

## Die deutsche Außenpolitik am Ende der Ära Kohl

Ganz gleich, wie das Ergebnis der Wahlen zum Deutschen Bundestag am 27.9.1998 aussehen wird: Es markiert das Ende einer Ära, der Ära der Kanzlerschaft Helmut Kohls. Zugleich geht die erste und formative Phase der außenpolitischen Neuorientierung Deutschlands nach der Vereinigung zu Ende: Entscheidende Weichenstellungen sind vorgenommen, die Konturen der „neuen deutschen Außenpolitik“ haben sich verfestigt.<sup>1</sup> Dies geschah - mit einer einzigen, wichtigen Ausnahme: der Frage nach der zukünftigen Rolle der Bundeswehr - ohne große außenpolitische Debatten und in einer Weise, die die zum Zeitpunkt der Vereinigung geführten aufgeregten Debatten und die damals (je nach Perspektive) gehegten Träume bzw. Befürchtungen über eine neue Großmacht Deutschland inzwischen reichlich verstaubt anmuten lassen.

Die Neuorientierung der deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung stand insgesamt eindeutig unter dem Primat der Kontinuität, wenngleich Prozesse der „Normalisierung“<sup>2</sup> durchaus zu beobachten waren. Sie bezogen sich zum einen auf das bereits erwähnte Thema der Rolle der Bundeswehr, zum anderen auf die stärkere Betonung „nationaler“ Interessen und beschränkter finanzieller Möglichkeiten in der Außenpolitik der Bundesrepublik. Vor allem aber spiegelte sich in der deutschen Außenpolitik seit 1990 auf vielfältige Weise ein neues außenpolitisches Umfeld, das sich insgesamt am besten mit dem ebenso modischen wie schwammigen Begriff der „Globalisierung“ beschreiben läßt. Globalisierung stellt die gegenwärtige Phase des Prozesses der Modernisierung dar, der durch die geistige Errungenschaften der Renaissance und der Aufklärung und ihre praktische Umsetzung in der industriellen Revolution ausgelöst wurde. Diese Phase begann mit den politisch gewollten und inszenierten Schritten zur Liberalisierung und Deregulierung in den privaten internationalen Finanztransaktionen Anfang der achtziger Jahre. Kennzeichnend sind für sie vor allem zwei Tendenzen:

Erstens „transnationalisiert“ sich die Industrieproduktion. Die volkswirtschaftliche Wertschöpfung entsteht heute immer häufiger in sehr komplexen Formen der Arbeitsteilung über nationale Grenzen hinweg. Der PC auf dem Schreibtisch ist vielleicht in Deutschland montiert, aber sein Bildschirm kommt aus Taiwan, seine Tastatur aus Singapur, sein Mikroprozessor aus den USA und seine Speicherelemente aus Malaysia. Und die Flugreise von Frankfurt nach Berlin wird gebucht und abgewickelt mit Hilfe von Programmierern in Indien.

Zweitens haben sich seit Beginn der achtziger Jahre die realen Wirtschaftsaktivitäten und die Aktivitäten in den Finanzmärkten immer deutlicher auseinanderentwickelt: Der Gesamtwert des Welthandels in Waren und Dienstleistungen in einem Jahr wird heute an einem guten Tag an den internationalen Devisenbörsen umgeschlagen.

Die Prozesse der Globalisierung verursachen eine dialektische Wechselwirkung von Integration und Fragmentierung, von der Suche nach neuen Formen der transnationalen und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und dem Streben nach Wahrung bestehender Besitz-

---

<sup>1</sup> Vgl. das vierbändige Projekt der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik mit dem Titel: „Deutschlands neue Außenpolitik“. Erschienen sind bislang drei Bände (Band 1: Grundlagen (München 1994) und Band 2: Herausforderungen (München 1995, beide hg. von Karl Kaiser/Hanns W. Maull) sowie Band 3: Interessen und Strategien (München 1996, hg. von Karl Kaiser/Joachim Krause). Der Band 4: Institutionen steht vor dem Erscheinen.

<sup>2</sup> Philip Gordon, The Normalization of German Foreign Policy, in: Orbis, Spring 1994, S. 225-243.

stände und Identität, also nach Grenzen und Absonderung.<sup>3</sup> Globalisierung impliziert eine Verlagerung der Gewichte in den internationalen Beziehungen aus der Politik in die Wirtschaft; sie stellt enorme Anpassungsforderungen an die Politik im allgemeinen und an den Nationalstaat im besonderen, dessen Souveränität und Territorialität durch die Prozesse der Globalisierung ausgehöhlt und untergraben werden. Globalisierung kennt Gewinner und Verlierer, sie schafft gewaltige Wohlstandszuwächse und atemberaubende neue Möglichkeiten, aber auch Anarchie und Chaos. Im Gegensatz zur klar strukturierten, primär politischen Welt des Ost-West-Konfliktes ist die Welt der Globalisierung eine Welt ohne klare Strukturen und ohne offensichtliche Bedrohungen (wenn auch keineswegs ohne Risiken und Gefährdungen). Es ist dieses Umfeld, das die deutsche Politik seit 1990 immer stärker in ihren Bann zieht. Dabei geriet die Außenpolitik immer mehr ins Hintertreffen, wurde beiseite gedrängt von den gebieterischen Anforderungen der Wirtschafts- und der Innenpolitik.

### **Grundprobleme der neuen deutschen Außenpolitik**

Ironischerweise liegen die Probleme der neuen deutschen Außenpolitik also keineswegs dort, wo sie die Propheten eines „Vierten Reichs“ zu Beginn des Jahrzehntes vermuteten: Die Grundlinien der alten, höchst erfolgreichen Außenpolitik der Bundesrepublik blieben in ihrem Kernbestand erhalten, sie wurden eher behutsam an die neuen Gegebenheiten angepaßt.<sup>4</sup> Trotz aller Sirenentöne der akademischen und publizistischen Kritiker, die von der „Großmacht Deutschland“ eine energischere Verfolgung handfester „nationaler“ Interessen forderten, blieb Deutschland der außenpolitischen Orientierung einer „Zivilmacht“ treu. Dazu gehören insbesondere:

der konsequente Multilateralismus der deutschen Diplomatie mit ihren drei zentralen Bezugsdimensionen (Westeuropäische Integration, transatlantische Sicherheitspartnerschaft und gesamteuropäische Stabilität), deren organisatorischen Ausprägungen (EU, NATO und OSZE) und den drei bilateralen Beziehungen, die das Rückgrat der jeweiligen Multilateralismen bilden: Die deutsch-französische Partnerschaft in der EU, das Verhältnis zu Amerika in der NATO und die Beziehung zu Rußland in der OSZE;

die Definition deutscher Interessen unter enger Bezugnahme auf die Interessen der wichtigsten Partner und auf die Anforderungen des Multilateralismus („verflochtene Interessen“);

ein entschlossenes „Sowohl-als-auch“, um Gegensätze und Spannungsverhältnisse auszu-tarieren und auszuhalten, anstatt sie aufzulösen, wie das von Kritikern immer wieder verlangt wird.<sup>5</sup> Zu diesem „Sowohl-als-auch“ zählen etwa das Bekenntnis zur Partnerschaft mit Frankreich *und* den USA in der Sicherheitspolitik, zum Supranationalismus *und* zum Nationalstaat in der europäischen Intregation, zur Unterstützung von Vertiefung *und* Erweiterung der EU oder zur NATO-Osterweiterung *und* einer privilegierten Sonderbeziehung zu Rußland.

