

12. Deutschland in der internationalen Politik (1990–2006)¹

In der Geschichte gibt es nichts umsonst, die Revisionen der Geschichte sind nach einem Wort Bismarcks genauer als die Revisionen der preußischen Oberrechtskammer. Oder, wie die Amerikaner zu sagen pflegen: *There is no such thing as a free ride in history.*

Das gilt auch für die Bedingungen, unter denen die vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs 45 Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches im Jahre 1990 der Vereinigung Deutschlands im »Zwei-plus-Vier-Vertrag« zustimmten. Nach diesem Vertrag soll Deutschland unfähig sein, seine Nachbarn je wieder militärisch zu gefährden. Die Streitkräfte wurden gewaltig reduziert. Deutschland verzichtete auf das traditionelle Attribut einer souveränen Macht, nämlich einer eigenen, unabhängigen Streitkraft, und natürlich verzichtete es für alle Zeiten auf ABC-Waffen. Die Sieger stellten sicher, dass das wiedervereinigte Deutschland seine nationalen Interessen – wenn es denn fähig ist, diese zu artikulieren – nur auf friedlichem Wege, nur multilateral, kooperativ und im Rahmen europäischer und atlantischer Institutionen verfolgen würde.

Durch die Vereinigung Deutschlands zu westlichen Bedingungen konstituierte sich 1990 besonders aus amerikanischer Sicht fast das beste aller möglichen Deutschlands: ein friedlicher, demokratischer Staat mittlerer Größe in Europa, zwar von einigem politischen Gewicht und weltwirtschaftlichem Einfluss, aber ohne vitale Interessensgegensätze zu Amerika; trotz der zunehmenden Europäisierung der deutschen Außenpolitik einer der wichtigsten Verbündeten der USA auf dem europäischen Kontinent, durch die amerikanischen Basen in der Bundesrepublik

1 Dieser nur leicht aktualisierte Vortrag will einige zusammenfassende, zum Nachdenken anregende Reflexionen anbieten. Wer sich einen genaueren Überblick zur Diskussion über die deutsche Außenpolitik von 1990 bis zur Gegenwart verschaffen will, dem seien folgende Publikationen zur Lektüre empfohlen: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu »Das Parlament« vom 8.3.2004, mit Beiträgen von Werner Link, Gregor Schöllgen, Hanns W. Maull, Thomas Risse, Gunther Heilmann und Rolf Clement; Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu »Das Parlament« vom 8.8.2005, mit Beiträgen von Gregor Schöllgen und Christian Hacke; Egon Bahr, Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal, München 2003; Stephan Böckenförde (Hg.), Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen, Perspektiven, Empfehlungen, Dresden 2005; Joschka Fischer, Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September 2001 und die Erneuerung des Westens, Köln 2005; Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Frankfurt a. M. 2003; Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart 2001; Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1–Bd. IV, München 1994–1998; Werner Link, Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998; Lothar Rühl, Deutschland als europäische Macht. Nationale Interessen und internationale Verantwortung, Bonn 1996; Helmut Schmidt, Die Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer in der Welt von morgen, München 2004; Gregor Schöllgen, Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, München 2003; Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin 2005.

Erstveröffentlichung: Deutschland in der internationalen Politik seit 1990, in: Martin Sabrow (Hg.): 1990 – eine Epochenzäsur? Akademische Verlagsanstalt. Leipzig 2006, S. 27–43.

eine Art Flugzeugträger zu Lande für US-Einsätze auf dem eurasischen Kontinent, besonders im Mittleren Osten.

Dieses außenpolitische Ideal einer europäischen und transatlantischen »Zivil- und Friedensmacht«, das von fast allen Deutschen im Jahre 1990 aus eigener Einsicht geteilt wurde, gründet natürlich in einer Negation der deutschen Vergangenheit. Die Deutschen wissen nach der Erfahrung zweier Weltkriege und nach den Erfahrungen der Blockpolitik im Kalten Krieg, dass Deutschland zu klein für eine Hegemonial-, gar Eroberungspolitik in Europa ist, und für seine vielen Nachbarn zu groß, um seine Interessen im nationalen Alleingang durchzusetzen. Im wiedervereinigten Deutschland gibt es keine Opposition gegen die Präambel im Grundgesetz, in der Deutschland seinen Willen bekundet, »als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen«; auch nicht gegen den Artikel 26: »Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.«

Diese rechtlichen Grundlagen binden jede deutsche Außenpolitik ex negativo: Sie schreiben vor, wie das vereinte Deutschland Außenpolitik nicht betreiben kann, nicht im nationalen Alleingang und nicht mit kriegerischen Mitteln. Die Verfassung ermächtigt dagegen die deutsche Regierung in Artikel 24, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen und sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einzuordnen. Das sind staatsrechtliche, oft vergessene Bestimmungen von enormer Tragweite, ohne sie wäre die gesamte Grundlage deutscher Außen- und Bündnispolitik nicht möglich.

Die Verfassung sagt auf der anderen Seite selbstverständlich nicht, wie die deutsche Außenpolitik in einer dramatisch geänderten Welt positiv das tun soll, was man normalerweise von der Außenpolitik eines Staates erwartet, nämlich die Sicherheit, die Rechte und die Wohlfahrt seiner Bürger in und gegenüber der Außenwelt zu fördern. Was angesichts neuer Entwicklungen und dramatischer Entscheidungssituationen die »nationalen Interessen« Deutschlands sind, steht allerdings nicht in großen Buchstaben über dem Himmel von Berlin geschrieben, sondern muss jeweils im Kampf der Meinungen entschieden werden.

