

*aus:*  
Hans Arnold, Raimund Krämer (Hrsg.),  
Sicherheit für das größere Europa.  
Politische Optionen im globalen Spannungsfeld.  
„EINE Welt“ Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 14  
Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger 2002, S. 311-331.

Gunther Hellmann

## **Berlin – Paris – Brüssel – Straßburg:**

### **Deutsche Außenpolitik für eine gemeinsame europäische Zukunft**

#### **”Deutsch und europäisch gehören für alle Zukunft zusammen”**

Deutschland nimmt in Europa zwangsläufig einen zentralen Platz ein. Diese Lage veranlaßte schon Thomas Mann, dem Schreckgespenst eines ”deutschen Europa” die Vision eines ”europäischen Deutschland” gegenüberzustellen. Mit der Vereinigung Deutschlands im Jahr 1990 erfuhr das Wortspiel eine Renaissance, denn für beide Versionen gab es in der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts Anknüpfungspunkte.

Die Bundesrepublik hatte sich in den ersten vierzig Jahren ihrer Teilstaatsexistenz zu einem Musterschüler westeuropäischer Integrationsbereitschaft gemausert. Aus der Asche des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust entstand eine stabile Demokratie mit einer prosperierenden sozialen Marktwirtschaft. Im Laufe der Jahrzehnte gelang es, mit allen Nachbarstaaten zumindest einen akzeptablen *modus vivendi*, wenn nicht sogar ein enges, weit über traditionelle zwischenstaatliche Beziehungen hinausreichendes vertrauensvolles Verhältnis auszubilden. Die Bundesrepublik war, wie es im Fachjargon heißt, in einem Maße ”europäisiert”, wie dies für wenige andere westeuropäische Nachbarn galt. Kein anderer Mitgliedsstaat der Europäischen Union hat in der Präambel seiner Verfassung eine so weitgehende Staatszielbestimmung formuliert, wie die Deutschen. Das Grundgesetz beschreibt ein Volk, das ”von dem Willen beseelt (ist), als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen”. Der Verfassungsauftrag und die Erfolgsgeschichte des bundesrepub

likanischen Teilstaats ließen ein "europäisches Deutschland" insofern nicht nur als eine ferne Vision, sondern als eine Errungenschaft erscheinen, deren Sicherung kein allzu schwieriges Unterfangen darstellen sollte.

Mit der Vereinigung zweier "Rationalstaaten" (C. Hacke) zu einem deutschen Nationalstaat zeichneten sich aber auch Perspektiven ab, die den Anschluss an weit unrühmlichere europäische Rollen Deutschlands wachriefen. Ob man sich nun an die erste Deutsche Demokratie (die Weimarer Republik) erinnerte, oder ob die Gespenster des Dritten oder des Zweiten (Kaiser-) Reiches wieder auftauchten – jenseits der Bonner Republik gab es mehr als genug historische Bezugspunkte, die vor dem Hintergrund der machtpolitischen Verschiebungen in der Mitte Europas alte Befürchtungen vor einem "deutschen Europa" wachriefen. Betrachtet man sich mehr als zehn Jahre nach der Vereinigung die politische Landschaft Europas, dann kann man aus einem deutschen Blickwinkel sicherlich unterschiedliche Bilder zeichnen.

Eines dieser Bilder, wie es sich häufig in deutschen Medien oder Fachdiskursen im Hintergrund findet, würde etwa einen Kontinent moderner Nationalstaaten darstellen, die durch ökonomische Verflechtung und die Mitgliedschaft in zahlreichen internationalen Institutionen vielfältig vernetzt, von früheren Abhängigkeiten von außereuropäischen Kräften befreit und insofern "europäischer" geworden sind. Innerhalb Europas lässt sich zwar ein starkes Gefälle von West nach Ost im Hinblick auf sozioökonomischen Wohlstand und politische Stabilität feststellen, aber von den weiter östlich und südöstlich gelegenen Randzonen abgesehen erscheint dieser Kontinent alles in allem stabil und friedlich. Die klassischen Rivalitäten unter den europäischen Großmächten, die die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg kennzeichneten, erscheinen hier genauso überwunden wie die Frage, ob einzelne Mächte herausragen.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren demgegenüber auf einer Einschätzung, die die deutsche Rolle stärker akzentuiert. Sie gehen davon aus, dass in den vergangenen zehn Jahren nicht nur Deutschland, sondern auch Europa merklich "deutscher" geworden ist und dass sich diese Entwicklungen in den kommenden Jahren fortsetzen und möglicherweise sogar beschleunigen könnten. Gewiss, das vereinte Deutschland hat die europäische Identität der alten Bundesrepublik nicht abgelegt. Aber im Vergleich zur alten Bundesrepublik ist das neue Deutschland weniger europäisch bzw. in dem Sinne "deutscher" geworden, als heute die Differenz zwischen Europa und Deutschland stärker betont wird. Dies zeigt sich vor allem in der

Rede von den "nationalen Interessen", die heute "in Europa" – und das bedeutet in erster Linie: gegenüber anderen nationalstaatlichen Akteuren in der Europäischen Union – in anderer Weise durchgesetzt werden sollen als dies früher der Fall war.