Nur in zwei Bereichen erfuhren die Grundlagen der deutschen Außenpolitik wichtige Veränderungen. Der eine Bereich betraf die militärische Sicherheitspolitik, der andere die Währungspolitik. Beide Bereiche betrafen grundlegende Dimensionen der außenpolitischen

---

<sup>3</sup> Maull, Einleitung, in: Kaiser/Maull (Hg.), op.cit. (Deutschlands neue Außenpolitik, Band 2), S. 1-22.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu die bemerkenswerte Grundsatzrede von Wolfgang Schäuble, Die Bewährungsprobe der Normalität, in: FAZ, 2.7.1997.

<sup>5</sup> Vgl. Timothy Garton-Ash, Germany's Choice, in: Foreign Affairs, 73:4 (1994), S. 65-81 sowie die kluge Kritik bei Gunther Hellmann, Jenseits von "Normalisierung" und "Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik, in: APuZ, B 1-2/97 (3.1.1997), S. 24-33(30).

Machtposition Deutschlands - seine Streitkräfte und seine Währung. In beiden Fällen optierte die deutsche Politik - ganz im Sinne der alten außenpolitischen Leitlinien und des tradierten Rollenverständnisses der „Zivilmacht“<sup>6</sup> - für Selbstbeschränkung und supranationale Integration dieser Machtpotentiale. Dennoch stellten die Neubestimmung von Struktur und Aufgaben der Bundeswehr, wie auch das Projekt der Europäischen Währungsunion wichtige Innovationen der deutschen Außenpolitik dar, die sich bei genauerer Analyse allerdings in die alten Leitmotive der bundesdeutschen Außenpolitik nahtlos einfügen: Keine „Normalisierung“ also, sondern eher eine Fortentwicklung des alten Zivilmachtsprofils.

In der Sicherheitspolitik ging es zunächst darum, die im Zusammenhang mit der Vereinigung eingegangenen Verpflichtungen (Zusammenführung der Streitkräfte der beiden deutschen Staaten, Reduzierung der Gesamtstärke auf max. 370.000 Mann sowie Umsetzung der im Rahmen der KSE-Vereinbarungen festgelegten umfangreichen Abrüstungsschritte) zu erfüllen. Darüber hinaus galt es, die Funktionen der Bundeswehr unter den neuen sicherheitspolitischen Gegebenheiten und vor dem Hintergrund des Strukturwandels der NATO zu klären. Diese Aufgabe hatte eine politische und eine praktische Dimension: Politisch mußte die Akzeptanz für eine Neuorientierung der Bundeswehr weg von der Abschreckung und hin zum kooperativen Krisen- und Konfliktmanagement geschaffen werden; dies gelang verfassungsrechtlich auf dem komplizierten Weg zum Bundesverfassungsgericht, das schließlich im Juli 1994 (fast) alle Hindernisse für Auslandseinsätze der Bundeswehr in Zusammenhängen der kollektiven Sicherheit, wie der kollektiven Verteidigung, beiseite räumte, zugleich allerdings die politische Entscheidung über den Einsatz eindeutig dem Parlament zuspielte. Die Akzeptanz der öffentlichen Meinung und der Parteien erreichte die Bundesregierung unter der geschickten Regie von Verteidigungsminister Rühle mit einer „Salamitaktik“ der schrittweisen Hinführung von Politik und öffentlicher Meinung an die neuen Aufgaben - über die Bundeswehreinätze in Kambodscha, in Somalia und schließlich im ehemaligen Jugoslawien. Die Fortschritte auf diesem Wege lassen sich trefflich an den Abstimmungsergebnissen im Deutschen Bundestag zum Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien ablesen: Die Zustimmung wurde immer breiter und immer eindeutiger und reichte schließlich bis weit in die Partei der Grünen hinein. Daraus sollte man allerdings keine übereilten Schlüsse ziehen: Der Einsatz der Bundeswehr in Kampfeinsätzen würde von Politik und Öffentlichkeit sicherlich nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen akzeptiert.

Praktisch stellte sich für die Politik und die Bundeswehrführung die Aufgabe, die Streitkräfte für die neuen Aufgaben vorzubereiten und auszurüsten. Hier wurden die Hausaufgaben weit weniger gut gelöst: Das finanzielle Zwangskorsett der Friedensdividende, die die Bundeswehr verordnet bekam - die Verteidigungsausgaben schrumpften (nominal, also ohne Inflationsbereinigung) von DM 49,7 Mrd. (1993) auf DM 46,7 Mrd. (1998) -, läßt erhebliche Zweifel daran aufkommen, wann und ob überhaupt die Bundeswehr in absehbarer Zeit in der Lage wäre, größere militärische Operationen im Verbund mit ihren Partnern auch tatsächlich durchzuführen. Politische wie praktische Restriktionen sprechen also gleichermaßen für eine restriktive Einstellung Deutschlands zur Anwendung militärischer Macht. Insofern bewegt sich Deutschland selbst in diesem Bereich gewissermaßen auf vertrauten Pfaden.

---

<sup>6</sup> Hanns W. Maull, Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, Winter 1989/90, S. 91-106; ders., Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hg.): Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des Vereinigten Deutschland, Analysen und Interpretationen, Ebenhausen 1991, S. 157-174 (= SWP- S 373).

Noch deutlicher bewegte sich die außenpolitische Innovation bei dem Projekt der Europäischen Währungsunion auf der Traditionslinie. Die Durchsetzung des Euro, die zweifellos wesentlich ein Verdienst der deutschen Außenpolitik und speziell des Bundeskanzlers selbst darstellte,<sup>7</sup> entsprach ganz der Logik der Selbsteinbindung und der Schaffung von Handlungsspielräumen durch Souveränitätsübertragung. Das Projekt war zwar schon vor der Vereinigung konzipiert und von der Bundesregierung seit 1988 energisch vorangetrieben worden, doch erhielt es durch die Vereinigung eine neue Dynamik. Daß die Bundesregierung schließlich ihre Annahme des Vertragswerkes von Maastricht von der unwiderruflichen Festlegung der Währungsunion abhängig machte, zeigte, wie energisch Bonn hier mit innovativen Entscheidungen an seinen alten Zielsetzungen festhielt.

