

Carlo Masala

Möglichkeiten einer Neuorientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

I Einleitung

Das Nachdenken über mögliche Neuorientierungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist in zweifacher Hinsicht ein schwieriges Unterfangen. Denn zum einen muss ein solches Nachdenken, wenn es den realistisch sein soll, eine Reflexion darüber enthalten, was die aktuellen Tendenzen deutscher Außenpolitik sind, wie sie mit Blick auf die Position Deutschlands im internationalen System sowie mit Blick auf die Verfolgung deutscher Interessen (oder was seitens der Regierung als solche definiert wird) zu bewerten sind und zum anderen sollte jegliche Reflektion über mögliche Neuorientierungen bzw. Alternativen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik prinzipiell drei Dimensionen unterscheiden: a) das denkbare, b) das mögliche und c) das wahrscheinliche.¹

Aus dieser grundlegenden methodischen Problematik resultiert die Struktur des folgenden Beitrages. Nach einer definitorischen Klärung der Begriffe Außen- und Sicherheitspolitik wird die Frage gestellt werden, unter welchen Bedingungen sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vollzieht. Dabei soll zum einen auf aktuelle Entwicklungstendenzen in der Struktur des internationalen Systems und den daraus folgenden konditionierenden Bedingungen für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik gefragt werden und in einem zweiten Schritt soll die gegenwärtig dominierenden aus dem politischen System der Bundesrepublik resultierenden Konstellationen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik herausgearbeitet werden.

Hernach wird der Frage nachgegangen, welches die Handlungsmaximen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik der gegenwärtigen Bundesregierung sind. Vor dem Hintergrund aktueller Tendenzen werden dann verschiedene Szenarien einer möglichen Neuausrichtung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik vorgestellt und mit Blick auf ihre Realisierbarkeit diskutiert.

II Was ist Außen- und Sicherheitspolitik?

In Anlehnung an Werner Link wird unter Außenpolitik, »die aktive und reaktive Gestaltung der Beziehungen einer staatlich organisierten Gesellschaft zu ihrer Umwelt nach Zielvorstellungen, die – in Auseinandersetzung mit dieser Umwelt – im internen Willens-

1 In dieser Unterscheidung folge ich Gunther Hellmann, *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, S. 222-223.

und Entscheidungsprozess entwickelt und in konkreten Handlungssituationen umzusetzen versucht werden. Dabei sind die Umweltstrukturen, die eigenen Interessen und die Interessen der anderen Staaten, die jeweiligen Machtpotentiale und Handlungssituationen bzw. deren Einschätzung und Definition von zentraler Bedeutung, und zwar sowohl bei der Erarbeitung der Strategien als auch bei der Bestimmung der jeweiligen Taktiken.² Orientiert man sich an dieser Definition so wird deutlich, dass Außenpolitik ein recht dynamischer Prozess ist, dessen Analyse zumindest drei Ebenen umfassen sollte. Erstens, die systemische Ebene, die der Frage nachgehen sollte, welche konditionierenden Bedingungen aus dem internationalen System für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland resultieren, die Prozessebene, die nach den Vorstellungen und Handlungen anderer für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik zentraler staatlicher Akteure fragt sowie die innenpolitische Ebene, diejenige Ebene auf der Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt und exekutiert wird.³

Während Außenpolitik sehr klar umrissen definiert werden kann, ist dies hinsichtlich des Terminus Sicherheitspolitik kaum möglich, da die Frage was Sicherheit ist, in der Literatur höchst umstritten ist. Grundsätzlich wird unter Sicherheit, die Abwesenheit von Gefährdungen⁴ innerer oder äußerer Art verstanden. Doch bereits hier endet die Gemeinsamkeit unter Sozialwissenschaftlern. Strittig bleiben die Fragen, was Sicherheit bedroht bzw. gefährdet. Sind es nur jene Bedrohungen, denen man mit militärischen Mitteln begegnen kann, wofür Advokaten eines »engen« Sicherheitsbegriffes plädieren,⁵ oder sind auch Entwicklung als Bedrohung der Sicherheit eines Staates einzustufen, die nicht-militärischer Natur sind, wie Vertreter eines erweiterten Sicherheitsbegriffes argumentieren.⁶ Ferner ist umstritten, ob Sicherheitsbedrohungen objektiver Natur sind oder ob sie rein subjektiv empfunden werden, mithin auch konstruierbar sind.⁷ Eine via media aus dieser Debatte hat bereits vor über 25 Jahren der Bielefelder Soziologe Franz Xaver Kaufmann, in dem er darauf verwies, dass Sicherheit und das Gefühl sicher zu sein, immer eine objektive und eine subjektive Dimension hat.⁸ Legt man diese Einsicht einer Defi-

2 Zitiert nach: Werner Link, »Außenpolitische Forschung im Spannungsfeld zwischen Praxisbezug, Praxisrechtfertigung und Praxiskritik« in: Udo Bembach (Hg.): *Politische Wissenschaft und politische Praxis*, Opladen 1978 (PVS Sonderheft Nr. 9), S. 484-499, S.484.

3 Der theoretisch versierte Leser wird erkennen, dass es sich hierbei um einen modifizierten neo-realistischen Ansatz zur Analyse von Außenpolitik handelt. Vgl. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading Mass. 1979.

