

Normativ nachrüsten

Deutschlands neue Rolle in der Welt und wie sie zu gestalten wäre

Gunther Hellmann | **20 Jahre nach der Wiedervereinigung gehen die Einschätzungen zwischen Deutschland und seinen Partnern auseinander, was eine „angemessene“ deutsche Außenpolitik wäre. Berlin sagt „Verantwortung übernehmen“, meint aber „Macht ausüben“. Das kann zu einer neuen Balance führen – oder strukturelle Konflikte heraufbeschwören und verschärfen.**

Im Frühjahr dieses Jahres entdeckte der deutsche Boulevard an der Spitze der Bundesregierung eine „eiserne Kanzlerin“ – eine Kanzlerin, die plötzlich „Nein“ sagte, als „Europa“ rief und ein Exempel statuierte: „Nie mehr Zahlmeister, nie mehr Liebling Europas“, kommentierte die *Bild*-Zeitung. Auch im Ausland wurde das Image Deutschlands im Gefolge der griechischen Finanzkrise neu justiert. So sah die *New York Times* in der deutschen Kanzlerin eine „Nein-Sagerin“, die den europäischen Partnern und der Welt ein neues Deutschland präsentierte, das hart für seine nationalen Interessen kämpft und manchen Partner damit „schockierte“. Nicht alle wollten so weit gehen. Aber selbst diejenigen, die, wie Andrea Seibel in der *Welt*, Angela Merkel verteidigten, gestanden zu, dass sich im harten deutschen Kurs „ein neues deutsches Selbstbewusstsein“ zeigte.¹

Neues Selbstbewusstsein

Der Begriff des „Selbstbewusstseins“ ist der Schlüssel zum Verständnis der neuen deutschen Außenpolitik. Er markiert ein grundlegend gewandeltes Verständnis von Deutschlands Rolle in Europa und der Welt, das sich insbesondere in einem geschärften Macht- und Statusbewusstsein artikuliert. Das betrifft nicht nur das Selbstverständnis einer kleinen außenpolitischen Elite, sondern das der deutschen Öffentlichkeit insgesamt. Und es handelt sich dabei um weit mehr als einen Wandel in Stil oder Rhetorik: Diese Änderungen haben gravierenden Einfluss auf die Substanz, die Ziele deutscher Außenpolitik.

Im Herbst 1990 bot der *Spiegel* Joschka Fischer Platz für einen Essay zur deutschen Vereinigung – und für seine Zweifel, ob „die Deutschen jetzt auf de-

¹ Ich verzichte hier auf genaue Belege. Diese finden sich aber in einer annotierten Fassung, die verfügbar ist unter <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/IP2010-anm.pdf>.

mokratische Weise mit ihrer zweifellos vorhandenen Stärke selbstbegrenzend umgehen“ könnten. Musste es denn wirklich, fragte Fischer, „gleich wieder das ‚Deutschland einig Vaterland‘ sein?“ Bei seinem Ausscheiden als Außenminister 15 Jahre später klang das ganz anders. In einem Interview mit der *taz* resümierte er, Deutschland sei in der Regierungszeit von Rot-Grün „ein anderes Land geworden“: „offener“, „freier“ und „eine selbstbestimmtere Nation“.

Die positive Konnotation nationaler Selbstbestimmung durch den prominentesten Vertreter der Grünen kennzeichnet die bemerkenswerte Karriere des Begriffs „Selbstbewusstsein“ im neuen außenpolitischen Vokabular. Eine „selbstbewusste Nation“ forderte Anfang der neunziger Jahre nur eine sich als „neue demokratische Rechte“ bezeichnende Gruppe verstreuter Rechtsintellektueller, die das „gebrochene“ Nationalbewusstsein der Deutschen beklagte. Im Zentrum des politischen Diskurses tauchte der Begriff erst mit Gerhard Schröder als Bundeskanzler auf, besonders prominent in der ersten Regierungserklärung, als er das „Selbstbewusstsein einer erwachsenen Nation“ umschrieb, und in seiner Regierungsbilanz am Ende der Amtszeit, als er für sich in Anspruch nahm, Deutschland „nach außen selbstbewusster“ gemacht zu haben.

