

Auf dem Weg nach Berlin

Deutsche Außenpolitik heute

Ein Literaturbericht von Hans-Joachim Reeb

Die Beschäftigung mit der deutschen Außenpolitik hat im wissenschaftlichen und publizistischen Arbeitsfeld in den letzten Jahren sichtbar zugenommen. Das zeigen die zahlreichen Neuerscheinungen von Einzelpublikationen und Sammelbänden. Das Aufkommen von Handbüchern, Lehrbüchern und Lexika gilt hierbei als Indikator für die wissenschaftliche Reife einer Fachdisziplin. Obwohl die deutsche Außenpolitik stets im Fokus renommierter Historiker, Politikwissenschaftler und Publizisten stand, ist es der Gegenstand selbst, der das jüngste Interesse ausgelöst hat. Die Dynamik der letzten zwanzig Jahre lässt sich leicht anhand verschiedener Gegenüberstellungen charakterisieren.

Eine epochale „innere“ Veränderung stellt zweifelsohne die Wiedervereinigung Deutschlands dar. Allein dieser völker- und staatsrechtliche Akt führte zu einer Neujustierung der Außenpolitik. Als ebenso prägend treten „externe“ Einflussgrößen hinzu. Das Ende des

Kalten Krieges, der Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes und in der Folge die Osterweiterung der NATO erlauben eine solche Bewertung. Daneben haben mit dem Erweiterungs- und Vertiefungsprozess der Europäischen Union und der globalen Liberalisierung und Demokratisierung zwei weitere Megatrends Deutschlands Außenansichten verschoben. Schließlich muss der „11. September“ und seine noch anhaltenden Folgen als externer Faktor mit den oben skizzierten Ausmaßen verstanden werden.

Die im Zuge dieser aufgezählten Veränderungen zu beobachtenden internationalen Interaktionen finden zunehmend im Wechselspiel „staatlicher“ und „zivilgesellschaftlicher“ Akteure statt. Außenpolitik, die Domäne exekutiven Handelns, muss sich stärker als früher auf nichtstaatliche Mitspieler und Institutionen einlassen. Diese wirken besonders am Kommunikations-, aber auch am Entscheidungsprozess mit.



Die Revolution in der Informationstechnologie macht Außenpolitik sichtbarer. Neben „Institutionen“ treten „Personen“, die dem politischen Handeln auf der internationalen Bühne ein mediales Gesicht geben. Das stellt für die deutsche Außenpolitik zunächst kein neues Phänomen dar. Der Erwartungsdruck auf die Hauptakteure hat sich aber erhöht.

Die Wahrnehmung der deutschen Außenpolitik unter den veränderten Vorzeichen lässt sich durch zwei weitere Unterscheidungen erfassen. Trotz der epochalen Ereignisse der vergangenen Jahre tritt das Etikett „Zäsur“ hinter die Bewertung „Kontinuität“ zurück. Denn aus Sicht der Beobachter ist die neue deutsche Außenpolitik die Außenpolitik der „alten“ Bundesrepublik Deutschland, die seit 1990 in veränderter Form eine Fortsetzung erfahren hat. Dieser recht häufigen Einschätzung entspricht die Bezeichnung von „Normalität“, die sich vom Begriff eines „deutschen Sonderweges“ abhebt. Außenpolitik wird demnach in Deutschland von der Sache und den Abläufen her nicht anders als in anderen vergleichbaren Staaten betrieben, auch wenn inhaltlich ein anderer Akzent gesetzt wird – das ist aber normal.

Eine solche pragmatische Politik bewegt sich zwischen den Polen „Realismus“ und „Idealismus“. Beispielsweise folgt die Beteiligung Deutschlands an internationalen Militäreinsätzen im Ausland einer realistischen Einschätzung seiner „größeren Verantwortung“ und wohl auch seiner Interessenlage. Die Schwerpunktsetzung auf Friedenskonsolidierung und

Absicherung des staatlichen und zivilen Wiederaufbaus im Rahmen einer zivilmilitärischen Zusammenarbeit entspricht dagegen einem normativen Verständnis von Außenpolitik, das Friedensgebot des Grundgesetzes zur Geltung zu bringen.

Die beiden nachfolgend präsentierten Gesamtdarstellungen erlauben aus unterschiedlichen Verwertungsinteressen einen präzisen Blick auf den derzeitigen Sachstand. Dieser wird um eine scharfsinnige Betrachtung im dritten Buch abgerundet.

Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007, 968 S.

