

**Ein fordernder Multilateralismus.
Deutschlands Fortschreibung seiner außenpolitischen Traditionslinie ist gefestigter als
gemeinhin unterstellt.**

Gunther Hellmann

Am 3. Oktober 2008 ist das vereinte Deutschland volljährig geworden. In diesen Wochen und Monaten erlebt der Rest der Welt, dass Deutschland außenpolitisch auch "erwachsen" geworden ist. Das gilt zumindest hinsichtlich jener Konnotationen, die mit dieser Metaphorik üblicherweise verbunden werden. Staaten haben "nationale Interessen" und diese werden sie mit der nötigen Vehemenz zu verwirklichen trachten. Von Washington über London, Paris und Moskau bis nach Beijing ist die Botschaft angekommen: Deutschlands "nationale" Interessen haben sich nicht nur verändert, sondern sie werden auch mit größerer Hartnäckigkeit verfolgt. Dies gilt selbst dann, wenn Berlin sich durch sein Handeln isolieren sollte. In der Bonner Republik war das stets das "worst-case" Szenario. Ob es um ein verstärktes Engagement in Afghanistan geht (das US-Vizepräsident Biden bei der am Freitag beginnenden Münchener Sicherheitskonferenz einklagen wird), massive Investitionsprogramme zur Meisterung der internationalen Finanzkrise (ein Kerninteresse der europäischen Partner) oder den Dalai Lama und die Menschenrechte in Tibet (die Bundeskanzlerin Merkel auch letzte Woche beim Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten anders interpretierte als Beijing) – immer öfter sticht Deutschland als Mitspieler im Konzert der Großmächte hervor, der selbstbewusst seine eigene Melodie intoniert. Das heißt nicht, dass die anderen besser harmonisierten. Großmachtkonzerte waren für die zum Zuhören Verdammten noch nie ein Ohrenschmaus. Die ersten Geige spielen wollen die Großen alle. Neu ist, dass auch die Deutschen immer öfter in der ersten Reihe stehen und sich den einen oder anderen Solo gönnen wollen.

Wie die Metaphorik des Erwachsen-werdens so hatte auch der Begriff der Macht im Nachkriegsdeutschland immer einen zwiespältigen Klang. In diversen Komposita, die das Neue oder Alte in der deutschen Außenpolitik auf den Begriff zu bringen sollen, spiegelt sich dies noch immer. Die einen reden der Kontinuität der "Zivilmacht" das Wort. Andere feiern im Lobpreis auf Gerhard Schröders "Auftritt" in der Irak-Krise schon wieder eine neue deutsche "Großmacht". Wieder andere können angesichts vermehrter Bundeswehr-Einsätze nur noch die "Militärmacht" Deutschland erkennen. Komposita dieser Art sind aber schon deshalb nur eingeschränkt von Nutzen, weil sie den Blick auf die vermeintliche außenpolitische "Natur" eines Staates richten, anstatt in analytischer Hinsicht die Kernbestandteile seiner Strategie zu benennen.

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

Die Kernbestandteile einer außenpolitischen Strategie bringen aber auch Konzepte wie kluge Macht nicht hinreichend auf den Punkt. Wie dies besser gelingen kann, zeigte Waldemar

Bessons Ende der 1960er Jahre, als er vorschlug den Kern der damaligen westdeutschen Außenpolitik in einem "Wiedergewinnen einer mitteleuropäischen Perspektive bei gleichzeitig fortgeführter Westbindung" zu sehen. In der zugespitzten Formulierung einer Politik der "Westbindung plus Ostverbindungen" (Werner Link) und ergänzt um eine Beschreibung des außenpolitischen Stils im Sinne einer Ausrichtung am Multilateralismus und einer "Kultur der Zurückhaltung" schien in knapper Form das Wesentliche bundesrepublikanische Außenpolitik gesagt.

An vergleichbaren Beschreibungen des Neuen in der Außenpolitik des vereinten Deutschland fehlt es derzeit noch. Allerdings sind mittlerweile die Konturen erkennbar, an denen sie ansetzen müsste. Im Zentrum steht das Verhältnis Deutschlands zur Europäischen Union. Sowohl Befürworter wie auch Kritiker des europäischen Integrationsprojektes sind sich darin einig, dass die Verschränkung zwischen beiden heute um einiges stärker ist als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Während allerdings die Befürworter dies sowohl als Ausdruck eines deutschen Lernprozesses wie auch als Ergebnis struktureller Zwänge auf europäischer wie globaler Ebene begreifen ("Europäisierung"), sehen die Kritiker "das Prinzip der Selbstbestimmung im eigenen Staat" mehr und mehr zugunsten einer illusionären Orientierung an einer "teils erst virtuellen, teils schon im Brüsseler EU-System konkretisierten Staatsräson Europas" aufgelöst (Hans-Peter Schwarz).