Dieses Selbstbewusstsein ist in erster Linie ein Synonym für ein gewachsenes Machtbewusstsein. Deutschland ist nicht nur, wie der Korrespondent der *New York Times* jüngst schrieb, zunehmend „mit sich im Reinen“, sondern es lässt „im Kleinen wie im Großen“ auch wieder „seine Muskeln spielen“. Die Griechen sind nicht die einzigen, die das zu spüren bekommen. Italien weiß seit den späten neunziger Jahren, wie hart die Deutschen zu Werke gehen können, um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu erlangen. Und die Verbündeten Portugal und Kanada, die ihre derzeitigen Kandidaturen für einen nichtständigen Sitz für die Periode 2011/12 bereits in den Jahren 2000 bzw. 2001 (und damit noch vor der letzten nichtständigen Mitgliedschaft Deutschlands) ankündigten, wissen spätestens seit der Bekanntgabe einer neuerlichen deutschen Kandidatur im Jahr 2006, dass Berlin für seine Interessen machtbewusster in den Ring steigt, als dies früher der Fall war. Nicht nur, dass diese deutsche Kampfkandidatur in Kenntnis der Kandidaturen der beiden anderen NATO-Verbündeten angekündigt wurde, Deutschland nimmt auch im Gegensatz zu seinen Konkurrenten für sich in Anspruch, wiederum nach acht Jahren im Sicherheitsrat dabei sein zu können. Bei Kanada und Portugal dagegen hat sich der Zeitraum zwischen der letzten nichtständigen Mitgliedschaft und der neuen im Vergleich zu den Abständen zwischen früheren Mitgliedschaften erhöht.

Deutschland sei zunehmend mit sich im Reinen und lasse wieder seine Muskeln spielen

Andere Beispiele sind Deutschlands Teilhabe an der so genannten „P5 plus Germany“-Gruppe, also der Gruppe der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und Deutschlands, die sich mit der Frage einer potenziell nuklearen Bewaffnung des Iran befasst, oder die mittlerweile weithin akzeptierte informelle EU-3-Konstellation aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in der wichtige sicherheitspolitische Fragen der EU vordiskutiert werden. In ihnen drückt sich nicht nur ein geschärftes Statusbewusstsein Deutschlands aus, sondern auch die Anerkennung dieses Status – zumindest auf bestimmten Feldern

und durch einige Partner. Von „Macht“ ist in diesem Zusammenhang in deutschen Ansprachen zwar nach wie vor nicht die Rede. Zu sehr erinnert dieser Begriff an frühere deutsche „Machtstaats“-Traditionen, mit denen in Berlin niemand in Verbindung gebracht werden will und die auf die Berliner Republik auch 20 Jahre nach der Vereinigung schwerlich passen. Wenn die Bundesregierung aber in Brüssel „selbstbewusst deutsche Interessen“ wahrnimmt oder ihre „Bereitschaft“ erklärt, international „mehr Verantwortung zu übernehmen“, ist allen Adressaten klar, dass hier im Kern Machtfragen verhandelt werden.

Wie tief diese Veränderungen reichen und wie sehr solche Statusfragen auch in einer breiten deutschen Öffentlichkeit als Machtfragen begriffen werden, spiegeln Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach aus den vergangenen Jahren. So hat sich im Vergleich zu den neunziger Jahren die Zahl derjenigen verdoppelt, die die Frage, ob Deutschland „eine andere Republik“ geworden sei, bejahen. Ferner zeigen diese Umfragen, dass die wichtigsten Assoziationen, die gemeinhin mit dem Selbstbewusstsein einer „Berliner Republik“ verbunden werden – Ansehen (1998: 39 Prozent, 2007: 50 Prozent), Größe (37/48), Macht (42/47) und Nationalbewusstsein (41/43) – seit Ende der neunziger Jahre teils merklich zugenommen haben. Die Aussage, dass Deutschland „selbstbewusst im Umgang mit anderen Ländern“ agiere, erlangte dabei eine Zustimmung von 59 Prozent (im Vergleich zu 48 Prozent 2002)

