

Das neue Selbstbewusstsein deutscher Außenpolitik und die veränderten Standards der Angemessenheit

Gunther Hellmann

1 Einführung: Kontinuität und Wandel in der Deutschen Außenpolitik

Wo steht die deutsche Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts? Diese Frage stellten die Herausgeber dieses Bandes in ihrem Vorwort ins Zentrum der vorliegenden Bestandsaufnahme. Diese Frage so zu formulieren heißt, einen Gegenstand zu markieren und zu beschreiben. Markierung und Beschreibung sind dabei angewiesen auf Referenzpunkte und Koordinaten. In der Analyse deutscher Außenpolitik gehört es spätestens seit der Vereinigung nahezu unausweichlich zur gängigen Praxis, Bestandsaufnahmen vor dem Hintergrund eines Referenzsystems durchzuführen, das historische Entwicklungslinien in den Blick nimmt und vor dem Hintergrund der Frage nach Kontinuität *und/oder* Wandel analysiert. Dass sich deutsche Außenpolitik im letzten Jahrzehnt verändert hat, wird heute kaum noch bestritten. Angesichts des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan und des machtvollen Auftretens der Bundesregierung in der griechischen Finanzkrise im Frühjahr 2010 – um nur zwei Beispiele herauszugreifen – wäre eine Position, die Veränderungen leugnet, auch schwerlich haltbar. Diskussionswürdig erscheint jedoch nach wie vor, wie weit die Veränderungen im Einzelnen reichen und wie sie zu bewerten sind.

Das Begriffspaar „Wandel und Kontinuität“ (bzw. das Denkschema, das ihm zugrunde liegt) eignet sich für eine solche Diskussion nach wie vor bestens, denn es gehört zu jenem Typus von Vokabular, das seine Attraktivität vor allem seinem vielseitigen und flexiblen Einsatz für rhetorische Zwecke verdankt. Hinsichtlich des üblichen Gebrauchs dieses Vokabulars im Zusammenhang deutscher Außenpolitik ragen insbesondere zwei Verwendungsweisen hervor, die sich in unterschiedlichen Variationen auch in diesem Band finden. Zum einen lässt sich immer wieder feststellen, dass die Außenpolitik der sogenannten „Bonner Republik“ unter Experten nicht nur als impliziter Referenzpunkt zur Bewer-

tung von Kontinuität und Wandel gewählt, sondern in normativer Hinsicht auch als Erfolgsgeschichte weitgehend anerkannt wird. In diesem Sinne decken sich Experteneinschätzungen weitestgehend mit Umfragedaten.¹ Dass Veränderungen vor einem solchen Hintergrund tendenziell eher als *Verschlechterung* interpretiert werden, dürfte nicht überraschen. Dem entsprechend liegen, zweitens, auch zwei dominante Formen des Umgangs mit dem Vokabular von Kontinuität und/oder Wandel abhängig davon nahe, ob man unter normativen Gesichtspunkten Wandel oder Kontinuität für geboten erachtet. Beobachter, die Wandel politisch für geboten erachten, neigen häufig dazu, das empirisch beobachtbare Neue zu relativieren oder gar zu banalisieren. Umgekehrt tendieren Beobachter, die Kontinuität politisch für geboten erachten, stärker dazu, das empirisch beobachtbare Neue zu dramatisieren. Im Ergebnis ergibt sich aus dieser Konstellation allzu häufig eine recht enge Fixierung der Debatte auf ein vergleichsweise abstraktes Gegensatzpaar Kontinuität *oder* Wandel, anstatt stärker der Frage nachzugehen, *wie* sich die Entwicklung deutscher Außenpolitik *im Einzelnen* beschreiben lässt, d.h. wie Wandel *und* Kontinuität in *konkreten* Handlungszusammenhängen deutscher Außenpolitik beschrieben werden und wie sich dies gegebenenfalls zu übergreifenden Bewertungen im Blick auf „das Ganze“ deutscher Außenpolitik in der Gegenwart summieren lässt.

Dieser Beitrag macht es sich zur Aufgabe, den Akzent der Bestandsaufnahme auf eine zusammenfassende Neubeschreibung deutscher Außenpolitik zu legen. Den Auftrag der Herausgeber aufgreifend, einen resümierenden Essay zu verfassen, geht er dabei von der handlungstheoretischen Prämisse aus an, dass die Konstruktion eines Gegensatzpaares Wandel *versus* Kontinuität die Realität sozialen Handelns notwendig verfehlt. Nun wird kaum bestritten, dass in konkreter Außenpolitik Aspekte von Kontinuität *und* Wandel immer gleichzeitig auftauchen. In dieser allgemeinen Form kommt die Aussage einem Gemeinplatz gleich. Es macht allerdings einen gewichtigen Unterschied, ob bestimmte Aspekte von Außenpolitik lediglich klassifikatorisch unter die Kategorien Kontinuität bzw. Wandel subsumiert werden oder ob Aspekte von Kontinuität und Wandel als in komplexen Transformationsprozessen miteinander verwoben konzeptualisiert und folglich in dieser *Verwobenheit* als rekonstruktionsbedürftig angesehen werden. Letzteres ist die handlungstheoretische Position, die der amerikanische Pragmatismus vertritt und die diesem Beitrag zugrunde liegt. Soziales Handeln

¹ In einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach vom Januar 2009 stimmten 65% der Westdeutschen der Aussage zu, dass es „Deutschland“ zwischen 1945 und 1989 „am besten“ gegangen sei. Nur 27% der Westdeutschen nannten das „wiedervereinigte Deutschland“ (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 18).

wird demzufolge stets als genuin kreatives Handeln verstanden, als solches aber immer auch eingebettet gesehen in einen (zeitlich und räumlich) umfassenderen Handlungszusammenhang, der sich aus pfadabhängigen vergangenen Entwicklungen und Erfahrungen speist und daher trotz aller Kreativität immer situativ, d.h. nie *ex nihilo* entsteht (vgl. Hellmann 2010). Kontinuität und Wandel markieren in dieser Perspektive nicht mehr alternative Beschreibungen sozialen Handelns, sondern analytische Dimensionen einer Gleichzeitigkeit von Kontinuität und Diskontinuität. In diesem Verständnis beinhalten selbst überkommene Handlungsroutrinen insofern stets Neues, als sie sich auch unter notgedrungen veränderten Bedingungen bewähren (müssen). Und umgekehrt lassen sich selbst in Situationen, die radikal neu erscheinen, immer auch Spuren von Kontinuität feststellen, weil Handeln immer auch anschließen muss an vergangene Entwicklungen und Erfahrungen.

Ganz abgesehen von grundlegenden theoretischen Überlegungen legt ein solches handlungstheoretisches Verständnis auch deshalb nahe, eine zusammenfassende Bestandsaufnahme deutscher Außenpolitik als Neubeschreibung zu fassen, weil das Ganze, als das sich „deutsche Außenpolitik“ begreifen lässt, selbst dann grundlegender verändert wird, wenn sich nur an einigen wenigen Scharnierstellen auffälligere Neujustierungen ergeben sollten. Dies hängt damit zusammen, dass die Überzeugungen und Praktiken, die das Ganze von (deutscher) Außenpolitik ausmachen, ein *zusammenhängendes Netz* von Überzeugungen und Praktiken bilden und daher Änderungen an einigen Knotenpunkten des Netzes notgedrungen zu entsprechenden, wenn auch vielleicht zeitlich verzögerten Änderungen an anderen Stellen führen müssen. Die pragmatistische These, dass unsere Überzeugungen, Wünsche und Absichten immer in ein „Netz evaluativer Einstellungen und praktischen Wissens verstrickt“ sind (Davidson 2006: 45), die sich wechselseitig stützen und miteinander ändern, bedeutet nämlich nicht nur, dass sie nicht isoliert voneinander gedacht werden können. Sie bedeutet auch, dass diese Überzeugungen nur begrenzt intentional gesteuert werden können und sich nur langsam ändern. Kurzum: eine holistische Rekonstruktion der Entwicklung von (deutscher) Außenpolitik wird stets davon ausgehen müssen, dass Änderungen an zentralen Stellen des Netzes von Überzeugungen und Praktiken immer auch entsprechende Änderungen an anderen Stellen des Netzes nach sich ziehen.