Entscheidungen über die nationalen außenpolitischen Interessen müssen nach 1990 in einer grundlegend veränderten Umwelt getroffen werden, die ich nur in einigen Umrissen andeuten kann. Von diesem Umfeld werden so viele Entscheidungen auf so unterschiedlichen Feldern von den verschiedenen Akteuren und Institutionen der Bundesrepublik gefordert, dass für den Normalbürger überhaupt nicht mehr erkennbar ist, was denn deutsche Außenpolitik heute eigentlich ist. Machen auch Sie einen Test, den ich im Vorfeld dieses Vortrages mit ansonsten gut informierten Bürgern gemacht habe: Auf die Frage, mir doch systematisch die Grundlagen deutscher Außenpolitik zu nennen, gab es in der Regel Achselzucken. Irgendwie spielten Europa, der Kampf gegen den Terrorismus, Präsident Bush und der Irakkrieg sowie der mögliche Beitritt der Türkei zur EU eine Rolle. Auf meine suggestive Nachfrage konnten sich die meisten in der Behauptung wiederfinden, dass die Außenpolitik den Eindruck eines verzettelten und ziellosen Durcheinanders mache.

Neben dem schwierigen Umfeld machen die vielen professionellen Spindoctors in Regierung, Opposition und Parteien und die mediale Vermittlung von Außenpolitik die Sache nicht leichter. Eine systematische Diskussion über deutsche Außenpolitik findet nur in kleinsten Zirkeln statt, eine öffentliche Debatte gibt es nur punktuell, z. B. wenn deutsche Soldaten, deren Handwerk wie das aller Soldaten der Krieg ist, irgendwo in der Welt auf eine »Friedensmission« geschickt werden sollen.

Außerdem ist unübersehbar geworden, dass die deutsche Unfähigkeit, im Inneren strukturelle Reformen durchzusetzen, mit der riesigen Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen fertig zu werden, die Sozialsysteme zu sanieren, die ausufernde Bürokratie zurückzustutzen und eine qualifizierte Einwanderung zu erreichen, d. h. die unregelte Einwanderung in das belastete Wohlfahrtssystem zu stoppen, das außenpolitische Gewicht des wiedervereinigten Deutschlands verringert hat. Die Bundesrepublik will und darf für die Verfolgung ihrer Interessen möglichst keine Soldaten einsetzen, die Wirtschaftskraft des Landes steht, anders als in der Zeit des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung, nur noch sehr eingeschränkt als Mittel der Außenpolitik zur Verfügung, die Wirksamkeit nicht machtgestützter Überzeugungskunst und Dialogbereitschaft hält sich in der Welt, wie sie ist, in Grenzen. Eine kraftvolle Außenpolitik kann nur der Staat betreiben, der sein Haus in Ordnung gebracht hat.

Was sind nun in langfristiger historischer Perspektive die neuen weltgeschichtlichen Bedingungen, die die deutsche Außenpolitik so gut wie überhaupt nicht beeinflussen kann, auf die sie aber reagieren muss? Diese möchte ich in fünf Problemkreisen zusammenfassen.

Erstens: Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums ist, wenn man die Sowjetunion auch zu Europa zählen will, zu Recht als Endpunkt einer weltgeschichtlichen Entwicklung angesehen worden, nämlich des Endes der europäischen Kolonialreiche. Diese Entwicklung hatte mit der Zerschlagung des Habsburger und Osmanischen Reiches begonnen, wurde mit der Zerschlagung des Dritten Deutschen Reiches und des italienischen Kolonialreiches im Zweiten Weltkrieg fortgesetzt und endete nach dem Zweiten Weltkrieg mit der für Großbritannien und Frankreich so schmerzlichen Auflösung ihrer Imperien. Auch Spanien und Portugal mussten sich von den Resten ihrer Imperien trennen.

Das, was von uns allen in den Jahren von 1989 bis 1991 als Befreiung von der Diktatur erlebt und gedeutet wurde, lässt auch eine andere Interpretation zu: Nur weil die klassischen europäischen Nationen – mit kräftiger amerikanischer Unterstützung – auf ihre Kernländer zurückgestutzt und damit weltgeschichtlich marginalisiert wurden, waren sie fähig, das Projekt der Europäischen Union im Westen zu beginnen und nach 1990/91 nach Mitteleuropa, Osteuropa und Südosteuropa voranzutreiben, eben die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. Der ewige Kampf der europäischen Nationen um Einfluss, Status und Prestige spielt sich nun mit friedlichen Mitteln innerhalb der Europäischen Union ab, weil kein einziges europäisches Land mehr die Kraft zur Weltpolitik hat. Das heißt nicht, dass die Erinnerung an vergangene Größe nicht den Blick auf diese neue Realität verstellen kann. Großbritannien möchte immer noch durch eine Spezialbeziehung

zur »einzig verbliebenen Supermacht der Gegenwart«, der USA, das Beste zweier Welten, der europäischen und der atlantischen Welt, für die eigenen Interessen nutzen; viele Franzosen haben nicht aufgehört, in der Tradition de Gaulles' von der »vocation européenne é mondiale de la France« zu träumen. Auch auf dem Felde der internationalen Politik gilt weiter der Gemeinspruch, dass das ganze Leben eine Übung in Selbstbedeutungszusprechung sei.

