rahmen der Bildung eines regionalen Aufbauteams den Handel der Stadt Kunduz und Demilitarisierungsprogramme wie Disarmament, Demobilization and Restoration (DDR). Auch die übrigen Teile der Bundeswehr sind an diesen Operationen unterstützend beteiligt. Im Irak sind momentan keine Soldaten der Bundeswehr eingesetzt, bilden jedoch in Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten Polizei- und Milizkräfte der neuen irakischen Sicherheitskräfte aus.

Deutschland beteiligt sich heute mit rund 6.600 Soldaten an einer Reihe von Einsätzen im Ausland, darunter 4300 in Afghanistan und 1500 als KFOR auf dem Balkan. In der deutschen Öffentlichkeit nehmen in den letzten Wochen kritische Stimmen zu, je mehr deutsche Soldaten in Afghanistan um Lebens kommen. Der Bundesverteidigungsminister und die Bundeskanzlerin spre-

chen von „bürgerkriegsähnlichen Zuständen in Afghanistan“, die die Menschen auf der Straße „Krieg“ nennen.

Der militärische Kampf gegen den Terror als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 hat also zu weiteren Veränderungen des Auftrags der Bundeswehr geführt. Vorrangig geht es darum, die außenpolitische Handlungsfähigkeit zu sichern, einen Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen zu leisten, die nationale Sicherheit und Verteidigung zu gewährleisten, zur Verteidigung der Verbündeten beizutragen und die multinationale Zusammenarbeit und Integration zu fördern. Als Aufgaben sind in der Konzeption der Bundeswehr festgelegt: die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, Unterstützung von Bündnispartnern, Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger, Rettung und Evakuierung, Partnerschaft und Kooperation, Hilfeleistungen (Amtshilfe, Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle).

Haben sich nur die Mittel der deutschen Sicherheitspolitik einer veränderten weltpolitischen Lage angepasst, oder deuten die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr auf schleichende Zielveränderungen und die Abkehr vom Zivilmacht-Konzept hin? Lässt sich aus der zunehmenden Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen auf eine schleichende Militarisierung der deutschen Außenpolitik schließen? Hier wird man differenzieren müssen. Es steht außer Frage, dass wir es hier mit einem tief greifenden Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik über die vergangenen zehn Jahre hinweg zu tun haben. Was während des Ost-West-Konfliktes undenkbar war, ist heute schon fast Routine: die Beteiligung deutscher Soldaten an Auslandseinsätzen außerhalb des NATO-Bündnisgebietes.

Zunächst ist zu betonen, dass das Zivilmacht-Konzept nicht mit Pazifismus gleichzusetzen ist. Auch wenn man am Primat der politischen vor der militärischen Friedenssicherung festhält, lässt sich der Gewalteininsatz als letztes Mittel unter strengen Kriterien rechtfertigen, wenn anders Völkermord oder

humanitäre Katastrophen nicht zu verhindern sind. Der nach den Kriterien des Zivilmacht-Konzeptes problematischste Fall war sicherlich der Kosovo-Krieg, bei dem es zum Gewalteinsetz des Westens ohne entsprechende Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat kam. Wir dürfen nicht verkennen: Es geht um die weltpolitische Verantwortung deutscher Außenpolitik vor dem Hintergrund neuer, asymmetrischer Kriege, ethnischer Säuberungen und Völkermorde sowie neuer sicherheitspolitischer Gefährdungen wie der Entstaatlichung und Privatisierung von Gewalt und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Deutschland scheut nicht davor zurück, zur Eindämmung des internationalen Terrors seinen Beitrag zu leisten. Gleichwohl ist es schwierig, die Notwendigkeit der deutschen Öffentlichkeit zu vermitteln. Wenn man der deutschen Außenpolitik in dieser Hinsicht etwas vorwerfen kann, dann Versäumnisse im Bereich einer aktiv-gestalterischen Politik, insbesondere was die politische Krisenvorbeugung und Konfliktprävention angeht.