Wie ich im Folgenden argumentieren werde, haben sich angesichts radikaler Veränderungen im äußeren und inneren Umfeld deutscher Außenpolitik viel weitergehende Veränderungen in den Überzeugungen und Praktiken deutscher Außenpolitik ergeben, als es die anhaltende Prominenz spezifischer Begrifflich-

keiten auf den ersten Blick nahezulegen scheint. Auch wenn meine eigene Beschreibung (die angesichts des beschränkten Umfangs dieses Essays notgedrungen knapp ausfallen muss) an manchen Stellen vielleicht etwas anders gerät als in den Beiträgen dieses Bandes, so scheint mir in der Sache selbst doch eine große Übereinstimmung über die generelle Richtung dieser Änderungen vorzuliegen.

2 „Bruch der Mentalitäten“: Ein neues Deutschland

Wollte man den Kern des neuen außenpolitischen Selbstverständnisses auf den Punkt bringen, so ließe sich das umfassend Neue wahrscheinlich am besten am *Bewusstsein eines veränderten Selbst* festmachen. In ihren eigenen Bilanzen haben sich sowohl Gerhard Schröder wie auch Joschka Fischer zugutegehalten, Deutschland „nach außen selbstbewusster“ (Schröder 2005: 17469A) bzw. zu „einer selbstbestimmteren Nation“ (Fischer 2005) gemacht zu haben. Angela Merkel ihrerseits hat ein im Kern ähnliches Selbstverständnis in der wohl pointiertesten Form während der griechischen Finanzkrise zum Ausdruck gebracht, als sie Anfang Mai 2010 die „Tragweite“ der anstehenden Entscheidung des Bundestages über das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz nicht nur als eine Entscheidung über „die Zukunft Europas“ kennzeichnete, sondern noch hinzufügte: „Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine Entscheidung geben“ (Merkel 2010: 3722B).

Dieses neue deutsche Selbstbewusstsein spiegelt sich auch in einer breiten deutschen Öffentlichkeit. Im Vergleich zu den 1990er Jahren zeigen Umfragen nicht nur eine Verdoppelung der Zahl derjenigen, die die Frage, ob Deutschland „eine andere Republik“ geworden sei, bejahen. Vielmehr zeigen sie auch, dass die wichtigsten Assoziationen, die gemeinhin mit dem Selbstbewusstsein einer „Berliner Republik“ verbunden werden – Ansehen (1998: 39%, 2007: 50%), Größe (37%/48%), Macht (42%/47%) und Nationalbewusstsein (41%/43%) – seit Ende der 1990er Jahre teils merklich zugenommen haben (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 42). Unmittelbar wird dieses gewachsene Selbstbewusstsein darin ersichtlich, dass von 27 positiven Merkmalen, die „Deutschland“ in einer Umfrage vom Februar 2009 zugeschrieben werden konnten, nur drei schwächer bewertet wurden als 2002. Die Aussage, dass Deutschland „selbstbewusst im Umgang mit anderen Ländern“ agiere, erlangte dabei eine Zustimmung von 59% (im Vergleich zu 48% in 2002) und damit den dritthöchsten Zuwachs (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 33).

Dies deckt sich mit wachsender Zustimmung auf die Frage, ob „man heute Nationalstolz haben“ sollte oder ob das „unwichtig“ sei. Hielten 1993 noch 54%

der Deutschen Nationalstolz für wichtig, so waren es 2006 bereits 73% (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 92). Unter Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren wurden 2008 sogar 86% gemessen, die „stolz“ darauf waren, Deutsche zu sein (34% waren „sehr stolz“, 52% „etwas stolz“ (Spiesser Spezial 2008)). Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Stolz und Selbstbewusstsein in zunehmendem Maße einhergehen mit der Wahrnehmung, Gutes für andere zu tun. Dass Deutschland „die europäische Einigung voranbringt“, meinten 2002 wie 2009 62% der Deutschen. Im selben Zeitraum erhöhte sich sogar die Zahl derjenigen, die denken, dass Deutschland „ausgleichend wirkt“ bzw. „häufig bei internationalen Konflikten vermittelt“ von 59% auf 66% (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 33). Ergänzt wird dieses neue Selbstbewusstsein zudem durch die Einschätzung, dass das deutlich positiv gewandelte Selbstbild zunehmend auch vom Rest der Welt geteilt wird. Glaubten 1991 lediglich 39% der Deutschen, dass sie „in der Welt beliebt“ seien, so waren es im Februar 2009 bereits 56% (45% meinten 1991 noch, die Deutschen seien „unbeliebt“; 2009 dachten dies nur noch 21%; Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 35). Stellt man dabei zusätzlich in Rechnung, dass sich diese Einschätzung mit den Ergebnissen einer BBC-Umfrage von 2010 deckt, der zufolge Deutschlands Einfluss im Vergleich von 28 Ländern weltweit die positivsten Wertungen erhielt (BBC World Service 2010: 21), dann dürfte davon auszugehen sein, dass dieser Trend auf absehbare Zeit anhält und das deutsche Selbstbewusstsein weiter stärkt.

Ein verändertes außenpolitisches Selbstbewusstsein scheint also das herausragende neue Merkmal sowohl der außenpolitischen Elite wie auch der breiten Öffentlichkeit zu sein. Was aber folgt daraus? Wie äußert sich dieses Bewusstsein eines anderen Selbst in der Positionierung deutscher Außenpolitik? Dies genauer zu bestimmen, ist nicht ganz einfach. Einer der Gründe für die Schwierigkeit, das Neue in der deutschen Außenpolitik auf den Punkt zu bringen, besteht darin, dass sowohl den professionellen Beobachtern deutscher Außenpolitik wie auch den außenpolitischen Eliten eine starke Kontrastfolie fehlt, gegen die das Neue positiv konturiert werden kann. Die Bonner Republik hatte eine klare Vorstellung davon, was sie vermeiden wollte. „Nie wieder Weimar“ war anfangs ihr Credo. Dies zu erreichen, fiel ihr auch vergleichsweise leicht, wie der Schweizer Publizist Fritz René Allemann in seinem vielzitierten Buch „Bonn ist nicht Weimar“ bereits Mitte der 1950er Jahre zeigte (Allemann 1956). Eine „selbstbewusste“ Berliner Republik hat es deutlich schwerer, im Blick auf die deutsche Vergangenheit eine *neue* Außenpolitik positiv abzuheben. Die Schwierigkeit besteht zum einen darin, dass sich mit „Selbstbewusstsein“ häufig insbesondere solche außenpolitischen Assoziationen verbinden, die im deutschen Fall Erinnerungen an die „Macht-

staatstradition“ Bismarcks oder gar Hitlers wecken. Zum anderen kann „Bonn“ (im Unterschied zu „Weimar“) nicht als Negativfolie dienen. Die Bonner Republik erscheint vielmehr sowohl unter Experten wie auch in der breiten Öffentlichkeit als die erfolgreichste Phase deutscher Geschichte überhaupt. Das ist wohl zu einem beträchtlichen Teil auf die innere Verfassung der Bonner Republik gemünzt, schließt die Außenpolitik gewiss aber mit ein. Und es ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil „die Rückkehr der Bundesrepublik in den Kreis der zivilisierten Nationen“, wie Jürgen Habermas jüngst anmerkte, mehr war als „taktisch kluger Genscherismus und eine Westorientierung aus Gründen der Opportunität“. Vielmehr wurde sie begleitet von einem „unendlich mühsamen Mentalitätswandel in der Breite der Bevölkerung“ (Habermas 2010).

Diese doppelte Anreizstruktur, an die Erfolgsgeschichte „Bonns“ anzuschließen und jegliche Assoziation zwischen „Berlin“ und früheren deutschen Machtstaatstraditionen zu vermeiden, erklärt, warum die Kernbegriffe des außenpolitischen Vokabulars, die die wichtigsten sinnstiftenden Leitplanken außenpolitischer Praxis und insofern auch eine Konkretisierung außenpolitischen Selbst-Bewusstseins darstellen, im Wesentlichen die gleichen sind wie in der alten Bundesrepublik. Sie verstellt aber zugleich auch den Blick darauf, wie weitreichend die Veränderungen der Begriffsbedeutungen im Einzelnen sind und wie sehr sich grundlegende Bedeutungsverschiebungen in unterschiedlichen Kernbegriffen ergänzen und wechselseitig stützen. Das beste Beispiel dafür liefert der Begriff der „Verantwortung“. Wie Rainer Baumann in seinem Beitrag zeigt, stand „Verantwortung“ in der alten Bundesrepublik nahezu ausschließlich als Signalbegriff für eine spezifische Koppelung zwischen den Lehren aus deutscher Geschichte einerseits und einer kosmopolitisch motivierten Förderung von Frieden und Entwicklung im globalen Rahmen andererseits (vgl. ferner Roos 2010: 169-190). Hans-Dietrich Genscher hat diesen Verpflichtungscharakter des Verantwortungsbegriffes in zahlreichen Reden hervorgehoben, besonders eindringlich anlässlich der Unterzeichnung des „Zwei-plus-Vier“-Vertrages in einer starken Zuspitzung im Gegensatz zum Machtbegriff:

Das vereinte Deutschland wird größeres Gewicht haben. Wir wissen, dass sich die Völker Europas die Frage stellen, wie wir Deutschen dieses größere Gewicht nutzen werden. Es kann darauf nur eine Antwort geben: Mit diesem größeren Gewicht streben wir nicht nach mehr Macht, wohl aber sind wir uns der größeren Verantwortung bewusst, die daraus erwächst (Genscher 1990: 17804C).