Bundeskanzler Schröder hat zwar die populistische Rhetorik der Anfangsmonate seiner Regierungszeit abgelegt. Damals sprach er noch davon, dass sein Vorgänger Helmut Kohl sich "das Wohlwollen unserer Nachbarn mit Nettozahlungen gleichsam erkaufen" wollte (Schröder 1998a: 967) – deutsches Geld, das dann "in Brüssel verbraten" worden sei (Schröder 1998b). Aber die Forderungen, die etwa im Rahmen des SPD-Parteitages im November 2001 für die nächsten Verhandlungen im EU-Rahmen formuliert wurden, weisen auf eine gewachsene Bereitschaft hin, nationale Interessen nicht mehr in dem Maße in ein "europäisches" Gewand zu kleiden, wie dies Willy Brandt noch in der ersten Sitzung des gesamtdeutschen Bundestages im Dezember 1990 als seine Hoffnung für die Zukunft formulierte: "Deutsch und europäisch gehören jetzt und hoffentlich für alle Zukunft zusammen" (Brandt 1991: 891).

Die Renationalisierung der "Interessenrhetorik" findet sich allerdings nicht nur bei der größten Regierungs-, sondern auch bei der größten Oppositionspartei, der CDU. Unter dem strengen Regiment des Europaenthusiasten Kohl beschränkte sie sich noch auf die CSU. Unter der nachwachsenden Generation selbstbewusster deutscher Politiker wird dieser Rhetorik jedoch über alle Parteigrenzen hinweg von Gerhard Schröder über Guido Westerwelle bis zu Friedrich Merz und Roland Koch weit mehr Raum gewährt. Dies wird zumeist mit der Auffassung begründet, dass die frühere Rücksichtnahme auf (tatsächliche oder vermeintliche) anti-deutsche, aus der Vergangenheit her rührende Vorbehalte unter unseren Nachbarn heute nicht mehr notwendig sei, weil diese Nachbarn erkannt hätten, wie stark sich das moderne Deutschland von seinen prä-bundesrepublikanischen Vorgängern unterscheidet. Dies ist deshalb eine bestenfalls verkürzte Sichtweise, weil die deutsche Geschichte nicht vergessen ist, sondern angesichts der gewachsenen deutschen Macht eher noch an Bedeutung gewonnen hat. Der Historiker Gordon Craig hat einmal gesagt, dass die Geschichte "wie ein großer Kleiderschrank (ist), in dem man herumwühlt, um das zu jeder Gelegenheit Passende zu finden" (Craig 1989: 185). Übertragen auf die heutige Situation bedeutet dies, dass es für die Nachbarn Deutschlands umso verführerischer wird, im deutschen Kleiderschrank zu wühlen, je mächtiger und selbstbewusster sich die Deutschen geben.

Aber nicht nur Deutschland, auch Europa ist in dem Maße "deutscher" geworden wie ein deutlicher sichtbarer deutscher Gestaltungswille Konturen gewonnen und seine Spuren in den Stützen der institutionellen Architektur des neuen europäischen Systems hinterlassen hat. Die Pläne für die Neuausrichtung der beiden wichtigsten europäischen Institutionen, der EU und der NATO, tragen einen weithin sichtbaren deutschen Stempel. Sowohl die bislang erzielten Fortschritte hinsichtlich der Erweiterung und der Vertiefung bzw. Reform beider Institutionen und auch die an diese Kernprozesse gesamteuropäischer Baupläne anknüpfenden institutionellen Ergänzungen für die beiden Großmächte USA und Russland entsprechen zu einem beträchtlichen Teil deutschen Interessen.

Die Metaphorik des "Europäischen" und des "Deutschen" würde hier allerdings missverstanden, wenn man sie allzu schnell und eindeutig in einem sich wechselseitig ausschließenden Sinne auf unterschiedliche historische Phasen bezöge. Wenn sich etwa die Assoziationen zu "europäisch" auf das westliche Nachkriegseuropa mit einer integrierten Bundesrepublik und die Assoziationen zu "deutsch" sich auf prä-bundesrepublikanische Zeiten mit europaweiten Hegemonialambitionen Deutschlands beschränkten. Hier soll nicht suggeriert werden, dass ein Rückfall Europas in das Zeitalter eines nationalstaatlichen Mächtegleichgewichts wahrscheinlich ist, in dem Institutionen wie etwa die EU nicht mehr zählen oder gar zerfallen.<sup>1</sup> Es soll auch nicht behauptet werden, dass jene angelsächsischen Horrorvisionen eines "Vierten Reiches" aus dem Jahr 1990 wahr werden, denen zufolge ein vereintes Deutschland in der Nachfolge Hitlers gleichsam naturwüchsig danach strebt, andere europäische Staaten zu dominieren. Allerdings behaupte ich, dass die Mann'sche Formel vom "europäischen Deutschland", das kein "deutsches Europa" will, eher dem geschönten Selbstbild der Deutschen als den zurückliegenden und möglicherweise bevorstehenden Entwicklungen gesamteuropäischer Politik entspricht und dass die machtvolle Durchsetzung "nationaler" Interessen beträchtliche Risiken für die Interessen Deutschlands birgt.