An beiden Beobachtungen ist zunächst richtig, dass auch das größere und in mancherlei Hinsicht mächtigere Deutschland seine außenpolitische Gestaltungskraft in wesentlichen Teilen erst durch den Kooperationszusammenhang der EU gewinnt. Dies galt allerdings auch schon für die alte Bundesrepublik. Was sich geändert hat, ist die Art und Weise, in der deutscher Multilateralismus heute praktiziert wird. Für die alte Bundesrepublik hatte Timothy Garton Ash Anfang der 1990er Jahre den Begriff des "Abnutzungsmultilateralismus" geprägt. Deutsche Außenpolitik habe sich früher vor allem durch die "geduldige und diskrete Verfolgung nationaler Ziele in multilateralen Kontexten ausgezeichnet". Elemente dieser Vorgehensweise sind auch heute noch beobachtbar. Ein Beispiel dafür war die zugleich um Führungsstärke wie Ausgleich bemühte deutsche EU-Präsidentschaft im Jahr 2007.

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

Über die weitergehenden Absichten sagt dies per se allerdings noch nichts, denn der fordernde Multilateralismus kann klug oder lediglich schlaue gemeint sein. Wenn etwa eine deutsche Bundesregierung (wie während der Irak-Krise) zusammen mit Frankreich eine anti-amerikanische Front anführt oder wenn der deutsche Bundeskanzler über die Köpfe der mittelosteuropäischen Nachbarn hinweg einen Pipeline-Deal mit Putin vereinbart, dann mag man dies für schlaue halten. Klug mag es dagegen sein, wenn die deutsche Bundeskanzlerin französische Pläne für eine exklusive Mittelmeerunion durch die Mobilisierung anderer EU-Partner unterläuft oder in den EU-Beratungen harsche Sanktionsdrohungen nach dem russischen Einmarsch in Georgien zugunsten einer diplomatischen "Zuckerbrot-und-

Peitsche"-Strategie abfedert. Bei allen schlaue-klugen Nuancierungen sticht im Vergleich zur Bonner Republik aber insbesondere die Berliner Gemeinsamkeit hervor, dass ein politischer Gestaltungsanspruch für die EU als Ganzes formuliert und nicht selten auch durchgesetzt wird.

Dieser Gestaltungs- und Führungsanspruch hat zudem eine immer klarere strategische Komponente. In ihrem Mittelpunkt steht die Strategie EUropäischer Selbstbehauptung. Zwar sind innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Akzentsetzungen unübersehbar. Außenminister Steinmeier hegt wie sein Mentor Schröder deutlich mehr Sympathien für einen strategischen Ausgleich mit Russland, wo die Bundeskanzlerin nach wie vor die westliche Wertegemeinschaft zwischen der EU und den USA in den Mittelpunkt rückt. Sobald allerdings konkrete Entscheidungen anstehen, drängt die Priorität EUropäischer Selbstbehauptung mögliche konzeptionelle Unterschiede zwischen den beiden großen Parteien bislang stets in den Hintergrund. Das zeigt sich sowohl in den Atom-Verhandlungen mit Iran, in der dezidierten Ablehnung einer verbindlichen NATO-Mitgliedschaftsperspektive für Georgien und die Ukraine wie auch in der Positionierung der EU in der Georgien-Krise.

