

Zivilmacht Deutschland

Hanns W. Maull

Erscheint in: Gunther Hellmann/Siegmar Schmidt/Reinhard Wolf

5 **(Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Außenpolitik,**

Opladen: VS Verlag 2006

Einleitung

Wie jede Außenpolitik, wird auch die Außenpolitik der Bundesrepublik bestimmt durch bestimmte außenpolitische Grundorientierungen und Leitlinien. Diese werden häufig mit Begriffen wie „grand strategy“ oder „außenpolitische Staatsräson“
10 umschrieben; eine analytisch präzisere Begrifflichkeit spricht von von „außenpolitischen Rollenkonzepten“ (grundlegend dazu Walker (ed) 1987; vgl. auch Kirste/Maull 1996).

I. Das Konzept der Zivilmacht

15 Das außenpolitische Rollenkonzept der Bundesrepublik lässt sich – vor und nach der Vereinigung – als das einer Zivilmacht kennzeichnen. Dieses spezifische Rollenkonzept, das bestimmte außenpolitische Grundorientierungen in Abgrenzung zu anderen Rollenkonzepten beschreibt (wie etwa demjenigen der Supermächte USA und Sowjetunion oder der Großmächte China, Frankreich und Großbritannien
20 nien (LePrestre 1997), wird in der Literatur vor allem auf die BRD (Maull 1990/91; Maull 1992; Kirste/Maull 1997; Szabo 2001), aber auch auf Japan bezogen (Maull 1990/91; Funabashi 1991, 1994; Hughes 1999).

1.1. Ursprünge des Konzeptes

Der Begriff der Zivilmacht basiert auf den Untersuchungen des Soziologen Norbert Elias zu historischen Zivilisierungsprozessen in den europäischen Gesellschaften des Mittelalters und der beginnenden Moderne (Elias 1976). Elias stellte
25 fest, dass gewaltsame Formen der Konfliktaustragung im Verlauf der Entstehung moderner Gesellschaften durch die Herausbildung des staatlichen Gewaltmonopols, durch Institutionalisierung alternativer Formen der Konfliktaustragung und

durch die Verinnerlichung des Gewaltverbotes zunehmend eingehegt und zurück gedrängt wurden. Dies erlaubte die Entfaltung der Entwicklungspotenziale gesellschaftlicher Arbeitsteilung, die auf Berechenbarkeit und Gewaltfreiheit sozialer Beziehungen angewiesen ist.

- 5 Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für gesellschaftliche Zusammenhänge jenseits des Nationalstaates, und es liegt nahe, derartige Zivilisierungsprozesse in regionalen und globalen Zusammenhängen jenseits des Nationalstaates insbesondere im Kontext der jüngsten Entwicklungen einer dramatischen (wenngleich unausgewogenen) Verdichtung internationaler Verflechtungen zu vermuten
- 10 (Albert/Brock/Wolf 2000). Zugleich lassen sich die empirischen, wertfreien Beobachtungen Elias' auch normativ wenden. Insbesondere Dieter Senghaas hat das Zivilisierungskonzept von Elias in diesem Sinne normativ gewendet (Senghaas 1997). Das von ihm entwickelte „zivilisatorische Hexagon“ beschreibt programmatisch die Elemente eines „mehrfachen Komplexprogramms“ zur Gestaltung
- 15 eines „positiven Friedens“ (J.Galtung).

Die sechs interdependenten Zieldimensionen des „mehrstufigen Komplexprogramms“ Zivilisierung umfassen

- die Entprivatisierung von Gewalt,
- die Kontrolle des Gewaltmonopols und die Herausbildung von

20 Rechtsstaatlichkeit,

- die Schaffung von Interdependenzen und Affektkontrolle,
- Formen demokratischer Beteiligung,
- soziale Gerechtigkeit und eine
- konstruktive politische Konfliktkultur (Senghaas 1997: 20ff).

- 25 Das Rollenkonzept der Zivilmacht beschreibt nun eine außenpolitische Grundorientierung, die auf die Zivilisierung der Politik insgesamt und der internationalen Beziehungen im Besonderen abzielt. Zivilmächte sind demnach Staaten, die sich dem Ziel einer Zivilisierung der Politik verpflichtet fühlen und dementsprechend handeln. Der Begriff „Macht“ beschreibt in diesem Zusammenhang a) **Akteure**,
- 30 nämlich Staaten, mit b) einem **Gestaltungsanspruch**, also der Bereitschaft, die eigenen Ziele notfalls auch gegen Widerstand durchzusetzen und c) bestimmte Formen der Durchsetzung, also **spezifische Strategien und Instrumente** der Außenpolitik (Mauß 1990/91). Xxx Fettschrift???

Das Rollenkonzept der Zivilmacht fand in die Außenpolitik der Bundesrepublik in den '90er Jahren in doppelter Hinsicht Eingang: Als empirisch-analytisches Konzept zur wissenschaftlichen Beschreibung und Erklärung der Außenpolitik der Bundesrepublik und als normative Orientierungsvorgabe.

5 **1.2. Die analytische Dimension**

Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Analyse der bundesdeutschen Außenpolitik mit Hilfe des Rollenkonzepts der Zivilmacht ist die empirische Erhebung des außenpolitischen Selbstverständnisses der Entscheidungsträger, der Eliten und der Bevölkerung auf der Grundlage einer Auswertung von außenpolitischen Grundsatz-Dokumenten und Reden, Interviews und Umfragedaten. Dieser empirische Befund lässt sich anhand eines idealtypisch konzipierten Zivilmachten-Rollenkonzepts zuordnen und bewerten (inwieweit entspricht das empirische Rollenkonzept den idealtypischen Anforderungen?).