4 Daniel Frei und Peter Gaupp, »Das Konzept ›Sicherheit‹ – Theoretische Aspekte« in: Klaus-Dieter Schwarz (Hg.): *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit*, Bad-Honnef, 3. Aufl. 1978, S. 3-16., S. 5.

5 Stellvertretend vgl. Stephen Walt: »The Renaissance of Security Studies« in: *International Studies Quarterly* 35 (1991) 3, S. 211-239.

6 Vgl. Zu dieser Diskussion: Christopher Daase, »Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen. Anmerkungen zu aktuellen Tendenzen in der sicherheitspolitischen Forschung«; in: *Politische Vierteljahresschrift* Heft 3/1991, S. 425 – 451.

7 Vgl. Ole Waever, »Securitization and Desecuritization« in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*, New York 1995, S. 46-86.

8 Franz-Xaver Kaufmann: *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, 2. Auflage. Stuttgart 1973.

inition von Sicherheit, und damit auch von Sicherheitspolitik zu Grunde, so ist Sicherheitspolitik definiert als diejenigen Maßnahmen, die ein Staat ergreift, um bei seinen Bürgern ein subjektives Gefühl von Sicherheit zu erzeugen. Nachdem die begriffliche Klärung nunmehr erfolgt ist gilt es nach den konditionierenden Rahmenbedingungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zu fragen.

III Strukturelle Bedingungen

III.1 Konstanten

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vollzieht sich nach wie vor in einem dezentralisierten anarchischen Selbsthilfesystem, in dem Staaten unter den Bedingungen eines Macht- und Sicherheitsdilemmas agieren und interagieren.⁹ Aus dieser Grundkonstellation resultiert ein kompetitiver Charakter in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Da es an einer übergeordneten Instanz fehlt, die für Ordnung und Sicherheit im internationalen System Sorge tragen kann resultiert, dass Existenzhaltung und ggf. Existenzentfaltung für Staaten ein Problem ersten Ranges darstellt. In ihrer Beziehung zu anderen Staaten sind Staaten stets mit dem Problem der Macht konfrontiert bzw. ihr ausgesetzt, so dass zwischenstaatliche Kooperation zwar nicht unmöglich, aber schwierig ist, da eine übergeordnete Instanz fehlt, die den an der Kooperation beteiligten Staaten Erwartungssicherheit hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten/Nutzen bietet bzw. einen Ausgleich zwischen Vor- und Nachteilen gewähren kann. In dieser Perspektive ist Außen- und Sicherheitspolitik immer Machtpolitik.

III.2 Veränderungen

Während es mit Blick auf die Grundstruktur des internationalen Systems seit dem Westfälischen Frieden keine Veränderung gegeben hat, so hat das Ende des Ost-West-Konflikts eine entscheidende und einschneidende Veränderung mit Blick auf die Machtverteilung zwischen den Großmächten im internationalen System nach sich gezogen, die fälschlicherweise von einigen Wissenschaftlern¹⁰ und vor allem von der öffentlichen Meinung als Unipolarität charakterisiert wird. Denn ein genauer Blick auf die gegenwärtig zwischen den Großmächten existierende Machtverteilung, die an dieser Stelle nicht ausführlich beschrieben werden kann, offenbart, dass es sich bei dem gegenwärtigen internationalen System um ein multipolares System mit unipolarem sicherheitspolitischem Kern handelt,¹¹ in dem die USA auf Grund ihrer militärischen Stärke eine besondere, jedoch nicht die herausragende Stellung einnehmen. Es ist gegenwärtig auch noch

9 Vgl. John H. Herz, *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart 1961, S. 130-131.

10 William Wohlforth/Stephen G. Books, »International Relations Theory and the Case Against Unilateralism« in: *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 3, September 2005, S. 509-524.

11 Vgl. ausführlicher dazu: Carlo Masala, *Den Blick nach Süden. Die NATO im Mittelmeerraum (1990-2003)*, Baden-Baden 2005, Kapitel II.

zu verfrüht im Lichte der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise erneut von einem »american decline« zu sprechen,¹² den gegenwärtig verlieren alle Großmächte im Internationalen System relativ und keine absolut, wodurch sich an der grundsätzlichen machtpolitischen Konfiguration im Internationalen System nichts ändert.

III. 3 Konsequenzen

Welches sind nunmehr die Konsequenzen die aus der Grundstruktur des internationalen Systems für die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland resultieren?

Im folgendem werden vier Auswirkungen näher zu betrachten sein. Dies sind im Einzelnen