In einer größeren historischen Perspektive sind Parallelen deutlich erkennbar zwischen dem bundesrepublikanischen, auf eine systematische Verzahnung von "Westbindung plus Ostverbindungen" abzielenden Abnutzungsmultilateralismus einerseits und dem neuen, auf EUropäische Selbstbehauptung abzielenden fordernden Multilateralismus andererseits. Dies ist aus mehreren Gründen auch nicht weiter verwunderlich. Zum einen ist das außenpolitische Establishment über viele Jahrzehnte hinweg in die Praxis europäischer multilateraler Diplomatie hinein sozialisiert worden. Daher ist es nahe liegend, dass die politische Klasse die Erfolgsrezepte Bonner Außenpolitik auch unter den neuen Bedingungen bestenfalls behutsam fortschreibt. Hinzu kommt, dass das internationale Umfeld eine solche Ausrichtung prämiert. Im EU-Kontext trägt sowohl die inhaltlich-strategische wie auch die taktische Positionierung deutscher Außenpolitik der Situation Rechnung, dass es in einer größeren, institutionell nach wie vor prekär ausbalancierten und international auf Selbstbehauptung bedachten Union sowohl darauf ankommt, Führungsaufgaben zu übernehmen wie auch konkurrierende Interessen selbstbewusster Nationalstaaten auszugleichen.

Die strategische Ausrichtung der EU an einer europäischen Variante der Bonner "Westbindung-plus-Ostverbindungen"-Strategie markiert vor diesem Hintergrund eine Kompromisslinie, die für die große Mehrheit der EU-Partner akzeptabel sein sollte. Dies gilt sowohl für jene, die ein eigenständiges, notfalls auch gegenüber den USA deutlicher konturiertes EU-Profil gestärkt sehen wollen wie auch jene, die eine enge Anlehnung an die USA präferieren. In taktischer Hinsicht kommt hinzu, dass die beiden anderen europäischen Führungsmächte, Frankreich und Großbritannien, aufgrund ihrer anders gelagerten außenpolitischen Traditionen weit weniger gut darauf vorbereitet sind, diese Rolle zu spielen.

Diese Gründe sprechen auch dafür, dass es sich bei der neuen Variante eines auf EUropäische Selbstbehauptung abzielenden fordernden Multilateralismus um eine gefestigtere strategische Ausrichtung der deutschen Außenpolitik handeln dürfte als die bislang unterentwickelte konzeptionelle Explikation eigentlich suggeriert. Hinzu kommt nämlich, dass die neue strategische Positionierung Deutschlands nicht nur anschlussfähig ist an internalisierte diplomatische Praktiken der Bonner Republik, sondern auch dem ausgeprägten neuen Bedürfnis der außenpolitischen Klasse in Berlin nach einer sichtbaren Statusaufwertung wie auch ähnlich gelagerten, wenn auch etwas diffuseren Stimmungen in der öffentlichen Meinung entgegenkommt.

In der EU ist heute die Statusdifferenz zwischen Deutschland und Italien unübersehbar, die noch vor zwanzig Jahren in etwa in derselben außenpolitischen Gewichtsklasse verortet waren. Wenn innerhalb der ESVP militärische Aktivitäten erwogen werden, führt an einer informellen Vorklärung zwischen der sogenannten "EU3"-Gruppe aus Deutschland Großbritannien und Frankreich kein Weg mehr vorbei. Eine besonders sichtbare Statusaufwertung hat Deutschland im Rahmen der sogenannten "P5 plus Deutschland"-Gruppe erhalten, die im Auftrag der Vereinten Nationen die Verhandlungen mit dem Iran über dessen Atomprogramm führt. Für die Neupositionierung Deutschlands wie auch der EU ist dieses informelle Arrangement aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Erstens signalisiert die singuläre Einbeziehung eines nicht ständig im UN-Sicherheitsrat vertretenen UN-Mitglieds, wie wichtig die fünf Veto-Mächte die Rolle Deutschlands als eines führenden Repräsentanten der EU einschätzen. Die Tatsache, dass Großbritannien, Frankreich und Deutschland zudem mit einem EU-Mandat an den Verhandlungen beteiligt sind und dem Ministerrat regelmäßig über ihren Stand berichten, unterstreicht zweitens die EU-interne Anerkennung des hervorgehobenen deutschen Status. Dass mit der Einbeziehung Deutschlands schließlich drittens zumindest indirekt zu Protokoll gegeben wird, dass Großbritannien und Frankreich allein nicht für die EU sprechen können, stärkt sowohl Deutschland in der EU wie auch die EU im internationalen Kontext.