Diese Herangehensweise an die Analyse deutscher Außenpolitik weist offensichtliche Ähnlichkeiten mit dem analytischen Konzept der außenpolitischen Kultur eines Staates als Erklärungsansatz zum Verständnis von Außenpolitik auf yyy Querverweis Risse ????. Allerdings ist der Fokus im letzteren Falle zugleich breiter und enger: Er ist breiter, weil er auf Einstellungen und Orientierungen in der Bevölkerung insgesamt abhebt; er ist aber auch enger, weil er die Erwartungen anderer Akteure an die Außenpolitik Deutschlands sowie die spezifischen Gegebenheiten außenpolitischer Entscheidungssituationen nicht berücksichtigt. Der Rollenkonzept-Ansatz vermag demgegenüber sowohl die Erwartungen anderer Akteure (*alter part* des Rollenkonzeptes) wie auch spezifische Entscheidungsbedingungen (etwa in Form außenpolitischer Konzepte für bestimmte Politikbereiche oder bestimmte Entscheidungssituationen) systematisch zu berücksichtigen. Der Ansatz ist meta-theoretisch als konstruktivistisch einzuschätzen, weil er Außenpolitik als Ergebnis sozialer Konstrukte der Wirklichkeit begreift (Kirste/Maull 1996); zugleich ist er jedoch offen für realistische, liberale oder institutionalistische Erklärungsansätze, soweit diese in das jeweilige außenpolitische Rollenkonzept Eingang finden. Konstitutiv für diesen Ansatz ist allerdings die systematische Einbeziehung von Ideen und Wertvorstellungen: Rollenkonzepte werden auch in diesem Zusammenhang verstanden als soziale Konstrukte, in denen sich Annahmen

über die Wirklichkeit (Sein) mit Vorgaben über angemessenes Verhalten (Sollen) verbinden.

1.3. Die normativ-politische Dimension

Mit dem Vollzug der Vereinigung Deutschlands 1990 und dem Zusammenbruch
5 des Ost-West-Gegensatzes entstand für die deutsche Außenpolitik ganz offen-
sichtlich eine neue Lage yyy Querverweis Weidenfeld, Link???. Die dadurch aus-
gelöste Debatte um die Neubestimmung der außenpolitischen Identität Deutsch-
lands wurde sowohl in der Politikwissenschaft wie in der Politik selbst geführt
(Hellmann 1997); dabei spielte das Rollenkonzept der Zivilmacht als normative
10 Orientierung ein wichtige Rolle (Maull 1992; Volmer 1998).

II. Deutschland als Zivilmacht: Bis zur Vereinigung

In der deutschen Außenpolitik spielte das Zivilmachts-Konzept vor 1989 weder in
der wissenschaftlichen Analyse noch in der politischen Diskussion um die Aus-
richtung der deutschen Außenpolitik eine Rolle. Der Begriff wurde ursprünglich
15 Anfang der '70er Jahre von François Duchêne für die Rolle der Europäischen
Gemeinschaft in der Weltpolitik geprägt (Duchêne 1973) und erstmals 1989 auf
die deutsche Außenpolitik bezogen (Maull 1990: 182f). Dies bedeutet allerdings
keineswegs, dass die mit dem Begriff gekennzeichneten Orientierungen der bun-
desdeutschen Außenpolitik nicht schon seit längerer Zeit bestanden hätten. Fak-
20 tisch befand sich die BRD von Anfang an auf dem Weg zur Zivilmacht – als Er-
gebnis unabweisbarer außenpolitischer Handlungszwänge, aber auch aufgrund der
freiwilligen Neuorientierung der außenpolitischen Entscheidungsträger und insbe-
sondere Konrad Adenauers, der die deutsche Außenpolitik wie kein anderer füh-
render Politiker der Nachkriegszeit prägte (Bierling 1999; Hanrieder 1989; Haf-
25 tendorn 2001).

2.1. Die Grundlagen der Zivilmachtsorientierung

Die Grundlagen der Zivilmachtsorientierung der BRD nach 1949 finden sich

- in den Gegebenheiten des Ost-West-Gegensatzes und der deutschen Teilung,
 - in politischen Vorgaben der westlichen Alliierten, und
- 30

- in der Entschlossenheit der deutschen Nachkriegselite, mit der Vergangenheit des Nationalsozialismus zu brechen und grundlegend neue Wege der Politik zu beschreiten (Winkler 2000:142ff yyy Querverweis Schwelling).

5 Nach der Gründung der Bundesrepublik aus den drei westlichen Besatzungszonen 1949 war das wichtigste Ziel der Außenpolitik zunächst die Ablösung des Besatzungsstatuts und die Wiederherstellung voller staatlicher Souveränität. Dies setzte das Vertrauen insbesondere der westlichen Alliierten Deutschlands voraus. Um dieses Vertrauen zu gewinnen, setzte die neue deutsche Außenpolitik unter Konrad Adenauer auf die konsequente Eingliederung der BRD in westeuropäische und atlantische Institutionen und den Verzicht auf Souveränität nicht zuletzt im Bereich der Sicherheitspolitik: Die militärische Sicherheit der BRD sollte nicht national, sondern multinational gewährleistet werden, um eine nationale Wiederaufrüstung Deutschlands und damit auch eine erneute Gefährdung der europäischen

10 Stabilität zu verhindern. Die wichtigsten Schritte zur Umsetzung dieser Orientierungen waren der Beitritt der Bundesrepublik zu den Europäischen Gemeinschaften (Montanunion seit 1951, EWG seit 1956) und zur NATO (1955), die Wiederbewaffnung unter den Vorzeichen der Integration der Bundeswehr in das westliche Bündnis (1956) und der Verzicht auf Massenvernichtungswaffen (1955 im

15 Rahmen des WEU-Beitritts der Bundesrepublik und 1969/1974 im Kontext des Atomwaffen-Sperrvertrages) sowie schließlich die Einleitung einer eigenständigen Ost- und Entspannungspolitik ab 1969 (Bierling 1999; Hanrieder 1989; Hafendorn 2001). ???