- a) Der Aufstieg von Großmächten
- b) Die Schwächung multilateraler Institutionen
- c) Das Ende des politischen Westens
- d) Das Aufkommen neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen

ad a) Nicht erst seit dem russische-georgischem Krieg vom Sommer 2008 ist die Tendenz zu beobachten, dass regionale Mächte mit zunehmenden Selbstbewusstsein und ordnungspolitischen Anspruch auf die Bühne der internationalen Politik zurückgekehrt sind. Insbesondere Rußland und China machen aus ihrem Anspruch regionale Ordnungsmächte zu sein, keinen Hehl und betreiben, teils offen, teils verdeckt eine »strategy of denial« Politik, die darauf abzielt, den militärischen, politischen und ökonomischen Einfluss der USA in ihren jeweiligen Regionen zurückzudrängen¹³ Aber auch Brasilien und Indien entwickeln sich zu selbstbewussten regionalen Großmächten, die zunehmend die institutionellen Strukturen, der in Zeiten des Ost-West-Konfliktes aufgebauten Weltordnung in Frage stellen.¹⁴ All diesen aufsteigenden Mächten ist gemein, dass sie (noch?) keine offene revisionistische Politik betreiben, die auf eine revolutionäre Umgestaltung der gegenwärtigen internationalen Ordnung abzielt. Jedoch gibt es bereits Anzeichen dafür, dass einige dieser aufstrebenden Staaten neben der machtpolitischen Konkurrenz zu den Vereinigten Staaten auch einen ordnungspolitischen Dissens im Bereich der Interpretation staatlicher Souveränität zu westlichen Staaten suchen. Die von europäischen Staaten sowie den USA in der letzten Dekade zusehends aufgeweichte Souveränitätsnorm, wonach interne Angelegenheiten eines Staates unter gewissen Um-

- 12 Carmen M Reinhard / Kenneth S. Rogoff, »The Aftermath of Financial Crisis«, Paper prepared for presentation at the American Economic Association meetings in San Francisco, Saturday, January 3, 2009 at 10:15 am. Session title: *International Aspects of Financial Market Imperfections*. Abrufbar unter: http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/51_Aftermath.pdf.
- 13 Zu Rußland siehe Monica Duffy Toft, *Russia's Recipe for Empire*, unter: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4462; zu China vgl. Thomas Christensen: »Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia« in: *International Security* 31 (2006) 1, S.81-126.
- 14 Vgl. Sarah Sewall, *A Strategy of Conservation: American Power and the International System*, Harvard Kennedy School (Faculty Research Papers) Mai 2008 (RWP08-028), S. 8.

ständen (Genozid, ethnische Vertreibungen), das Eingreifen anerker Staaten zur Pflicht machen (duty to protect)¹⁵ wird von diesen Staaten abgelehnt. An die Stelle einer Aufweichung der Souveränitätsnorm betonen diese Staaten (insbesondere Rußland und China) die fortdauerende Relevanz des Nichteinmischungs-Prinzips.¹⁶ Wie sich der Aufstieg neuer Großmächte in Zukunft in concreto vollziehen wird, ob kooperativ oder konfrontativ ist eine Frage, die aus der heutigen Sicht nicht beantwortet werden kann. Wohlgleich ist es jedoch bereits jetzt absehbar, dass das zukünftige internationale System in welchem Deutschland agieren und interagieren wird, ein multipolares sein wird und die Frage, ob diese Multipolarität eine stabile oder instabile¹⁷ sein wird, hängt maßgeblich davon ab, ob die aufsteigenden Mächte die neue Ordnung als eine legitime, somit ihren Interessen dienlich, oder illegitime perzipieren werden. Sollte letzteres der Fall sein, so ist eine Rückkehr zu einer globalen Politik der Konfrontation nicht auszuschließen.

ad b) Es ist bereits angedeutet worden, dass die neuen aufstrebenden Großmächte die multilaterale Ordnung der Zeit des Ost-West-Konflikts zunehmend in Frage stellen. Doch auch seitens der Staaten, die maßgeblich am Aufbau dieser Ordnung beteiligt waren (allen voran die USA) ist diese multilaterale Ordnung zunehmenden Druck ausgesetzt. Denn seit dem Ende des Ost-West-Konflikts lehnen die USA zwar nicht den Multilateralismus als System der zwischenstaatlichen Beziehungen ab, torpedieren jedoch einen vertragsbasierten Multilateralismus, der ihre eigene Handlungsfreiheit (aus amerikanischer Perspektive) unnötig einschränkt.¹⁸ An die Stelle vertraglich basierter und damit handlungseinschränkend wirkender multilateraler Institutionen setzen die Vereinigten Staaten zunehmend auf informelle Gremien (wie z.B. die Proliferation Security Initiative), die aus ihrer Perspektive flexibler und effektiver sind und die die reale Machtverteilung zwischen den USA und den anderen an solchen Initiativen beteiligten Staaten wieder spiegeln. Die zunehmende Abkehr der USA von tradierten Institutionen (insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich) wirkt auch unmittelbar auf die Bundesrepublik Deutschland, auf Grund der gemeinsamen Mitgliedschaft in der NATO. Aus amerikanischer Sicht ist die Allianz ein zu vernachlässigendes Instrument ihrer politischen und militärischen Machtprojektion geworden, wenn sie nicht zur Durchsetzung amerikanischer Interesse genutzt werden kann. Da nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Interessendivergenzen zwischen den USA und insbesondere den »alten europäischen« NATO-Mitgliedern in nahezu allen politischen und militärischen Fragen vorherrscht,¹⁹ ist seitens der amerikanischen Administration, aber auch der außenpolitischen Eliten am

15 Vgl. Allen Buchanan/Robert O. Keohane, *The Legitimacy of Global Governance Institutions in: Ethics and International Affairs*, 20 (2006) 4, S. 405-437.

16 Vgl. Joint statement on a new world order in the 21st century issued by China and Russia on 04/07/2005, unter <http://au.china-embassy.org/eng/xw/t202227.htm>.