Das Handbuch ist im Kontext der skizzierten Wandlungsprozesse entstanden. Es spiegelt die aufgezeigten Zusammenhänge deutscher Außenpolitik facettenreich wider. Der Schwerpunkt fällt dabei auf die Entwicklung seit der deutschen Wiedervereinigung. Das Kompendium stellt eine planerische Herausforderung dar, die die drei Herausgeber trotz der in ihrem Vorwort erläuterten Verzögerungen in ausgezeichneter Weise gemeistert haben. Das Handbuch steht dabei in der Kontinuität früherer Werke vergleichbarer Art, bietet aber einen umfassenderen Überblick über die Thematik. Davon zeugen 63 Beiträge auf über 800 Seiten. Trotz der aufgezeigten zeitlichen Schwierigkeiten im Entstehungsprozess finden sich in den meisten Artikeln Bezüge zu aktuellen Entwicklungen. So werden zum Teil noch die Anfänge der

Regierungspolitik der Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel aufgegriffen. Ziel des Handbuchs ist der umfassende und fundierte Überblick über die Außenpolitik Deutschlands. „Außenpolitik bezeichnet ... jene Handlungen staatlicher Akteure, die auf die Ermöglichung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen in den internationalen Beziehungen abzielen“. Derzeit wird die Außenpolitik beeinflusst durch Megatrends, die als Demokratisierung, Europäisierung, Transnationalisierung und Globalisierung bezeichnet werden können. Auf diese Entwicklungen wird in den verschiedenen Artikeln immer wieder Bezug genommen. Ein solches umfassendes Sammelwerk lässt sich zunächst aufgrund der gewählten Konzeption bewerten. In diesem Punkt zeichnet es sich durch Stringenz, Übersichtlichkeit und Praktikabilität einerseits sowie Pluralität, Aktualität und Fundiertheit andererseits aus. Die Gliederung in die Teile „Konzepte“, „Rahmenbedingungen“, „Institutionen und innerstaatliche Akteure“, „Staaten und Regionen“, „Politikfelder“, „Internationale Organisationen“ sowie „Außenpolitikforschung“ ist sinnvoll, nachvollziehbar und abschließend. Bezogen auf die anvisierten Zielgruppen macht dieser Aufbau das Buch zu einem benutzerfreundlichen Nachschlagewerk. Einen ersten Überblick geben die Herausgeber in ihrer fundierten Einleitung. Sowohl die Entwicklungslinien als auch die wissenschaftliche Verortung deutscher Außenpolitik arbeiten sie verständlich heraus. Die Grundthemen der Theoriedebatte werden durch die vier Beiträge im weiteren Konzept-

Teil abgedeckt, wenn es um die Interpretation der internationalen Stellung Deutschlands mit eigener Identität bzw. als Zentralmacht, Zivilmacht und Wirtschaftsmacht geht. Diese Ansätze erfahren im letzten Beitrag des Buches zu den Methoden der Außenpolitikanalyse eine Vertiefung; verbunden mit dem Hinweis, die verschiedenen Strömungen miteinander verknüpfen zu wollen. Die vier typischen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik werden in einem eigenen Abschnitt identifiziert: die geschichtlichen Bezüge, die Wiedervereinigung, die transatlantischen Beziehungen sowie die europäische Integration. Die daran anschließenden vier Teile bilden mit den übrigen 53 Artikeln den Mittelpunkt des Sammelbandes und machen das Buch zu einem Nachschlagewerk.

Die Kritik an Handbüchern richtet sich hierbei grundsätzlich auf die Frage nach der richtigen Artikelauswahl. Sind die Beiträge von großer Relevanz? Gibt es „Leerstellen“? Nach welchen Kriterien sind die Autoren ausgewählt worden? Auch in dieser Frage lässt das Buch kaum Wünsche offen. Wo Ergänzungsbedarf besteht, ist dieser eher subjektiver Art. So könnte man zweifelsohne dem „Bundessicherheitsrat“ einen eigenständigen Artikel widmen. Außerdem hätte sich der Rezensent einige Ausführungen zur „Mittelmeerpolitik“ und den skandinavischen Ländern bzw. dem Ostseeraum gewünscht. Schließlich könnte man die außenpolitischen Entscheidungsprozesse, die in den Beiträgen über Institutionen und Akteure lediglich skizziert werden, noch stärker beleuchten. Ansonsten