2.2. Die Ausprägung der Zivilmächtsorientierung vor 1989

25 Anfang der '70er Jahre war das neue außenpolitische Rollenkonzept der Bundesrepublik bereits weitgehend entfaltet und zugleich auch schon in hohem Maße verinnerlicht (Schweigler 1985). Der empirische Befund ergibt im Einzelnen folgendes Bild über die wesentlichen Grundorientierungen der deutschen Außenpolitik in diesem Zeitraum bis hin zur Vereinigung (Maull 2001):

- Ablehnung der Politik des Nationalsozialismus in allen Aspekten und das Bekenntnis zur außenpolitischen Bewältigung der deutschen Vergangenheit yyy Querverweis Schwelling,

- Westwendung und Westbindung Deutschlands und die Verankerung der Bundesrepublik in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien,
 - Ausrichtung der Außenpolitik auf normative Grundprinzipien der westlichen Demokratien,
 - 5 • Überwindung des Nationalismus durch Integration und Souveränitätsverzicht,
 - Streben nach Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der deutschen Außenpolitik gegenüber seinen Partnern,
 - Skepsis gegenüber militärischer Macht und militärischen Mitteln der Außenpolitik,
 - 10 • Orientierung auf wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Wohlstand statt territorialer Expansion, Machtgewinn und Großmachtstatus als gesamtgesellschaftliche Zielvorgaben yyy Querverweis Staack, und
 - Offenhalten der deutschen Frage für eine Wiedervereinigung.
- Diese Grundorientierungen des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Bundesrepublik fanden ihren Niederschlag in spezifischen normativen Vorgaben des Grundgesetzes yyy Querverweis Wolfrum (wie das Verbot des Angriffskriegs, die Verpflichtung auf die europäische Integration und Systeme kollektiver Sicherheit und die Orientierung der deutschen Außenpolitik am Völkerrecht yyy Querverweis Janning, Knapp). Sie wurden ergänzt durch spezifische, zivil-
- 15 machts-typische Verfahrensregeln (etwa die Präferenz für multilaterale, institutionalisierte und verrechtlichte Problemlösungen, für Verhandlungen und Kompromisse sowie notfalls wirtschaftliche Sanktionen statt militärischer Zwangsmaßnahmen, und für vermittelnde Politiken des „Sowohl – als – Auch“ (also: enge Zusammenarbeit mit den USA *und* Frankreich, Engagement
- 20 für die Europäische Integration *und* die NATO, Abschreckung *und* Entspannung). Hinzu kam eine von Bonn sorgsam gepflegte außenpolitische „Kultur der Zurückhaltung“.

III. Deutschland als Zivilmacht: Nach der Vereinigung

- 30 Die Vereinigung Deutschlands 1989/90 stellte die Krönung der außenpolitischen Erfolgsbilanz der Zivilmacht Bundesrepublik dar: Mit ihr konnte die BRD auch ihr letztes offenes außenpolitisches Ziel verwirklichen. Die Ausgestaltung der Vereinigung in ihren außenpolitischen Dimensionen yyy Querverweis Weidenfeld

war weitgehend das Werk der bundesdeutschen und der amerikanischen Diplomatie, die die Chancen der Neuorientierung der sowjetischen Politik unter Mikhail Gorbatschow in enger Abstimmung entschlossen und umsichtigen nutzten (Zelikov/Rice 1997; Weidenfeld 1998).

- 5 Wesentlich für die erfolgreiche Umsetzung der Vereinigung und ihre gelungene Einbettung in ein neues Europa waren dabei der Vertrauensvorschuss, den sich die bundesdeutsche Außenpolitik durch ihre konsequente Zivilmachtsorientierung bis 1989 erworben hatte, und die Bereitschaft Bonns, die Vereinigung – wie bereits
- 10 durch freiwillige Selbstbeschränkungen und Selbstbindungen in eine gesamteuropäische Ordnung einzubetten. So bekräftigte Bonn mehrfach sein grundsätzliches Bekenntnis zum Gewaltverzicht und die Anerkennung des territorialen Status Quo in Europa. Deutschland blieb auch weiterhin eingebunden in die westlichen Institutionen, insbesondere in die Europäische Gemeinschaft und die NATO, und es
- 15 zeigte sich bereit, diese Einbindung durch die Fortentwicklung der europäischen Integration, insbesondere durch die Aufgabe der D-Mark im Rahmen der Europäischen Währungsunion, weiter zu vertiefen. Hinzu kam die Bekräftigung des Verzichtes auf Massenvernichtungswaffen und die Selbstbeschränkung der konventionellen militärischen Stärke der Bundeswehr sowie die Beibehaltung ihrer Integration in Bündnisstrukturen yyy Querverweis Weidenfeld, Hellmann, Varwick???.
- 20 Damit waren völkerrechtlich wie institutionell wesentliche Voraussetzungen für außenpolitische Kontinuität geschaffen. Dennoch bestanden nach 1990 in Deutschland selbst wie auch im Ausland erhebliche Zweifel daran, ob die „Berliner Republik“ den außenpolitischen Grundorientierungen der alten Bundesrepublik
- 25 bloß treu bleiben werde. Viele Beobachter erhofften oder befürchteten (je nach Perspektive) eine „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik im Sinne einer Abkehr von Westintegration und Souveränitätsverzicht zugunsten nationaler Interessenpolitik (Hellmann 1997). Diese Stimmen prophezeiten unter anderem, Deutschland werde erneut die Vorherrschaft in Europa anstreben und in diesem
- 30 Zusammenhang auch seinen Verzicht auf Kernwaffen (als dem Statussymbol der Großmächte und einer wesentlichen Voraussetzung autonomer nationaler Verteidigungsfähigkeit) revidieren (Mearsheimer 1990; Waltz 1993; Jeffery und Paterson 2001)