Zweitens: Wegen der Entkolonialisierung und Entimperialisierung Europas ist das Projekt der friedlichen Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union seit 1990 zum bestimmenden Faktor der deutschen Außenpolitik und zu einem zentralen Bestandteil der deutschen Innenpolitik geworden, ganz im Sinne der Präambel des Grundgesetzes, »als gleichberechtigtes Glied in einem Vereinten Europa dem Frieden der Welt« zu dienen. Auf dem Felde der Europapolitik hat die deutsche Außenpolitik seit 1990 säkulare Entscheidungen mitgetragen, auf diesem Felde versucht sie in den europapolitischen Institutionen und auch bilateral deutsche Interessen durchzusetzen, auf diesem Feld wachsen aber auch der Unmut und der Widerstand in der deutschen Bevölkerung, weil die Summe der europapolitischen Entscheidungen die deutsche Gesellschaft unter einen Anpassungsdruck setzt, der Angst und Unsicherheit verbreitet. Wenn man das deutsche Volk heute fragte, hätte es, wie die Franzosen und die Niederländer, die Einführung einer neuen Verfassung für Europa abgelehnt.

An einige dieser säkularen Schritte darf ich Sie erinnern: Im Februar 1992 wurde in Maastricht der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet. In dieser zweiten, umfassenden Reform des europäischen Gemeinschaftsrechts wurden auch der Zeitpunkt und die Bedingungen einer gemeinsamen europäischen Währung festgelegt, die schließlich zum 1. Januar 2002 eingeführt wurde. Schon vorher, am 1. Mai 1999, trat der Vertrag von Amsterdam in Kraft, die dritte Reform des europäischen Gemeinschaftsrechts, die diese auf die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten vorbereiten sollte. Am 1. Mai 2004 wurde die Europäische Union nun tatsächlich um 75 Millionen Menschen und zehn Staaten auf 454 Millionen Europäer und 25 Staaten erweitert. Wenn die zehn neuen Länder bestimmte wirtschaftliche Mindestanforderungen erfüllen, die so genannten Konvergenzkriterien, sind sie, anders als Dänemark und Großbritannien, im Prinzip verpflichtet, ebenfalls den Euro einzuführen. Optimisten rechnen damit, dass das bis zum Jahre 2010 gelingen könnte, Pessimisten verweisen auf den Sankt Nimmerleinstag.

Obwohl im Dezember 2000 auf dem Gipfeltreffen von Nizza die »Charta der Grundrechte der Europäischen Union« feierlich proklamiert wurde und Europa sich damit auch rechtlich als Wertegemeinschaft konstituierte, hinkt die Vertiefung der Union der Erweiterung gewaltig hinterher. Keiner weiß so genau, was die Europäische Union jenseits des Binnenmarktes eigentlich ist. Außerdem ist die Erweiterung der EU um die Türkei eines der in jeder Hinsicht explosivsten Probleme der Europapolitik. Das Projekt Europa ist, wie jeder von uns miterleben kann, für die weltdeutenden Klassen eine riesige Chance und ein gewaltiges Arbeitsbeschaffungsprogramm für Philosophen, Soziologen und Politologen, für Juristen, Historiker, Sprachwissenschaftler, Journalisten und Politiker. Alle versuchen, eine europäische Identität zu

erfinden, zu imaginieren und zu konstruieren. Von Cavour gab es nach der Einigung Italiens den berühmten Satz: Jetzt, nachdem Italien gemacht wurde, sei es notwendig, Italiener zu machen. Ähnliches können wir gegenwärtig beobachten. Nachdem Europa gemacht wurde, ist es notwendig, Europäer zu machen. Wer in seinen Projekten von den Institutionen Europas subventioniert werden will, muss bei ihnen den Eindruck erwecken, als beteilige er sich an dem »identity business« des neuen Europa.

Die überfällige Reform der Entscheidungsstrukturen kommt nicht voran, der Entwurf einer europäischen Verfassung ist in zwei Plebisziten gescheitert, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die diesen Namen verdient, gibt es nicht. Noch immer gilt das boshafte Bonmot von Henry Kissinger, immer wenn er in Europa anrufe, sei keiner am Telefon. Es hängt auch mit dieser fehlenden Vertiefung zusammen, dass die deutsche Außenpolitik in existentiellen Fragen, etwa von Krieg und Frieden oder der Staatsverschuldung, de facto Alleingänge unternimmt. Bisher haben diese deutschen Alleingänge, nebenbei gesagt, weder der Bundesrepublik noch Europa genutzt.

Drittens: Die dritte, ich würde wieder sagen, weltgeschichtliche Veränderung, auf die die deutsche Außenpolitik keinen Einfluss hat, deren Folgen sie aber existentiell betreffen, ist der Aufstieg der USA zur »einzig verbliebenen Supermacht der Welt«. Es sind besonders die Konsequenzen, die sich für Europa und Deutschland aus der neuen Definition des außenpolitischen Interesses der USA ergeben, wie sie in den Schriften der neokonservativen Revolutionäre in den neunziger Jahren vorgedacht und in Folge des 11. September von der Regierung Bush zur nationalen Doktrin gemacht wurden.²

Im Kalten Krieg spielten die USA die Rolle des »wohlwollenden Hegemons«, d. h. sie berücksichtigten im Rahmen ihrer Führungsrolle die Interessen der abhängigen Bündnispartner, sie ebneten im Dialog Interessenunterschiede durch pragmatische Kompromisse ein und gewannen auf dieser Grundlage die freiwillige Gefolgschaft