Bereits unter Genschers Nachfolger wurde aus dieser Selbstverpflichtung nicht nur ein „Ja zu mehr *Mit*verantwortung“. Vielmehr wurde auch die Forderung

abgeleitet nach „mehr Mitsprache, und zwar dort, wo die wichtigsten Entscheidungen fallen“ – unter anderem „in der UNO und auch im Sicherheitsrat“ (Kinkel 1994: 402B, Hervorhebung hinzugefügt). Verantwortung blieb einer der zentralen Begriffe, aber die Bedeutung kehrte sich in gewisser Weise ins Gegenteil: An die Stelle einer Verpflichtung, die sich aus einem bestimmten *Bewusstsein* deutscher Verantwortung ergab, trat die Forderung nach mehr Mitsprache. Wenn Deutschland nun „mehr Verantwortung übernehmen“ wollte, dann war damit nicht gemeint, dass der Blick auf die eigene Geschichte noch schärfer oder die Schecks noch höher ausfallen sollten, sondern dass der Status Deutschlands sichtbar angehoben werden würde. In den letzten Jahren wurde daraus sogar eine „Führungsverantwortung“ – etwa im Kontext der EU (z.B. Bertram 2004, Weidenfeld 2006, Frankenberger 2009) oder in Afghanistan (Guttenberg 2010: 1).

Anhand des veränderten Gebrauchs des Verantwortungsbegriffs artikuliert sich mithin also ein gewandeltes Selbstbewusstsein, das Außenpolitik nicht mehr aus einer moralischen Verpflichtung, sondern aus Statusansprüchen ableitet. Dies spiegelt sich auch in korrespondierenden Umdeutungen anderer Kernbegriffe Bonner Außenpolitik. Eine *Kultur der Zurückhaltung*, die militärische Enthaltensamkeit bzw. einen „instinktiven“ anstelle eines „instrumentellen“ *Multilateralismus* verfiicht (vgl. Berger 1998; Schlör 1993: 6-7; Maull 2006a: 1), war mit einer derart gewachsenen außenpolitischen Verantwortung nicht mehr vereinbar. Vielmehr wurde sie zunehmend als Synonym für „Zaghafteigkeit“ und „als Argument für bequemes Beiseitestehen“ gebrandmarkt (Schlie 2010: 107). Unmittelbar nach dem 11. September 2001 hatte Bundeskanzler Schröder sogar höchstpersönlich die entsprechende Abkehr von einer „Tabuisierung“ des „Militärischen“ offensiv als eine notwendige und „qualitativ neue“ Ausrichtung deutscher Außenpolitik propagiert (Schröder 2001). *Normalität*, ein Begriff, der im Bonner Vokabular schon deshalb unüblich war, weil so vieles an bundesdeutscher Außenpolitik eher atypisch anmutete und mit Absicht nicht „normal“ sein sollte, wurde vor diesem Hintergrund zu einem neuen „Schlüsselbegriff“ (Bredow 2006: 15-16, 243ff), Deutschland als „normales Land in Europa“ sogar zu einem „Projekt“ (Müntefering 2002: 74A). Vor allem in der Kombination mit dem Begriff des „nationalen Interesses“, den die Generation von Willy Brandt, Hans-Dietrich Genscher und Helmut Kohl immer in unmittelbarer Kopplung mit „europäischen Interessen“ sehen wollte, artikuliert sich eine neue Eigenständigkeit, die Normalität zum Maßstab erklärte:

Nationale deutsche Interessen richtig verstanden zu vertreten, das ist kein Gegensatz zu Europa, ganz im Gegenteil. So wie die anderen das auch machen, steht uns das auch zu (Schröder 1998).

Jürgen Habermas hat diese Veränderungen jüngst einer recht harschen Kritik unterzogen. Das neue Selbstbewusstsein erscheint bei ihm als „neue deutsche Hartleibigkeit“, Deutschland insgesamt als ein „selbstbezogener Koloss in der Mitte Europas“, der keinerlei europäische Gestaltungskraft mehr entfalte und sich vor allem durch eine „um sich selbst kreisende und normativ anspruchlose Mentalität“ auszeichne. Zwar reichten die tieferen Wurzeln dieser Veränderungen in die Zeit unmittelbar nach der Wiedervereinigung zurück, „wichtiger“ aber sei

der Bruch der Mentalitäten, der nach Helmut Kohl eingetreten ist. Abgesehen von einem zu schnell ermatteten Joschka Fischer, regiert seit dem Amtsantritt von Gerhard Schröder eine normativ abgerüstete Generation (...). Heute genießen die deutschen Eliten ihre wiedergefundene nationalstaatliche Normalität (Habermas 2010).

3 **Veränderte Überzeugungen, veränderte Außenpolitik?**

Neues „Selbstbewusstsein“ einerseits und „neue Hartleibigkeit“ bzw. „Mentalitätsbruch“ andererseits kennzeichnen also die neue Lage aus unterschiedlichen normativen Blickwinkeln. Tangieren diese Veränderungen jedoch auch die „Substanz“ deutscher Außenpolitik? Manche Beobachter treffen in dieser Hinsicht eine starke Unterscheidung zwischen „Substanz“ auf der einen Seite und außenpolitischem „Stil“ bzw. einer „neuen außenpolitischen Rhetorik“ auf der anderen. In dieser Perspektive habe sich zwar der Stil bzw. die außenpolitische Rhetorik verändert, nicht aber die Substanz. Vielmehr weise deutsche Außenpolitik „in der Summe“ nach wie vor eine „außerordentlich hohe inhaltliche Kontinuität“ auf (Maull 2002: 161-162; Maull 2006b: 429-430). Mehr noch: Wandel erscheint hier als eine durch Umstände und Umfeld „erzwungene“ Anpassung, wohingegen Kontinuität „gewollt“ gewesen sei (Maull 2006b: 422).

Neben der Unterscheidung zwischen Stil/Rhetorik und Substanz spielt hier jene zwischen Zwang (oder „Anpassung“) und Freiwilligkeit eine wichtige Rolle. Zwar wird eine Sortierung außenpolitischer Veränderungen im Hinblick auf Zwang und Freiwilligkeit nicht immer einfach sein. Es lassen sich gewiss aber einige Fälle identifizieren, bei denen eine solche Einordnung vergleichsweise unstrittig ausfallen dürfte. Denn unabhängig davon, ob eher die positiven Konnotationen des neuen „Selbstbewusstseins“ oder die Kritik eines „Mentalitätsbruchs“ akzentuiert werden, stellen solche Identitätsverschiebungen ganz offensichtlich Veränderungen dar, die den deutschen Eliten und der breiten deutschen Öffentlichkeit keineswegs von außen „aufgezwungen“ wurden. Und selbst wenn man solche Identitätsverschiebungen noch unter der Rubrik Stil/Rhetorik sub-

summieren wollte, ließe sich mit Verweis auf die zunehmend statusorientierte VN-Politik Deutschlands (Stichwort: nationaler ständiger Sitz im VN-Sicherheitsrat (Hellmann/Roos 2007)) auch ein prominentes Beispiel „substanzieller“ Außenpolitik anführen, bei dem ganz offensichtlich nicht äußerer Zwang, sondern ein neuer deutscher Wille ausschlaggebend dafür war, dass sich die deutsche VN-Politik in der Substanz änderte – bis hin zu bislang ungekannten, offensiven Koalitionsbildungen gegen eigene Verbündete, wie etwa gegen die USA und Großbritannien in der Irakkrise (Szabo 2004: 35-44) oder Italien hinsichtlich grundlegender VN-Reformfragen.

Die Unterscheidung zwischen Stil/Rhetorik und Substanz ist allerdings nicht nur deshalb eine problematische, weil Reden immer schon Handeln ist, sondern auch weil in dieser Unterscheidung das, was „selbstbewusste“ Vertretung „nationaler Interessen“ umschreibt (und in aller Regel eine *machtvollere* Durchsetzung dieser Interessen impliziert), schwerlich als bloße „Stilfrage“ kleinzureden ist. Man muss nämlich keineswegs „Realist“ sein, um in Machtfragen Kernfragen der internationalen Politik zu sehen.