Manns Formel suggeriert irreführende Alternativen. Im Gegensatz dazu unterstelle ich, dass durch die prägende Kraft deutscher (Außen-) Politik Europa nahezu unweigerlich "deutscher" wird. Dies muss allerdings nicht dazu führen, dass die gewachsene und in weiten Teilen tiefgreifend europäisierte Identität Deutschlands im Sinne überkommener geopolitischer Konzepte "renationalisiert" wird, etwa durch ein Wiederaufleben von "Mitteleuropa"-Konzepten oder ähnlichem. Unter den derzeit vorstellbaren Entwicklungsszenarien sticht

vielmehr eine Vision als vergleichsweise plausibel hervor, die die Europäische Union zum einen als zentrales Vehikel deutscher Außenpolitik und zum anderen als *moderne* Form der Herrschaft in der Tradition des Reichsgedankens<sup>2</sup> begreift. Nach innen zeichnet sich dieses "Reich" durch ein bürokratisiertes, institutionell sowie machtpolitisch prekär ausbalanciertes und auch unter Legitimationsgesichtspunkten vielfach defizitäres Herrschaftsgefüge aus. Eine nicht zu unterschätzende Leistung besteht allerdings auch darin, dass die Beziehungen zwischen vormals verfeindeten Staaten verlässlich befriedet erscheinen. Nach außen besticht es zudem durch seine ökonomisch-politische Anziehungskraft und sein Transformationspotential für instabile Regionen in der Nachbarschaft. In diesem "Vierten Reich" erscheint die Berliner Republik in dreierlei Hinsicht gut aufgehoben: (a) weil die Wahrscheinlichkeit, dass ein "deutsches" Problem wieder entsteht, deutlich reduziert ist; (b) weil wesentliche Errungenschaften der außenpolitischen Kultur der alten Bonner Republik bewahrt werden; und (c) weil zugleich dem gewachsenen Gestaltungsanspruch deutscher Politik in europaverträglicher Weise entsprochen werden kann. Ein heikler Punkt ist allerdings, dass die EU als "Viertes Reiches" nur dann auf Dauer erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, neben dem alten "deutschen" auch das neue "französische" Problem Europas aufzufangen.

### **Die Konturen des neuen Europa**

Sollten die wohlmeinenden Vorstellungen deutscher Politiker Wirklichkeit werden, dann würde über die kommenden Jahrzehnte aus den derzeit noch immer unzureichend miteinander verbundenen Elementen einer gesamteuropäischen Ordnung ein Geflecht von Strukturen europäischen Regierens entstehen, das kaum dem Ideal einer liberalen Sicherheitsgemeinschaft entspräche – also ein auf Friedenserhaltung und Wohlstandsmehrung ausgerichtetes Arrangement von gleichberechtigten, weitgehend postnationalen Staaten wäre, deren zwischenstaatlicher Verkehr wesentlich durch internationale Institutionen wie die Europäische Union angereichert bzw. in manchen Bereichen sogar von ihnen überlagert ist. Stattdessen würde diese Ordnung eher einem imperialen System entsprechen, das aus einem vergleichsweise starken Zentrum (bestehend aus der Europäischen Union sowie ihren führenden Kern

---

<sup>1</sup>Vgl. allerdings in diesem Sinne die provokativen Thesen bei Mearsheimer 2001: 392-396.

<sup>2</sup> Zum vielfältigen Erbe des Reichsbegriffs vgl. den Eintrag "Reich" in: Brunner/Conze/Koselleck 1984: 423-508. Zur Aktualität des Konzept zur Analyse von Herrschaftsbeziehungen in Europa vgl. ferner Wæver 2000; bezogen auf den globalen Kontext vgl. auch die konzeptionellen Ausführungen bei Hardt/Negri 2000.

staaten) und kreisförmig daran angelagerten, nach Mitsprache bzw. Abhängigkeit abgestuften Zonen der Ein- oder Anbindung bestünde. Eine solche Konstruktion würde durch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU in Brüssel und den nationalen Hauptstädten ein neuartiges Zentrum post-souveräner legitimer Herrschaft schaffen und ihre Machtfülle durch ein System konzentrischer Kreise weit über die Grenzen ihrer Mitgliedstaaten projizieren. Dies würde insofern ein europäisches Deutschland garantieren, als die Bundesrepublik weiterhin eingebunden wäre und das Negativszenario einer freischwebenden deutschen Großmacht in der europäischen Mitte verhindert würde. Es wäre aber auch ein deutsches Europa, das den allseits wiederentdeckten nationalen Interessen Deutschlands entspräche, weil die zentrale deutsche Rolle nicht zu übersehen wäre.

Diese Konstruktion unterscheidet sich von den traditionellen bundesrepublikanischen Zielsetzungen vor der Vereinigung insofern als zum einen eine klare Prioritätenverschiebung zugunsten der Europäischen Union hervortritt und sich zum anderen die langfristigen Vorstellungen über Form und Funktion der EU von den Zielvorstellungen einer föderativen Ordnung abgewandt haben. Während unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts die zentrale Herausforderung westdeutscher Außenpolitik lautete, Situationen zu vermeiden, in denen man sich zwischen Paris (EU) und Washington (NATO) entscheiden musste, geht es heute darum, sicherheitspolitische Interessen, die nur über die NATO realisiert werden können (in erster Linie die Absicherung gegen das Restrisiko einer direkten militärischen Bedrohung) mit den vorrangigen, da umfassenderen und unmittelbareren Interessen, die nur über die Europäische Union verwirklicht werden können, vereinbar zu halten. Die Rangfolge ist allerdings klar, auch wenn in der offiziellen Rhetorik eine eindeutige Festlegung aus verständlichen Gründen vermieden wird: EU-Brüssel hat im Ernstfall Vorrang vor NATO-Brüssel.