2 Aus der auch für den Spezialisten kaum noch zu überblickenden Literatur zur Außenpolitik der USA nach dem Amtsantritt von George W. Bush und besonders seit dem 11. September 2001 seien aus meiner Sicht folgende Bücher empfohlen: Timothy Garton Ash, *Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise*, München/Wien 2004; Peter Bender, *Weltmacht Amerika. Das Neue Rom*, Stuttgart 2003; Ivo H. Daalder/James M. Lindsey, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington 2003; Niall Ferguson, *Das verleugnete Imperium. Chancen und Risiken amerikanischer Macht*, Berlin 2004; Stefan Halper/Jonathan Clarke, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge 2004; Detlef Junker, *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003; Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003; Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier 2003; Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath. How America Acts As the World's Government in the 21st Century*, New York 2005; Ulrich Menzel, *Paradoxien der neuen Weltordnung*, Frankfurt a. M. 2004; Harald Müller, *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, Frankfurt a. M. 2003; Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Hamburg 2002; Joseph S. Nye, *Das Paradox der amerikanischen Macht*, Hamburg 2003; Jeremy Rifkin, *Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*, Frankfurt a. M. 2004; Klaus Schwabe, *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart*, Paderborn/München/Wien/Zürich 2006; Ulrich Speck/Natan Sznaider (Hg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Ordnung*, München 2003; Stephen M. Walt, *Taming American Power. The Global Response to U.S. Primacy*, New York 2005.

der Westeuropäer. Grundvoraussetzung war natürlich der gemeinsame Feind, der Kommunismus, das gemeinsame Feindbild und das Gefühl, einer gemeinsamen, transatlantischen Wertegemeinschaft anzugehören.³

Diese Geschäftsgrundlage der europäisch-amerikanischen Beziehungen hat sich seit dem Regierungsantritt von George Bush dem Jüngeren und dem 11. September 2001 radikal geändert, weil dessen Außenpolitik von derjenigen seines Vaters grundsätzlich abweicht. Ich gäbe viel darum, einmal dabei sein zu können, wenn beide am Familientisch über Weltpolitik diskutieren.

Der sendungsbewusste Präsident, ein wiedergeborener Christ, der sich auch auf die christlichen Rechte und die vierte Erweckungsbewegung seines Landes stützt, glaubt zutiefst an seine historische Mission, der Welt im allgemeinen, dem Nahen Osten im besonderen, die Freiheit zu bringen.

Nur die USA können, so Bush, die Welt wirklich führen. Denn aus seiner Perspektive ist die Welt endgültig unipolar und amerikazentrisch geworden, in geistiger und in militärisch-strategischer Hinsicht. Das Pentagon hat die Welt in fünf Kommandobereiche aufgeteilt. Die USA verfügen über 170 Basen in der Welt, die US-Militärmacht wächst täglich. Mit ihrer Zerstörungskraft können die US-Streitkräfte jeden Punkt der Erde in 15 Minuten pulverisieren. Da es keine Weltarmee unter dem Kommando der UNO gibt, die NATO de facto irrelevant geworden ist, könnten im Konfliktfall nur die USA die Welt im pro-amerikanischen und pro-westlichen Sinne stabilisieren. De facto seien die US-Streitkräfte die Weltarmee. Bündnispartner müsse man sich bei Bedarf suchen, je nach Lage der eigenen Interessen. Das Angebot der NATO zur Zusammenarbeit nach dem 11. September wurde kühl zurückgewiesen.

Von diesen Bündnispartnern wird fast selbstverständlich erwartet, dass sie die amerikanische Gefahren- und Feindperzeption teilen, nur dann gelten sie als Freunde. Diese einzig verbliebene Hypermacht weigert sich strikt, die nationale Souveränität durch internationale Verträge zu beschränken, in der Nuklearpolitik, der Umweltpolitik, der Menschenrechtspolitik, der Wirtschaftspolitik, auf welchem Feld auch immer. Gulliver könne sich nicht durch die Fesseln der vielen Zwerge binden lassen. Die UNO ist für die konservativen Republikaner ein einziges Ärgernis, sie tun viel, um die ohnehin diskreditierte Weltorganisation und Kofi Annan weiter zu diskreditieren. Was die Präsidenten Wilson und Roosevelt der Welt als Vision anboten – erst den Völkerbund, dann die UNO als Systeme kollektiver Sicherheit – ist für Bush den Jüngeren ein Ärgernis, spätestens seit Außenminister Powell zur Rechtfertigung des Irak-Krieges, wie wir jetzt wissen, eine Serie von Falschaussagen vor der Vollversammlung der UNO präsentieren musste.

Was ist das Ziel dieser globalen Militärmacht? Es ist genau das, was die so genannten Neokonservativen in den neunziger Jahren in ihren Publikationen und Denkschriften vorgedacht hatten: Die Begründung einer konkurrenzlosen Pax Americana

3 Zu den amerikanisch-deutschen Beziehungen im Kalten Krieg vgl. ein zweibändiges Handbuch, in dem 132 Autoren von beiden Seiten des Atlantiks in 146 Beiträgen die vielschichtigen Interaktionen zwischen diesen beiden Ländern in den Bereichen Politik, Sicherheit, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft analysiert und bibliographisch erfasst haben: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges*, Bd. I, 1945–1968; Bd. II, 1968–1990, Stuttgart/München 2001 (engl. Übersetzung 2004).

für das 21. Jahrhundert. Diese Gruppe will nicht eine amerikanische Weltherrschaft, aber eine Weltvorherrschaft (primacy) errichten, die es den USA auf unbestimmte Zukunft erlaubt, die Strukturen der Welt im pro-amerikanischen Sinne zu bestimmen. Das gilt auch für die Strukturen Europas.

Im Kern läuft dieser Versuch einer Weltvorherrschaft darauf hinaus, nach dem Ende des Kalten Weltkrieges das zu erreichen, was weder nach dem Ersten noch nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen ist: das amerikanische Modell von Demokratie und marktwirtschaftlichem Kapitalismus möglichst weltweit auszubreiten, liberty and property zu globalisieren.