Diese bemerkenswerten Beharrungsinstinkte der deutschen Diplomatie nach 1990 waren alles in allem ein Segen für Europa und die Welt. Es gehört nur wenig Phantasie dazu, sich vorzustellen, was es für die internationale Stabilität und Sicherheit bedeutet hätte, wenn sich das neuvereinte Deutschland von den Ratschlägen der „Realisten“ hätte betören lassen.<sup>8</sup> Die Schwierigkeiten der deutschen Außenpolitik kamen und kommen aus anderen Richtungen: Nicht die Vergangenheit wurde der deutschen Außenpolitik zum Problem, nicht ihre neue, größere Machtfülle, sondern die Gegenwart einer globalisierten Weltpolitik und der relativen Schwäche selbst des vereinigten Deutschlands in diesem Kontext. Zudem war und ist die traditionelle deutsche Außenpolitik der „Zivilmachtorientierung“ an bestimmte Voraussetzungen gebunden: Um wirksam agieren zu können, braucht die deutsche Außenpolitik leistungsfähige multilaterale Institutionen und kooperationsbereite Partner.<sup>9</sup> Diese Voraussetzungen sind jedoch keineswegs selbstverständlich und wurden in den neunziger Jahren zunehmend prekär. Und drittens schließlich begannen sich partikulare innenpolitische Interessen in der Außenpolitik in der neuen, unübersichtlichen Situation immer deutlicher bemerkbar zu machen. Sie drohten schließlich, die Geschlossenheit und Zielstrebigkeit der deutschen Außenpolitik zu untergraben.

### **Das vereinigte Deutschland: Ein Zugewinn an Macht?**

Die verbreitete Annahme, Deutschland habe durch die Vereinigung einen erheblichen Machtzuwachs erfahren, erscheint keineswegs evident. Vier Annahmen scheinen dieser Einschätzung zugrunde zu liegen: der Zuwachs der Bundesrepublik Deutschland an Territorium, an Bevölkerung und an Wirtschaftskraft und der Machtzerfall der Sowjetunion. Die Zunahme an Territorium und Bevölkerung ist zwar real, aber im Weltmaßstab offensichtlich nicht bedeutsam. Die Annahme einer gesteigerten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist selbst statistisch problematisch: Weder der Anteil der Bundesrepublik am Welthandel noch die Relationen des Bruttosozialproduktes Deutschlands zum Gesamtgewicht der EU oder sein Anteil an den europäischen oder den NATO-Verteidigungsausgaben erhöhten sich durch die Vereinigung.<sup>10</sup> Dafür stieg jedoch die staatliche Schuldenlast, die Leistungsbilanz verschlechterte sich, und die D-Mark verlor gegenüber dem Dollar seit 1990 etwas an Boden.

---

<sup>7</sup> Kenneth Dyson, Chancellor Kohl as a Strategic Leader: The Case of Economic and Monetary Union, in: German Politics, No.2/1998, S. 37-63.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Gunther Hellmann, Jenseits von "Normalisierung" und "Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik, in: APuZ, B 1-2/97 (3.1. 1997), S. 24-33.

<sup>9</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Allemagne et Japon: deux pays à suivre, in: Politique étrangère, Sommer 1995, S. 477-496.

<sup>10</sup> Vgl. Rainer Baumann, Rainer/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, Tübingen 1998 (= Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung No. 30).

Hinzu kamen in den letzten Jahren niedrige Wachstumsraten, die Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und die drängenden Probleme einer hohen Arbeitslosigkeit: Das bis 1990 vielgepriesene „Modell Deutschland“ wurde von seinem Podest gestürzt.

Die Argumente dafür, daß Deutschlands Macht durch die Vereinigung gewachsen sei, beschränken sich daher weitgehend auf den Zuwachs an Territorium und Bevölkerung - im Zeitalter der Globalisierung kaum überzeugende Grundlagen staatlicher Macht in der Weltpolitik. Lediglich die Beobachtung eines krassen Machtverfalls der Sowjetunion bzw. Rußlands, der Deutschland zweifellos im Sinne gesteigerten Einflußmöglichkeiten zugute kam, ist wirklich stichhaltig. Insgesamt jedoch beruht die Einschätzung eines Machtzuwachses der Bundesrepublik auf einer antiquierten Vorstellung von Machtressourcen. Sie stellt die eigentlich entscheidende Frage jeder machtpolitischen Analyse jedoch nicht: Macht über wen und was? Eine realistische Betrachtungsweise der deutschen Machtposition müßte der Frage nachgehen, inwieweit Deutschland nach der Vereinigung besser in der Lage ist, andere Akteure in seinem Sinne zu beeinflussen und seine Interessen durchzusetzen. Dies setzt die Fähigkeit voraus, Entwicklungen im eigenen Sinne zu gestalten. Die Voraussetzungen der Bundesrepublik hierfür haben sich seit der Vereinigung jedoch eher verschlechtert als verbessert - und zwar primär aus zwei Gründen: zum einen sind die *außenpolitisch effektiv verfügbaren* Ressourcen Deutschlands eher geringer geworden: Einer gewachsenen Einsetzbarkeit des militärischen Instrumentariums stehen dessen quantitative Verringerung, vor allem aber geschrumpfte Finanzmittel gegenüber. Zum anderen und vor allem jedoch ist die Beeinflussung anderer Staaten und gar der internationalen Entwicklungen insgesamt unter den Bedingungen der Globalisierung ein sehr viel mühsameres Geschäft geworden. Die deutsche Außenpolitik bewegt sich - wie alle Außenpolitiken - in einem Umfeld, dessen Entropie deutlich zugenommen hat. Machtentfaltung setzt daher größere Anstrengungen voraus, die in der Regel nur noch durch kooperative Bündelung von Machtressourcen zu erreichen ist. In diesem Sinne hat die außenpolitische Macht Deutschlands keineswegs zu-, sondern abgenommen. Dies läßt sich gut am eigentlich entscheidenden Kriterium von Macht ablesen: der Fähigkeit, sich in Entscheidungssituationen durchzusetzen. Legt man diesen Maßstab an, so wird deutlich, daß sich Deutschland etwa auf dem EU-Gipfeltreffen in Amsterdam nicht besser durchsetzen konnte als in Maastricht oder 1988 in Hannover.

Diese Realitäten hinderten allerdings nicht daran, daß die außenpolitische Gestaltungsmacht der Bundesrepublik seit 1990 vom Ausland konsequent überschätzt wurde. Damit wurde der höchst zweifelhafte Machtzuwachs Deutschlands paradoxerweise dennoch real: weil die Berliner Republik für mächtiger gehalten wurde als die alte Bonner Republik, war sie es zu einem Stück auch. Inzwischen ist der Machtbonus, den das Ausland der Bundesrepublik mit Blick auf die deutsche Vereinigung etwas unrealistisch zugestand, aber wohl aufgebraucht.

### **Prekäre Bedingungsfaktoren außenpolitischer Macht**

Auch in ihrer neuen Inkarnation bleibt die Außenpolitik der Bundesrepublik konstitutiv abhängig von tragfähigen europäischen und internationalen Institutionen, die für Deutschland von besonderer Bedeutung sind - in erster Linie die EU, die NATO, die OSZE und die UNO sowie, im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen, die WTO.