Diese Prioritätenverschiebung wird aller Wahrscheinlichkeit nach durch die Ereignisse des 11. September 2001 eher noch verstärkt. Zwar scheinen an der Oberfläche NATO und USA durch die erstmalige Nutzung des Beistandsklausel ein größeres Gewicht erlangt zu haben und die institutionellen Instrumente der EU (wie etwa die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) durch das eigenmächtige Handeln einzelner EU-Staaten geschwächt worden zu sein. Über Zeit wird sich allerdings erst noch erweisen müssen, wie sich dies strukturell auswirkt: ob es sich um erste Anzeichen fundamentaler Verschiebungen im Gefüge der westlichen Institutionen zugunsten der NATO *und* der größeren Nationalstaaten innerhalb der

transatlantischen Gemeinschaft handelt; oder ob es sich – wovon dieser Beitrag ausgeht – um überkommene nationalstaatliche Instinktreaktionen von kürzester Halbwertszeit handelt, die unter dem Druck überraschender Ereignisse entstanden sind, und die nach einer Beruhigung der weltpolitischen Entwicklung wieder genauso schnell von tieferliegenden Kräften und dominanten Handlungszwängen überlagert werden.

Wer in dieser Hinsicht das gesamte Reaktionsspektrum der EU-Mitgliedstaaten auf den 11. September 2001 in den Blick nimmt, wird nicht übersehen können, dass gerade auf dem Feld der Innen- und Justizpolitik bereits etablierte Kooperationsstrukturen vertieft und wichtige neue Initiativen ergriffen wurden. Dass die europäische Gemeinsamkeit auf dem klassischen Feld der Außen- und Sicherheitspolitik demgegenüber hinter ihren hochgesteckten Erwartungen zurückblieb, erscheint vor diesem Hintergrund weit weniger dramatisch. Zwar ist der Rückfall in unkoordinierte, auf nationale Vorteile abhebende Reaktionsmuster alles andere als ein Ruhmesblatt für die rhetorisch oft überhöhten Ambitionen der GASP. Wenn man aber vergleicht, wie zerstritten sich die EU Anfang der 1990er Jahre auf dem Balkan präsentierte und wie weit sie nach zehn Jahren schmerzlicher Lernerfahrungen mit ihrer gemeinsamen Politik gekommen ist, ist sicherlich auch hier ein gewisses Maß an Gelassenheit angebracht.

### **Die alternativlose Attraktivität des EU-Projekts**

Die Entwicklung in Europa in den vergangenen zehn Jahren entspricht in vielerlei Hinsicht deutschen Interessen. Bei aller Kritik an der Langsamkeit institutioneller Reformen hat die Europäische Union weitreichende Veränderungen begonnen bzw. schon vollzogen. Dabei ist das Brüsseler Zentrum jener post-souveränen, quasi-imperialen Herrschaftsstrukturen aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen in mehrfacher Hinsicht gestärkt worden. Zum einen haben die integrationswilligen Mitglieder eine gemeinsame Währung eingeführt, die die wechselseitigen Abhängigkeiten und Kooperationszwänge deutlich verstärkt hat. Zweitens hat die Gemeinschaft aus den desillusionierenden Erfahrungen einer anfangs zerstrittenen EU-Außenpolitik auf dem Balkan ihre Lehren gezogen. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist mittlerweile nicht nur auf dem Balkan, sondern auch gegenüber dem Osten (Russland, Ukraine, Belarus) und dem Süden (Nordafrika, Naher Osten)

deutlicher sichtbar. Des weiteren verfügt die Union als Folge des Kosovo-Konflikts erstmals über einen ausgearbeiteten Plan für den Ausbau von Fähigkeiten der Union zu gemeinsamen militärischen Aktionen. Drittens hat die Anziehungskraft der Union auf angrenzende Regionen im Süden, Südosten und Osten erheblich zugenommen. Dies gilt zum einen für jene angrenzenden Staaten, die über mittlere Frist eine reelle Chance haben, dem exklusiven Club als Mitglied mit allen Rechten und Pflichten beizutreten. Es gilt in abgeschwächter Form aber auch für die Nachbarn im nördlichen Afrika und für Staaten wie die Ukraine oder Russland. Denn auch die Staaten, die nicht damit rechnen können, Mitglied der Union zu werden, sind aufgrund bestimmter Anreizsysteme bereit, ihr politisches und/oder wirtschaftliches System bzw. ihr Außenverhalten in einer für die EU genehmen Weise neu zu ordnen.

Alle diese Veränderungen belegen die gewachsene Bedeutung der Union für ihre Mitgliedstaaten. Im größeren Kontext deutscher Außenpolitik verdeutlichen sie auch die zentrale Rolle, die der Union aus deutscher Sicht zukommt. Staatliches Agieren und die bilaterale oder multilaterale Abstimmung werden immer häufiger durch institutionell vermittelte und als längerfristige Prozesse organisierte Verhandlungssysteme ergänzt. Diese erzeugen dabei Wirkungen, die das Gestaltungsvermögen eines einzelnen Staates deutlich übersteigen. Die Erweiterung der EU ist ein solcher weit in die Zukunft gerichteter Prozess, der gerade deshalb eine enorme Anziehungskraft auf Aufnehmerstaaten wie auch Kandidatenstaaten ausübt, weil er in der Vorstellungswelt der meisten politisch Handelnden die einzige große politische Vision für Europa insgesamt darstellt, die gute Realisierungschancen hat.