Wenn man sich aber trotzdem, um des Arguments willen, auf die Unterscheidung einließe und fragte, ob bzw. inwieweit sich deutsche Außenpolitik in der *Substanz* (d.h. hinsichtlich seiner (Kern-) Ziele) verändert hat, könnte man ohne weiteres mit einer Beschreibung aufwarten, die Kontinuitätslinien hervorhebt. Eine solche Beschreibung würde darauf abheben, dass die Europäische Union nach wie vor im Zentrum deutscher (Außen-) Politik steht und das Bündnis mit den USA (insbesondere im Rahmen der NATO) im Gegensatz zu manchen Forderungen nach einer Prioritätenverschiebung zugunsten Russlands² nach wie vor Vorrang hat, umfassende Kooperationsbeziehungen mit Russland aber trotzdem zu den vorrangigen Zielen zählen. Sie würde auf die Kontinuität in zentralen bilateralen Beziehungen (vgl. hierzu u.a. die Beiträge von Hans-Joachim Spanger sowie Muriel Asseburg und Jan Busse) genauso abheben wie auf die anhaltende „Brückenfunktion“ zwischen großen und kleinen EG/EU-Mitgliedstaaten (vgl. den Beitrag von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet) und die Kontinuitätslinien deutscher Völkerrechts-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik (vgl. die Beiträge von Christian Schaller, Wolfgang Heinz und Dirk Messner). Ähnliches ließe sich für die Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft sowie

² In einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung ein Jahr nach seinem Rücktritt als Bundeskanzler meinte Gerhard Schröder etwa, „dass nur eine strategische Bindung zwischen dem Europa der Union und Russland uns befähigt, ökonomisch, politisch, kulturell standzuhalten gegenüber konkurrierenden Mächten wie Amerika [sic!] und gegenüber aufstrebenden Mächten wie Indien und China“ (Schröder 2006).

die Währungs- und Finanzpolitik sagen (vgl. die Beiträge von Andreas Busch und Roman Goldbach sowie Bernhard Speyer).

Bevor ich im Folgenden eine alternative, deutlich stärker die Veränderungen akzentuierende Beschreibung skizzieren werde, ist im Blick auf diese (wie ich argumentieren werde: allzu sehr an Oberflächenphänomenen orientierte) Kontinuitätsgeschichte zunächst die Frage aufzuwerfen, worin denn eine *plausible* Alternative bestanden hätte, die von dieser Ausrichtung deutscher Außenpolitik signifikant abgewichen wäre. Sofern solche Alternativen entworfen bzw. angedeutet werden, beziehen sie sich zumeist auf eine (noch) stärkere Akzentuierung nationalstaatlicher Macht (z.B. durch eine Orientierung an einer stärker auf Inter-governmentalisierung setzenden EU-Politik, wie sie etwa Großbritannien betreibt) oder offenes, militärisch gestütztes Dominanzstreben (vgl. etwa Mearsheimer 2001: 400). Dass solche Optionen nicht weiter verfolgt wurden, ist nicht nur vor dem Hintergrund der Bonner außenpolitischen Tradition, von der eine *radikale* Abkehr angesichts der besagten Wahrnehmung als „Erfolgsgeschichte“ kaum zu erwarten war, wenig erstaunlich. Vielmehr drängte sich eine solche Option angesichts der generellen Entwicklungstrends in Deutschlands Umfeld (z.B. der Westorientierung der mittel- und osteuropäischen Staaten) wie auch der erwartbaren Reaktionen der Nachbarn auf eine offene Renationalisierung erst gar nicht auf. Anders formuliert: weder eine (stärker interessenbasierte) „Logik der Konsequentialität“, noch eine „Logik der Angemessenheit“, die identitäre Handlungsmotive betont, drängte in eine solche Richtung – ganz zu schweigen davon, dass James March und Johan Olsen ihre ursprünglich starke Unterscheidung zwischen diesen beiden idealtypischen Handlungsmodi mittlerweile deutlich relativiert haben (vgl. March/Olsen 2004: 19-23).

Aber selbst wenn man an einer starken Unterscheidung zwischen einer Logik der Konsequentialität und einer Logik der Angemessenheit festhalten und letztere in den Vordergrund rücken wollte, spräche alles dafür, in der Folge eines gewandelten außenpolitischen „Selbstbewusstseins“ gerade auch *substanzielle* Veränderungen deutscher Außenpolitik zu erwarten. Denn auch ohne eine Fixierung auf Nutzenmaximierung legt die Logik der Angemessenheit ein Verhalten nahe, das Angemessenheit im Rahmen einer spezifischen „Identitätskonzeption“ definiert (March/Olsen 1989: 38). Wenn Akteure mit Handlungsproblemen konfrontiert sind, so March und Olsen, stellen sie sich gleichsam drei Fragen: (1) In welcher Situation befinde ich mich; (2) wie verstehe ich mich selbst („Who am I?“) und (3) wie angemessen sind unterschiedliche Handlungsweisen in dieser Situation aufgrund meines Selbstverständnisses? Im Lichte der Antworten wählen sie sodann die der Situation *und* dem eigenen Selbstverständnis „ange-

messenste“ Handlungsweise (March/Olsen 1989: 23). Mit anderen Worten: es bedarf also gerade *nicht* einer scheinbar naheliegenden Fokussierung auf eine (traditionell mit dem Realismus in Verbindung gebrachte) Logik der Konsequentialität, die Nutzenmaximierung als primäre Antriebsfeder in den Vordergrund rückt, um Veränderungen deutscher Außenpolitik auf die Spur zu kommen. Vielmehr ist es vielversprechender, der Frage nachzugehen, ob und wenn ja in welcher Form sich Situations- und Selbstbeschreibungen verändert haben.

Genau dies ist die grundlegendste Triebfeder der konstatierten Veränderungen. Wenn man bereit ist, die (konstruktivistische) Prämisse eines gewandelten außenpolitischen Selbstbewusstseins zu teilen, liefert sie den Schlüssel zum Verständnis des Neuen. Denn es sind gerade jene *Standards angemessenen außenpolitischen Handelns*, die sich im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte in der Berliner Republik sukzessive verändert haben. Würde man beispielsweise in einem Gedankenexperiment eine der griechischen Finanzkrise vergleichbare Situation in die 1970er Jahre verlagern und fragen, welche Handlungsweisen deutsche Außenpolitik unter diesen Umständen für angemessen gehalten hätte, wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit eine (der Bonner „Kultur der Zurückhaltung“ entsprechende) deutlich vorsichtiger Vorgehensweise zu erwarten gewesen. Dasselbe gilt für das Gedankenexperiment eines deutschen Vorstoßes für einen nationalen Sitz im VN-Sicherheitsrat in den frühen 1980er Jahren. Solche Forderungen aufzustellen, wäre damals einfach für unangemessen gehalten worden. Dass sie heute im außenpolitischen Establishment wie auch in der breiten Bevölkerung³ nahezu durchgängig für angemessen gehalten werden, markiert den Wandel der Angemessenheitsstandards genauso wie die Tatsache, dass die verschwindende Minderheit der Gegner bezeichnenderweise von einer überparteilichen Koalition aus alten Bonner Tagen angeführt wird, an deren Spitze Helmut Schmidt, Helmut Kohl und Hans-Dietrich Genscher stehen.

„Deutschland“, so hat Gerhard Schröder als Bundeskanzler schon früh gefordert, sei „gut beraten, sich selbst als eine große Macht in Europa zu sehen – wie es unsere Nachbarn längst tun – und seine Außenpolitik entsprechend auszurichten“ (Schröder 1999: 394). Die „nervöse Bereitschaft eines auch moralisch besiegt und zur Selbstkritik genötigten Volkes“, das sich „in der postnationalen Konstellation schneller zurechtzufinden“ wusste, ist „verschwunden“ (Habermas 2010). „Große Mächte“ haben seit jeher besondere Rechte. Entspre-

³ Das Institut für Demoskopie Allensbach hat 2005 in seiner Umfrage Nr. 7070 unter den 91% der Deutschen, die „schon einmal vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der UNO, gehört“ hatten, eine Unterstützung von 68% für die Aussage gemessen, dass „Deutschland auch einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat übernehmen“ sollte. Lediglich 11% fanden das „nicht so wichtig“.

chend gestalten sich auch ihre (substanziellen) Ziele. Die Forderung nach einem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat ist nur das auffälligste, gewiss aber nicht das einzige Beispiel. Auch in der Europäischen Union zeigen sich die veränderten Maßstäbe angemessenen Verhaltens. Wie der Beitrag von Daniel Göler und Mathias Jopp zeigt, beansprucht Deutschland auch in der EU „zunehmend eine zentralere Rolle“:

Besonders die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der demographischen Komponente bei Mehrheitsabstimmungen, wie sie mit Einführung der doppelten Mehrheit im Lissabonner Vertrag letztlich auch durchgesetzt werden konnte, aber auch die zunehmende Neigung zur Bildung von informellen Führungszirkeln – vor allem bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen im Zusammenspiel mit Frankreich und Großbritannien – können als Beispiele aufgeführt werden (Göler/Jopp, in diesem Band).