werden sämtliche einschlägigen Institutionen, die zentralen Weltregionen, die außenpolitischen Politikfelder sowie die korrespondierenden internationalen Organisationen lückenlos erfasst. Den Autoren gelingt es durchweg, sich dabei der deutschen Perspektive anzunehmen. Jeder Artikel schließt mit ausgewählten weiterführenden Literaturangaben ab. Bei den Autoren handelt es sich jeweils um ausgewiesene Fachleute. Ein Versäumnis der Herausgeber besteht aber darin, diese Expertise nicht in einem Autorenverzeichnis kenntlich gemacht zu haben. Schließlich wird ein Handbuch nach seinem „Mehrwert“ beurteilt, d. h. den ergänzenden Inhalten und Hilfsmitteln. Mit Ausnahme der fehlenden biografischen Angaben kommt der Leser hier voll auf seine Kosten. Die Register und Verzeichnisse erleichtern die praktische Arbeit mit dem Buch. Dazu gehört ein 66-seitiges Literaturverzeichnis. Die Chronologie deutscher Außenpolitik seit 1989 ist sehr detailliert verfasst. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das Handbuch inhaltlich ausgewogen und kompakt gestaltet ist und als tägliche Arbeitshilfe für Wissenschaftler, Studenten sowie Journalisten durchaus im Wettbewerb mit dem Internet bestehen kann.

Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, 638 S.

„Wo steht die deutsche Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts?“, ist die

Leitfrage dieses zweiten Sammelbandes. Außenpolitik wird hier verstanden als „die inhaltliche Ausformung und organisatorische Steuerung der Beziehungen einer staatlich verfassten Gesellschaft zu ihrer Umwelt“. Die Systematik des Buches folgt einer gängigen Dreiteilung des Gegenstandes in die Sachbereiche Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft. Die Herausgeber konnten dazu namhafte Autoren aus der Wissenschaft gewinnen; ergänzt um Vertreter aus Verwaltung, Journalismus und dem Finanzsektor. Der Entstehungszusammenhang und das weitergehende Interesse an dem Band bleiben unausgesprochen. Die Zusammenstellung der Beiträge stellt aber eine nach konzeptionellen und inhaltlichen Gesichtspunkten aner kennenswerte Leistung dar. Die beiden einführenden Beiträge geben ein gutes Analyseraster zur Bewertung von Außenpolitik in den internationalen und innenpolitischen Zusammenhängen ab. So macht der systemtheoretische Ansatz deutlich, durch welche Restriktionen das außenpolitische Handeln der Akteure begrenzt wird. Mit dieser Theorie mittlerer Reichweite lassen sich die verschiedenen, in der außenpolitischen Forschung verwendeten Theorien integrieren, d.h. es lassen sich wert- mit interessenorientierten Ansätzen verbinden. In den internationalen Handlungsbezügen können die unterschiedlichen Prozesse und Trends als Umweltbedingungen des außenpolitischen Handelns identifiziert werden. Dazu zählen Jäger und Beckmann die Gegenmächtsbildung, die Tiefenstruktur der Anarchie, die Ordnungsstruktur der Polarität, die GIT-Prozesse (Globalisierung,

Internationalisierung, Transnationalisierung) sowie Restriktionen durch Institutionen und Normen. Die innenpolitischen Bedingungen liegen gemäß Höse und Oppermann auf zwei Ebenen: der internationalen Umwelt sowie den Einflüssen des staatlichen und gesellschaftlichen Bereichs. Damit wird deutlich gemacht, dass Außenpolitik heute nicht allein dem Einfluss staatlicher Akteure aus den drei Gewalten, sondern gerade auch dem gesellschaftlicher Akteure des intermediären Bereichs unterliegt. Außenpolitik tritt aus dem Bereich der Geheimpolitik heraus und bildet keine Domäne der Exekutive mehr. Inwieweit aber Öffentlichkeit durch Beteiligung der Bevölkerung an Bedeutung gewinnt, kann aufgrund des noch rudimentären Forschungsstandes über die Rolle der öffentlichen Meinung in der Außenpolitik nur angedeutet werden.

Entsprechend des breiten Verständnisses von Außenpolitik, das großen Raum für empirische Analysen lässt, werden die drei Sachgebiete durch je einen Grundsatzartikel sowie 20 weitere Einzelbeiträge repräsentiert. Die Themen reflektieren in der Tat die aktuellen Problemfelder der internationalen Politik aus deutscher Sicht. Neben Standardthemen wie den Beziehungen zur NATO, zur EU oder der Völkerrechtsproblematik, die stets in einem solchen Sammelband zu erwarten sind, werden auch Themen angeboten, die zunehmend die tagespolitische Diskussion bestimmen, wie z. B. die Rolle der Nachrichtendienste, die Energiesicherheit oder die Menschenrechte. Es ist verdienstvoll, solche aktuellen Probleme