In Berlin wird diese Entwicklung mit Genugtuung zur Kenntnis genommen. Sie dürfte für die politische Klasse Anlass genug sein, nicht in die "realistische" Klage über den vermeintlichen Verlust des "Kompasses" nationalstaatlicher "Staatsraison" einzustimmen. Wie nämlich eine aussichtsreichere Alternative aussehen sollte, ist schwer erkennbar. Die einzig denkbare bestünde wohl darin, öffentlich und offensiv eine Politik der nationalen Interessenmaximierung zu propagieren. Es ist allerdings höchst zweifelhaft, worin der Mehrwert läge – ganz zu schweigen davon, dass völlig unklar ist, inwiefern sich für das vereinte Deutschland "nationale" und "europäische" Interessen konkret unterscheiden. Die Pointe der veränderten Situation liegt doch gerade darin, dass die "europäische" Projektion "nationaler" Interessen nicht nur klug, sondern auch schlau sein kann – dass also ein fordernder Multilateralismus im Ergebnis sowohl das aussichtsreichste Versprechen einer durch und durch realpolitischen Maximierung deutschen Einflusses darstellen wie auch zur (Selbst)-Einhegung großer Macht beitragen kann.

Einen zweiten Grund für die Annahme, dass ein fordernder Multilateralismus mit dem Ziel EUropäischer Selbstbehauptung als fortgeschriebene außenpolitische Tradition bereits heute vergleichsweise gefestigt ist, liefern die beiden letzten Bundeskanzler. Schröder und Merkel stehen beispielhaft für die neue Generation deutscher Außenpolitiker. Hinsichtlich Stil und inhaltlicher Schwerpunktsetzung markieren sie sogar entgegengesetzte Pole eines imaginären Spektrums denkbarer außenpolitischer Positionierungen. Wo Schröder eine deutlich stärker russophile Orientierung an den Tag legte als der Durchschnitt der Deutschen, unterscheidet sich Merkel umgekehrt mit ihrer instinktiv Amerika-freundlichen Ausrichtung. Und wo Schröder mit seinen Basta-Allüren auch in der Außenpolitik manche vor den Kopf stieß, überrascht Merkel durch dezidierte diplomatische Zurückhaltung selbst an jenen Stellen, wo auch erfahrenen Außenpolitikern hin und wieder öffentlich der Kragen platzt. Im Blick auf das außenpolitische Personal in Berlin ist derzeit schwer vorstellbar, wo jenseits solcher gegensätzlicher außenpolitischer Führungsprofile Platz für eine signifikant anders gelagerte dritte Führungsvariante sein könnte. Egal ob man nun aber Merkel die außenpolitische Klugheit der Eule, Schröder aber nur die Schlaueit des Fuchses unterstellt – beide gelten ohne weiteres als Befürworter einer Strategie EUropäischer Selbstbehauptung. Auch der Faktor der Elitensozialisation spricht daher für die Beständigkeit der neuen außenpolitischen Traditionslinie.

Dafür spricht drittens auch die Unterstützung, die man zugunsten einer solchen Ausrichtung der öffentlichen Meinung entnehmen kann. Umfragedaten sind zwar mit einer gewissen Vorsicht zu genießen. Das Bild, das in der Summe der letzten Jahre entsteht, ist allerdings recht eindeutig. Zum einen unterstützt die deutsche Öffentlichkeit seit langem und mit deutlicher Mehrheit die Position, dass Außenpolitik stärker im europäischen als im nationalen Rahmen gebündelt werden soll. In einer Umfrage vom Herbst 2003 (also zur Hochzeit der deutsch-amerikanischen Spannungen) sprachen sich zudem 83 Prozent der Deutschen dafür aus, lieber den Konsens innerhalb der Europäischen Union zu suchen als eigene Interessen im Streit durchzusetzen. Gleichzeitig zeigen Umfragedaten allerdings auch, dass die Deutschen in wachsendem Maße der Einschätzung zuneigen, dass der deutsche Einfluss in den letzten Jahren sowohl in der EU wie auch in der Welt tendenziell eher gesunken ist und von zunehmenden Teilen der deutschen Bevölkerung als zu klein erachtet wird. Hinzu kommt, dass die Antworten auf die alte Frage des Instituts für Demoskopie Allensbach, ob Deutschland in der Welt mehr Verantwortung übernehmen oder sich eher zurückhalten soll, seit 2002 eine deutliche Trendumkehr andeuten. Sprachten sich 2002 noch 41 Prozent der Deutschen für die Übernahme größerer Verantwortung aus während sich 29 Prozent eher zurückhalten wollten, unterstützen bereits 2007 52 Prozent die Position größerer Zurückhaltung und nur noch 30 Prozent die größerer Verantwortung. Vergleichbare Zahlen wurden lediglich zur Zeit der Vereinigung gemessen. In der Summe ergibt sich daraus ein ambivalentes Bild: einerseits sehnt sich die deutsche Öffentlichkeit wie die außenpolitische Elite nach einer sichtbaren Statusaufwertung. Andererseits schreckt sie jedoch zunehmend vor den Folgen zurück, die mit der Übernahme größerer Verantwortung einhergehen. In dieser Konstellation drängt sich eine herausgehobene deutsche Rolle im Verbund der Europäischen Union als Antwort auf den Zielkonflikt zwischen Statusaufwertung und Lastenteilung geradezu auf. Da sich in den Umfragen im Vergleich zu den 1990er Jahren zudem eine deutlich skeptischere Einschätzung sowohl Russlands wie auch der USA zeigt, dürfte auch die inhaltlich-strategische Ausrichtung deutscher Außenpolitik zugunsten einer Europäischen Selbstbehauptung auf Zustimmung der deutschen Öffentlichkeit stoßen.