17 Zu der Unterscheidung zwischen stabiler und instabiler Multipolarität siehe: John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001, Chapter 8.

18 Vgl. G. John Ikenberry, »Is American Multilateralism in Decline?« in: *Perspectives on Politics*, 1 (2003) 3, S. 533-550.

19 Vgl. Helga Haftendorn, »Das Ende der alten NATO« in: *Internationale Politik* 4/2002, S. 49-54.

Potomac²⁰ ein zunehmendes Interesse an der Allianz zu konstatieren. An die Stelle von Politik in Institutionen tritt zunehmend Politik außerhalb von Institutionen, in Direktoraten oder sogenannten Koalitionen der Willigen und Fähigen.

Die Schwächung multilateraler Institutionen ist jedoch nicht nur auf der globalen Ebene zu konstatieren und ist nicht nur durch die USA verursacht, sondern vollzieht sich auch regional. Durch ihre Erweiterung nach Osten bei gleichzeitig ausbleibender Vertiefung ist auch der europäische Handlungsrahmen der Bundesrepublik Deutschland in eine schwere Krise geraten und zwar nicht nur was die institutionelle Weiterentwicklung der EU anbetrifft, sondern auch was ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik angeht. Insbesondere die Fragen, wie die Beziehungen zu den USA und zu Rußland zukünftig gestaltet werden sollen spaltet die Unionsmitglieder. Die meisten osteuropäischen Staaten würden eine Konzeption befürworten, in der Europa unter amerikanischer Hegemonie eine konfrontative Politik gegenüber der russischen Föderation betreibt, was von den meisten Gründungsmitgliedern der EU abgelehnt wird. Dieser konzeptionelle Dissens lähmt jedoch die konsequente Weiterentwicklung der GASP und vor allem der ESVP hin zu Instrumenten politischer und militärischer Machtprojektion der EU.²¹ Was man mit Blick auf den sicherheitspolitischen Multilateralismus, der einer der Eckpfeiler deutscher Außen- und Sicherheitspolitik während des Ost-West-Konflikts gewesen ist, konstatieren kann, ist die Tatsache, dass Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend außerhalb dieser Institutionen stattfindet und sich entweder in »weichen«, nur zu einem geringen Maße verregelten Institutionen oder in Direktoraten verlagert hat. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass der Stellenwert eines Staates in diesen »neuen« Formen der Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend danach bemessen wird, welche machtpolitischen Beiträge er zu leisten bereit ist. D.h. der Besitz von Machtmitteln allein (sei er ökonomischer oder militärischer Natur) garantiert noch keine Mitgliedschaft in diesen Formen der informellen Institutionalisierung, vielmehr muss der politische Wille zu ihrem Einsatz vorhanden sein.²²

ad c) Die skizzierte Schwächung der beiden – für die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands zentralen multilateralen Institutionen – fördert auch eine Einsicht zu Tage, der sich die meisten führenden Politiker der Bundesrepublik Deutschland bis heute verstellen: nämlich die Tatsache, dass der Westen als politische Handlungseinheit nicht mehr existiert. Zwar werden die europäischen Staaten und die USA auch weiterhin durch ihre gemeinsame Geschichte und Kultur aufs engste verbunden bleiben, daraus zu folgern, dass sie aber auch zukünftig eine stabile politische Handlungseinheit bilden werden ist

20 So haben sich beide Kandidaten im Präsidentschaftswahlkampf kaum zur Allianz und ihrer Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA geäußert.

21 Daniela Kietz/ Volker Perthes (Hrsg.): *Handlungsspielräume einer EU-Präsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Berlin 2007.

22 David A. Baldwin, »Power Analysis and World Politics«, in *World Politics* 31. (January 1979), S. 161-194.

jedoch verfehlt.²³ Nach dem Wegfall des gemeinsamen Feindes werden die USA und Europa nur noch auf einer ad-hoc Basis, wenn Interessenidentität vorherrschend ist gemeinsam handeln, wenn jedoch Interessendivergenzen zwischen den USA und den Europäern, aber auch unter den Europäern selbst handlungsbestimmend sein werden, wird Außen- und Sicherheitspolitik im transatlantischen und europäischen Rahmen durch Koalition der Willigen und Fähigen dominiert sein, die sich teils der vorhandenen Institutionen bedienen werden, wenn dies jedoch nicht möglich sein sollte, außerhalb dieser handeln werden. Folgt man dieser Einsicht, dann wird auch ersichtlich, warum alle Versuche, den politischen Westen als Handlungseinheit wiederherzustellen, zum Scheitern verurteilt sind, solange sich die Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks nicht einer gemeinsamen Bedrohung ausgesetzt sehen, die es dann erforderlich macht, dass die politische Handlungseinheit »Westen« sich unter hegemonialer Führung der USA oder als balancierte Konfiguration zwischen Europa und den USA rekonstruiert.