Zweitens, der Ausbau der europäischen Integration ist eine weitere Herausforderung. Die Erweiterung der EU stellt heute keine Selbstverständlichkeit mehr dar. Seit den 1950er Jahre sind Vertiefung und/oder Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften ein Grundsatzthema. Die Gründerstaaten der Verträge von Rom haben stets beides gewollt und Schritt für Schritt durchgesetzt. Zentrales Anliegen deutscher Außenpolitik in den 1990er Jahren war es, den ostmitteleuropäischen Staaten eine Beitrittsperspektive zu eröffnen und die Integration zu vertiefen. Beides ist unter maßgeblicher Mitwirkung von Bundeskanzler Kohl gelungen. Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion wurde entgegen mancher Widerstände durchgesetzt, die Europäische Union kontinuierlich in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon reformiert und die um mehr als die doppelte Zahl ihrer Mitglieder von 12 auf 27 erweitert. Nichtsdestoweniger: Auch aus deutscher Sicht ist die ständige Erweiterung der EU heute keine Selbstverständlichkeit

mehr, weil die ökonomische Belastbarkeit an Grenzen stößt wie der Fall Griechenland zeigt.

Drittens liegt eine zusätzliche Herausforderung im globalen ökonomischen Management. Das eigentliche Problem ist die Anpassung der internationalen Entscheidungsgremien an die politischen und wirtschaftlichen Realitäten. Bundeskanzlerin Merkel hat schon im vergangenen Jahr nachdrücklich die Erweiterung der G-8-Staaten auf die G-20-Gruppe gefordert und darüber hinaus angeregt, über einen ökonomischen UN-Sicherheitsrat nachzudenken. Mit dem weltweit stärkeren Engagement der Deutschen hängt auch die Forderung nach einem Sitz im UN-Sicherheitsrat zusammen. Sie bedeutet die Überwindung althergebrachter Festlegung, nämlich die Änderungen der Artikel 51 und 107 der UN-Charta, in denen Japan und Deutschland noch als Feindstaaten bezeichnet werden.

Überdies würden wir nicht die veränderte Rolle der Atommächte vergessen. Dass ein Staat heute nicht unbedingt Atommacht sein muss, um über wichtige Angelegenheiten der internationalen Atompolitik mitreden zu können – dafür ist die deutsche Außenpolitik im Fall Iran ein bestes Beispiel. Neben den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats bemüht sich Deutschland intensiv darum, den Iran von seinem Streben, Atommacht zu werden, abzuhalten.

Deutsche Außenpolitik hat über Jahre die zentrale Aufgabe der NATO als Institution zum Management der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen vernachlässigt. Der allmähliche Bedeutungsverlust der NATO, der sich bereits vor dem 11. September angedeutet und seitdem fortgesetzt hat, wurde nicht aufgehalten. Infolgedessen fehlen heute die institutionalisierten Arenen, in denen die Weltordnungskonflikte mit den USA überhaupt im Rahmen der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft ausgetragen werden können.

Hinzu kommt, dass auch von europäischen Staaten nur wenige Versuche unternommen wurden, die amerikanische Gesellschaft, ihre Öffentlichkeit und den Kongress gezielt zu beeinflussen bzw. dort europäische Standpunkte einzubringen. Gerade das Ausnutzen dieser transnationalen Kanäle in die

amerikanische Gesellschaft hinein sorgte in der Vergangenheit immer wieder dafür, dass europäische Interessen in den amerikanischen Entscheidungsprozess eingebracht wurden und unilateralen Tendenzen entgegengewirkt werden konnte. Hier wurden erst nach der Irakkrise und seit dem Regierungsantritt von Bundeskanzlerin Merkel wieder größere Anstrengungen unternommen und einzelne Fortschritte erzielt.

IV.

Lassen Sie mich abschließend einige Bemerkungen zu den strategischen Perspektiven deutscher Europapolitik machen. Wie sehen die strategischen Ziele deutscher Europapolitik aus? Mit dem Regierungswechsel zu Angela Merkel 2005 gehegte Hoffnungen auf einen Stilwechsel deutscher Europapolitik in Abkehr von der Diktion des Bundeskanzlers Schröders – mit Russland und Frankreich sich gegen die USA abzustimmen, reicht aus – haben sich mit Merkel erfüllt. Verschiedene Komponenten sind augenfällig: enge Abstimmung mit den USA und im atlantischen Rahmen, enge, aber nicht übertriebene Kooperation mit Frankreich nach der Devise: Ohne die Franzosen geht nichts, aber nicht alles geht ausschließlich mit den Franzosen! Abstimmung mit den Briten muss gesucht und gefunden werden, Einbringung eigener deutscher Vorschläge und Ideen, Vermeidung des Eindrucks eines europäischen Direktoriums, d. h. Sensibilität und Rücksichtnahme auch auf kleinere EU-Partner, vor allem Polen, sind erforderlich.