Eingelagert in die amerikanische Missionsidee der Freiheit ist also unter Präsident Bush dem Jüngeren der harte, machtpolitische Entwurf der US-Weltvorherrschaft, die Zukunft eines Staates, der notfalls allein, ohne Rücksicht auf das Völkerrecht und »vorbeugend« (preemptive und preventive) handelt.

Herfried Münkler hat in seinem neuen, bedeutenden Buch »Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten« diese Außenpolitik der USA als »imperial« charakterisiert.⁴ Das ist natürlich ein weites Feld.

Im Entwurf dieser globalen Weltvorherrschaft spielen Europa und Deutschland, von der Wirtschaft abgesehen, nur eine marginale Rolle. Man soll sich von der Europa-Reise des Präsidenten nach seiner Wiederwahl nicht täuschen lassen. Er hatte Kreide gefressen, weil er Geld und Soldaten für die Unterstützung seiner Politik im Irak wollte. In der Sache hat Bush keine einzige seiner Positionen geräumt. Ganz im Gegenteil: Nach der Wiederwahl spricht er, subjektiv ehrlich, nicht nur im Namen Gottes, sondern auch des amerikanischen Volkes. Und es ist Bush, der mit immer neuen Taten und Ankündigungen die Europäer vor sich hertreibt, die Europäer können nur, meist hilflos und konzeptionslos, reagieren.

Selbst in seiner derzeitigen, innen- und außenpolitisch sehr angeschlagenen Position hat er programmatisch noch keine seiner Positionen geräumt. Mehr europäische und deutsche Unterstützung der USA außerhalb Europas wäre zwar nützlich, aber angesichts der fehlenden ökonomischen und militärischen Ressourcen Europas nur marginal.

Für den Bedeutungsverlust Europas aus amerikanischer Sicht sind zwei realgeschichtliche Entwicklungen allerdings wichtiger als der Stellenwert der Alten Welt im Entwurf einer unilateralen Pax Americana. Diese Relativierung Europas folgt aus dem, was ich die »doppelte Globalisierung« oder »äußere und innere Globalisierung« der USA nennen möchte. Zur äußeren Globalisierung: Jeder, der einmal länger in Washington gelebt hat, erfährt unmittelbar, was der Gemeinplatz bedeutet, die USA hätten einen globalen außenpolitischen Interessenradius. Die gesamte muslimisch-arabische Problemzone, Asien, insbesondere die aufsteigende Weltmacht China, aber auch Japan, Indien und Pakistan, der Irak, der Iran und Nordkorea, der israelisch-palästinensische Konflikt, die Entwicklung in Russland und in Zentralasien, gelegentlich auch die Entwicklungen in Lateinamerika und Afrika, die Probleme des

4 Herfried Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005. Vgl. auch die Literaturangaben unter Anm. 2.

Terrorismus, des asymmetrischen Krieges, der Massenvernichtungswaffen und des weltweiten Drogenhandels beschäftigen die außenpolitische Entscheidungselite und die US-Medien weit mehr als das vergleichsweise befriedete Europa. In den Korridoren der Macht in Washington D.C. wird fast reflexhaft die Frage gestellt: Was kann und will Europa, besonders Deutschland, zur Lösung dieser Probleme und zur Stabilität in diesen Regionen beitragen? Diese Frage wird oft mit dem Vorwurf gekoppelt, dass das vergleichsweise reiche Europa handlungsunfähig sei, den Kopf in den Sand stecke und sich als Trittbrettfahrer der Weltgeschichte eingerichtet habe.

Zur inneren Globalisierung: Den wachsenden Anteil der Amerikaner nicht-europäischen Ursprungs, besonders aus Lateinamerika und Asien, an der Gesamtbevölkerung des Landes möchte ich als ihre »innere Globalisierung« bezeichnen, hervorgerufen durch die Änderung der Einwanderungsgesetze in den sechziger Jahren. Von den ca. 705.000 legalen Einwanderern im Jahre 2003 zum Beispiel kamen 102.000 aus Europa, 236.000 aus Asien, 45.000 aus Afrika, 5000 aus Ozeanien, 252.000 aus Nordamerika – d. h. nach der amtlichen Statistik Kanada, Mexiko und Grönland –, 53.000 aus Zentralamerika und 54.000 aus Südamerika. Auch diese innere Globalisierung relativiert das europäische Erbe.

Der Versuch, an den Schulen und Colleges ein neues globales Curriculum einzuführen, eine Weltgeschichte, die die Geschichte aller Kontinente, ihrer gegenseitigen Verflechtungen und Interdependenzen berücksichtigt, ist überaus bezeichnend. Dieses globale Curriculum soll die Perspektive einer amerikanischen Erfindung ersetzen, den nach dem Ersten Weltkrieg eingeführten Geschichtskurs über »Western Civilization«; im Studentenjargon ironisiert als »Western Civ from Plato to NATO«; von Minderheiten und Frauen kritisiert als ein Kurs, der nur von toten, weißen, europäischen Männern handele (»dead white European males«).