Es sind also nicht nur stilistische, sondern auch substanzielle Änderungen europolitischer Ziele dergestalt zu beobachten, dass die geänderten Bedingungen einer erweiterten Union das Streben nach institutioneller Absicherung des deutschen Einflusses, eine kritischere Prüfung bei der Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und eine partielle Präferenz für intergouvernementale Lösungen zunehmend befördert haben. Dass das Bundesverfassungsgericht diese Linie in mehreren Urteilen höchstrichterlich abgesichert hat, verfestigt diese Verschiebungen und die entsprechende Anpassung von Angemessenheitsstandards nur noch.

Ähnliche Tendenzen lassen sich in der neuen deutschen „West“- und „Ostpolitik“ beobachten. Gewiss, diese Koordinaten bedeuten heute etwas anderes als zu „Bonner“ Zeiten. Aber auch hier werden häufig Kontinuitätslinien hervorgehoben. In ihrem Beitrag zur deutschen Amerikapolitik zeigen jedoch Stephan Bierling und Ilona Steiler, wie sehr deutsche Amerikapolitik einen „Paradigmenwechsel“ durchgemacht hat und „zunehmend ein normaler Teilbereich deutscher Außenpolitik geworden“ ist. Das frühere „besondere“ Verhältnis sei spätestens mit der Irakkrise beendet gewesen und auch die nachfolgende Verbesserung der bilateralen Beziehungen konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass „grundlegende Differenzen zwischen Deutschland und den USA fortbestehen“ und Zusammenarbeit keineswegs mehr so selbstverständlich sei wie zuvor. Dass, wie Gerhard Schröder im Blick auf Washington im Herbst 2002 formulierte (und Angela Merkel ihm bereits 2003 explizit zustimmte⁴), „über die existenziellen

⁴ „Ich sage in aller Ernsthaftigkeit: Das 21. Jahrhundert und die neue Situation Deutschlands nach der Wiedervereinigung fordern von der Außenpolitik, eine klare Orientierung und feste Koordinaten zu

Fragen der deutschen Nation in Berlin“ entschieden werde „und nirgendwo sonst“ (Schröder 2002: 25583D), ist nicht zuletzt Ausdruck des gewandelten Selbstverständnisses, dass das vereinte Deutschland spätestens während der Irak-Krise seine „Juniorpartner“-Rolle gegenüber den USA abgelegt hat und nichts anderes als einen Austausch „auf gleicher Augenhöhe“ (Schröder 2003) für angemessen hält. Dass auch dies nicht nur eine Stilfrage darstellte, sondern weitreichende politische Konsequenzen zeitigte, offenbarte sich während der Irakkrise, als die Bundesregierung dem Verbündeten USA nicht nur die Gefolgschaft verweigerte, sondern an entscheidender Stelle sogar den kollektiven Widerstand mehrerer Staaten gegen den US-Kurs organisierte. In der US-Administration wurde dies als gravierender Vertrauensbruch gewertet. Es markierte auch einen grundlegenden Einschnitt im beiderseitigen Verhältnis, der die Irak-Divergenzen überdauert hat (Szabo 2004).

Dass sich auch in der deutschen Russlandpolitik die Angemessenheitsstandards und dementsprechend auch die Ziele verändert haben, dürfte nicht zuletzt deshalb wenig überraschen, weil sich im Zuge der Vereinigung der deutsche Handlungsspielraum beträchtlich erweitert hat. „Ostpolitik“ in der Bonner Republik vollzog sich vor dem Hintergrund einer bipolaren Konfrontation, die geprägt war durch klare Freund- und Feindbilder, eine eindeutige wie auch stark asymmetrische Machthierarchie mit zwei „Supermächten“ an der Spitze und den mit dieser Konstellation einhergehenden eingeschränkten, aber auch übersichtlichen Wahlmöglichkeiten für alle anderen Staaten. Eine der „Westpolitik“ vergleichbare „Ostpolitik“ gab es vor diesem Hintergrund schon deshalb nicht, weil die Gleichsetzung der politischen Beziehungen mit den USA bzw. den westeuropäischen Verbündeten mit den Beziehungen zur Sowjetunion und ihren Satelliten im Warschauer Pakt für überwältigende gesellschaftliche Mehrheiten in Westeuropa nicht akzeptabel war. Die Bonner Republik war aus existentiellen Überlebensinteresse fest im „Westen“ verankert, suchte die engste Abstimmung mit den Verbündeten, drang angesichts der belastenden Teilung der Nation aber zugleich auf einen Ausgleich mit dem Osten. Keines der beiden Kernziele Existenzsicherung und Entspannung war aus eigenen Mitteln zu gewährleisten, die Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft anderer daher entsprechend groß.

Deutsche Ost- und Russlandpolitik heute stellt sich vor dieser Hintergrundfolie grundlegend anders dar. Das Ende der Ost-West-Konfrontation und die Vereinigung Deutschlands haben für Deutschland eine völlig neue Situation

geben. Ich stimme Ihnen zu, Herr Bundeskanzler: Deutsche Außenpolitik wird in Berlin gemacht. Ich füge hinzu: Deutsche Außenpolitik sollte deutschen Interessen gelten“ (Merkel 2003: 2502D).

geschaffen. Östliche Nachbarstaaten, die früher als Aufmarschgebiet für die Rote Armee dienten, sind heute mit denselben weitreichenden Rechten und Pflichten wie die alten westeuropäischen Partner aufs engste mit Deutschland verflochten. Allerdings sind viele östliche Nachbarn Deutschlands nunmehr (auch und gerade gegenüber Russland) von deutscher Unterstützung abhängig, wie es die Bundesrepublik früher ihrerseits war. Dass sich auch dies auf die Formulierung deutscher Interessen und das außenpolitische Selbstbewusstsein auswirkt, erscheint naheliegend. Zwar sei, wie Hans-Joachim Spanger in seinem Beitrag argumentiert, „Schröders demonstrative Akzentuierung der nationalen Interessen“ etwa im Zusammenhang der engen Kooperation mit Russland während der Irakkrise vor allem als Ausdruck der Selbstbehauptung der „Zivilmacht“ Deutschland zu begreifen, aber auch Spanger räumt ein, dass „der Verweis auf ‚Eigeninteressen‘“ auf eine Lockerung früherer multilateraler Einbindungen hinauslief und nunmehr insbesondere „Europa (...) nicht länger der Ausgangs-, sondern der Zielpunkt deutscher Russlandpolitik“ war. „Europa sollte sich dem Berliner Beispiel anschließen“, nicht umgekehrt Deutschland zunächst auf eine Formulierung gemeinsamer europäischer Interessen drängen.

Das in diesem Blick auf die „große Politik“ entstehende Bild bestätigt sich auch in anderen wichtigen bilateralen Beziehungen. Im Beitrag zu den deutsch-israelischen Beziehungen von Muriel Asseburg und Jan Busse wird zwar auch auf wichtige Kontinuitätslinien hingewiesen, viel deutlicher tritt aber hervor, dass insbesondere die Bundesregierung unter Angela Merkel sowohl mit deutlicherer Kritik im Falle von Differenzen wie auch mit einer weiter reichenden Unterstützung des Existenzrechts Israels hervorgetreten ist. Beides entspricht den Erwartungen an eine „selbstbewusstere“ Außenpolitik. Vor allem die Rede Angela Merkels vor der israelischen Knesset im März 2008, in der sie die „besondere historische Verantwortung Deutschlands für die Sicherheit Israels“ als „Teil der Staatsräson meines Landes“ hervorhob, „niemals“ für „verhandelbar“ erklärte und hinzufügte: „und wenn das so ist, dann dürfen das in der Stunde der Bewährung keine leeren Worte bleiben“ (Merkel 2008), wurde ähnlich wie vergleichbare Aussagen Merkels vor dem US-Kongress⁵ weithin als demonstrative Festlegung interpretiert, Israel im Falle eines Angriffes auch militärisch beiseite zu stehen. Auch darin artikulieren sich andere Standards angemessenen Verhaltens.