und damit den dritthöchsten Zuwachs. Dies deckt sich mit einer wachsenden Zustimmung auf die Frage, ob „man heute Nationalstolz haben“ sollte. Hielten 1993 noch 54 Prozent der Deutschen Nationalstolz für wichtig, so waren es 2006 bereits 73 Prozent. Unter Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren wurden 2008 sogar 86 Prozent gemessen, die „stolz“ darauf waren, Deutsche zu sein. Dabei gehen Stolz und Selbstbewusstsein einher mit der Wahrnehmung, Gutes für andere zu tun. Dass Deutschland „die europäische Einigung voranbringt“, meinten 2002 wie 2009 62 Prozent der Deutschen. Im selben Zeitraum erhöhte sich aber die Zahl derjenigen, die finden, dass Deutschland „ausgleichend wirkt“ oder „häufig bei internationalen Konflikten vermittelt“, von 59 auf 66 Prozent.

Hielten 1993 noch 54 Prozent der Deutschen Nationalstolz für wichtig, so waren es 2006 bereits 73 Prozent

Ergänzt wird das neue Selbstbewusstsein durch die Einschätzung, dass das gewandelte Selbstbild vom Rest der Welt geteilt wird. Glaubten 1991 nur 39 Prozent der Deutschen, dass sie „in der Welt beliebt“ seien, so waren es 2009 bereits 56 Prozent. Stellt man 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, dann ist davon auszugehen, dass dieser Trend auf absehbare Zeit anhält. Kurz, das Selbstverständnis der außenpolitischen Elite wie auch der breiten deutschen Öffentlichkeit hat sich grundlegend gewandelt. Wer „wir“ sind und was uns (vermeintlich) zusteht, wird heute anders definiert als vor 20 oder 40 Jahren. Wie Gerhard Schröder zuspitzte: Deutschland ist wieder ein „normales“ Land, das seine „nationalen deutschen Interessen“ so vertritt „wie die anderen das auch machen“.

Ergänzt wird das neue Selbstbewusstsein durch die Einschätzung, dass das gewandelte Selbstbild vom Rest der Welt geteilt wird. Glaubten 1991 nur 39 Prozent der Deutschen, dass sie „in der Welt beliebt“ seien, so waren es 2009 bereits 56 Prozent. Stellt man 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, dann ist davon auszugehen, dass dieser Trend auf absehbare Zeit anhält. Kurz, das Selbstverständnis der außenpolitischen Elite wie auch der breiten deutschen Öffentlichkeit hat sich grundlegend gewandelt. Wer „wir“ sind und was uns (vermeintlich) zusteht, wird heute anders definiert als vor 20 oder 40 Jahren. Wie Gerhard Schröder zuspitzte: Deutschland ist wieder ein „normales“ Land, das seine „nationalen deutschen Interessen“ so vertritt „wie die anderen das auch machen“.

Deutschland, so heißt es, hat „Führungsverantwortung“ zu übernehmen. Eine „Kultur der Zurückhaltung“, wie sie in Bonner Zeiten verstanden wurde, ist mit einer derart gewachsenen außenpolitischen „Verantwortung“ nicht mehr vereinbar, sei es im Kontext der EU oder in Afghanistan. Vielmehr wird sie immer öfter als Synonym für Zaghaftheit und als „Argument für bequemes Beiseitestehen“ gebrandmarkt.

Selbstbezogener Koloss

Die positiven Konnotationen, die das neue außenpolitische Selbstbewusstsein zumeist begleiten, werden nicht von allen geteilt. In einem Beitrag für die *Zeit* hat Jürgen Habermas diese Entwicklungen jüngst einer recht harschen Kritik unterzogen. Wo andere selbstbewusste Außenpolitik sehen, sieht er vor allem eine „neue deutsche Hartleibigkeit“, Deutschland insgesamt als einen „selbstbezogenen Koloss in der Mitte Europas“, der keinerlei europäische Gestaltungskraft mehr entfalte und sich insbesondere durch eine „um sich selbst kreisende und normativ anspruchslose 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“.