3.1. Die christlich-liberale Koalition: Kontinuität und Wandel

Diese Erwartungen bzw. Befürchtungen erwiesen sich dann in der Praxis allerdings als unbegründet. Die deutsche Außenpolitik blieb nicht nur in ihrer Rhetorik, sondern auch in ihrem Verhalten den Grundorientierungen der Zivilmacht treu:

- In der Europäischen Integration steuerte die christlich-liberale Koalition unter Kohl/Genscher bzw. Kohl/Kinkel (gegen erheblichen innenpolitischen Widerstand und ungünstige äußere Einflüsse wie die Krise des Europäischen Währungssystems von 1992/3) einen entschlossenen Kurs der Vertiefung durch die fristgerechte Realisierung der Währungsunion yyy Querverweis Rode. Die deutsche Politik versuchte sogar, diese Vertiefung durch den Übergang zu einer Politischen Union weiter voranzutreiben, scheiterte aber mit ihrer Junktimpolitik zwischen Währungsunion und Politischer Union (Bulmer et al. 2000).
- Auch innerhalb der NATO setzte die deutsche Außenpolitik auf eine konsequente Fortführung der alten Integrationslogik unter neuen Vorzeichen. Hierzu gehörte insbesondere die Neugestaltung der integrierten Militärstruktur unter den veränderten Vorzeichen des Endes der Ost-West-Konfrontation (Duffield 1994; Longhurst 2000). Yyy Querverweis Warwick BW, NATO
- Die Stabilisierung einer gesamteuropäischen Friedensordnung sowie die Verregelung und Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa betrieb die deutsche Diplomatie durch eine geschickt austarierte Mischung aus Erweiterungs- und Kooperationsinitiativen yyy Querverweis Roloff. So setzte sich die deutsche Diplomatie früh für eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um die drei mittelosteuropäischen Länder Polen, Ungarn und Tschechoslowakei (bzw. Tschechien) sowie für die Aufnahme dieser Länder in die NATO ein (Tewes 2002). Zugleich bemühte sich Deutschland jedoch um eine enge Anbindung Russlands an die westlichen Institutionen und die Intensivierung der kooperativen Sicherheitspolitik mit Moskau, nicht zuletzt auch seitens der NATO.
- Wenngleich der Schwerpunkt der deutschen Diplomatie in der Phase 1990 bis 1998 eindeutig in Europa lag, wurde die Kontinuität der Zivilmachts-

orientierung doch auch in globalen Zusammenhängen immer wieder deutlich. So trug die deutsche Diplomatie durch ihre Vermittlung zwischen den USA und Frankreich zum erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde bei. Dies ermöglichte die Etablierung der Welthandelsorganisation WTO und damit wichtige Fortschritte bei der Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Handelsbeziehungen (yyy Querverweis Lütten/5 Stahl). Auch in der Menschenrechtspolitik yyy Querverweis Heinz erwies sich die deutsche Außenpolitik nach 1990 im Wesentlichen als zivilmachtsorientiert. Bedeutsam war in diesem Zusammenhang insbesondere das konsequente Eintreten für eine internationale Strafgerichtsbarkeit (Pfeil 2000). 10

Grundlegend neue Entwicklungen waren in der deutschen Außenpolitik seit 1990 zunächst eigentlich nur in zwei Bereichen zu verzeichnen: In der Politik gegenüber der Krise und dem gewaltsamen Zerfall der „Föderativen Sozialistischen Republik Jugoslawien“ (Mauß 1995/6; Mauß 2000 yyy Querverweis Calic) sowie 15 in der Bereitschaft zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündniskontextes der kollektiven Selbstverteidigung (Philippi 1996). Allerdings zeigte sich auch in diesen beiden Politikbereichen, die oft als Paradebeispiele für eine „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik zitiert wurden, bei genauerem 20 Hinsehen eher eine Bestätigung der Zivilmachtsorientierung als ihre Revision. In ihrer Politik gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien ließ sich die deutsche Politik vor allem von dem Bestreben leiten, Gewaltanwendung und massive Menschenrechtsverletzungen zu verhindern bzw. einzudämmen. Dabei übte Bonn zwar zeitweilig massiven Druck auf seine Partner aus („assertiveness“), um so eine 25 gemeinsame europäische Anerkennung Kroatiens und Sloweniens durchzusetzen, es stellte damit aber den Grundsatz des Multilateralismus niemals ernsthaft in Frage und handelte lediglich beim Vollzug der gemeinsam beschlossenen Anerkennung unilateral (Mauß 1995/6; Mauß 2000; Philippi 1996).

Bereits im Golfkrieg 1991 war die Bundesrepublik von ihren Verbündeten kritisiert worden, weil sie sich einer Beteiligung an den Militäroperationen entzog. 30 Die deutsche Sicherheitspolitik unternahm deshalb unter Verteidigungsminister Rühle ab 1992 (Beteiligung an der UN-Mission in Kambodscha) eine schrittweise Ausweitung deutscher Beiträge zur internationalen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung.

Diese Neuorientierung der deutschen Militärpolitik yyy Hellmann war 1995 im wesentlichen 1995 abgeschlossen, als sich Tornado-Kampfflugzeuge der Bundeswehr an den NATO-Kampfeinsätzen gegen die serbischen Positionen in Bosnien beteiligten (Philippi 1996). Bereits 1994 hatte das Bundesverfassungsgericht die politische Auseinandersetzung um die Verfassungskonformität von Bundeswehr-Einsätzen in UN-Friedensmissionen und multilateralen Kampfeinsätzen zugunsten breiter Beteiligungsmöglichkeiten unter der Voraussetzung beendet, dass ein entsprechendes Mandat des Bundestages vorliege yyy Wolfrum. Allerdings entsprang dieser Politikwechsel keineswegs dem Bestreben, nationale Handlungsspielräume auszuweiten, sondern der Einsicht, dass sich wesentliche Ziele der deutschen Zivilmächts-Konzeption unter den Bedingungen im ehemaligen Jugoslawien nicht ohne den Einsatz kollektiver militärischer Zwangsmaßnahmen durchsetzen ließen (Maull 2000).