Wenn man daher einmal unterstellt, dass die Formel eines fordernden Multilateralismus mit dem Ziel EUropeischer Selbstbehauptung in etwa den Kern der fortgeschriebenen außenpolitischen Tradition Deutschlands trifft und wenn ferner gilt, dass die beschriebenen Rahmenbedingungen eine gewisse Dauerhaftigkeit gewährleisten sollten, stellt sich natürlich unmittelbar die Anschlussfrage, welche weiterreichenden Effekte eine solche Neupositionierung erzeugen könnte. Einige sind heute bereits erkennbar. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die weitere institutionelle Entwicklung europäischer Außenpolitik. Wo die deutsche Außenpolitik noch vor zwanzig Jahren eine deutliche Präferenz zugunsten supranationaler Lösungen hatte, sympathisiert sie heute mit der Mehrheit im Zentrum des EU-Meinungsspektrums, die den im wesentlichen intergouvernementalen Entwicklungspfad, wie er im Lissabonner Reformvertrag gezeichnet wird, für völlig ausreichend hält. Ein Resultat dieser Entwicklung wird eine stärker differenzierte Union sein, die den großen Staaten größere Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, auch wenn sie in allen entscheidenden Fragen den Druck zur Kompromissuche aufrechterhält.

Im Vergleich zur Bonner Europapolitik kommt dies einem Paradigmenwechsel gleich. Wo früher bestenfalls ein Mit-Führungsanspruch im Tandem mit Paris bestand, wird heute immer öfter ein eigenständiger deutscher Gestaltungswille sichtbar. Da die Notwendigkeit zur Koalitionsbildung und zum innereuropäischen Interessensausgleich in der Folge der Erweiterungen jedoch eher noch gestiegen ist und sich bei aller Unvollkommenheit der institutionellen Fortentwicklung europäischer Außenpolitik heute auch komplexer darstellt als

noch vor zwanzig Jahren, haben sich allerdings in der Gesamtschau die Erfolgsbedingungen deutscher Außenpolitik weit weniger geändert als dies zunächst erscheinen mag. Deutsche Außenpolitik wird auch in Zukunft in der Mitgestaltung europäischer Außenpolitik in dem Maße erfolgreich sein wie es ihr gelingt, mehrheits- bzw. konsensfähige Positionen zu entwickeln und diese institutionell abzusichern. Der Differenz zwischen der Schaffung von Mehrheiten und Gefolgsbereitschaft einerseits und der Maximierung nationalstaatlichen Einflusses und Prestige andererseits entspricht die Differenz zwischen kluger Macht und schlauer Macht. Im Vergleich zu den europäischen Mit-Führungsmächten Frankreich und Großbritannien hat Deutschland aufgrund seiner Sozialisierung den Vorteil, außenpolitische Klugheit nicht mühsam von der Pike auf erlernen zu müssen. Das stimmt optimistisch. Eher skeptisch stimmt hingegen, dass die Verbindung von Klugheit und großer Macht einer historischen Rarität gleichkommt. Die Berliner Republik könnte hier also Zeichen setzen.

*Der Verfasser lehrt Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
Zur Zeit ist er Inhaber des "Steven Muller Chair in German Studies" am SAIS Bologna
Center der Johns Hopkins Universität*