Internationale Institutionen und multilaterale Kooperation tragen zu Frieden und Stabilität auf zweierlei Weise bei: zum einen machen sie das Verhalten von Staaten kooperativer und berechenbarer, zum anderen lassen sich so nationale Ressourcen zusammenführen und damit Probleme wirksamer bearbeiten. Das ist unter den heutigen Bedingungen der Weltpolitik

unerlässlich, weil die meisten wichtigen Probleme so komplex und verzweigt sind, daß sie nur noch über internationale Zusammenarbeit beherrscht werden können.

**Krise des Multilateralismus:** Deutschland muß in besonderem Maße an funktionierenden internationalen Institutionen und effektivem Multilateralismus interessiert sein, weil es als Staat in der Mitte Europas eine große Zahl von Nachbarn und Partnern aufweist und weil es alleine mit seinen begrenzten Machtmitteln nur unzureichende Gestaltungspotentiale besäße. Es gibt für Deutschland demnach keine Alternative zum Multilateralismus. Aber deshalb ist keineswegs auch schon gesagt, daß der Multilateralismus funktionieren kann.<sup>11</sup> Regierungen sind zwar in aller Regel bereit, in Krisen auf internationale Institutionen oder multilaterale Kooperation zurückzugreifen, weil sie wissen, daß es dazu in der Regel keine attraktiven Alternativen gibt, aber sie geraten dabei nur allzu leicht in Versuchung, ihrer eigenen Agenda zu folgen und sich bei multilateralem Handeln selbst möglichst wenig einbinden zu lassen, wo dem innenpolitische Gesichtspunkte entgegenstehen. Zum anderen werden sie sich bemühen, multilaterale Prozesse und Institutionen im Sinne ihrer eigenen Interessen zu instrumentalisieren und Kosten und die Übertragung von Kompetenzen zu meiden, selbst wenn dies für eine wirkungsvolle Lösung der gestellten Aufgaben erforderlich wäre.<sup>12</sup>

In der Konsequenz bedeutet dies, daß multilaterale Prozesse und internationale Organisationen einerseits weit unterhalb ihrer theoretisch erreichbaren Leistungsfähigkeit bleiben, weil sie instrumentalisiert und oft auch zweckentfremdet werden; zum anderen sind sie tendenziell permanent überfordert, weil Regierungen diesen Organisationen zwar Probleme übertragen, sie dann aber bestenfalls teilweise in die Lage versetzen, mit ihnen auch fertigzuwerden.

Das Ergebnis dieser sich öffnenden Schere aus Anforderungen an den Multilateralismus und den materiellen und politischen Ressourcen, die ihm zur Verfügung stehen, ist paradox. Auf der einen Seite erleben multilaterale Institutionen einen beispiellosen Aufschwung: alte Institutionen werden „reformiert“, neue im Akkord geschaffen. Allein im Umfeld der NATO entstanden in den letzten Jahren der NATO-Kooperationsrat (heute: euro-atlantischer Partnerschaftsrat, *Euro-Atlantic Partnership Council*) der NATO-Rußland-Kooperationsrat (*Russia-NATO Permanent Joint Council*), und ein Kooperationsrat zwischen der NATO und der Ukraine. Auf der anderen Seite fungieren Institutionen und multilaterale Prozesse, wie es ein ehemaliges amerikanisches Regierungsmitglied formulierte, nicht selten als „Masken“<sup>13</sup>, als potemkinsche Dörfer, die zwar mit Eifer errichtet, dann aber bestenfalls geduldet, werden. Sie dienen zudem als bequeme Blitzableiter und Sündenböcke bei Mißerfolgen (multilaterale Erfolge verbuchen nationale Außenpolitiken natürlich gerne für sich selber). Die Folge dieser permanenten Glaubwürdigkeitslücke des Multilateralismus ist seine schleichende Entlegitimierung.

Von dieser schleichenden Entlegitimierung internationaler Institutionen wird die Außenpolitik Deutschlands besonders hart betroffen. Denn die deutsche Außenpolitik ist nicht nur in besonderem Maße auf funktionierende Institutionen ausgerichtet, sie ist auch gewissermaßen auf multilaterale Diplomatie spezialisiert und in diesem Bereich besonders erfahren und deshalb auch wirkungsvoll. Um Wirkung zu erzielen, müssen die Institutionen jedoch grundsätzlich leistungsfähig sein. Aus der Sicht Deutschlands sind dafür folgende Institutionen (in dieser Reihenfolge) von besonderer Bedeutung: die EU; die NATO; die OSZE; die WTO; die UNO. All diese Organisationen befinden sich derzeit jedoch in Prozessen tiefgreifenden - und

---

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Michael Brenner (Hg.), *NATO and Collective Security*, Basingstoke: Macmillan 1997 (i.E.) sowie idem (Hg.), *Multilateralism and Western Strategy*, Basingstoke 1995.

<sup>12</sup> Michael Brenner, *The Multilateral Moment*, in *ibid.* (Hg.) (1995), S. 1-41.

<sup>13</sup> Philip Zelikov, *The Masque of Institutions*, in: *Survival*, Vol.38 No.1, Spring 1996, S. 6-19.

zumeist auch krisenhaften - Strukturwandels. Die EU steht vor der schwierigen Aufgabe der Erweiterung, die wiederum fundamentale Binnenreformen unumgänglich macht; die NATO ist noch immer auf der Suche nach ihrer neuen Identität und Rolle, weil ihre eigentliche *raison d'être* - die kollektive Verteidigung - inzwischen erkennbar überflüssig geworden ist; die OSZE muß versuchen, mit bescheidener organisatorischer Ausstattung einer gewaltigen Fülle von Krisenpotentialen und latenten Krisen präventiv zu Leibe zu rücken; die WTO steht vor der Aufgabe, die erreichten Errungenschaften zu konsolidieren, China und Rußland aufzunehmen und die USA auf dem Pfad des handelspolitischen Multilateralismus zu halten, von dem sie immer wieder abweicht; die UNO schließlich muß versuchen, sich gesundzuschumpfen und zugleich ihre Rolle im Bereich der internationalen Friedenssicherung neu und wirksamer zu gestalten. Die Frage der Leistungsfähigkeit all dieser Institutionen ist dabei letztlich immer eine Frage an die Kooperations- und Integrationsbereitschaft ihrer Mitglieder, insbesondere ihrer wichtigsten.

Multilateralismus und internationale Institutionen sind also nur so gut, wie es ihnen ihre Mitglieder erlauben. Daraus ergibt sich eine zweite entscheidende Voraussetzung für die Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik: sie braucht das Engagement ihrer Partner. Drei Länder sind in dieser Beziehung von überragender Bedeutung für Bonn: Frankreich (als der zentrale Partner in der EU), die USA (als der wichtigste NATO-Verbündete) und Rußland (als das Schlüsselland für die zukünftige Stabilität Gesamteuropas). Die Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik wird auch in Zukunft wesentlich davon abhängen, ob und inwieweit sich diese Staaten als außenpolitische Partner Bonns bei den Bemühungen um wirksame Multilateralisierung und Institutionalisierung engagieren werden. Kann Bonn dies erwarten?