Insgesamt lässt sich daher für die deutsche Außenpolitik unter der christlich-liberalen Koalition bis 1998 auch weiterhin von einem ausgeprägt zivilmächtsorientierten Rollenkonzept und einem entsprechenden Rollenverhalten sprechen. Dieses Rollenkonzept wurde dabei aber veränderten außenpolitischen Gegebenheiten angepasst und dementsprechend modifiziert (Harnisch/Maull 2001).

3.2. Die rot-grüne Koalition: Kontinuität und Wandel

Auch unter der rot-grünen Koalition unter Kanzler Gerhard Schröder und seinem Vizekanzler und Außenminister Joschka Fischer blieb die deutsche Außenpolitik den Zivilmächts-Orientierungen und somit der Kontinuität der außenpolitischen Traditionen im Wesentlichen treu. Allerdings begann die Ära der rot-grünen Außenpolitik zunächst mit einem scheinbar dramatischen Kontinuitätsbruch: Die neue Koalition sah sich schon vor Amtsantritt veranlasst, einer Beteiligung der Bundeswehr an einem NATO-Kampfeinsatz im Zusammenhang mit den eskalierenden Kampfhandlungen und ethnischen Säuberungen Serbiens in Kosovo zuzustimmen. Nach dem Scheitern diplomatischer Vermittlungsbemühungen kam es dann im Frühjahr 1999 - ohne ausdrückliche Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates, aber mit seiner stillschweigenden Duldung – zum NATO-Luftkrieg gegen Serbien. Die Bundeswehr beteiligte sich an den Angriffen mit vier Tornado-Kampfflugzeugen zur Niederhaltung der jugoslawischen Luftabwehr und kam damit zwar nicht zum ersten Mal seit 1955, aber zum ersten Male

in größerem Umfang in Kampfhandlungen zum Einsatz. Die Motive hinter dieser Entscheidung der neuen Regierung waren zudem mit dem Zivilmächtskonzept kompatibel und stellten insofern keine grundsätzliche Kurskorrektur, sondern lediglich eine Modifikation des alten außenpolitischen Rollenkonzeptes im Lichte neuer Gegebenheiten dar: Maßgeblich war das Bestreben, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit gegenüber den Partnern zu demonstrieren und eine erneute Welle der ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien zu verhindern (Maull 2000; Jeffery/Paterson 2001: 202ff). Dies zeigte sich nicht zuletzt an den energischen – und erfolgreichen – Bemühungen der deutschen Diplomatie um eine politische Beilegung des Konfliktes im Rahmen der Vereinten Nationen (Krause 2000 yyy Knapp???)

Stellte die Beteiligung der Bundeswehr an den NATO-Kampfeinsätzen in Kosovo also faktisch eine Fortführung der außenpolitischen Kontinuitätslinien unter veränderten Vorzeichen (und damit in neuen Formen) dar, so versuchte die rot-grüne Außenpolitik in anderen Bereichen zunächst, neue Akzente zu setzen – wenngleich sie dabei stets betonte, dass die grundlegenden Linien deutscher Außenpolitik nicht korrigiert, sondern nur fortgeschrieben werden sollten. Diese neuen Akzente fanden sich etwa in der deutschen Europapolitik, in der Sicherheitspolitik (Stichworte: Bundeswehr-Reform, Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, Stärkung der Konfliktprävention und des „Gewaltmonopols“ des Sicherheitsrates) und in der Entwicklungspolitik (Maull 2002 yyy Nuscheler).

In fast allen Fragen, in denen die rot-grüne Außenpolitik zunächst versuchte, neue Wege zu beschreiten, sah sie sich allerdings rasch mit Sachzwängen und Reaktionen konfrontiert, die zu einer schrittweisen Rückführung der Neuansätze auf die Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik bis in die Details führten. Diese zeigte sich in der Vertiefung der Europäischen Integration (so etwa in den finanziellen Vereinbarungen der Agenda 2000) (Jeffery/Paterson 2001: 199ff); oder bei den Bemühungen der rot-grünen Außenpolitik um eine Reform der europäischen Institutionen (Lippert 2003), aber auch bei der Politik mit Blick auf die Erweiterung der EU yyy Dauderstädt, in der Russland-Politik yyy Stent, der Ostasienpolitik, der Menschenrechtspolitik, in den deutsch-französischen yyy Guerot sowie den deutsch-amerikanischen Beziehungen yyy Szabo und nicht zuletzt auch in der außenpolitischen Aufarbeitung der deutschen Vergangenheit, der sich auch die erste Bundesregierung der „Nachgeborenen“ nicht entziehen konnte

(Maull/Harnisch/Grund 2003). Selbst in der Sicherheitspolitik und insbesondere bei der Bundeswehr-Reform und der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik yyy Wagner, vielleicht dem außenpolitischen Bereich mit den gewichtigsten neuen Akzenten, blieb die Politik im Ergebnis kontinuierlich bestimmt (Maull 2002). So reduzierte sich das „Neue“ an der rot-grünen Außenpolitik im Verlauf der ersten Amtszeit auf die Fortschreibung und Anpassung bekannter und bewährter Orientierungen und Ausrichtungen unter veränderten inneren und äußeren Gegebenheiten und auf einen in seiner politischen Bedeutung schwer fassbaren „neuen außenpolitischen Stil“.