ad d) Dass multilaterales Handeln im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auch zukünftig notwendig sein wird, zeigt ein Blick auf die existierenden sicherheitspolitischen Herausforderungen, denen sich die Bundesrepublik Deutschland auch zukünftig ausgesetzt sehen wird. Neben den mittlerweile schon zum klassischen Kanon gehörenden Herausforderungen, wie Terrorismus, zerfallende Staaten und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen²⁴ hat der russisch-georgische Krieg gezeigt, dass der zwischenstaatliche Krieg möglicherweise eine Renaissance erlebt. Zwar nicht als industrialisierter Krieg, wie ihn die Vergangenheit kannte,²⁵ wohl aber als begrenztes und kalkuliertes politisches Instrument, um Regierungen einzuschüchtern. Aus dieser Rückkehr des zwischenstaatlichen Krieges, der im Bewusstsein außen- und sicherheitspolitischer Planer bislang nur noch als höchst unwahrscheinliche Residualkategorie existierte, leiten sich neue Herausforderungen für die Planung und Ausrüstung von Streitkräften ab. Dabei stellt sich den Staaten der NATO und damit auch der Bundesrepublik jedoch folgendes Problem. Die seit Mitte der 90er Jahre erfolgte Umschichtung der Verteidigungsbudgets zu Gunsten der Aufstellung und Ausrüstung von »expeditionary forces« müsste entweder korrigiert werden, um mehr Geld für klassische Territorialverteidigung zur Verfügung zu haben oder aber, Verteidigungshaushalte müssten erhöht werden, um den möglicherweise gewachsenen Anforderungen an eine glaubwürdige Landesverteidigung gerecht zu werden. Im ersteren Falle würde eine erneute Umschichtung der Mittel dazu führen, dass weder Einsätze außerhalb des Bündnisgebietes noch die Landesverteidigung effektiv durchzuführen wären, da beide an einer chronischen Unterfinanzierung leiden

23 Anders als Angelo Bolaffi und auch Werner Link sehe ich auch nicht die Aufteilung in den amerikanischen und den europäischen Westen, da die Interessendivergenzen unter den Mitgliedstaaten der EU ebenso groß sind, wie die zwischen der EU und den USA. Vgl. Angelo Bolaffi in FAZ vom 19.5.2003. Allerdings würde ich in Anknüpfung an beide Autoren auch argumentieren, dass die Rekonstruktion des europäischen Westens eher wahrscheinlich ist, als die des transatlantischen Westens.

24 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr* 2006, Berlin 2006.

25 Vgl. Dale Copeland, *The Origins of Major War. Hegemonic Rivalry and the Fear of Decline*, Ithaca 2000.

würden. Der letztere Fall kann gegenwärtig ausgeschlossen werden, da es a) im Zuge der Finanzkrise nicht zu erwarten ist, das Verteidigungshaushalte erhöht werden und selbst wenn dies geschehen sollte es unwahrscheinlich ist, dass eine solche Erhöhung b) auf die Zustimmung der Bevölkerung in europäischen Staaten stoßen würde.

Nachdem nunmehr in Grundzügen dargestellt wurde, wie sich die Rahmenbedingungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik verändert haben, soll nunmehr danach gefragt werden, ob und wie sich die Bundesrepublik Deutschland an diese Bedingungen angepasst hat.

IV Grundzüge deutscher Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bunderepublik Deutschland hat sich nach ihrer Wiedervereinigung den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nur bedingt angepasst. Dort wo sie es tat, erfolgte die Anpassung ad hoc und nicht als Teil einer grundlegenden außen- und sicherheitspolitischen Strategie, mit dem Ziel die außenpolitische Staatsräson des wieder vereinten Deutschlands neu zu bestimmen.²⁶ An die Stelle einer grundlegenden Debatte²⁷ trat »piecemeal engineering«, darauf ausgerichtet, die aktuellen Herausforderungen, die sich für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik stellten zu bewältigen. Die noch 1990 angestrebte gesamteuropäische Friedensordnung, in welche die deutsche Einheit eingebettet werden sollte, kam nicht zu Stande und wurde in den Jahren nach der Wiedervereinigung weder von der Bundesrepublik noch von anderen europäischen Staaten aktiv in Angriff genommen. Dies führte dazu, dass bei der politischen Elite aber auch bei der Bevölkerung der russischen Föderation ein Versailles Komplex entstanden ist, in dem sich Rußland nicht nur als Verlierer des Ost-West-Konfliktes betrachtet, sondern auch als einen Staat, der vom Aufbau einer gesamteuropäischen Nachkriegsordnung ausgegrenzt wird. Historisch betrachtet haben Nachkriegsordnungen, in denen der Verlierer des Krieges ausgegrenzt wurde und die entstandene Nachkriegsordnung als - aus seiner Sicht nicht legitim erachtet hat - zu Revanchismus geführt. Aus dieser Perspektive wird die russische Politik der letzten Jahre gegenüber Europa und den USA erklärbar.