Was **Frankreich** angeht, so ist die Bilanz der letzten Jahre recht gemischt. Zwar gibt es immer wieder Anzeichen für eine Neuorientierung der französischen Außenpolitik weg von den Souveränitätsvorbehalten und dem traditionellen Großmachtdenken des Gaullismus und hin zu einer Politik vertiefter Integration in die EU und die NATO.<sup>14</sup> Diese Neuansätze versiegen allerdings auch leicht, und die französische Politik fällt dann in ihre alten, gaullistischen Reflexe zurück. Bei der Umorientierung des Landes weg von einer antiquierten, zunehmend wirkungslosen Diplomatie, die Frankreichs knappe Ressourcen überdehnte, zu einer neuen, modernen und multilateral konzipierten Außenpolitik, die allerdings einschneidende Binnenveränderungen und ein neues Selbstverständnis der Elite voraussetzten, ist das Land noch nicht sehr weit vorangekommen.<sup>15</sup> Wie Axel Sauder argumentiert, scheint die deutsch-französische Zusammenarbeit nach wie vor an grundsätzlich unterschiedlichen außenpolitischen Rollenkonzepten zu laborieren; darunter leidet die Effektivität der deutsch-französischen Partnerschaft.<sup>16</sup> Hinzu kommen die innenpolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme und Schwächen Frankreichs, die sich auch in der französischen

---

<sup>14</sup> Hanns W. Maull, Michael Meimeth, Christoph Neßhöver (Hg.), Die verhinderte Großmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, Opladen 1997.

<sup>15</sup> Gilles Andréani, La France et l'OTAN après la guerre froide, in: *Politique étrangère*, No.1/1998, S. 77-92; Maull, Meimeth, Neßhöver, op.cit.

<sup>16</sup> Axel Sauder, Souveränität und Integration, Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993), Baden-Baden 1995; ders., Les changements de la politique de défense française et la coopération franco-allemande, in: *Politique étrangère*, No.2/1996, S. 583-597; vgl. auch Heinz-Jürgen Axt, Mittellage oder Kerneuropa: Perspektiven deutsch-französischer Beziehungen, in: *Europäische Rundschau*, 24:1 (1996), S. 109-123 sowie den Leitartikel von Günther Nonnenmacher: Der Motor stottert, in: *FAZ*, 5.7.97.

Außenpolitik niederschlagen und dort für ausgeprägte Widersprüchlichkeiten sorgen. Ebenso wie Frankreichs Außenpolitik immer wieder in gaullistische Reflexe zurückfällt, feiern unter dem Eindruck der wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten etatistische Traditionen des wirtschaftspolitischen Denkens 'fröhliche Urständ', von denen sich Frankreich aus guten Gründen seit Anfang der achtziger Jahre verabschiedet hatte. Einige Beispiele für die daraus resultierenden Spannungen im deutsch-französischen Verhältnis lieferten: die Auseinandersetzungen um die Rolle der Zentralbank und ihr Verhältnis zur Politik; der Streit um den Präsidenten der Europäischen Zentralbank, bei dem sich Frankreich mit allen Mitteln für einen (französischen) Kandidaten einsetzte, der wenig zuvor von eben jener Regierung als Lakai und Erfüllungsgehilfe der deutschen Bundesbank diffamiert worden war; und die deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten und Mißhelligkeiten im Vorfeld der Verhandlungen der Vertragsrevision von Amsterdam 1996.

Gelang es Frankreich bislang nicht, seine neue Rolle in der Weltpolitik überzeugend zu klären, so schafften dies die USA unter Bill Clinton - wenn auch mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten.<sup>17</sup> Inzwischen allerdings lassen sich die Konturen der amerikanischen Weltpolitik klar erkennen. Doch auch hier sind die Folgen für Bonn disparat. Zwar wissen die USA, was sie wollen, doch trifft sich das nicht immer und ohne weiteres mit den Wünschen und Bedürfnissen Bonns. Oberste Priorität haben für die Clinton-Administration nicht die Weiterentwicklung der internationalen Institutionen, sondern die Wirtschaftsinteressen der USA. Zwar bleiben die USA außenpolitisch engagiert, doch wird dieses Engagement selektiv nach Maßgabe amerikanischer Interessenkalküle gehandhabt. Multilateralismus ist für Washington ausschließlich Mittel zum Zweck: „together, if we can. alone, if we must.“ Die USA sind nur bedingt (und nur in wirtschaftspolitischen Zusammenhängen) bereit, Kompetenzen an internationale Organisationen abzugeben; sie ziehen es vor, sich alle Optionen offenzuhalten. In vielen Bereichen der Außenpolitik hat dies die enge Zusammenarbeit zwischen Washington und Bonn keineswegs behindert. Dennoch bleibt ein grundlegender Dissens über den Stellenwert des Multilateralismus und die Rolle internationaler Institutionen. Die deutsch-amerikanische Partnerschaft hat vor diesem Hintergrund eindeutig an Tragfähigkeit und Belastbarkeit eingebüßt; unter der Oberfläche der Harmonie und der engen Abstimmung, wie sie etwa im Rahmen des Staatsbesuchs von Präsident Clinton in Bonn und Berlin im Mai 1998 zur Schau gestellt wurde, zeigen sich Risse und Verwerfungen.<sup>18</sup>

Am unberechenbarsten bleibt für die deutsche Außenpolitik aus offensichtlichen Gründen der Partner **Rußland**.<sup>19</sup> Die Hoffnung des Kanzlers, das energische Werben um Boris Jelzins Männerfreundschaft könne diese Partnerschaft gewährleisten, ging bislang auf - ein Erfolg, der allerdings mindestens ebenso sehr dem Glück wie dem Verdienst geschuldet ist. Offenkundig ist freilich auch, daß die deutsch-russischen Beziehungen - und die Stabilitätshoffnungen für das Land - damit auf sehr engen und anfälligen Grundlagen ruhen.<sup>20</sup> Für die deutsch-russischen Beziehungen erwies sich dies etwa am Thema der „Beutekunst“, bei der die Kooperationsbereitschaft des russischen Präsidenten durch die Duma und das Verfassungsgericht konterkariert wurde. Rußlands Zukunft erscheint noch auf Jahre hinaus ungesichert, seine Orientierung nach Westen prekär und seine außenpolitische Verlässlichkeit

---

<sup>17</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Die Versuchung der USA, in: Internationale Politik und Gesellschaft, No.2/1997, S. 141-154.

<sup>18</sup> Vgl. Stephan Bierling, Amerika führt - Europa folgt? in: Internationale Politik, No.2/1998, S. 9-18 sowie weitere Beiträge in dieser Ausgabe mit dem Gesamttitel „Konsens - Dissens, Die atlantische Gemeinschaft“.

<sup>19</sup> Vgl. Helmut Hubel, Die schwierige Partnerschaft mit Rußland, in: Karl Kaiser/Joachim Krause (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 137-142.