Dass dies auch für das Feld der Sicherheitspolitik im Allgemeinen und den Einsatz der Bundeswehr im Besonderen gilt, dürfte am wenigsten strittig sein.

⁵ „Eine Atombombe in der Hand des iranischen Präsidenten, der den Holocaust leugnet, Israel droht und das Existenzrecht abspricht, darf es nicht geben. Die Sicherheit Israels ist für mich niemals verhandelbar. (...) Wer Israel bedroht, bedroht auch uns“ (Merkel 2009).

Unter den Beobachtern deutscher Außenpolitik wird das zumeist auch zugestanden. Stephan Böckenförde spricht zu Recht von einem „radikalen Paradigmenwechsel in der deutschen Sicherheitspolitik“ nach der Vereinigung. Das vorrangige außenpolitische Ziel der Landesverteidigung wurde ersetzt durch „Friedenssicherung“ im globalen Rahmen. „Verteidigung“, so hieß es bereits in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003, umfasse „heute (...) weit mehr als die herkömmliche Verteidigung an der Landesgrenze“. Da es „in der heutigen Welt (...) keine nationalen Friedensoasen mehr“ gebe, lasse sich auch Verteidigung „geografisch nicht mehr begrenzen“. Entsprechend wurde der Auftrag der Bundeswehr „neu und zeitgemäß formuliert“. Die Verteidigung Deutschlands gegen eine äußere Bedrohung bleibe zwar

politische und verfassungsrechtliche Grundlage der Bundeswehr und Teil des Auftrags. Viel deutlicher wird aber, dass die *außenpolitische Handlungsfähigkeit* Deutschlands an leistungsfähige Streitkräfte gebunden ist, die in der Lage sind, zusammen mit Verbündeten und Partnern eine aktive Rolle in der Friedenssicherung zu spielen. Deshalb rückt dieser Teilauftrag an die erste Stelle (BMVg 2003: 11-12, Hervorhebung hinzugefügt; vgl. hierzu auch die Diskussion zur Auftragsbeschreibung im Weißbuch 2006 im Beitrag von Sven Bernhard Gareis).

Auch wenn man die Stellungnahme der „Humanistischen Union“ nicht teilt, der zufolge ähnliche Formulierungen im Weißbuch 2006 (BMVg 2006) einen „Wendepunkt in Richtung einer wachsenden Militarisierung der deutschen Außenpolitik“ markierten (Humanistische Union 2006), dürfte unstrittig sein, dass eine solche Zielvorgabe für die alte Bundesrepublik unvorstellbar gewesen wäre und mehr ist als eine bloße Veränderung des Stils. Die Empörung, die Bundespräsident Köhler hervorrief, als er kurz vor seinem Rücktritt in einem Interview des Deutschlandfunks äußerte, „dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege“ (Köhler 2010), ist vor diesem Hintergrund erstaunlich. Denn der Verweis auf die „empfindlichen Transportwege und -mittel“, die für „die deutsche Wirtschaft (...) aufgrund ihres hohen Außenhandelsvolumens“ eine „besondere Abhängigkeit“ schaffe und sie „zusätzlich verwundbar“ mache, findet sich bereits in den Verteidigungspolitischen Richtlinien unter der Überschrift „Risiken und Chancen“ (BMVg 2003: 21).

Der Schritt von der „Landesverteidigung“ zur Sicherung „außenpolitischer Handlungsfähigkeit“ markiert insofern nicht nur einen radikalen Wandel in der Auftragsbestimmung der Bundeswehr, sondern auch eine enorme Ausdehnung

des Handlungsspielraumes. Denn was zur Sicherung „außenpolitischer Handlungsfähigkeit“ jeweils notwendig ist, lässt sich nur situationsabhängig bestimmen und erweitert das Einsatzspektrum des militärischen Instruments zumindest potenziell weit über den üblichen Rahmen des Außenpolitischen – insbesondere im Falle einer „Zivilmacht“ – hinaus. Deutschland ist „vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden“, wie Johannes Varwick dies in seinem Beitrag formuliert. Das lässt sich nicht nur an seiner VN-Politik, sondern vor allem an den zahlreichen Einsätzen der Bundeswehr ablesen. Dass an die Stelle der Landesverteidigung die Stabilisierung der internationalen Ordnung durch (zum Teil weitreichende) militärische Beiträge (wie etwa auf dem Balkan, in Afghanistan, am Horn von Afrika oder im Libanon) getreten ist, lässt sich insofern nicht auf eine bloße Veränderung des Instrumentariums reduzieren, sondern markiert wichtige Änderungen in der Zielsetzung deutscher Außenpolitik.

Der „selbstbewusste“ Akzent, der in diesem Zusammenhang gesetzt wird, zeigt sich nicht nur in der Übernahme „militärischer Führungsverantwortung“ in Einsatzgebieten wie Afghanistan, sondern auch in der Art und Weise, wie Deutschland seine sicherheits- bzw. militärpolitischen Interessen im engeren Sinne in der NATO und EU artikuliert – einschließlich der Wiederentdeckung alter Kernbegriffe des Bonner Vokabulars, die nunmehr aber zusätzliche Konnotationen zu gewinnen scheinen.⁶ Auch dies war eigentlich erwartbar angesichts eines gravierenden Einschnitts, der den militärisch abhängigen Verbündeten Deutschland innerhalb weniger Jahre nach dem Abzug der Roten Armee und der sich anbahnenden Eingliederung der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten in die NATO nicht nur zu einem der sichersten Staaten der Erde, sondern angesichts seiner anhaltenden militärischen Potenziale auch zu einer einflussreichen Stimme bei koordinierten Militäreinsätzen der Verbündeten machte. Dies führte unter anderem dazu, dass – wie Markus Kaim und Pia Niedermeier in ihrem Beitrag

⁶ So heißt es etwa im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von 2009, dass Deutschland „militärisch nur dann“ aktiv werden wird, „wenn wir dies im Rahmen der VN, der NATO oder der EU sowie aufgrund einer völkerrechtlichen Legitimation tun können. Unberührt davon bleibt das Recht auf Selbstverteidigung. Von unserer Kultur der Zurückhaltung werden wir uns weiterhin leiten lassen.“ Ein vergleichbarer Bezug auf die „Kultur der Zurückhaltung“ findet sich in keiner vorangehenden Koalitionsvereinbarung (CDU/CSU/FDP 2009: 123). Im Kontrast zur Konnotation dieser Formel mit militärischer Enthaltensamkeit aufgrund einer „antimilitaristischen“ Tradition in der Bonner Republik lassen die Zwischentöne dieses Gebrauchs vor dem Hintergrund der innenpolitischen Diskussion aber gerade auch die Interpretation zu, dass Deutschland sich auch das Recht vorbehält, sich in der situationspezifischen Auslegung seiner Interessen auch die Option einer Nicht-Beteiligung an militärischen Einsätzen selbst dann offen zu halten, wenn das Völkerrecht im allgemeinen bzw. internationale Organisationen oder Partnerstaaten im besonderen dies erwarten lassen würden.

zur deutschen NATO-Politik argumentieren – deutsche Vorstellungen „nicht mehr zwangsläufig (...) hinter das Gelingen der multilateralen Zusammenarbeit“ zurückgestellt werden, sondern hier und da sogar der „offene Konflikt“ gesucht werde. Bei der Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens ist dies vielleicht am offensichtlichsten zu Tage getreten, aber es zeigt sich auch in der deutlich traditionelleren oder zumindest territorial begrenzten Beschreibung des NATO-Auftrags angesichts von Forderungen insbesondere in den USA, eine globale Erweiterung im Sinne eines „Konzerts der Demokratien“ zu verfolgen.

Diese Beschreibung veränderter außenpolitischer Zielsetzungen ließe sich um weitere, in diesem Band angesprochene Bereiche verlängern. Aus Platzgründen möchte ich es allerdings bei diesen Ausführungen belassen. Die zentrale Erkenntnis sollte auch so klar geworden sein: Auf allen zentralen Feldern deutscher Außenpolitik lassen sich „substanzielle“ Veränderungen identifizieren, die gewandelten Situations- und Selbstbeschreibungen entsprechen. Dass sich dabei immer auch Elemente der Kontinuität zeigen, ist genau das, was zu erwarten ist. Insofern ist es umso wichtiger, nicht im abstrakten Vokabular von Kontinuität und/oder Wandel zu verbleiben, sondern Neubeschreibungen dessen zu offerieren, was die neue Lage am besten kennzeichnet. Die Resonanz, die solche Beschreibungen (früher oder später) erzeugen, liefern Anhaltspunkte dafür, für wie treffend sie gehalten werden.