Elemente des Ausgleichs, Mäßigung, Vermittlung sind das eigentliche Geheimnis erfolgreicher deutscher Außen- und Europapolitik. In Politik Angela Merkels lassen sich folgende Faktoren wiederfinden:

Erstens, die Wiederbelebung Europa als Wertegemeinschaft. – Die soziale Marktwirtschaft als grundlegendes Sozialstaatsmodell der EU zu verankern, bleibt für sie das zentrale Ziel. „Wir sind verpflichtet, soziale Marktwirtschaft in Europa in Zeiten der Globalisierung durchzusetzen“, hat sie als ihr Credo bezeichnet. Das heißt konkret: Privilegierung der Wettbewerbsfähigkeit,

Wirtschaftswachstum, ausgewogene Sozialpolitik; letztlich geht es darum, nicht den redistributiven Teil der Sozialpolitik, sondern den regulativen auf die europäische Ebene zu heben, bei einer solchen Klärung, die an sich eine lohnende Aufgabe darstellen würde, könnte ersterer vielleicht im nationalstaatlichen Rahmen verbleiben.

Hinzu kommt die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit der Menschen; will heißen: Nur so viel Europa, so viel Integration verwirklichen, wie die Menschen vertragen und akzeptieren. Hier stellt sich die Frage: Was akzeptiert der europäische Bürger und Wähler?

Neben integrationsprogressiven Schritten hat Merkel auch Marksteine der Integrationsbegrenzung aufgezeigt: Der Verlust des schleichenden Souveränitätsverlustes bei europäischen Regelungen, die nicht erforderlich sind, muss Einhalt geboten werden. Es bedarf einer Notwendigkeitskontrolle bei neuen EU-Richtlinien der Kommission – Stichwort: Abbau unnötiger Bürokratie, Begrenzung europäischer Gesetzgebung auf das tatsächlich Notwendige hilft zugleich, der Aushöhlung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten vorzubeugen. Merkel versteht die Globalisierung als Herausforderung, auf die Europa die Antwort darstellt, d. h., EU muss zur Gestaltungsmacht ausgebaut werden, die Lissabon-Strategie ist ein Teil des Projekts. Sie bietet den geeigneten Rahmen für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung und könnte nach außen hin eine Art Leitbild-Funktion übernehmen. Es ist jedoch fraglich, ob die Lissabon-Strategie von nachhaltiger integrationspolitischer Natur ist, denn das Problem besteht in dem Prinzip der Selbstverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, die sich bis kaum zur qualitativen Fortentwicklung der EU eignete.

Die weitere Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist angesichts der unveränderten Krisenregionen Nahost, Afrika, Afghanistan ein ebenso wichtiges Ziel, es würde auch zugleich eine gewisse Entlastung der Auslandsverpflichtungen Deutschlands implizieren. Doch davon sind wir

noch ein gutes Stück entfernt.

Paul Valéry schrieb einmal: „Ein wirklicher Friede ist erst dann erreicht, wenn alle Beteiligten mit der eingerichteten Ordnung zufrieden sind.“ Insgesamt gesehen ist es in den letzten 20 Jahren der deutschen Außenpolitik nach den historischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts gelungen, auch nach der Wiedervereinigung 1990 sich die westliche Demokratie Deutschland im internationalen Staatensystem als Friedensgarant zu etablieren und internationale Verantwortung als Zivilmacht zu übernehmen. Diese Rolle haben auch alle anderen Staaten erstmals einmütig akzeptiert und sehen darin keine Bedrohung – nicht zuletzt wegen der NATO-Bindung des vereinten Deutschland und ihrer unverändert führenden Rolle in der EU einschließlich der neuen Partner in Ostmitteleuropa. Dadurch konnte der von Paul Valéry beschriebene Zustand innen- wie außenpolitisch verwirklicht werden: Deutschland ist wiedervereinigt, und alle Beteiligten sehen darin keinen Nachteil, sondern einen Vorteil für die Friedensbewahrung in der internationalen Staatengemeinschaft.