<sup>20</sup> Michael Thumann, Das neue Modell Deutschland: Nicht attraktiv, in: Die ZEIT, 28. Nov. 1997.

begrenzt. Auf Rußlands Stabilität und Kooperationsbereitschaft kann Bonn zwar hoffen - verlassen kann es sich darauf jedoch nicht.

### **Aktions- und Reaktionsmuster der deutschen Außenpolitik am Ende der Ära Kohl**

Erkennbare Grenzen außenpolitischer Machtfülle angesichts zunehmender Globalisierungsturbulenzen in den internationalen Beziehungen, eine Krise des Multilateralismus und fehlende Partner stellen die deutsche Außenpolitik also vor zunehmend schwierige Gestaltungsprobleme. Der Anspruch an die eigene Politik, die immer wieder betonte Verantwortung Deutschlands und sein ebenso mantraartig unterstrichenes Kernziel der Stabilitätswahrung und Stabilitätsmehrung ist unter diesen Voraussetzungen nicht leicht einzulösen. Wie geht die deutsche Außenpolitik mit dieser Situation um?

Zugegeben: Die Ursachen für ihre Probleme entziehen sich mindestens teilweise der Beeinflussung durch die deutsche Diplomatie und sind insofern nicht ohne weiteres zu beheben. Dennoch lassen sich drei Reaktionsmuster der Bonner Diplomatie auf die neue Lage nachweisen. Das erste: Bonn tut so, als habe es eine richtige Außenpolitik, betreibt tatsächlich aber (oft im Verbund mit anderen, die ähnlich bestrebt sind, Aktion vorzuspiegeln, wo Aktionismus herrscht) entweder symbolische Politik oder verzichtet mindestens darauf, sich allzu sehr "aus dem Fenster zu lehnen". Das zweite Reaktionsmuster ließe sich als „Primat des Provinzialismus“ charakterisieren: Geographisch oder sektoral begrenzte Interessen bestimmter Gruppen oder schlicht Beharrungstendenzen der deutschen Politik werden zu „nationalen Interessen“ stilisiert, dementsprechend außenpolitisch verfochten und über Bonns Vetomacht verwirklicht. Was als eine „Renationalisierung“ der deutschen Außenpolitik erscheinen mag, ist allerdings tatsächlich eher ihre Domestizierung: Spezifische innenpolitische Interessen werden in außenpolitische Handlungszusammenhänge hineinverlängert. Das dritte Verhaltensmuster schließlich stellt Außenpolitik im Zusammenhang einer umfassenden Strategie der „Standortsicherung“ in den Dienst deutscher Wirtschaftsinteressen.

#### **1) Symbolische Außenpolitik**

Eine erste Marschzahl der neuen deutschen Außenpolitik heißt also: „So tun, als ob“. Dieses Spiel gibt es in zwei Varianten. Die erste Variante besteht darin, multilaterale Arrangements zu treffen, die den Eindruck großer Tragweite vermitteln, ohne daß dies den Realitäten entsprechen muß. Diese Formen der Politik lassen sich zumeist daran erkennen, in welchem Umfang personelle und materielle Ressourcen eingesetzt werden, um die deklamierten Ziele zu erreichen. Dazu einige Beispiele:

**Die deutsche Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat.** Die deutsche Außenpolitik agiert hier nach dem Prinzip "Dabeisein ist wichtig". Bedeutsamer wäre es aber, wenn die deutsche Politik die Reform der UNO anschieben würde - denn entscheidend für die Wahrnehmung deutscher Interessen ist zunächst einmal die Leistungsfähigkeit der UN. Eine Strategie der Reform der UN wäre freilich erheblich aufwendiger und kostspieliger, dafür aber weniger einprägsam und populär als die Kampagne für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat. Er sei der Bundesrepublik gerne gegönnt - aber die Frage ist schließlich, wie interessant und wichtig dieser Klub tatsächlich ist, dem man so gerne angehören würde. Die Fairness gebietet es festzustellen, daß dieses außenpolitische Ziel vor allem von Außenminister Klaus Kinkel - weniger von seinem Vorgänger Genscher oder vom Kanzler selbst - verfolgt wurde; es spiegelte nicht zuletzt auch bürokratisches und koalitionspolitisches Kompetenz- und Profilierungsgerangel und die zunehmende Entmachtung des Auswärtigen Amtes bei der Federführung der deutschen Außenpolitik, die organisatorisch zunehmend ins Bundeskanzleramt abwanderte.

**Das Abkommen von Dayton in seinen zivilen Komponenten.** Natürlich trug Bonn an der zunächst nur sehr zögerlichen Realisierung der Vereinbarungen von Dayton nicht alleine Schuld. Aber auch die Bundesrepublik hatte sich lange damit begnügt, die Lorbeeren für die erfolgreiche Umsetzung der militärischen Elemente von Dayton einzustreichen und die nichtmilitärischen Vereinbarungen den bewundernswerten, aber viel zu mager ausgestatteten (und zugegeben bürokratisch manchmal inkompetenten) Bemühungen der EU, der OSZE und der Nichtregierungsorganisationen zu überlassen.<sup>21</sup> Mit der Rückführung der Bosnien- und Kosovoflüchtlinge in Deutschland (z.T. ohne Rücksicht auf die in den Heimatregionen herrschenden Bedingungen) durch die Bundesländer und das Innenministerium betrieben diese Akteure zudem eine Neben-Außenpolitik im ehemaligen Jugoslawien, die der offiziell verfolgten Politik gelegentlich auch in den Rücken fiel. Auch hier zeigt sich der verstärkte Einfluß bürokratischer Politikaspekte auf die deutsche Außenpolitik.

**EU-Erweiterung:** Die deutsche Außenpolitik hat die Erweiterung der EU zu einem wichtigen Ziel deklariert. Ursprünglich sollte diese Erweiterung parallel zur Erweiterung der NATO noch vor der Jahrtausendwende erfolgen. Inzwischen hat Bonn dieses Ziel jedoch stillschweigend aufgegeben.<sup>22</sup> Die bislang recht erfolgreiche Anbindung insbesondere Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns an die EU war und ist wesentlich Folge von Marktprozessen (Handel und Direktinvestitionen), bei denen deutsche Unternehmen eine überragend bedeutsame Rolle spielen. Die Politik setzte günstige Rahmenbedingungen und übernahm substantielle Transferleistungen zur Unterstützung der Transformationsprozesse - wobei Deutschland einen Großteil der bewilligten Mittel bereitstellte: Etwa 45% aller bilateralen Leistungen (sowie ein erheblicher Teil der multilateralen Beiträge) der EU-Mitgliedsstaaten an die mittel- und osteuropäischen Länder von Anfang 1990 bis Ende 1995 kamen aus Deutschland.<sup>23</sup> Allerdings begann der Leistungsumfang nach 1993 rasch zu sinken, und in Bonn wuchsen die Widerstände gegen eine Osterweiterung der EU. Ausschlaggebend waren dafür die ernüchternden Erfahrungen mit den Kosten der deutschen Vereinigung, die zunehmend engeren finanziellen Spielräume, aber auch die - wahlkampf- und innenpolitisch motivierte - Ablehnung einschneidender Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik und Widerstand gegen eine Erhöhung der Beiträge zum EU-Haushalt. Die deutsche Politik der EU-Erweiterung degenerierte so zunehmend zu symbolischer Politik - der Londoner "Economist" sprach von „lostpolitik“.<sup>24</sup>