4 Eine „selbstbestimmtere Nation“

Anlässlich der Vereinigung im Oktober 1990 bot *Der Spiegel* Joschka Fischer Platz für einen Essay, in dem dieser von „Freude schöner Götterfunken am 3. Oktober“ wenig wissen wollte. Im Blick auf die bevorstehende Zeit war Fischer damals

eher etwas bänglich zumute. Der deutsche Einheitsstaat im zweiten Anlauf – wenn das mal diesmal nur besser ausgeht als beim letzten Versuch, denn wir Zeitgenossen müssen sagen, wir sind dabei gewesen. Ich jedenfalls hebe mir meinen deutschen Jubel für in zehn Jahren auf, für den 3. Oktober des Jahres 2000. Bis dahin dürfte sich erwiesen haben, ob zum Jubeln oder zum Haarerufen Anlaß besteht (Fischer 1990).

Auch nach zwanzig Jahren neuer deutscher Außenpolitik dürfte im Rahmen einer differenzierten Bilanzierung weder Anlass zum „Jubel“ noch zum „Haarerufen“ sein. Fischer selbst sieht das wohl auch so. Bei seinem Ausscheiden als Außenminister Ende 2005 meinte er, dass „uns heute klarer (ist), wer wir Deutschen eigentlich sind“. Die Kontinuitätslinien („eingebettet in Europa und den

Westen“) zeichnete er genauso klar wie das, was sich in seiner Wahrnehmung verändert hatte. Deutschland sei während der Regierungszeit von Rot-Grün „eine selbstbestimmtere Nation“ geworden, es sei „ein wunderbares Land“ – und er fügte hinzu: „Dass einer mit meiner Geschichte so etwas heute sagt, erzählt doch einiges“ (Fischer 2005). In der Tat: die positive Konnotation nationaler Selbstbestimmung durch den prominentesten „Grünen“ ist bemerkenswert, nicht minder aber auch, dass er das herausragende Veränderungsmerkmal an einem „Mehr“ an „Selbstbestimmung“ festmacht.

Wie ich versucht habe zu zeigen, beschreibt dies, in positiven Begriffen, die bedeutsamsten Veränderungen deutscher Außenpolitik sehr treffend. Die nicht minder treffende kritische Beschreibung desselben Sachverhalts hat Jürgen Habermas geliefert, als er auf den tiefgreifenden „Mentalitätsbruch“ verwies, den Deutschland seit dem Amtsantritt Gerhard Schröders erfahren habe. Dieses veränderte Selbstverständnis läuft nicht auf ein *tabula rasa* hinaus, das alles bisher Dagewesene über den Haufen wirft. Derartiges zu erwarten, würde an den Realitäten menschlichen Handelns vorbeigehen. Deutschland und seine außenpolitische Elite verstehen sich noch immer als europäische Nation – d.h. als Land, das in der Mitte Europas und, mehr noch, in der Mitte der EU liegt, in dessen Strukturen eingebettet ist und vom Erfolg dieses Projekts wesentlich abhängt. Dem (und der Geschichte deutscher Hegemonialbestrebungen) entsprechend wird eine grundlegende Kooperationsbereitschaft auch weiterhin als Erfolgsbedingung gesehen.

Das nationale Element, das Bewusstsein eines eigenen „deutschen Selbst“, ist heute allerdings weit prominenter als vor zehn oder zwanzig Jahren – und manche würde sogar sagen, dass es das europäische bereits überlagert. Es ist zudem (insbesondere unter deutschen Jugendlichen) in einem Maße positiv besetzt, wie es dies für keine der vorangehenden Generationen nach dem Zweiten Weltkrieg jemals war. Wie die zitierten Umfragen und Äußerungen außenpolitischer Entscheidungsträger zeigen, ist sich dieses Deutschland aber auch seines gewachsenen Gewichts in neuer Weise bewusst. Selbstbewusstsein ist in diesem Sinne vor allem ein Synonym für ein gewachsenes Machtbewusstsein, auch wenn der Begriff der Macht in Selbstbeschreibungen noch immer gemieden wird. Dieses Deutschland wird als ein Land beschrieben, das, ohne dass es seine jüngere Geschichte vergisst, zunehmend „mit sich im Reinen“ ist und wieder „im Kleinen wie im Großen seine Muskeln spielen lässt“, wie der Deutschland-Korrespondent der *International Herald Tribune* jüngst in einem Porträt meinte (Kulish 2010). Eine Dramatisierung der Veränderung ist vor dem Hintergrund der üblichen Referenzpunkte (etwa Margaret Thatchers drohendes „Viertes

Reich“) kaum zu rechtfertigen. Hinsichtlich seiner Macht und seines Selbstverständnisses ist Deutschland in der EU Frankreich und Großbritannien zunehmend ähnlich: ein großes Land, das aus dem Kreis der 27 hervorgehoben ist, daher manchmal besondere Rechte für sich in Anspruch nimmt, von einer klassischen Großmacht, wie Europa sie in den vergangenen Jahrhunderten kannte, aber schon deshalb weit entfernt ist, weil es im globalen Rahmen etliche andere Mächte gibt, die diesen Status mit mehr Rechten beanspruchen können und zudem dieses EUropa ein Konzert der Mächte nach klassischem Stil gar nicht mehr zulässt – beziehungsweise, wenn es dies täte, ein völlig anderes, in vielerlei Hinsicht unheilvolleres EUropa wäre.

Aber auch für eine Banalisierung besteht kein Anlass, denn Deutschland hat nicht nur sich selbst verändert, sondern es prägt mit diesem veränderten Selbst heute auch in noch stärkerer Weise jenes EUropa, das es in seiner supranational integrierten Form wesentlich mitgeschaffen hat. Unabhängig davon, wie man das Integrationsprojekt der EU politisch bewertet, dürfte ziemlich unstrittig sein, dass die deutsche Politik auch hier ihre Spuren hinterlässt. Die von Schröder angekündigte „Normalisierung“ deutscher EU-Politik – d.h. die Orientierung an „nationalen Interessen“ so „wie die anderen das auch machen“ – ist mittlerweile Realität. Die „anderen“ sind dabei vor allem die anderen großen Staaten, die sich – wie Großbritannien in der Frage des Rabatts oder Frankreich bei der Ausweisung der Roma und der folgenden Kritik der EU – in besonderen Situationen und trotz klarer Spielregeln *besondere* Rechte ausbedingen. Dass kleinere Staaten darauf harsch oder zumindest empfindlich reagieren, dürfte nicht überraschen. Und dass solche Kooperationsarrangements nicht unbegrenzt Belastungen ausgesetzt werden dürfen, versteht sich auch von selbst. Insofern wird das Regieren in der EU schon alleine deshalb schwieriger, weil Deutschland nicht mehr in dem Ausmaße wie früher gewillt ist, die Vermittlerrolle zu spielen bzw. „das Scheckbuch“ zu zücken und auch sonst niemand zu erkennen ist, der diese Rolle übernehmen wollte.

Das selbstbewusstere Deutschland hat insofern nicht nur sich selbst, sondern auch das Umfeld verändert, in dem es Außenpolitik macht. Dabei ist Deutschlands Status- und Prestigefixierung als eines der herausragenden Merkmale des neuen außenpolitischen Selbstbewusstseins nicht nur eine Frage des „Stils“, sondern auch der „Substanz“. Das Bestreben, in den formellen Zirkeln der Macht (z.B. VN-Sicherheitsrat) wie auch in den informellen Zirkeln (EU-3 oder „P-5 plus Germany“ in der Iran-Nuklearfrage) präsent zu sein, kennzeichnet das gewandelte Selbst viel treffender als andere „substanzielle“ Veränderungen, etwa in der deutschen NATO- oder Russlandpolitik. Hier artikulieren sich neue Standards

dessen, was im eigenen Verständnis Deutschland und seiner Rolle in der Welt angemessen ist. In dem Maße, in dem internationale Politik durch solche Status- und Machtfragen geprägt werden, sind dies die mit entscheidenden Fragen.