Viertens: Während die Außenpolitik der wiedervereinigten Bundesrepublik in Europa ein zentraler Akteur unter 24 Mitspielern ist, gegenüber der einzig verbliebenen Supermacht USA jedoch kaum noch über Einfluss verfügt, gibt es auf einem dritten Feld Handlungsbedarf, der sich dem Zugriff der Nationalstaaten, eben auch der Bundesrepublik, völlig zu entziehen scheint, obwohl die Folgen auf die Bürger der Bundesrepublik massiv zurückschlagen und sie oft in ein Gefühl erschreckter Ohnmacht versetzen, nämlich die Folgen dessen, was wir »Globalisierung« nennen. Gemeint ist mit »Globalisierung« die rapide Vermehrung, Verdichtung und Verschnellung grenzüberschreitender Interaktionen gesellschaftlicher, nicht-nationalstaatlicher Akteure; gemeint ist die Verflechtung von Wirtschaften, Unternehmen, Finanzmärkten, von Wissen, Kommunikation, Transport und Gütern, aber auch die Globalisierung von organisiertem Terror, organisierter Kriminalität, von Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, von Bevölkerungsmigrationen, von illegaler Einwanderung, und das alles im Zeichen von Internet und Cyberspace. Auch die Globalisierungsgegner haben sich inzwischen globalisiert, wie ihre lautstarken und fernsehgerechten Proteste bei internationalen Konferenzen zeigen.

Durch die Folgeprobleme der Globalisierung entsteht ein Handlungsbedarf, der weder von einem Nationalstaat noch von internationalen Organisationen wie der WTO oder der UNO befriedigt werden kann. Politikwissenschaftler fordern deshalb

eine »global governance« jenseits der real existierenden Welt, um die »Lücke zwischen globaler Problementwicklung und kollektiver, globaler Handlungsfähigkeit zu schließen« (D. Nohlen). Andere wollen im Prinzip den Nationalstaat aus diesen Prozessen heraushalten, sie vertrauen auf die »schöpferische Zerstörung« (Schumpeter) des Marktes, der in der Summe das größte Glück der größten Zahl herbeiführe. Einer der zentralen Konflikte der gegenwärtigen Welt in den internationalen Beziehungen, im transatlantischen Verhältnis, ja im letzten Bundeswahlkampf lässt sich nur auf dem Hintergrund dieser Globalisierung verstehen: Was soll auf staatlicher Ebene, auf den Ebenen der Gemeinden, Städte, Länder, Nationalstaaten und Zusammenschlüssen von Nationalstaaten wie der EU, der WTO und der NATO, verhandelt und entschieden werden? Was soll dem Markt, der Initiative der Einzelnen, den großen Unternehmen und Interessenverbänden überlassen bleiben? Überall gibt es Konflikte und Widersprüche zuhauf, kaum Lösungen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Während sich die hochindustrialisierten Staaten, die Bundesrepublik eingeschlossen, im Prinzip im Austausch von Waren und Dienstleistungen im Rahmen der WTO und anderer Vereinbarungen auf den Freihandel festgelegt haben, subventioniert die industrialisierte Welt ihre Landwirtschaft täglich mit einer Milliarde Dollar und verbaut damit den Entwicklungsländern die Möglichkeit, Devisen zum Abbau ihrer Schulden zu erwerben. Oder: Dem verschärften globalen Wettbewerb, der Abwanderung von Industrien in Billiglohnländer und dem täglichen Abbau sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in der Bundesrepublik ist mit den klassischen Mitteln von Außenpolitik nicht beizukommen, verstärkt aber den innenpolitischen Druck und die innenpolitischen Probleme innerhalb unseres Staates, mit den sozialen Kosten der Globalisierung fertigzuwerden.

Eine persönliche Anekdote am Rande: Mit dem Aufbau des Heidelberg Center for American Studies haben wir uns mitten in einen neuen globalen Wettbewerb begeben, in den »brains business«, in den marktorientierten Wettbewerb von Universitäten um die besten, zumindest um gute Studenten aus der ganzen Welt. Die ersten beiden Jahrgänge unseres Programms »Master in American Studies«, für das wir 5.000 Euro Studiengebühren nehmen, stammen aus Rumänien, Polen, China, Hongkong, den USA, der Slowakei, Palästina, Bosnien-Herzegowina, Albanien, der Türkei, Deutschland, Georgien, Kanada, Kirgisien, der Ukraine, Japan, Belarus, den Malediven, Korea und Japan.

Fünftens: Das vornehmste Ziel der Außenpolitik eines Nationalstaates, so hat man gesagt, sei Sicherheit; Sicherheit vor konkreten oder vermuteten Gefahren, die die Unverletzlichkeit des Territoriums und das Überleben der Bürger gefährden könnten. In der Innenpolitik gehe es deshalb um das Wohlfühlen, in der Außenpolitik um das Sein von Staaten. Die Sicherheitspolitik des vereinigten Deutschlands nun erscheint, wenn sie die Bürger überhaupt interessiert, in einem diffusen, von Paradoxien bestimmten Licht. Zum Beispiel: Einerseits sind wir seit der Wiedervereinigung, dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Osterweiterung der NATO, so heißt es immer wieder, nur von Freunden umgeben, und so gut wie alle Deutschen haben, wie schon gesagt, die Norm von Art. 26 GG verinnerlicht, der einen Angriffskrieg unter