10 **IV. Kontinuität oder krisenhafter Umbruch?**

4.1. Innenpolitische Verankerung und außenpolitische Erfolge des Zivilmachtiskonzeptes

Die bemerkenswerte Kontinuität der deutschen Außenpolitik über innenpolitische Machtwechsel und weltpolitische Umbrüche hinweg erklärte sich zum einen aus dem hohen Ausmaß an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interdependenzen und institutioneller Einbindungen der deutschen Außenpolitik in ein dichtes Gewebe regionaler und internationaler Zusammenhänge in europäischen, transatlantischen und globalen Kontexten. Zum anderen war das außenpolitische Rollenkonzept der alten Bundesrepublik inzwischen in den außenpolitischen Eliten wie auch in der Bevölkerung 1989 längst tief verwurzelt, und es entsprach auch unter den veränderten Rahmenbedingungen nach 1990 sowohl dem Selbstverständnis, der Identität yyy Risse des „neuen“ Deutschlands (die ja im wesentlichen die alte geblieben war) wie auch den außenpolitischen Anforderungen der neuen Lage. Diese Verankerung des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Zivilmacht in der 25 außenpolitischen Kultur der Bundesrepublik und damit im Bewusstsein von Eliten und Bevölkerung entsprang zum einen den normativen Vorgaben des Grundgesetzes zur Außenpolitik (Link 1987, Bierling 1999) und völkerrechtlichen und institutionellen Selbstbindungen, die sich die alte Bundesrepublik in vielfältiger Weise selbst auferlegt hat (Haftendorn 2001). Zum anderen konnte sich das Rollenkonzept über Sozialisierungsprozesse der außenpolitischen Eliten und dann der Bevölkerung wohl nicht zuletzt deshalb so eindeutig durchsetzen, weil es sich als 30 überaus erfolgreich erwiesen hatte.

Wie Meinungsumfragen und Untersuchungen zu den außenpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung immer wieder zeigen (Rattinger 1995, Noelle-Neumann 2000 yyy Rattinger), blieb dieser Grundkonsens insgesamt auch über die Vereinigung hinaus ausgeprägt stabil, wenngleich dies gewichtige Modifikationen in einzelnen Aspekten – etwa in der Frage von Auslandseinsätzen der Bundeswehr – nicht ausschloss (Maull 2001). Diese vollzogen sich allerdings bezeichnenderweise als Lernprozesse über längere Zeiträume hinweg. Auch dies spiegelte die solide Verankerung des außenpolitischen Rollenkonzeptes der Zivilmacht.

10 **4.2. Das Krisenjahr 2003: Bruch mit dem Zivilmächts-Konzept?**

Die Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik im Gefolge der Terroranschläge des 11. Septembers 2001 mit der Konsequenz, dass Washington seit November 2001 systematisch auf einen militärisch erzwungenen Regimewechsel im Irak hinarbeitete, bedeutete für die deutsche Außenpolitik eine schwierige Herausforderung: Sie sah sich nunmehr konfrontiert mit Erwartungen und Anforderungen eines ihrer engsten Verbündeten, die sich mit den normativen Grundorientierungen des Zivilmächts-Konzeptes nicht mehr vereinbaren ließen (Rudolf 2005). Diese amerikanische Politik – und die Reaktionen der europäischen Verbündeten darauf – führten schließlich 2002/2003 über den Krieg in Irak zu einer schweren Krise im deutsch – amerikanischen Verhältnis yyy Szabo, in der NATO und in der Europäischen Union.

In dieser Krise agierte Berlin in einer Weise, die zentralen Elementen der Zivilmächts-Konzeptes widersprach. So verfügte Berlin über kein tragfähiges Konzept, wie der Autorität des UN-Sicherheitsrates gegenüber den systematischen Verstößen des Irak Geltung verschafft werden konnte, und auf dem Höhepunkt der Krise verweigerte sich die Bundesregierung explizit Zwangsmaßnahmen gegen den Irak selbst für den Fall, dass diese durch eine UN-Sicherheitsratsresolution legitimiert würden – eine eindeutig unilateralistische Politik, die Deutschland in Gegensatz nicht nur zu den USA, sondern auch zu vielen seiner europäischen Partner brachte (Szabo 2004 yyy Knapp ???).

Das Verhalten der deutschen Außenpolitik in dieser Krise entsprang freilich in vieler Hinsicht einer amerikanischen Politik, der sich Deutschland als Zivilmacht nicht anschließen konnte. Insofern lässt sich argumentieren, dass auch das Verhal-

ten der deutschen Außenpolitik in dieser Krise als Beleg für außenpolitische Kontinuität im Sinne des Zivilmächtskonzeptes gelten konnte (Rudolf 2005); unilateralistische Abweichungen von diesem Konzept wären aus dieser Sicht situativ bedingte Ausnahmen, einmalige Entgleisungen also, die die Gültigkeit des Zivilmächtskonzeptes nicht grundsätzlich in Frage stellen.

V. Zukunftsperspektiven des Zivilmächts-Konzeptes für die deutsche Außenpolitik

Vieles spricht in der Tat für diese Bewertung, zumal die deutsche Außenpolitik auch diesmal (wie schon 1991 im ehemaligen Jugoslawien) die negativen Auswirkungen eines Abrückens von ihren traditionellen Orientierungen zu spüren bekam und sich dem entsprechend veranlasst sah, auf Kontinuitätskurs zurückzuschwenken. Andererseits zeigte diese Episode, die in ihren Folgen derzeit (2005) noch nicht abschließend zu bewerten ist, doch auch, dass Veränderungen der außenpolitischen Orientierung Deutschlands nicht völlig auszuschließen, ja in mancher Hinsicht auch schon deutlich erkennbar sind..