Anders formuliert: an der Frage, wie die Angemessenheitsstandards Deutschlands, seiner Partner und/oder seiner Gegner konvergieren oder divergieren, entscheidet sich ein wesentlicher Teil der internationalen Politik. Man muss nur auf die USA während der Irakkrise, Italien hinsichtlich der VN-Reform oder Griechenland im Blick auf die Finanzkrise verweisen, um zu sehen, dass sich die Einschätzungen zwischen Deutschland und seinen Partnern hinsichtlich bestimmter Standards angemessener deutscher Außenpolitik merklich verschoben haben. Das kann als Folge von Lernprozessen zu entsprechenden Anpassungen und einer neuen Balance führen. Es kann aber auch strukturelle Konflikte heraufbeschwören oder verschärfen. Die griechische Finanzkrise markierte ein Ereignis, das in ausgeprägter Weise das neue Selbstverständnis deutscher Außenpolitik kennzeichnete als vieles zuvor. Insofern wird es spannend sein zu schauen, wie sich diese Entwicklung in den kommenden zehn Jahren fortsetzt. Ich selbst würde keine Wetten abschließen, dass zum 30. Jahrestag der Vereinigung eine „außenpolitische Erfolgsgeschichte“ zu feiern ist. Aber „Jubel“ muss ja nicht das zentrale Kriterium sein.



Literatur

- Allemann, Fritz René (1956): Bonn ist nicht Weimar, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- BBC World Service (2010): Global Views of United States Improve While Other Countries Decline, 18 April 2010, http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pipa/pdf/apr10/BBCViews_Apr10_rpt.pdf, (Zugriff 17.8.2010).
- Berger, Thomas U. (1998): Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Bertram, Christoph (2004): „Zentral, nicht bloß normal“, Die Zeit, 29.7.2004.
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (2006): Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr, im Auftrag der Bundesregierung hrsg. vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn, http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf (Zugriff 12.9.2010).
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (2003): Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bonn, http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/N264XJ5C768MMISDE/VPR_BROSCHUERE.PDF (Zugriff 12.9.2010).
- Bredow, Wilfried von (2006): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- CDU/CSU/FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP, Berlin, 26.10.2009, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (Zugriff 13.9.2010).
- Davidson, Donald (2006): Probleme der Rationalität, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Fischer, Joschka (2005): „Ich war einer der letzten Rock'n'Roller der deutschen Politik“. Interview mit Joschka Fischer, Tageszeitung, 23.9.2005, 3-5.
- Fischer, Joschka (1990): „Hurra, Deutschland!“, Der Spiegel, 1.10.1990, 44.
- Frankenberger, Klaus-Dieter (2009): „Wo Deutschlands Platz ist“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.2009, 1.
- Genscher, Hans-Dietrich (1990): Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland durch den Bundesminister des Auswärtigen, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/226, 20.9.1990, 17803B-17807D.
- Guttenberg, Karl-Theodor Freiherr zu (2010): Pressekonferenz des Bundesministers der Verteidigung vom 26.1.2010 zur Afghanistan-Strategie der Bundesregierung, http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W2825JSJ180INFODE/20100126_PK%20BM%20und%20GI_Afghanistan-Strategie.pdf (Zugriff 15.8.2010).
- Habermas, Jürgen (2010): „Wir brauchen Europa! Die neue Hartleibigkeit: Ist uns die gemeinsame Zukunft schon gleichgültig geworden?“, Die Zeit, 20.5.2010.
- Hellmann, Gunther (2010): „Pragmatismus“, in: Carlo Masala/Frank Sauer/Andreas Wilhelm (Hg.): Handbuch der internationalen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 148-181.
- Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich (2007): Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im Welt-sicherheitsrat. Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs (INEF-Report 92), Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Humanistische Union (2006): Pressemitteilung der Humanistischen Union, 26.10.2006, <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Bundeswehr/weissbuch-stellungnahmen.html> (Zugriff 11.9.2010).
- Institut für Demoskopie Allensbach (2010): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie. Bd. 10., Berlin: de Gruyter.
- Kinkel, Klaus (1994): Rede im Zusammenhang des Tagesordnungspunktes „Aussprache über den Entwurf des Haushaltsgesetzes 1995 und den Finanzplan des Bundes 1994 bis 1998“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/9, 15.12.1994, 398C-402D.
- Köhler, Horst (2010): Horst Köhler im Gespräch mit Christopher Ricke. Interview im Deutschlandfunk, 22.5.2010, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1188781 (Zugriff 12.9.2010).
- Kulish, Nicholas (2010): „Young Germans Dare to Celebrate Homeland“, International Herald Tribune, 11./12.9.2010, 1-3.
- March, James G./Olsen, Johan P. (2004): The Logic of Appropriateness (ARENA Working Papers WP 04/09), Oslo: Centre for European Studies.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York/London: The Free Press.
- Mauß, Hanns W. (2006a): „Introduction“, in: Hanns W. Mauß (Hg.): Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-12.
- Mauß, Hanns W. (2006b): „Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck“, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Regieren

- in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 421-446.
- Mauß, Hanns W. (2002): „Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition in Deutschland: Kontinuität und Wandel“, in: Wolfgang Wagner/Marion Gräfin Dönhoff/Karl Kaiser/Werner Link/Hanns W. Mauß/Klaus-Werner Schatz (Hg.): Jahrbuch Internationale Politik. 1999-2000, München: Oldenbourg, 161-172.
- Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton.
- Merkel, Angela (2010): Regierungserklärung im Zusammenhang des Tagesordnungspunktes „Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 17/39, 5.5.2010, 3721D-3727B.
- Merkel, Angela (2009): Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika, 3.11.2009, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2009/11/2009-11-03-rede-merkel-usa.html> (Zugriff 9.9.2010).
- Merkel, Angela (2008): Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor der Knesset, 18.3.2008, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2008/03/2008-03-18-rede-merkel-vor-der-knesset.html> (Zugriff 9.9.2010).
- Merkel, Angela (2003): Rede im Zusammenhang der Regierungserklärung des Bundeskanzlers „Mut zum Frieden und zur Veränderung“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 15/32, 14.3.2003, 2495B-2505A.
- Müntefering, Franz (2002): Rede im Zusammenhang des Tagesordnungspunktes „Regierungserklärung des Bundeskanzlers“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/4, 29.10.2002, 69D-74B.
- Roos, Ulrich (2010): *Deutsche Außenpolitik. Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schlie, Ulrich (2010): „Deutsche Sicherheitspolitik in Fesseln?“, *Internationale Politik*, Mai/Juni, 106-109.
- Schlör, Wolfgang (1993): *German Security Policy. An Examination of the Trends in German Security Policy in a European and Global Context (Adelphi Paper 277)*, London: International Institute for Strategic Studies.
- Schröder, Gerhard (2006): „Der deutsche Zeigefinger sollte nicht so groß sein“. Interview mit Gerhard Schröder, *Süddeutsche Zeitung*, 27.10.2006.
- Schröder, Gerhard (2005): Rede im Zusammenhang des Tagesordnungspunktes „Antrag des Bundeskanzlers gemäß Art. 68 des Grundgesetzes“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/185, 1.7.2005, 17465B-17469B.
- Schröder, Gerhard (2003): Rede des Bundeskanzlers anlässlich der Festveranstaltung des American Institute for Contemporary German Studies zur Verleihung des „Global Leadership Award“ an Sanford Weill, New York, 20.11.2003, <http://www.bundeskanzler.de/Reden-.7715.563463/Bundeskanzler-Schroeder-anlaesslich-der-Verleihu...htm> (Zugriff 12.1.2004).
- Schröder, Gerhard (2002): Rede im Zusammenhang des Tagesordnungspunktes „Haushaltsplan 2003“, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 14/253, 13.9.2002, 25582A-25587D.
- Schröder, Gerhard (2001): „Eine neue Form der Selbstverteidigung“. Interview mit Gerhard Schröder, *Die Zeit*, 18.10.2001.
- Schröder, Gerhard (1999): „Eine Außenpolitik des ‚Dritten Weges?‘“, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50 (7-8), 392-396.
- Schröder, Gerhard (1998): „Innovation und Gerechtigkeit. Neuer Schwung auch für Europa“. Rede des Bundeskanzlers auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl

- 1999, Saarbrücken, 8.12.1998, http://www.spd.de/archiv/europa/Eur19981208_896.html (Zugriff 12.3.2000).
- Spiesser Spezial (2008): „Seid ihr stolz, deutsch zu sein?“. Sonderausgabe der Jugendzeitschrift „Spiesser“, www.stiftung-evz.de/w/files/efp/spiesser_spezial_stolz.pdf (Zugriff 7.9.2010).
- Szabo, Stephen F. (2004): Parting Ways. The Crisis in German-American Relations, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Weidenfeld, Werner (2006): Deutschland in europäischer Führungsverantwortung. Chance für ein Ende der Integrationskrise, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/ratsvorsitz.php> (Zugriff 6.9.2010).