An die Stelle des Aufbaus einer gesamteuropäischen Nachkriegsordnung trat die Anpassung der beiden zentralen Institutionen deutscher Außenpolitik, der EU und der NATO. Beide sollten erweitert und vertieft (im Falle der NATO transformiert) werden. Doch die vielbeschworene Parallelität von Erweiterung und Vertiefung vollzog sich lediglich als Erweiterung, denn für die NATO und die EU wichtige Fragen, wie die nach

26 Vgl. Werner Link, »Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B11/2004, S. 3-8.

27 Um Missverständnissen vorzubeugen rede ich nicht, wie so viele, einer Debatte um die Definition nationaler Interessen das Wort. Alle Regierungen der Bundesrepublik Deutschland haben stets ihre nationalen Interessen sehr deutlich, intern wie auch öffentlich, formuliert. Worum es hier geht ist die Debatte um eine Grand Strategy, die Ziele und Instrumente deutscher Außenpolitik. Vgl. Joachim Krause, »Auf der Suche nach einer Grand Strategy. Die deutsche Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung« in: *Internationale Politik* 60 (2005) 8, S. 16-25.

der inhaltlichen Rason von Vertiefung (resp. Transformation) und ihrer institutionellen Ausgestaltung wurden ausgespart.²⁸

Sicherheitspolitisch vollzog Deutschland, insbesondere unter Verteidigungsminister Rühle den prekären Balanceakt, die deutsche Bevölkerung an Auslandseinsätze zu gewöhnen. Auf Grund eines seitens der politischen Elite in Bonn/Berlin dem deutschen Elektorat implizit unterstellten pazifistischen Tendenz wurden Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte zumeist als Teil humanitärer Interventionen »verkauft«, in dem die hauptsächlichliche Rolle eines Bundeswehrsoldaten die eines bewaffneten Entwicklungshelfers (mit G36) ist. Diese Strategie, die Mitte der 90er Jahre sicherlich richtig war,²⁹ schlägt mittlerweile auf die deutsche Politik zurück, angesichts der Tatsache, dass sich die Aufgaben deutscher Soldaten in Afghanistan zusehend zu einem Kampfeinsatz entwickelt haben und kriegsähnliche Züge annehmen. Die politische Elite in Berlin schreckt jedoch davor zurück, diese veränderte Aufgabenwahrnehmung bei Auslandseinsätzen dem Elektorat zu erklären und um Zustimmung zu der gewandelten Rolle der Bundeswehr in Konflikten außerhalb des Bündnisgebietes zu werben.

Im Zuge des bevorstehenden Irak Krieges (2002), gab es zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung so etwas wie eine Debatte um eine Grand Strategy der Bundesrepublik Deutschland, in der sich die regierende Rot-Grüne Koalition, auf den Aufbau eines europäischen Gegengewichtes gegenüber (und nicht gegen, wie oftmals behauptet wird) den USA verständigte.³⁰ Damit rückte die europäische Dimension deutscher Außenpolitik prioritär in den Vordergrund deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Jedoch war dieser Politik nur ein kurzer Frühling beschieden. Die Große Koalition fiel zunächst, was die Grundlinien ihrer Außenpolitik anbelangte in gewohnte Bahnen zurück. In ihrer Regierungserklärung vom 30 November 2005 betonte Bundeskanzlerin Merkel unmissverständlich das Primat der NATO als » stärkste[n] Anker unserer gemeinsamen Sicherheit«³¹ und wies dem Aufbau europäischer Verteidigungskapazitäten eine komplementäre Rolle zu. Damit ging sie – wie viele Regierungen vor ihr – von der Vereinbarkeit beider Entwicklungen aus. Zugleich bekannte sie sich auch als eine Befürworterin einer pragmatischen Politik, jedoch nicht im Sinne des Machbaren, sondern als einer Methode, die kleine Schritte verfolgt und dabei auf strategische Visionen bewusst verzichtet.

28 Vgl. Simon Serfaty, »The year of Europe?«, *EUISS Opinion* No. 0 February, Paris 2008.

29 Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, »Ende einer Illusion. Die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland macht einen großen Bogen um die Wirklichkeit« in: *Internationale Politik* 63 (2008) 1, S. 96-101.

30 Vgl. die von Gunther Hellmann ausgelöste Debatte in der Zeitschrift *Weltpolitik*, um die Zukunft deutscher Außenpolitik. Gunther Hellmann, »Der Zwang zur großen Politik und die Wiederentdeckung besserer Welten. Eine Einladung zur Transformation der Auseinandersetzung über die machtpolitische Realisierung deutscher Außenpolitik« in: *WeltTrends* 13 (2005) 47, S. 117-125.

31 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30.11.2005, unter: www.bunderegierung.de.

V Alternativen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Welches sind die Alternativen Handlungsmöglichkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, wenn man die in diesem Beitrag gemachten Annahmen, dass a) das internationale System sich gewandelt hat und b) dass eine Politik der kleinen Schritte keine adäquate Antwort auf die Wandlungen im internationalen System ist, akzeptiert? Idealtypisch gibt es drei denkbare, mögliche und wahrscheinliche Idealtypen, die im Folgenden kurz skizziert und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert werden sollen.