Brüssel und der Kern der die EU tragenden Mitgliedstaaten, der bei allen bilateralen Schwierigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich auch heute noch mit dem karolingischen Europa weitgehend identisch ist, erscheint den Außenstehenden als Hort der Stabilität und des Wohlstandes. Freilich kann nicht jeder Staat in den angrenzenden Regionen hoffen, Mitglied der EU mit allen Rechten und Pflichten zu werden (im deutschen Diplomatenjargon wird dieser Status mit den Begriffen *Integration* oder *Einbindung* beschrieben). Hinzu kommt, dass sich das Privileg der Mitgliedschaft in den kommenden Jahren durch das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der Union stärker ausdifferenzieren wird. Allerdings ist auch die schwächere Form der *Kooperation* oder *Anbindung*, wie sie etwa in längerfristigen vertraglichen Abmachungen zwischen der EU auf der einen und Russland, der Ukraine, den Balkanstaaten oder den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten gewährt



wird, schon hinreichend attraktiv. Für die aussichtsreichsten Mitgliedskandidaten ist ihre Aufnahme zweifelsohne die wichtigste außenpolitische Frage mit weitreichenden Folgen für die innenpolitische Transformation. Attraktiv und nahezu alternativlos erscheint dies vor allem deshalb, weil sich in der Vorstellung der politischen Entscheidungsträger nur auf diesem Weg die innenpolitische Stabilisierung, in Teilen auch die außenpolitische Befriedung erreichen lässt.

Ähnliches gilt umgekehrt auch für die Entscheidungsträger im Netzwerk des Brüssler EU-Zentrums mit den daran angebunden nationalen Regierungsstellen. Auch wenn hier erwartet wird, dass durch die Erweiterung die Institutionen der Union (und in Teilen auch die wirtschaftlichen und sozialen Systeme der Mitgliedsländer) größeren Belastungsproben ausgesetzt sein werden, erscheint dies vor dem Hintergrund der Kriegserfahrungen der neunziger Jahre (Balkan, Tschetschenien) und der missglückten Transformationen (Ukraine, Belarus) als geringeres Übel. Denn so wie in der Vorstellungswelt der Kandidaten Wohlstand und Stabilität der Union als unwiderstehlicher Anreiz erscheinen, erscheinen in der Vorstellungswelt der Aufnahmestaaten die Erfahrungen mit der Instabilität und mit dem Zerfall staatlicher Strukturen auf dem Balkan und in Osteuropa als handlungsleitende Abschreckung. In den Vorstellungswelten beider Seiten gibt es daher gute Gründe, der Union und dem Prozess ihrer Ausdehnung und institutionellen Anpassung hohe Priorität beizumessen. Die entscheidende Frage ist, wie Kosten und Nutzen für beide Teile dieses Prozesses, die Erweiterung *und* die institutionelle Anpassung, aufgeteilt werden. Genau hier aber lässt sich feststellen, dass die Anforderungen an die Deutschen merklich gewachsen sind, ihre Bereitschaft, wie früher einen überproportionalen Anteil der materiellen Kosten ("Nettozahler") und der immateriellen Belastungen (Zugeständnisse an die institutionellen Präferenzen anderer Akteure) zu tragen, allerdings eher geschwunden ist.

### **EU-Europa und der Anachronismus "nationaler" Interessen**

Im Vergleich zur früheren Bonner Republik hat sich die Ausgangssituation der immer stärker über die EU vermittelten und auf ganz Europa ausstrahlenden deutschen Politik verändert. Erstens sind die Abstimmungsprozesse innerhalb der EU komplexer geworden. In immer mehr Bereichen (von der Innen- und Justizpolitik über GASP und ESVP bis hin zur

Wirtschafts- und Währungsunion) sind die Staaten zur Koordinierung und nicht selten auch zur Kooperation gezwungen. Dies engt nationale Handlungsspielräume ein, verschärft jedoch aufgrund der zunehmenden Politisierung immer größerer Politikbereiche auch die Verteilungskämpfe. Die zunehmende Integrationsdichte trägt insofern zu einem rauheren Klima im Umgang der politischen Akteure bei, die sich – bei aller zugestandenen wechselseitigen Abhängigkeit – in vielerlei Hinsicht immer noch als konkurrierende Nationalstaaten wahrnehmen. Dies gilt vor allem – und dies wäre die zweite Veränderung – für die Rolle der Deutschen: Im Einklang mit deutlich skeptischeren Einstellungen gegenüber der EU in der öffentlichen (und veröffentlichten) Meinung sind, wie bereits erwähnt, im europapolitischen Diskurs unter nahezu allen Parteien jene Stimmen lauter geworden, die eine aggressivere Verfolgung "nationaler" Interessen einfordern. Deutschland solle selbstbewusster seine Interessen verfolgen, "so wie die anderen das auch tun", wie Gerhard Schröder gelegentlich im Einklang mit einer deutlichen Mehrheit des politischen Establishments wie auch der öffentlichen Meinung formuliert (vgl. u.a. Schröder 1998b). Diese "Normalisierung" der deutschen Außenpolitik (vgl. Hellmann 1999) trifft allerdings drittens auch auf ein verändertes Umfeld, in dem sich die Erwartungen an und die Reaktionen auf deutsche Politik unter Deutschlands Partnern zu einem widersprüchlichen und potenziell explosiven Gemisch zusammenbrauen. Die westeuropäischen Verbündeten klagten während des Ost-West-Konflikts häufig darüber, dass die USA ihrer Führungsrolle nicht nachkämen. Ihre Klagen fielen aber nicht leiser, sondern nur anders aus, wenn die USA das Heft des Handelns tatsächlich in die Hand nahmen. Ebenso könnte sich in etlichen europäischen Partnerhauptstädten ein schizophres Reaktionsmuster gegenüber der weithin gewünschten, aber auch immer noch argwöhnisch beäugten deutschen Führungsrolle festsetzen: ein Reaktionsmuster, das zwischen gekränkter Vernachlässigung bei deutscher Zurückhaltung und eifersüchtiger Rivalität bei deutscher Führung hin und her schwankt. Anzeichen für ein solches Verhaltensmuster gibt es nicht nur bei dem nach wie vor wichtigsten Partner Frankreich, sondern auch im Süden (Italien und Spanien) wie auch im Osten (Polen und baltische Republiken).