einer systematischen und vertiefenden Betrachtung zu unterziehen. Die einzelnen Artikel passen sich gut in das Konzept der Herausgeber ein und spiegeln durchweg den derzeitigen Diskussionsstand wider. Legt man den erweiterten Sicherheitsbegriff zugrunde, der im Artikel von Hubel ausführlich beschrieben wird, scheint die Zuordnung der einzelnen Beiträge auf die Sachgebiete jedoch eher dem Interesse nach Strukturierung zu entspringen. Die Artikel zeigen nämlich deutlich auf, dass sich eine Trennung in die Bereiche „Sicherheit“, „Wohlfahrt“ und „Herrschaft“ in den einzelnen Politikfeldern heute kaum noch durchhalten lässt. Stattdessen beherrschen interdisziplinäre Bezüge die Themenbearbeitung. Die Konzentration auf die Ära Schröder/Fischer kann als Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Beiträgen gelten; außerdem wird ein erster Vergleich mit der Außenpolitik der Großen Koalition versucht. Nicht bei jedem Thema wird ausschließlich die deutsche Perspektive in den Mittelpunkt gestellt. Vielmehr greifen die Autoren den internationalen Bezugsrahmen auf und arbeiten dann die entsprechende deutsche Position heraus. Damit weist das Buch streckenweise jene thematische Erweiterung auf, die in den Vorüberlegungen bereits angedeutet wurde. Die Auswahl der Aufsätze verweist zudem auf eine Gewichtsverlagerung in den Akteursbeziehungen. Neben Staaten und ihren Regierungen mischen sich zunehmend gesellschaftliche Akteure in die außenpolitischen Belange ein. Die zentralen Bezugspunkte der bundesdeutschen Außenpolitik werden im letzten Abschnitt des Bandes herausgearbeitet,

wobei die Gedanken über das Verhältnis Deutschlands zu Europa und Amerika aus prominenter Feder stammen. Nach Lektüre der Aufsätze, die von exponierten Vertretern der politischen Klasse verfasst wurden, kann sich der Leser letztendlich eine eigene Meinung bilden. Insgesamt handelt es sich bei dem vorliegenden Werk um eine Bereicherung der wissenschaftlichen Diskussion. Das Buch eignet sich besonders gut für die universitäre Lehre, ist aber auch für die politische Bildung nützlich.

Eric Gujer: Schluss mit der Heuchelei. Deutschland ist eine Großmacht. Ein Standpunkt, edition Körber-Stiftung, Hamburg 2007, 104 S.

Die wissenschaftliche Standortbestimmung der deutschen Außenpolitik lässt aus realistischer Sichtweise nur eine Schlussfolgerung zu. Die neue Stärke Deutschlands muss nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch zum Wohle der Weltgemeinschaft machtvoll eingesetzt werden. Das ist der pointierte Standpunkt von Eric Gujer, dem ehemaligen Deutschland-Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung. Die Deutschen müssen seiner Einschätzung nach die Realität der veränderten Weltordnung zur Kenntnis nehmen und die Erwartungen von außen, darin eine größere Rolle zu spielen, annehmen. Gujer benennt und analysiert die zahlreichen Handlungsfelder einer multinational eingebetteten Außenpolitik. Diese reichen von den transatlantischen Beziehungen und der NATO über die EU, Russland bis nach

Asien. Es geht um Welthandel, Energiesicherheit, internationalen Terrorismus, fragile Staaten, Nuklearwaffen usw.

Die politischen Akteure in Deutschland sind jedoch nicht bereit, über diesen Wandel sowie die veränderten Erwartungen an die Deutschen zu diskutieren. Den Eliten gelingt es noch nicht einmal, die neue Außenpolitik zu erklären. Innenpolitische Kalküle dominieren. Da es keine strategische Debatte gibt, verstricken sie sich in Widersprüche, Heucheleien und Unwahrheiten. Nach Gujers Auffassung wird auf eine Öffentlichkeit Rücksicht genommen, die sich in den alten Verhältnissen von Sicherheit und Wohlstand gut eingerichtet hat und darin weiterhin leben möchte.

Die Instrumente für eine Machtpolitik sind vorhanden, müssen aber besser ausgestaltet und effektiver eingesetzt werden. Dass der Autor den militärischen Aspekten die Hälfte seines Buches einräumt, zeigt den Stellenwert, den er der Sicherheitspolitik in den internationalen Beziehungen einräumt.

Fortsetzung in *WeltTrends* 60.



Dr. Hans-Joachim Reeb, geb. 1955, Publizist und Dozent, Lehrbeauftragter an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg, HJ.Reeb@t-online.de