V.1 Deutschland in Europa als Juniorpartner der USA

Diese Alternative hat als Annahme, dass die USA weiterhin die dominierende Macht im internationalen System bleiben werden. Europa wird auf Grund seiner internen Differenzen nicht zu einem eigenständigen Akteur in der internationalen Politik wodurch sich für Deutschland die Frage stellt, wie es seine eigenen Interessen am besten durchsetzen kann. In dieser Situation schlagen einige Autoren vor, dass sich Deutschland im Rahmen der EU zu einem Befürworter einer Anlehungsstrategie (Arnulf Baring) an die USA machen sollte, mit dem Ziel Juniorpartner der Amerikaner zu werden. Europa würde den USA Legitimität verleihen und im Gegenzug die Möglichkeit des Einflusses auf amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik erlangen.³² Diese Juniorpartnerschaft, so Stephan Bierling, sei der einzige Weg für Europa globalen Einfluss zu erlangen. Der unzweifelhafte Vorteil einer solchen Strategie läge darin, dass Deutschland, wie auch Europa im Bereich der Sicherheitspolitik eine »free rider«-Rolle einnehmen könnte. Da die USA mit ihren Streitkräften ohnehin nur politische und keine militärischen Partner brauchen, bestünde in einem solchen Szenario für Deutschland oder andere europäische Staaten keinerlei Veranlassung, mehr Geld in die Modernisierung ihrer Streitkräfte zu investieren. Dem Vorteil einer solchen Neuausrichtung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik stehen jedoch massive Nachteile gegenüber, die ein solches Szenario als wenig wünschenswert erscheinen lassen. Zunächst einmal geht dieses Szenario davon aus, dass die Vereinigten Staaten im Kern ihres außen- und sicherheitspolitischen Handelns stets nur zum Vorteil des »Westens« im Handeln. Dies erscheint jedoch zunächst mehr als fragwürdig. Darüber hinaus würde eine solche Anlehungsstrategie Deutschland und Europa in Konflikte hineinziehen, die möglicherweise nicht im deutschen und/oder europäischen Interesse liegen (z.B. Taiwan). Ferner verkennen Befürworter eines solchen Szenarios, dass Legitimität eine soziale Kategorie ist.³³ D.h. Legitimität von Handeln wird nicht dadurch erzielt, dass der Kreis derjenigen, die Handeln groß ist, sondern, dass diejenigen, die an einer Handlung nicht teilnehmen, diese als legitim erachten.

32 So am elaboriertesten Stephan Bierling, *Die Huckepack-Strategie. Europa muss die USA einspannen*, Hamburg 2007.

33 Vgl. Ian Hurd, *Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton 2007.

Aus den dargelegten Gründen erscheint eine solche Alternative für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wenig sinnvoll. Sie ist darüber hinaus auch nicht wünschenswert, da sie Deutschland und Europa auf Dauer zu Hilfstruppen der Vereinigten Staaten degradieren würde.

V.2 Deutschland als nationale Großmacht

Angesichts der Schwäche bestehender multilateraler Institutionen im transatlantischen und europäischen Raum wäre eine weitere denkbare Alternative, dass Deutschland verstärkte Anstrengungen dahingehend unternimmt, seine eigene Machtposition in dem sich abzeichnenden multipolarem System der internationalen Politik einzunehmen. Im Konzert der Mächte könnte Deutschland dann, je nach eigener Interessenlage, wechselnde Koalitionen mit den anderen Großmächten eingehen. Deutschland würde damit zum Mitgestalter einer internationalen Ordnung werden, würde aber auch Gefahr laufen, zum »*swing state*« konkurrierender Großmächte zu werden.

Eine solche Option, würde sie denn ernsthaft verfolgt werden, hätte zunächst zwei Konsequenzen. Zum einen müsste die Bundesrepublik erhebliche finanzielle Ressourcen aufwenden um ihre Streitkräfte zu einer regionalen (und ggf. auch globalen) Machtprojektion zu befähigen. Denn auch in der internationalen Politik des 21. Jahrhunderts wird nur derjenige ein mitbestimmender Teil eines multipolaren Systems sein der über entsprechende militärische Fähigkeiten verfügt.³⁴

Zum anderen müsste eine solche Politik von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen, ja sogar aktiv befürwortet werden. Um dies zu erreichen, müsste die Rhetorik der politischen Elite in Berlin sich jedoch gewaltig verändern. Die verschleierte Sprache müsste durch einen offenen Diskurs ersetzt werden, welcher der Bevölkerung die Vorteile einer solchen Politik nahe bringt und um ihre Zustimmung ringt. Aber auch dann ist es eher unwahrscheinlich, dass die Mehrheit der Deutschen, angesichts der inzwischen tief verwurzelten Aversion gegen den Einsatz militärischer Macht, einen solchen Politikwechsel begrüßen würde.

Auf europäischer Ebene hätte eine unilaterale Großmachtspolitik Deutschlands erheblich negative Konsequenzen. Sie würde unweigerlich zu einer europäischen Gegenmachtbildung gegen die Bundesrepublik führen, da sie bei fast allen Mitgliedstaaten der EU die Befürchtung einer deutschen Hegemonie über Europa nach sich ziehen würde. Da Deutschland aber auch heute noch zu klein ist, um eine Hegemonie auf dem europäischen Kontinent zu erringen, und zu groß, um ausbalanciert zu werden (Otto von Bismarck) würde eine solche Politik die Bundesrepublik nicht nur in ihrer Handlungsfaltung hemmen, sondern auch den europäischen Kontinent auf Dauer paralysieren. Somit kann ein solches Szenario für die Zukunft deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auch nicht wünschenswert sein.

34 Vgl. J. J. Mearsheimer; (Anm.8). In allerletzter Konsequenz würde eine solche Politik auch bedeuten, dass sich Deutschland langfristig über eine eigene nukleare Abschreckung Gedanken machen müsste.