Die weitreichenden Veränderungen in Europa, die sich für die deutsche Rolle aus der Verknüpfung (a) komplexerer Koordinierungszwänge, (b) gewachsenem Gestaltungsanspruch und (c) einer zumindest ambivalenten Erwartungshaltung gegenüber diesem Anspruch auf Seiten von Deutschlands Partnern ergeben, verlangen andere Antworten von deutscher Außenpolitik als vor fünf oder gar fünfzehn Jahren. Aus den Zeiten des Kalten Krieges ist das

Bonmot des ersten NATO-Generalsekretärs überliefert, dass die Aufgabe des westlichen Bündnisses darin bestehe, die Amerikaner in Europa, die Sowjets draußen und die Deutschen unter dem Daumen aller anderen zu halten ("keep the Americans in, the Russians out and the Germans down"). Analog könnte man die gegenwärtige Situation in Europa aus einem deutschen Blickwinkel pointiert zuspitzen: Die Aufgabe der Europäischen Union sollte es sein, die USA und Russland an die abgestuften Herrschaftsstrukturen der EU möglichst eng anzubinden, Großbritannien immer stärker in den Kern dieser Strukturen einzubinden und Frankreich sowie Deutschland im Innersten des Kerns als gemeinsame Spitze ("Avantgarde") zusammen zu halten.

Aus Platzgründen kann hier nicht im Detail auf alle diese Aspekte eingegangen werden. Keine dieser Aufgaben ist einfach oder erledigt sich von selbst. Nach dem 11. September 2001 erscheint es insbesondere als Herausforderung, die USA, die aufgrund ihrer militärischen Macht nach wie vor eine wichtige Rolle als Garant einer evolutionären Entwicklung europäischer Strukturen spielen, in hinreichendem Maße in Europa involviert zu halten. Am wichtigsten und in seiner Bedeutung weitgehend unterschätzt erscheint allerdings die Aufgabe, Deutschland und Frankreich als spannungsgeladenen Kern sämtlicher gesamteuropäischer Pläne gemeinsam an der Spitze zu halten.

### **Der deutsche Beitrag zur Lösung des "französischen Problems"**

So sehr sich in den vergangenen Jahren die europäischen Rahmenbedingungen zum Vorteil Deutschlands entwickelt haben, so prekär bleibt die Lage insgesamt. Die weitere Ausgestaltung der europäischen Ordnung hängt erstens mehr als jemals zuvor seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges von der Politik der Deutschen ab. Allerdings ist die europäische Situation insofern auch wieder ähnlich kompliziert geworden wie vor der Vereinfachung durch den Kalten Krieg, als heute einzelne Mächte nicht mehr herausragen. Insbesondere gibt es kein Äquivalent mehr für die dominierende Rolle der Supermächte USA und Sowjetunion. Die Deutschen sind gestaltungsmächtiger als jemals zuvor seit 1945, aber weit davon entfernt, dem Kontinent den Stempel einer Friedensordnung nach deutschem Geschmack aufdrücken zu können.

Verschärfend kommt zweitens hinzu, dass im deutschen Diskurs die Erfolgsbedingungen

deutscher Außenpolitik nicht immer klar gesehen werden. In Teilen hängt dies damit zusammen, dass sie nicht deutlich ausgesprochen werden (dürfen). Das betrifft zum einen die wachsende und zunehmend lautstarke Stigmatisierung von außenpolitischen Verhaltensweisen, die zu Bonner Zeiten als herausragende Tugenden zum Kernbestandteil der Erfolgsbedingungen deutscher Außenpolitik gerechnet wurden und die angesichts der gewachsenen deutschen Gestaltungsmacht heute noch wichtiger sind. Die sogenannte "Kultur der Zurückhaltung" als ein zentrales Merkmal Bonner Außenpolitik, die nicht nur im militärischen Bereich, sondern auch im diplomatisch-politischen Verkehr handlungsleitend war, gilt heute unter der Masse der "So-wie-die-anderen-auch"-Politiker als unreif-kindliches Duckmäusertum. Deutschland müsse selbstbewusster auftreten, das ist die Parole – so als ob die Bonner Außenpolitik unter Selbstbewusstlosigkeit gelitten hätte. Allein das wichtigste Ergebnis nach vierzig Jahren Bundesrepublik – die Realisierung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wider alle Erwartungen und gegen mancherlei Widerstand – sollte jeden Kritiker sofort zum Schweigen bringen. Nicht die *Aufgabe* spezifisch deutscher Interessen kennzeichnete den außenpolitischen Stil der Bonner Republik, wie dies von den Propagandisten einer stärker an "nationalen" Interessen ausgerichteten Außenpolitik oft behauptet wird. Erfolgsbedingung und Kennzeichen deutscher Außenpolitik der Bonner Republik war vielmehr die geduldige und diskrete Verfolgung *veränderter nationaler Interessen* durch multilaterale Institutionen.<sup>3</sup>