Strafe stellt. Andererseits variierte der sozialdemokratische Verteidigungsminister Peter Struck – notabene Verteidigungsminister – immer wieder zwei Behauptungen: »Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt« und »Das Einsatzgebiet der Bundeswehr ist die ganze Welt«. Das sind zwei Behauptungen, die dem Verteidigungsminister und seinem Kanzler Gerhard Schröder nicht nur von Pazifisten den Vorwurf einbrachten, diese Sätze zeugten von einem neuen diffusen »Wilhelminismus«, der überall in der Welt dabei sein wolle. Eine zweite Paradoxie: Wenn der Satz denn stimmt, dass das Einsatzgebiet der Bundesrepublik die ganze Welt ist, dann ist die Bundeswehr zu klein und hoffnungslos unterfinanziert. Sie kann mit Ach und Krach gerade 10.000 Soldaten zum Einsatz bringen, gegenwärtig leisten knapp über 6.000 deutsche Armeeeingehörige ihren humanitären und friedenserhaltenden Dienst in Afghanistan, Usbekistan, Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, Georgien, am Horn von Afrika sowie in Äthiopien und Eritrea. Im Jahre 2010, so das Ziel, soll die Bundeswehr 35.000 so genannte Eingreifkräfte, 70.000 Stabilisierungskräfte und 145.000 Unterstützungskräfte umfassen, die sich auf dem neuesten Stand der Technik befinden. Woher angesichts der Haushaltslage und der massiven Verschuldung des Bundes das Geld herkommen soll, weiß allerdings niemand. Verteidigungsminister Struck hat sich aus Koalitions- und Parteiloyalität nie öffentlich über die Höhe des Verteidigungshaushaltes beklagt, man darf gespannt sein, ob und wann der neue Verteidigungsminister Jung diese Linie verlässt.

Begründet wird der erstaunliche Satz, dass das Einsatzgebiet der Bundeswehr die ganze Welt sei, gemeint ist natürlich potenziell die ganze Welt, durch eine gegenüber dem Kalten Krieg radikal verwandelte Sicherheitslage und Sicherheitsstrategie: Auch außerhalb des NATO-Gebietes, also »out of area«, müsse man vorbeugend und stabilisierend verhindern, dass gefährdete Länder und Staaten von Terrororganisationen beherrscht würden, die möglicherweise auch versuchen würden, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen. Unausgesprochen liegt diesem Denkansatz eine Art Domino-Theorie zugrunde, die ja die Politiker der USA und der Sowjetunion im Kalten Krieg entscheidend geprägt haben: wenn der Domino Afghanistan falle, fallen möglicherweise auch andere Dominosteine »closer to home«.

Im Übrigen ist in der heiß umstrittenen Frage, ob diese »out of area«-Einsätze verfassungsgemäß sind, Klarheit geschaffen worden. Sie sind es, nach einem Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts unter dem Vorsitz von Jutta Limbach vom 12. Juli 1994. Mit dieser juristischen Klarstellung im Rücken stimmte das Parlament seither 35-mal »out of area«-Maßnahmen zu, an der bis heute 100.000 Soldaten beteiligt waren. Zweitens stellte das Bundesverfassungsgericht sicher, dass die Bundeswehr eine »Parlaments-Armee« ist, d. h. vor jeder Entsendung die Regierung ein mehrheitliches Votum des Bundestages erhalten müsse. Erstmals im April des Jahres 2005 sind 70 Militärbeobachter in die Krisenregionen von Darfur im Sudan nach dem neuen »Parlamentsbeteiligungs-Gesetz« entsandt worden.

Meine Damen und Herren, bisher habe ich fünf strukturelle Voraussetzungen und Problemlagen deutscher Außenpolitik beschrieben: das Ende der europäischen Kolonialreiche, die Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, die neue

Außenpolitik der einzig verbliebenen Supermacht der Welt, der USA, die Probleme und Folgen der Globalisierung für die deutsche Außenpolitik, schließlich die neue Sicherheitslage nach dem Ende des Kalten Krieges angesichts von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen.

Jetzt möchte ich Sie noch kurz an das Alltagsgeschäft der deutschen Diplomatie erinnern, an das, was das Auswärtige Amt mit seiner Zentrale in Berlin und seinem Netz von 226 Auslandsvertretungen eigentlich tut. Laut Auskunft der Homepage des Auswärtigen Amtes unterhält das vereinte Deutschland diplomatische Beziehungen zu 191 Staaten. Daneben gibt es in vielen Gastländern auch Generalkonsulate oder Konsulate der Vertretungen Deutschlands. Ferner unterhält die Bundesrepublik zwölf Vertretungen bei zwischen- und überstaatlichen Organisationen wie der UNO in New York, Genf oder Wien oder der Europäischen Union in Brüssel. In dieser Stadt haben sich auch die Landesvertretungen der deutschen Bundesländer, teilweise sehr komfortabel, eingerichtet. Daneben gibt es eine ziemlich stiefmütterlich behandelte Kulturaußenpolitik Deutschlands, an der sich neben dem Auswärtigen Amt institutionell auch die Goethe-Institute und die Deutschen Historischen Institute in Paris, London, Rom, Washington, Warschau und seit Kurzem in Moskau beteiligen. Ich selbst habe während meiner fünf Jahre in Washington als Direktor des Deutschen Historischen Instituts natürlich eng mit der Deutschen Botschaft zusammengearbeitet und sehr gut ihre Aktivitäten beobachten können. Ich hatte allerdings nie das Privileg, in das Allerheiligste, das abhörsichere Sanktuarium, eingeladen zu werden.

Zum ewigen Verdross des Außenministers und des Auswärtigen Amtes ist es aber keineswegs so, dass das Auswärtige Amt das Monopol auf die Definition und die Vertretung deutscher Interessen im Ausland hat. Jedes Bundesland hat seine eigene »Auslandsabteilung«, auch der Staat Baden-Württemberg treibt zum Beispiel eine eigene »Außenpolitik«, vor allem hat noch jeder Kanzler der Bundesrepublik, vor oder nach der Wiedervereinigung, entdeckt, dass er/sie sich auf dem Feld der Außenpolitik viel leichter als in der Innenpolitik profilieren kann. Sie alle wissen, dass Kanzler Schröder seine Wiederwahl im Jahre 2002 auch der Instrumentalisierung des Antiamerikanismus verdankte. Der mal offene, mal subtil verdeckte Konflikt zwischen Schröder und Fischer bei der Profilierung in der Außenpolitik war ein Beispiel für das institutionell verankerte Konkurrenzverhältnis zwischen Kanzleramt und Außenministerium.