**NATO-Erweiterung und Kompensationsvereinbarungen mit Rußland und der Ukraine:** Noch ausgeprägter ist dies im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine NATO-Erweiterung und entsprechende Kompensationsarrangements für Rußland und die Ukraine. Die deutsche Haltung zu einer zweiten Erweiterungsrunde (baltische Staaten!) läßt sich bestenfalls als „lau“ qualifizieren, und die bereits erwähnten Gesten einer institutionellen Einbeziehung anderer Beitrittskandidaten sowie Rußlands und der Ukraine sind bei näherem Zusehen ebenfalls recht substanzlos.<sup>25</sup>

**Der Euro - die große Ausnahme:** Das Projekt einer Europäischen Währungsunion ist in vieler Hinsicht die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Die deutsche Außenpolitik im allgemeinen und insbesondere Bundeskanzler Kohl haben sich dieses ursprünglich

---

<sup>21</sup> Eine ausführliche Darstellung der deutschen Jugoslawienpolitik findet sich bei Knut Kirste, „Zivilmacht“ als Rollenkonzept. Ein Vergleich amerikanischer und deutscher Außenpolitikstrategien, Zürich 1998, Teil III.4.

<sup>22</sup> Vgl. The Economist 15.3.1997 und 7.12.1996.

<sup>23</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache Nr. 13/5601 (1997).

<sup>24</sup> The Economist 7.12.1996. Vgl. auch Garton-Ash, op.cit.

<sup>25</sup> Vgl. IISS, Strategic Survey, 1997/98, London 1998, S. 29ff.

französische Projekt mit bemerkenswerter Entschlossenheit und Zielstrebigkeit zu eigen gemacht und schließlich zum Erfolg geführt. Zwar weist auch dieses Projekt starke symbolischpolitische Züge auf. Dennoch: Die Bedeutung dieses Vorhabens läßt sich kaum überschätzen, und die deutsche Politik engagierte sich hier mit aller Konsequenz. Dies ging allerdings zu Lasten anderer Außenpolitikbereiche. Die deutsche Außenpolitik verengte sich in den letzten Jahren immer stärker auf Durchsetzung dieses einen großen Ziels und vernachlässigte darüber andere.

Eine Variante des „So tun, als ob“ besteht in vornehmer Zurückhaltung. Dabei spielen sicherlich die schrumpfenden Finanzmittel der Bundesregierung und eine gewisse Erschöpfung nach dem diplomatischen Kraftakt der Vereinigung ihre Rolle. Jedenfalls aber hat der Elan der deutschen Außenpolitik beim institutionellen Aus- und Weiterbau der internationalen Ordnung inzwischen ziemlich nachzulassen. Sieht man einmal vom Projekt der Währungsunion ab, bemühte sich Bonn weniger um entschlossene Führung als um diskrete Vermittlung zwischen auseinanderstrebenden Positionen wichtiger Verbündeter (Frankreich, die USA, Rußland) - oder gar um Durchsetzung eigener Belange ohne Rücksicht auf größere Zusammenhänge und Ziele. Dies galt bereits für die GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde, dann bei den Verhandlungen um die Zukunft der europäischen Integration und die NATO-Erweiterung. Drastisch sichtbar wurde diese Tendenz auch bei der Intergouvernementalen Konferenz zur Revision der EU-Verträge in Amsterdam. Ganz offensichtlich steht Strukturbildung für die deutsche Außenpolitik heute nicht mehr im selben Maße im Mittelpunkt wie bis zum April 1992 (dem Zeitpunkt des Rücktritts von Außenminister Genscher).

## **2) Primat des Provinzialismus: Verfolgung „nationaler Interessen“**

An die Stelle der Strukturbildung traten als Prioritäten deutscher Außenpolitik in den letzten Jahren der Sparzwang und auch die Durchsetzung dessen, was die Regierung gerne als „nationale Interessen“ bezeichnet sähe, während es in Wirklichkeit zumeist um die Wahrung recht spezifischer Besitzstände geht. Hierzu einige Beispiele:

**Interessen der Bundesländer:** Die Länder haben seit der Vereinigung erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der deutschen Außenpolitik gewonnen und implementieren bestimmte Aspekte der Außenbeziehungen (Abschiebung von nicht anerkannten Asylbewerbern und Flüchtlingen) selbst. Ihr Gewicht in der Außenpolitik zeigte sich in den Verhandlungen um die Revision der Römischen Verträge in Maastricht und vor allem in Amsterdam, wo mehrere spezifische Anliegen der Länder (Sparkassen, öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung) durchgesetzt wurden. Auch das bundesdeutsche Beharren auf dem Prinzip der Einstimmigkeit bei Regelungen für Asyl- und Einwanderungsfragen durch die EU im Rahmen der dritten Säule entsprach einer Festlegung der deutschen Position durch die Länder. Die Innenminister der Länder, die auf Abschiebung bosnischer und albanischer Flüchtlinge drängten und diese z.T. auch umsetzten, annektierten Teile der deutschen Jugoslawien-Politik und agierten dabei gegen die Zielsetzung einer nachhaltigen Befriedung Südosteuropas.

Ein weiteres Beispiel der Usurpierung deutscher Außenpolitik durch Länderinteressen betrifft die Subventionierung von Industrieansiedelungen in den neuen Bundesländern. Hierüber entstanden heftige Auseinandersetzungen zwischen der EG-Kommission einerseits und dem Freistaat Sachsen und dem VW-Konzern andererseits. Die Bundesregierung stellte sich dabei auf die Seite Sachsens und versuchte - vergeblich - die Kommission unter Druck zu setzen.

**Wahltaktische und parteipolitische Kalküle:** Die deutsche Außenpolitik geriet zunehmend auch in der Sog wahltaktischer und parteipolitischer Überlegungen. Beispiele hierfür lieferte

das sog. „Sommertheater“ 1997 um Erhalt oder Abschaffung der Wehrpflicht, die von der CSU eröffnete Diskussion um die Ausgliederung der Europa-Politik aus dem Auswärtigen Amt oder die Haltung einiger Länder-Ministerpräsidenten zum Euro.