Zum anderen werden aber auch die komplizierenden Weiterungen, die sich aus dem neuen außenpolitischen Selbstbewusstsein der Berliner Republik ergeben, nicht hinreichend beachtet bzw. öffentlich thematisiert. In den deutsch-französischen Beziehungen etwa ist für alle Experten offensichtlich, dass sich eine weitreichende machtpolitische Verschiebung zugunsten der Deutschen ergeben hat. Die im Verhältnis zu Frankreich zunehmend prominente außenpolitische Rolle der Deutschen, die allein im Jahr 2001 vom Balkan über den Nahen Osten bis nach Afghanistan sichtbar wurde, wird von der außenpolitischen Elite Frankreichs, die dem internationalen Rang der Nation traditionell eine weit höhere Bedeutung beimisst als die deutsche Elite, als schmerzlicher Statusverlust registriert. Die möglichen Folgen dieser veränderten Wahrnehmung sind weitreichend. Nicht wenige Diplomaten und Wissenschaftler sprechen mittlerweile hinter vorgehaltener Hand davon, dass – aus einer gesamteuropäischen Perspektive betrachtet – das klassische "deutsche Problem" durch ein "französisches Problem" verdrängt wurde (vgl. etwa Wæver 2000: 271). Auf einen knappen Nenner gebracht

---

<sup>3</sup>Vgl. hierzu die neue Überblicksdarstellung bei Haftendorn 2001.

besteht es darin, dass der Erfolg einer dauerhaften gesamteuropäischen Stabilisierung mit Hilfe der EU an französischen Widerständen scheitern könnte, die teilweise mit der Pariser Fixierung auf die gewachsene deutsche Macht zusammenhängen, teilweise aber auch dadurch hervorgerufen werden, dass in Frankreich seit den frühen neunziger Jahren (d.h. seit der deutschen Vereinigung und der innerfranzösischen Debatte über den Vertrag von Maastricht) die grundlegenden Überzeugungen über das Verhältnis von Staat, Nation und Europa wachsenden Spannungen ausgesetzt sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass diese Spannungen just in dem Moment zunehmen, in dem die Kompatibilität dieser drei zentralen Referenzpunkte für die Ausgestaltung von Außenpolitik im deutschen Fall eher zunimmt, und dadurch die ohnehin gewachsene deutsche Macht zusätzlich akzentuiert wird. Die innen- wie auch außenpolitische Lähmung durch die Pariser Kohabitation zwischen einer sozialistisch geführten Regierung und einem gaullistischen Präsidenten verstellt dabei eher den Blick auf das viel grundlegendere Problem, dass die französische Elite über keine hinreichend konsensfähige, vor allem aber auch realitäts-taugliche Vorstellung verfügt, welche Rolle das Land in welcher Art von Europa anstreben soll. Die EU als Projektionsfläche globaler französischer Ambitionen und internationales Gegengewicht gegen die USA wird zumindest gegenwärtig weder von den Deutschen noch von den Briten unterstützt. Gleichzeitig erscheint die Fesselung deutscher Macht in einem Europa der Nationalstaaten zunehmend prekär, das gaullistischen Vorstellungen entsprechend gerade in den klassischen Sektoren der Außen- und Verteidigungspolitik auf intergouvernementale Strukturen setzen sollte.

Dieses "französische Problem" Europas ist aber gerade deshalb auch ein zentrales Problem Deutschlands, weil die Verwirklichung der übergreifenden Ziele deutscher Außenpolitik – d.h. die Stabilisierung des Ostens und Südostens Europas durch abgestufte Formen der Einbindung in oder Anbindung an die EU bei gleichzeitiger Verbesserung und Verstärkung europäischen Regierens im Rahmen der EU – nach wie vor wesentlich von französischer Zustimmung abhängt. Entgegen weit verbreiteter Einschätzungen hängt der Erfolg deutscher Politik heute nicht weniger, sondern eher noch mehr als früher von der Funktionstüchtigkeit der deutsch-französischen Kooperation ab. Genau dies wird aber bestenfalls unter jenen deutschen Diplomaten klar gesehen, die sich professionell mit Frankreich beschäftigen. Die Rhetorik der Zentralität deutsch-französischer Zusammenarbeit hat sich im Übergang von der

Bonner zur Berliner Republik zwar nicht verändert und mittlerweile auch einen festen Platz im Repertoire des anfangs eher anglophilen Gerhard Schröder gefunden. Aber die Tatsache, dass die *Begründung* der Zentralität deutsch-französischer Zusammenarbeit heute eine völlig andere ist, wird nicht klar gesehen.

In den ersten Jahrzehnten nach dem Beginn der europäischen Integration hing nicht nur der Erfolg des Integrationsprojektes, sondern auch die internationale Resozialisierung Westdeutschlands wesentlich von der Kooperationsbereitschaft Frankreichs ab. Paris verhalf der jungen Bundesrepublik nicht nur zur Reintegration in die Staatengemeinschaft, sondern auch zu ihrem machtpolitischen Wiederaufstieg im Rahmen der europäischen Integration. Die deutsch-französische Kooperation fungierte dabei nicht zuletzt als Instrument wechselseitiger Rückversicherung, damit es nicht zu einem Wiederaufflammen alter Rivalitäten kommen würde. Diese Rollen haben sich heute insofern verkehrt, als sich Frankreich in Europa und der Welt immer mehr in die Defensive gedrängt sieht und jetzt die Deutschen gefordert sind, den Macht- und Statusverlust französischer Außenpolitik abzufedern. Dafür bietet das europäische Integrationsprojekt nach wie vor das zentrale Vehikel. Nur wenn es gelingt, die wachsenden Zweifel der französischen Elite zu besänftigen, dass Frankreich in der zukünftigen europäischen Architektur wie auch bei der Neuverteilung der Gewichte zwischen den wichtigsten nationalen und institutionellen Akteuren ein seinem Selbstverständnis entsprechender (und das heißt in vielerlei Hinsicht noch immer: hervorgehobener) Platz zugesichert wird – nur wenn dies gelingt, wird das Integrationsprojekt die unterschiedlichen Kraftfelder innerhalb der EU wie auch in den angrenzenden Zonen auf ein europäisches Zentrum hin bündeln können.