Mit dieser Kritik schließt Habermas an frühere Warnungen an, in denen er „neue deutsche Ungewissheiten“ mit der „Normalität einer künftigen Berliner Republik“ verband. In der alten Bundesrepublik, so Habermas Mitte der neunziger Jahre, habe sich ein gewisses Gespür für die „Dialektik der Normalisierung“ herausgebildet – „also dafür, dass nur die Vermeidung eines auftrumpfend-zudeckenden Bewusstseins von ‚Normalität‘ auch in unserem Land halbwegs normale Verhältnisse hat entstehen lassen“. Davon ist heute nichts mehr zu spüren. „Heute genießen die deutschen Eliten ihre wiedergefundene nationalstaatliche Normalität.“ Die Polemik der „normativen Abrüstung“ ist eigentlich eine Klage darüber, dass die heutigen Deutschen gemessen an den ursprünglichen Hoffnungen jämmerlich versagten. Statt „konzertiert“ zu handeln und „das republikanische Erbe des Nationalstaats auf europäischer Ebene fortzuführen“, wie Habermas seine Hoffnungen Mitte der neunziger Jahre umrissen hatte, gerieten sie sich heute wieder als souveräne Vormacht.

Seit Ende der neunziger Jahre regiere eine „normativ abgerüstete Generation“

„Normative Abrüstung“, so ist Habermas wohl zu verstehen, betrifft das Eingemachte der Außenpolitik – die übergreifenden Ziele, die sich als Geltungsansprüche auch normativ rechtfertigen lassen. Seine Kritik geht daher weit über das hinaus, was in der Expertendiskussion über Kontinuität und Veränderung deutscher Außenpolitik manchmal als bloße „außenpolitische Rhetorik“ bzw. als Veränderung des „Stils“ im Kontrast zur „Substanz“ deutscher Außenpolitik charakterisiert wird. In dieser Perspektive ist ein „selbstbewussteres“ Auftreten lediglich eine Stilfrage, die die eigentlichen Ziele bestenfalls am Rand tangiert. Die Unterscheidung zwischen Stil und Substanz ist allerdings nicht nur deshalb

problematisch, weil Reden immer schon Handeln ist, sondern auch weil in dieser Unterscheidung das, was „selbstbewusste“ Vertretung „nationaler Interessen“ umschreibt, schwerlich als bloße Stilfrage kleinzureden ist. Griechen, Italiener, Portugiesen oder Kanadier werden jedenfalls an erster Stelle Machtfragen sehen, wenn sie einem „selbstbewusst“ auftretenden Deutschland gegenüberstehen.

All dies bedeutet natürlich nicht, dass sämtliche Koordinaten Bonner Außenpolitik ungültig geworden seien. Wer die Kernziele deutscher Außenpolitik heute zusammenfasst, wird durchaus Kontinuitätslinien ziehen können. Die EU steht nach wie vor im Zentrum deutscher Außenpolitik, und das Bündnis mit den USA (besonders im Rahmen der NATO) hat manchen Forderungen nach einer Prioritätenverschiebung zugunsten Russlands zum Trotz noch immer eine herausragende Bedeutung. All das hindert Deutschland aber ebenso wenig wie früher, umfassende Kooperationsbeziehungen mit Russland zu pflegen.

Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen – und solche Kontinuitäten sollten auch nicht überraschen. Denn ein radikaler Einschnitt war nicht nur deshalb nicht zu erwarten, weil Bonner Außenpolitik eine Erfolgsgeschichte darstellte, sondern auch weil die Deutschen selbst sich 1990 feierlich in diese Tradition eingereiht und Kontinuität versprochen hatten. Zudem wäre auch zu fragen, worin denn eine plausible alternative „Große Strategie“ 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 Intergouvernementalisierung setzenden EU-Politik, wie sie etwa Großbritannien betreibt) oder offenes, militärisch gestütztes Dominanzstreben

Statt supranationale Lösungen anzustreben, will man den Einfluss der großen Staaten in der EU stärken

auf dem europäischen Kontinent. Dass solche Optionen nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wurden, verstand sich 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 fast von selbst.