5.1. Der innenpolitische Kontext

Welche innenpolitischen Veränderungen könnten die Zivilmächts-Orientierung Deutschlands in Frage stellen? Elitenwandel wohl kaum, wie die Erfahrungen des Machtwechsels von 1998 zeigten. Eher schon denkbar sind grundlegende Einstellungsveränderungen in der politischen Klasse oder auch in der Bevölkerung im Blick auf die anspruchsvollen normativen Grundlagen dieses Rollenkonzeptes und die damit verbundenen Kosten und Lasten (denen freilich unter dem Strich erhebliche größere, wenngleich oft diffuse Gewinne gegenüberstehen). Anzeichen hierfür gibt es seit Längerem im nachlassenden Engagement der deutschen Außenpolitik - sieht man einmal von den Krisensituationen des ersten Halbjahres 1999 in Kosovo sowie des Jahres 2003 und einigen wenigen Ausnahmen wie dem deutschen Einsatz für eine europäische Verfassung oder für einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat ab, stellte sich diese Politik seit Mitte der '90er Jahre im wesentlichen mehr als „verwaltend“ denn als „gestaltend“ dar. Hinzu kam die wachsende Neigung, Außenpolitik für spezifische innenpolitische Interessen (etwa diejenigen der Bundesländer oder bestimmter Industrien wie die der Automobilbran-

che), aber auch für partei-, wahl- und koalitionstaktische Ziele zu instrumentalisieren, wie dies insbesondere bei den Bundestagswahlen 2002 der Fall war, als die Koalitionsregierung aus SPD und Grünen ihren erfolgreichen Wahlkampf vor allem mit der Opposition gegen den Irak-Krieg führten.

- 5 In eine ähnliche Richtung könnten Veränderungen im Politikprozess wirken, die sich auch in der Außenpolitik verstärkt abzeichnen. Damit ist zum einen die wachsende Bedeutung der medialen Aufbereitung und Präsentation von Politik yyy Sarcinelli/Menzel gemeint, die symbolische Politik und Politik als Inszenierung zu Lasten der Substanz der Politik stark macht bzw., umgekehrt, die Substanz der Außenpolitik aushöhlt oder doch auszuhöhlen droht. Zum anderen be-
10 trifft dies die Qualität der außenpolitischen Entscheidungsträger. Zu denken ist hier etwa an die Tatsache, dass die Spezialisierung auf Außenpolitik unter jüngeren Abgeordneten immer weniger populär ist, weil sie die politische Karriere eher behindert als befördert.
- 15 Ein dritter Aspekt betrifft die materiellen Grundlagen der deutschen Außenpolitik, die durch die anhaltenden wirtschaftlichen Belastungen der Vereinigung und einen generellen Verlust an Dynamik und Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft negativ betroffen werden (Hellmann/Wolf 2004). Dies zeigt sich am offensichtlichsten an den Haushaltsansätzen des außenpolitischen Sektors,
20 aber auch daran, dass Deutschland längst nicht mehr im selben Maße wie noch in den 1990er Jahren in der Lage ist, sein europäisches „Milieu“ im eigenen Sinne zu gestalten (Bulmer/Jeffery/Paterson 2000). Dies könnte sowohl für die Fähigkeit Deutschlands wie auch für seine Bereitschaft Konsequenzen haben, sich auch weiterhin am außenpolitischen Rollenkonzept der Zivilmacht zu orientieren.

25 **5.2. Der außenpolitische Kontext**

- Außenpolitisch ist die Bundesrepublik als Zivilmacht vor allem auf Partner und auf einen zivilmachts-kompatiblen internationalen Kontext angewiesen. Dies heißt: Die deutsche Außenpolitik braucht – insbesondere in Paris und in Washing-
30 ton – Gegenüber, die das außenpolitische Rollenkonzept Deutschlands akzeptieren und unterstützen, ja, sich selbst zumindest gewisse Elemente dieses Rollenkonzeptes zu Eigen machen. Für die USA trifft dies seit 2002 aber nicht mehr eindeutig zu, auch wenn sich die amerikanische Außenpolitik in der zweiten Amtszeit von Präsident G. W. Bush wieder stärker auf multilaterale Kooperation

zu orientieren schien. Ebenso bedarf das Rollenkonzept der Zivilmacht eines internationalen Umfeldes, das durch intensive Verregelung, Verrechtlichung und Institutionalisierung für das Agieren von Zivilmächten günstige Voraussetzungen bietet.

5

Weiterführende Literatur:

Bierling, Stefan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Normen, Akteure, Entscheidungen, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag 1999.

10 (=Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft). Solide Einführung in die Thematik der deutschen Außenpolitik, gute Überblicksdarstellung, kein spezifischer Zivilmächtsbezug.

Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E.: Germany's European Diplomacy, Shaping the Regional Milieu, Manchester: Manchester University Press 2000. Standardwerk auf durchgehend hohem Niveau, verfasst von einem bewährten Team von britischen Deutschland-Experten.

15

Hanrieder, Wolfram F.: Germany, America, Europe, Forty Years of German Foreign Policy, Newhaven, Ct: Yale University Press 1989. (Deutsch in einer erweiterten Ausgabe als: Deutschland, Amerika, Europa, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1949 bis 1994, Paderborn: Schöningh 1995)

20

Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945 - 2000, Stuttgart/München: DVA 2001. Beides Standardwerke auf hohem Niveau, kein spezifischer Zivilmächtsbezug.

25

Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W.(eds): Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester: Manchester University Press 2001. Umfassende Darstellung des Ansatzes und Analyse der deutschen Außenpolitik in den 1990er Jahren.

30

Kirste, Knut /Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3:2 (1996), S.283-312. Grundlegende theoretische Darstellung des Zivilmachtsansatzes.

- 5 Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (eds): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik, 1998 - 2003, Baden-Baden: Nomos 2003. Umfassende Analyse der Außenpolitik der ersten rot-grünen Koalition.

- Tewes, Henning: Germany, Civilian Power and the New Europe, Enlarging NATO and the European Union, New York: Palgrave 2002. Gute Darstellung der deutschen Politik im Kontext der Osterweiterung von NATO und EU, basierend auf dem Zivilmachts-Ansatz.
- 10

15 **Sonstige zitierte Literatur:**

- Albert, M./Brock, L./Wolf, K.D. (eds): Civilising World Politics, Society and Community Beyond the State, Lanham, ML et al.: Rowman & Littlefield 2000.