Die Neuartigkeit dieser Herausforderung wird im deutschen Diskurs noch nicht hinreichend gewürdigt. Die frankophilen Insider des politischen Geschäfts können oder wollen aus diplomatischer Rücksichtnahme auf Frankreich nicht aussprechen, dass die Abfederung des machtpolitischen Niedergangs Frankreichs zu einer der wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen deutscher Außenpolitik geworden ist. Andere hingegen – und dazu zählt wohl die Mehrheit des deutschen außenpolitischen Establishments – halten es weder für notwendig, noch in der Sache für gerechtfertigt, dass auf Frankreich mehr Rücksicht genommen wird als auf andere Partner in der EU. Ganz im Sinne der selbstbewussten "So-wie-die-anderen-auch"-Außenpolitik wird von dieser Seite betont, dass gerade Frankreich aufgrund

seiner oftmals eigenmächtigen und stets an nationalen Interessen ausgerichteten Außenpolitik keine Sonderbehandlung erwarten darf. Diese mangelnde Sensibilität für das "französische Problem" Europas könnte sich allerdings schnell als ein riskantes und selbstschädigendes Verhalten erweisen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Politik Deutschlands und die Politiken der anderen 14 EU-Staaten über die EU schicksalhaft miteinander verzahnt sind. Dabei mag die Rolle Deutschlands in Europa für manche Deutschen dem "gewachsenen Gewicht" noch zu wenig entsprechen. Für viele Europäer hingegen ist dieses Gewicht jedoch schon wieder unangenehm spürbar. Die fortgesetzte europaverträgliche Einhegung Deutschlands bleibt angesichts dessen eine herausragende Aufgabe. Sie hängt primär vom Erfolg der EU-Reform nach innen und der wohlwollenden, aber gleichwohl imperialen Ausdehnung ihrer Herrschaftsstrukturen nach außen ab. Der Erfolg einer solchen Politik akzentuiert freilich notgedrungen auch die hervorgehobene Rolle Deutschlands ("Zentralmacht Europas") und die nach- oder bestenfalls beigeordnete Rolle Frankreichs. Folglich ist eine den deutschen Zielen abträgliche französische Politik umso wahrscheinlicher, je "selbstbewusster" die deutsche Politik "nationale" Interessen in den Mittelpunkt rückt und dabei mit den machtpolitischen Interessen Frankreichs fahrlässig umgeht. Wenn dies stimmt, dann folgt daraus, dass vom pfleglichen Umgang Deutschlands mit Frankreich und von der gemeinsamen Koordinierung der wichtigen außen- und europapolitischen Initiativen der Erfolg deutscher Außenpolitik insgesamt abhängt. Alle Wege zu einem "europäischen Deutschland" führen heute mehr denn je über Paris und Brüssel – und bald hoffentlich auch noch stärker über Straßburg. Oder anders formuliert: je weniger "Deutschland" in "Europa" sichtbar wird, desto zuträglicher ist dies deutschen (und europäischen) Interessen.

## **Literatur**

Brandt, W. (1991): Eröffnungsrede des Alterspräsidenten des Deutschen Bundestages, Willy Brandt, zur Konstituierung des 12. Deutschen Bundestages am 20. Dezember 1990, zit. nach Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe III/Band 8b, Bonn, S. 883-892.

Brunner, O./Conze, W./Koeselleck, R. (Hrsg.) (1984): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 5, Stuttgart.

Craig, G. (1989): Zu groß für Europa? Interview über ein wiedervereinigtes Deutschland, in: Der Spiegel, Nr. 46/1989, S. 184-186.

Haftendorn, H. (2001): Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart und München.

Hardt, M./Negri, A. (2000): Empire, Cambridge, Massachusetts und London.

Hellmann, G. (1999): Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44. Jg., Heft 7 (Juli), S. 837-847.

Hellman, G. (2000): "Reif für die Weltpolitik" oder "Reif für die Insel"? Deutschlands Platz an der Sonne liegt auf dem europäischen Kontinent (Debattenbeitrag zu: Hartmut Elsenhans, Reif für die Weltpolitik? Gedanken zur außenpolitischen Elite Deutschlands), in: WeltTrends, Heft 25 (Winter 1999/2000), in: WeltTrends, Heft 28 (Herbst 2000), S. 13-22.

Mearsheimer, J. J. (2001): The Tragedy of Great Power Politics, New York und London.

Schröder, G. (1998a): Erklärung der Bundesregierung. Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dezember 1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999, abgegeben von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 10.12.1998, in: Bulletin, Nr. 80 (14.12.1998).

Schröder, G. (1998b): Rede des Bundeskanzlers auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8. Dezember 1998 in Saarbrücken, zit. nach: **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** (Zugriff 10. September 2000) .

Wæver, O. (2000): The EU as a security actor. Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders, in: Kelstrup, M./ Williams, M.C. (Eds.) (2000): International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community, London and New York, S. 250-294.