V.3 Deutschland als (mit)führende europäische Macht

Das letzte Szenario, das eine Alternative für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik darstellen könnte, knüpft an die Weiterentwicklung der EU an. Angesichts der Blockade, in der sich die Union seit geraumer Zeit befindet, könnte eine Pioniergruppe von Staaten (im Idealfall die Unterzeichnerstaaten der Römischen Verträge) vorangehen und dem Konzept der differenzierten Integration endlich konkrete Gestalt verleihen. Staaten, die politisch willens und fähig sind, sollten in einzelnen Politikbereichen ihre Verbindungen stärken, ohne dass sie von integrationsunwilligen Staaten daran gehindert werden können. Über ein solches Europa der variablen Geometrie würde sich dann (im besten Falle) ein Kern europäischer Staaten herauschälen, der in allen Politikbereichen der EU eine Vertiefung ihrer Beziehungen anstrebt.³⁵ Dieser Kern, der für andere Staaten potentiell offen sein muss, würde insbesondere im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die EU nach außen (das heißt in der internationalen Politik) repräsentieren. Er würde die EU global handlungsfähig und zu einem verlässlichen Partner für andere Großmächte (und auch für die USA) machen. Zugleich würde damit auch die Voraussetzung geschaffen, an welcher der Bundeskanzlerin so viel liegt: eine "Stärkung [der] transatlantischen Sicherheitspartnerschaft."³⁶ Die Stärkung der EU über die differenzierte Integration würde es Deutschland erlauben, als Mitgestalter der zukünftigen multipolaren Ordnung auf der internationalen Bühne aufzutreten, ohne dass bei den europäischen (Mit-)Führungsmächten Ängste hinsichtlich einer deutschen Dominanz über den europäischen Kontinent geweckt würden, da diese qua ihrer integrativen Verflechtung mit Deutschland Mitspracherechte³⁷ über Deutschlands Politik hätten.

Ein solches Szenario bedeutet jedoch nicht, dass die deutsche Außenpolitik gänzlich europäisiert würde, Deutschland hätte weiterhin die Möglichkeit, dort, wo seine Interessen nicht mit denen der anderen Staaten übereinstimmen, über sein Netz bilateraler Beziehungen nationale Politik zu betreiben. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass im Fall der Interessenkonvergenz zwischen Deutschland und den anderen Kern-Staaten in der EU Machtressourcen gebündelt werden könnten, um sie mit Gewicht in die internationale Politik einzubringen.

VI Fazit

Ausgehend von den Konstanten und Veränderungen im Internationalen System des 21. Jahrhunderts hat der vorliegende Beitrag die Frage gestellt, ob sich deutsche Außen- und

- 35 Aus der Fülle der Literatur, die zu diesem Konzept existiert, sei nur die eine neuere Studie genannt: Janis Emmanouilidis, *Conceptualizing a Differentiated Europe*, Athen 2008.
- 36 Angela Merkel, Rede anlässlich der Eröffnung der neuen US-Botschaft, 4. 7. 2008 Berlin in: www.bundeskanzlerin.de/Content/D_E/Rede/2008/07/2008_07-04-eroeffnung-amerikanische-botseheft.html (22. 9. 2008).
- 37 Vgl. Joseph M. Grieco, »Stare Interests and Institutional Rule Trajectories: a Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union« in: Benjamin Frankel (ed.), *Realism. Restatements and Renewal*, London 1996, S. 261- 306.

Sicherheitspolitik diesen Veränderungen angepasst hat. Dabei wurde argumentiert, dass die bislang erfolgte Anpassung eher spontaner und inkrementeller Natur gewesen ist, als Ausdruck einer deutschen Grand Strategy, die Ziele formuliert und Instrumente und Strategien benennt mit denen diese Ziele verfolgt werden sollen. Das Fehlen einer Grand Strategy, so wurde argumentiert, ist im wesentlichen auf das Fehlen einer grundlegenden öffentlichen Debatte zur zukünftigen Orientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zurückzuführen.

Ausgehend von diesem Befund wurden drei Handlungsalternativen deutscher Außenpolitik vorgestellt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert. Sowohl die Alternative »Juniorpartner der USA« als auch die Alternative »nationale Großmacht« wurde aus der Sicht des Verfassers als nicht wünschbar (im Sinne deutscher Interessen) zurückgewiesen.

Geht man davon aus, dass es im deutschen Interesse liegt, eine Mitgestaltungsrolle bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert zu erwirken, erweist sich letztlich die dritte Alternative (Deutschland als (mit-)führende europäische Macht) als die einzig realistische, die auch wünschenswert ist.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Handlungsalternativen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert existieren. Ausgehend von einer Analyse der Veränderungen im Internationalen System wird argumentiert, dass sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik diesen Veränderungen bislang nur inkrementell und nicht strategisch angepasst hat. In einem zweiten Schritt werden dann mögliche Handlungsalternativen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert auf ihre Vor- und Nachteile diskutiert.

Summary

What kinds of alternatives do exist for German foreign and security policy? The article examines first the structural determinants and changes influencing German foreign and security policy and asks in a second step to what extend German foreign and security policy has adjusted to them. In a third step potential alternative trajectories for German foreign and security policy are presented and discussed with a view on their pro and cons for Germany's foreign and security policy in the 21st century.

Carlo Masala, Possible new directions in German foreign and security policy