20

Duchêne, François: Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Max Kohnstamm/ Wolfgang Hager (eds), Zivilmacht Europa- Supermacht oder Partner? Frankfurt/M.: Suhrkamp 1973, S.11-35.

25

Duffield, John S.: German Security Policy After Unification: Sources of Continuity and Restraint, in: Contemporary Security Policy, Vol.15 No.3 (Dec.1994), S.170-198.

- 30 Elias, Norbert, Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1976.

- Frenkler, Ulf u.a., Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 1985 – 1995. Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade, Trier 1997, <http://www.uni-trier.de/fb3/politik>.
- 5 Funabashi, Yoichi: Japan and the New World Order, in: Foreign Affairs, Vol.75 No.5 (1991), S.58-74.
- Funabashi, Yoichi (Hrsg.), Japan's International Agenda, New York & London: New York University Press 1994.
- 10 Hellmann, Gunther, Jenseits von "Normalisierung" und "Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/97 (3.Januar 1997), S.24-33.
- 15 Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard: Neuer Spielplan auf der Weltbühne, Deutschlands Auftritt muss abgesagt werden, in: Internationale Politik, Vol. 59 No.8, (August 2004), S. 71-78.
- Hughes, Christopher W.: Japan's Economic Power and Security, Japan and North Korea, London and New York: Routledge 1999.
- 20 Jeffery, Charlie/Paterson, William E.: Germany's Power in Europe, in: Wallace, Helen (ed): Interlocking Dimensions of European Integration, Houndsmill/New York: Palgrave 2001, pp.179-214.
- 25 Krause, Joachim: Deutschland und die Kosovo-Krise, in: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung: Der Kosovo-Konflikt. Ursachen - Akteure - Verlauf, München 2000, S. 395-416.
- 30 Le Prestre, Philippe G. (Hrsg.), Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition, Montreal, Kingston 1997.
- Link, Werner: Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland, Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perzeption des internationalen

- Bedingungsfeldes, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Demokratie und Diktatur, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung 1987, S.400-416.
- 5 Lippert, Barbara: European Politics of the Red-Green Government: Deepening and Widening Continued, in: Reutter, Werner (ed): Germany on the Road to "Normalcy": Policies and Politics of the Red-Green Federal Government, 1998 - 2002, London: Palgrave 2003, S. 235-251.
- 10 Longhurst, Kerry Anne: Strategic Culture: The Key to Understanding German Security Policy? University of Birmingham, Faculty of Social Sciences: PhD. thesis 2000.
- 15 Maull, Hanns W.: Japan, Deutschland und die Zukunft der internationalen Politik, in: Thieß, Jochen/ van Well, Günther (eds), Auf der Suche nach der Gestalt Europas: Festschrift für Wolfgang Wagner, Bonn: Verlag für Internationale Politik 1990.
- 20 Maull, Hanns W.: Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs Vol.69 No.5 (Winter 1990/91), S.91-106.
- Maull, Hanns W.: Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Europa Archiv, Vol. 43 (1992) No. 10, S.269-278.
- 25 Maull, Hanns W.: Allemagne et Japon: deux pays à suivre, in: Politique étrangère, Été 1995, S.477 – 496.
- 30 Maull, Hanns W.: Germany in the Yugoslav Crisis, in: Survival, Vol. 37 No.4 (Winter 1995/96), S.99-130.
- Maull, Hanns W.: Germany and the Use of Force, Still a 'Civilian Power'?, in: Survival, Vol. 42 No. 2 (Summer 2000), S.56-80.

Maull, Hanns W.: Außenpolitische Kultur, in Korte, Karl-Rudolf/Weidenfeld, Werner: Deutschland Trendbuch, Fakten und Orientierungen, Bonn 2001 (= Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe Band 375).

5 Maull, Hanns W.: Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition: Kontinuität und Wandel, in: Wagner, Wolfgang et al. (eds), Die Internationale Politik 1999/2000, München: Oldenbourg 2002 (= Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik).

10 Mearsheimer, John J.: Back to the Future, Instability in Europe after the Cold War, in: International Security Vol. 15 No.1 (1990), S.5-56.

Pfeil, Florian: Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik, 1990 – 1998, Hamburg: Kovac 2000.

15

Philippi, Nina: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt/M. 1996 (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 31, Band 318).

20 Rattinger, Hans/Behnke, Joachim/Holst, Christian: Außenpolitik und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1995.

Rudolf, Peter: The Myth of the "German Way": German Foreign Policy and Transatlantic Relations, in: Survival Vol. 47 No.1 (Spring 2005), S.133-152.

25

Schweigler, Gebhard: Grundlagen der außenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik Deutschland, Rahmenbedingungen, Motive, Einstellungen, Baden-Baden: Nomos 1985.

30 Senghaas, Dieter (ed): Frieden machen, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1997.

Senghaas, Dieter: Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1994.

Staack, Michael : Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System, in: ApuZ, B 12/1998, 13.3.1998, S.14-24.

- 5 Szabo, Stephen F.: Parting Ways, The Crisis in German-American Relations, Washington, DC: Brookings 2004.

Volmer, Ludger: Die Grünen und die Außenpolitik – ein schwieriges Verhältnis, Münster: Westfälisches Dampfboot 1998.

10

Walker, Stephen G. (ed), Role Theory and Foreign Policy Analysis, Durham: Duke University Press 1987.

- 15 Waltz, Kenneth N.: The Emerging Structure of International Politics, in: International Security, Vol.18 No.2 (Fall 1993), S.44-79.

Weidenfeld, Werner: Außenpolitik für die deutsche Einheit, Die Entscheidungsjahre 1989/1990, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1998.

- 20 Winkler, Heinrich August, Der lange Weg nach Westen, Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung, Band II, München: C.H.Beck 2000.

- 25 Zelikov, Philip/Rice, Condoleezza: Germany United and Europe Transformed, A Study in Statecraft, Cambridge, Mass.: Harvard Univerisity Press 1997 (second edition).