Großmacht neu gestalten

Umso wichtiger sind die neuen inhaltlichen Akzente, die in den Kernbereichen deutscher Außenpolitik dennoch gesetzt wurden. Sie alle reimen sich bestens auf die wichtigste substanzielle Veränderung, die in einem grundlegend gewandelten Bewusstsein des eigenen Selbst und dessen besteht, was für Deutschlands Rolle in der Welt angesichts seiner gewachsenen Macht angemessen ist. In der Europa-Politik ist am auffälligsten, wie deutlich frühere Präferenzen für supranationale Lösungen zugunsten von Regeln fallen gelassen wurden, die den Einfluss der großen Staaten vergrößern – von einer stärkeren Berücksichtigung der demografischen Komponente bei Mehrheitsabstimmungen im Lissabonner Vertrag über die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat bis hin zu einer deutlichen Präferenz für intergouvernementale Lösungen und informelle Führungszirkel.

In den Beziehungen zu den USA und Russland äußert sich das neue Selbstbewusstsein in einer intensiveren Bilateralisierung der Beziehungen, die andere europäische Verbündete weniger stark berücksichtigt als früher. Dass die Veränderungen der Ziele in der Sicherheitspolitik am weitesten reichen, bedarf kaum der Erläuterung. Es lohnt aber, sich in Erinnerung zu rufen, dass der grundlegende Paradigmenwechsel bei Bundeswehreinsätzen bereits in der Regierungszeit von Rot-Grün doktrinär fixiert wurde. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien wurde 2003 festgehalten, dass der Auftrag der Bundeswehr „an erster Stelle“ nicht mehr durch die Landesverteidigung, sondern generell durch die Gewährleistung der „außenpolitischen Handlungsfähigkeit“ Deutschlands definiert sei. Für die außenpolitische Kultur der Bonner Republik wäre eine solche Zielvorgabe, offensichtlich weit mehr als eine Veränderung des Stils, selbst dann unvorstellbar gewesen, wenn die Sicherheit der Bundesrepublik gewährleistet gewesen wäre.

Die Liste veränderter außenpolitischer Zielsetzungen ließe sich verlängern. Natürlich, Deutschlands gewandeltes Selbstverständnis läuft nicht auf eine Tabula rasa hinaus, die alles bisher Dagewesene über den Haufen wirft. Deutschland und seine außenpolitische Elite verstehen sich noch immer als europäische Nation, die vom Erfolg des Projekts EU wesentlich abhängt. Dieses Deutschland ist sich aber auch seiner gewachsenen Macht in neuer Weise bewusst. In dem Maße, in dem solche Status- und Machtfragen die internationale Politik prägen, berühren sie Kernfragen. Doch die Antwort, die Deutschland und seine Partner bzw. Konkurrenten darauf geben, was Deutschland machtpolitisch legitimerweise zusteht, hat wesentlichen Einfluss darauf, wie sich die Beziehungen zwischen ihnen gestalten. Man muss nur auf die USA während der Irak-Krise, Italien beim Thema UN-Reform oder auf Griechenland zu Zeiten der Finanzkrise verweisen, um zu sehen, dass sich die Einschätzungen zwischen Deutschland und seinen Partnern merklich verschoben haben, was „angemessene“ deutsche Außenpolitik ist. Das kann zu Lernprozessen, zu Neujustierungen und sogar zu einer allseits akzeptierten neuen Balance führen. Es kann aber auch strukturelle Konflikte heraufbeschwören oder verschärfen.

Dabei lässt sich die Bereitschaft, „mehr Verantwortung zu übernehmen“, durchaus anders artikulieren, etwa durch die Beherzigung des Rates, den der frühere Staatssekretär Wolfgang Ischinger vor zehn Jahren an die russische Adresse richtete. Ischinger warb für eine Neudefinition dessen, was eine „moderne Großmacht“ ausmache. Größe bemesse sich nicht mehr so sehr „an Macht, sondern an Kraft zu gestalten: Es ist wichtiger zu überzeugen, als zu drohen, es ist wichtiger einzubinden, als zu beherrschen, es ist wichtiger Partner zu gewinnen, als Gegner in Schach zu halten. Das sind die Gebote des 21. Jahrhunderts“. Wenn die Berliner Republik in dieser Hinsicht normativ nachrüsten würde, könnte das sogar ihrem Selbstbewusstsein gut tun.

Es ist wichtiger zu überzeugen, als zu drohen, es ist wichtiger, einzubinden als zu beherrschen



Prof. Dr. GUNTHER HELLMANN lehrt Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.