Unverkennbar erlebt die deutsche Außenpolitik also eine Phase der „Domestizierung“. Die Bundesrepublik steht mit diesen Problemen keineswegs alleine da, in anderen Ländern sieht es ähnlich aus. Auch dort verdrängen innenpolitische Kalküle außenpolitische Rationalität, auch dort leidet die Qualität der Diplomatie nicht selten unter dem „unkontrollierten Einbrechen demokratischer Prozesse in die Außenpolitik“ (Graf Kielmannsegg). Die Folgen sind schwerwiegend: eine Verschärfung der ohnehin massiven inhärenten Schwierigkeiten des Multilateralismus, Einbußen an partnerschaftlichem Verhalten aus Gründen innenpolitischer Rücksichtnahme bei der Gestaltung der internationalen Politik, die doch nur noch partnerschaftlich und multilateral gestaltet werden kann, und schließlich - in letzter Konsequenz - die Blockade der zwischenstaatlichen Politik. Diese Folgen lassen sich bereits beobachten: im Ergebnis führen Politikblockaden in Europa bereits seit einiger Zeit zu einer Renationalisierung der Außenpolitik - und damit in die Sackgasse der Einflußlosigkeit.

#### ***4) Primat der Wirtschaftsinteressen: Die Merkantilisierung der Politik***

Zur „symbolischen“ bzw. zur „Pseudo-Außenpolitik“ und zum Primat des Provinzialismus gesellt sich als dritter Schwerpunkt der neuen deutschen Diplomatie eine konsequente Unterstützung bundesdeutscher Wirtschaftsinteressen. Mit anderen Worten: Die deutsche Außenpolitik erlebt eine Kommerzialisierung die zu ihren ordo-liberalen Grundsätzen gar nicht recht passen will.

***Außenpolitik als Standortpolitik: Das Beispiel der Diplomatie in Asien.*** Nirgendwo war dies so deutlich zu erkennen wie am Auftreten der deutschen Diplomatie in Asien. Staatsbesuche in der Region, die Verabschiedung eines Asienkonzeptes und die Intensivierung der Beziehungen sollten unter dem Strich vor allem eines: Aufträge für deutsche Großunternehmen akquirieren und somit helfen, Unternehmensgewinne und Beschäftigung in Deutschland "aufzumöbeln". Dabei wurden immer wieder die Grenzen legitimer Unterstützung deutscher Wirtschaftsinteressen überschritten - etwa durch massive Subventionen für Großaufträge aus der Schatulle des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit oder durch Leisetreterei in Sachen Menschenrechte. Das letzte Beispiel lieferte das Ausscheren der Bundesrepublik (zusammen mit Frankreich, Italien, Griechenland und Spanien) aus der bislang gemeinsamen europäischen Front der Kritik an chinesischen Menschenrechtsverletzungen in der UN-Menschenrechtskommission in Genf.<sup>26</sup>

Seit dem Beginn der Asienkrise ist es um diese Bemühungen stiller geworden. Es zeigte sich, daß das massive Engagement der Politik auch Risiken und Kosten mit sich brachte. Dennoch hätte der Kanzler China im Juni 1998 gerne noch einmal besucht, der Termin fiel dann aber dem Staatsbesuch Präsident Clintons zum Opfer. In der Zwischenzeit war ein politisch spektakulär eingefädelt Engagement in China von Daimler-Benz zudem wieder aufgekündigt worden. Immerhin beteiligte sich die Bundesregierung - und z. T. der Bundeskanzler persönlich - am Krisenmanagement zur Bewältigung der Folgen der Finanzkrisen in Indonesien und Südkorea

---

<sup>26</sup> Vgl. Christoph Neßhöver, Bonn et Paris Face à Pékin (1989-1997): Vers Une Stratégie Commune? In: PE (.i.E.) sowie ders., Auf der Suche nach Balance: Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 - 1997), Hamburg 1998 (i.E.), Kap. 8 und 9.

***Außenpolitik als Standortpolitik: Das Beispiel Entwicklungshilfe.*** Auch im Bereich der Entwicklungshilfe läßt sich der neue Wind inzwischen ausmachen. Nicht nur, daß die Ausgaben der Bundesrepublik für Entwicklungskooperation in den letzten Jahren drastisch gekürzt worden sind - leider liegt Deutschland auch hier im internationalen Trend. Sondern auch kaum ein anderer Industriestaat hat seine Entwicklungshilfe in den letzten Jahren so massiv an Exportaufträge gebunden wie die Bundesrepublik. Und die Anfang der neunziger Jahre konzipierte und eingeleitete Politik der Bindung von Entwicklungshilfe an bestimmte politische Standards wird - zumindest in Asien - inzwischen weitgehend überlagert vom Schielen auf die Auftragsbücher deutscher Firmen.<sup>27</sup>

Diese Merkantilisierung der deutschen Außenpolitik hat dabei noch nicht einmal eindeutige Vorgaben im Sinne nationaler Interessen. Denn wenn sich die deutsche Diplomatie für Großaufträge für Siemens oder Daimler Benz stark macht, so ist dabei oft keineswegs klar, daß dadurch tatsächlich mehr Steuereinkünfte in die Staatssäckel der Bundesrepublik fließen oder mehr Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden, wie dies bei einem konkurrierenden Angebot eines nichtdeutschen Unternehmens der Fall wäre. Nationale Wirtschaftsinteressen entziehen sich im Zeitalter der Globalisierung immer stärker dem Zugriff der Politik, die durch ihre Interventionen jedoch zugleich erheblichen Flurschaden im Sinne der Verfolgung traditioneller Außenpolitik-Ziele wie auch beim Erhalt angemessener ordnungspolitischer Rahmenbedingungen der Globalisierung anrichten kann.

### **Bilanz**

Deutschlands Einfluß in der Weltpolitik hat seinen Höhepunkt fürs erste überschritten. Dazu tragen der Gegenwind der Probleme und die Schwierigkeiten der Aufgabe einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen zweifellos ebenso bei wie die erratische, nicht immer verlässliche Unterstützung durch Deutschlands wichtigste Partner und die Schwächen der internationalen Institutionen, auf deren Funktionstüchtigkeit Deutschland in so hohem Maße angewiesen ist. Ebenso bedeutsam sind jedoch auch die innenpolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme der Bundesrepublik und die nachlassende Zielstrebigkeit der deutschen Außenpolitik. Eine klare Linie, gar eine umfassende Strategie sind in ihr (mit Ausnahme der Projektes der Währungsunion) immer weniger zu erkennen. Die Konturen der deutschen Außenpolitik verschwimmen; die deutsche Diplomatie wird zusehends zum Vehikel des Strebens nach kurzfristigen Positionsgewinne, zum Hebel im innenpolitischen Machtspiel und zum außenpolitischen Beitrag zur Standortsicherung.

Der Rückzug des politischen Gestaltungswillens bei den staatlichen Reformvorgaben für Wirtschaft und Gesellschaft hat hier sein außenpolitisches Pendant: Politik als minimal art. Und ebenso, wie die Blockade der Politik im Inneren mit dem Risiko einer demokratischen Legitimitätskrise spielt, könnte Bonn auch sein außenpolitischer Minimalismus noch teuer zu stehen kommen, denn internationale Krisenvorsorge und Prävention werden unter dem Einfluß des außenpolitischen Zeitgeistes derzeit systematisch vernachlässigt.

MAULL Hanns W., Prof. Dr.

Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen/Außenpolitik an der Universität Trier.

---

<sup>27</sup> Vgl. Christina Schrade, Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: ZIB 4:2 (1997), S. 255-294.