All diese Auslandsvertretungen nehmen für sich in Anspruch, die wirtschaftlichen, kulturellen und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik, auch die rechtlichen Interessen der Bundesbürger, zu vertreten und zu wahren. Was diese allerdings sind, das habe ich versucht klarzumachen, ist schwieriger zu definieren als man gemeinhin meint.

Diese Auslandsvertretungen sind auch ein sichtbarer Ausdruck dafür, dass trotz aller verkündeten Multilateralität und Integration die Außenpolitik der Bundesrepublik eine bilaterale, gelegentlich unilaterale Grundlage behalten hat. In der Vorgeschichte des Irakkrieges war Kanzler Schröder in dieser Hinsicht Fleisch vom Fleische des Präsidenten Bush. Während Bush der Welt erklärte: Was immer die UNO beschließt, wir gehen in diesen Krieg; antwortete Schröder: Was immer die

UNO beschließt, wir bleiben draußen. Diese Abwertung der UNO hinderte die Bundesrepublik allerdings nicht daran zu versuchen, einen von vier neuen Sitzen im Sicherheitsrat zu ergattern. Kritiker sehen auch hier einen neuen prestigebewussten Wilhelminismus im Spiel, denn die Bundesrepublik ist weder militärisch noch ökonomisch darauf eingestellt, neue Verpflichtungen zu schultern.

Die deutsche Außenpolitik, auch die Berichterstattung in den Medien konzentriert sich auf bestimmte Aspekte dieser bilateralen Politik: etwa auf die Exporte und die Importe aus China, auf die Exporte nach Russland, auf den vertraglichen Ausbau der Lieferung von Öl und Gas aus diesem Land; auf erinnerungspolitische Probleme mit Polen oder Tschechien; auf die gesicherte Existenz Israels, auf Visaerteilungen in der Ukraine oder auf das Deutschlandbild der Niederländer.

Ich versuche ein Fazit: Angesichts der enormen, teilweise globalen Herausforderungen und angesichts der komplexen, diffusen und von Paradoxien durchzogenen Außenpolitik der Bundesrepublik seit 1990 ist es schwer, über die Außenpolitik der Bundesrepublik seit 1990 zusammenfassende Aussagen zu machen, dennoch möchte ich es in einer Hinsicht wagen.

Während 1990 die Eindämmung des wiedervereinigten Deutschlands durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag aus der Angst vor einem zu starken, Europa dominierenden Deutschland geboren wurde, sind Europa und die USA heute von der umgekehrten Sorge vor einem innenpolitisch schwachen und nach außen kaum handlungsfähigen Deutschland umgetrieben. In der Tat hat aus meiner Sicht die deutsche Außenpolitik seit 1990 an Handlungsfähigkeit eingebüßt, und damit auch an der Fähigkeit, die deutschen Interessen im und gegenüber dem Ausland zu vertreten und zu schützen. Die wirtschaftliche Stagnation und die hohe Verschuldung, die Unterfinanzierung der Bundeswehr, das allgemeine Desinteresse an einer strukturierten, langfristig angelegten Außenpolitik sowie die unbestimmte Definition des nationalen Interesses sind einer nachhaltigen Außenpolitik abträglich.

Deutschland hat zurzeit nicht die Kraft, als vermeintliche Zentralmacht Europas eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik des alten Kontinents, und dazu gehört eine gemeinsame Einwanderungspolitik, mit herbeizuführen. Möglichen Erpressungsversuchen von Energie liefernden Staaten – Russland, Iran, Saudi-Arabien, Venezuela, Nigeria zum Beispiel – ist die Bundesrepublik fast hilflos ausgeliefert. Obwohl der unilaterale Entwurf einer Pax Americana aus außen- und innenpolitischen Gründen zu scheitern beginnt und sich – zeitgleich zum Regierungswechsel in Berlin – Stil und Ton im amerikanisch-deutschen Verhältnis zu ändern beginnen, hat das gegenwärtige Deutschland in der Substanz nur wenig zu bieten, um aus der Position der Marginalisierung wieder in das Zentrum der amerikanischen Politik zu rücken. Die ewige Reisediplomatie in den Mittleren Osten und die deutsche Dialogfähigkeit nach allen Seiten haben im Ergebnis nichts dazu beigetragen, irgendein konkretes Problem in dieser Region zu lösen und den immer näher rückenden »Kampf der Kulturen« aufzuhalten.

Was den Kampf gegen den Terrorismus angeht, so kann die nicht informierte Öffentlichkeit nur darauf vertrauen, dass die deutschen Geheimdienste im Geheimen viel Gutes tun und nicht, wie die amerikanischen Geheimdienste, von einem Versagen

in das nächste stolpern. Die Deutschen haben nicht einmal das Privileg, wie die Amerikaner, die Ergebnisse von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zur Kenntnis nehmen zu dürfen. Was die an exponierter Lage in Afghanistan eingesetzten deutschen Soldaten angeht, so kann man nur hoffen, dass diese im Ernstfall von Amerikanern geschützt oder zumindest nach Hause geflogen werden. Der vermutlich größten Bedrohung der Welt, auch der Bundesrepublik, der Weiterverbreitung von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen, und dem nuklearen Terror ist die Bundesrepublik schutzlos ausgeliefert. Als gut meinende Vertreter einer Friedens- und Zivilmacht sind deutsche Politiker und Diplomaten unbewaffnete Propheten.

