

Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken

Hanns W. Maull

„Neue Macht, neue Verantwortung“ mahnt eine aktuelle Studie zur deutschen Außenpolitik. Die soeben begonnene große Koalition aus CDU/CSU und SPD setzt dagegen vor allem auf Kontinuität. Doch das wäre zu wenig: Die deutsche Außenpolitik muss neue Wege einschlagen, um die anstehenden Aufgaben in Europa und der Welt zu meistern.

Analyse

Eine Analyse der Machtposition Deutschlands in der Weltpolitik zeigt, dass seine außenpolitischen Gestaltungspotenziale strukturell abgenommen haben und aller Voraussicht nach weiter abnehmen werden; zudem erweisen sich die wichtigsten Einflussfaktoren der deutschen Außenpolitik als fragil. Dies ließe sich allerdings durch kluge Nutzung und Ausweitung der verfügbaren Ressourcen sowie durch geschickte Diplomatie mindestens teilweise ausgleichen. Dazu bedarf es in der deutschen Außenpolitik allerdings einer grundlegenden Selbstbesinnung und konsequenten Neuausrichtung an der Aufgabe, das Gemeinwohl der deutschen Bevölkerung außenpolitisch nachhaltig zu wahren und zu mehren.

- Die wichtigsten Machtressourcen Deutschlands in Europa und der Weltpolitik sind wirtschaftliche sowie „weiche“ Machtressourcen, die auf erfolgreichen Problemlösungen und gutem Beispiel beruhen; diese Ressourcen sind jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und bedingt wirksame Grundlagen für außenpolitische Einflussnahme und Gestaltung.
- Auch tendenziell sinkende Machtressourcen lassen sich für die außenpolitische Gestaltung durchaus klug nutzen; hier liegt deshalb die eigentliche Herausforderung für die deutsche Außenpolitik.
- Die Verantwortung der deutschen Außenpolitik besteht in erster Linie gegenüber der eigenen Bevölkerung. Deren Wohlergehen hängt jedoch wesentlich vom Wohlergehen der Partner Deutschlands und von leistungsfähigen internationalen Institutionen ab, weshalb diese Aspekte im Rahmen der außenpolitischen Verantwortung zu berücksichtigen sind.
- Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sind militärische Instrumente zwar nicht völlig verzichtbar, aber keineswegs das offensichtlichste Defizit. Skepsis gegenüber den Gestaltungsmöglichkeiten, die aus militärischer Macht resultieren, ist durchaus angebracht.

Schlagwörter: deutsche Außenpolitik, Gestaltungsmacht, außenpolitische Verantwortung, Macht, nationale Interessen

Deutschland wird von anderen als Gestaltungsmacht in Europa und in der Weltpolitik wahrgenommen und scheint selbst durchaus geneigt, sich diese Einschätzung zu eigen zu machen. „Neue Macht, neue Verantwortung“ – so bringt eine kürzlich erschienene Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund diese Selbst- und Fremdeinschätzungen auf den Punkt (SWP/GMF 2013). Im Folgenden sollen diese Einschätzungen untersucht und auf ihre außenpolitischen Implikationen befragt werden: Hat Deutschland außenpolitisch tatsächlich in den letzten Jahren an Macht gewonnen? Und was heißt in diesem Zusammenhang „Verantwortung“? Zwei Thesen stehen hierbei im Mittelpunkt:

Deutschland ist keineswegs so mächtig, wie das häufig im Inland, vor allem aber im Ausland, wahrgenommen wird. Seine Macht – hier verstanden im Sinn von Durchsetzungs- und Gestaltungsfähigkeit – ist durchaus prekär und fragil, weil sie an zahlreiche Voraussetzungen gebunden ist. Ob Deutschland tatsächlich mehr Macht als früher hat, hängt also sehr vom Kontext und davon ab, ob seine Regierung diese Macht klug einsetzt und nutzt. Die eingangs zitierte Wahrnehmung ist in vielerlei Hinsicht eher eine optische Täuschung als eine plausible Beschreibung der Wirklichkeit der internationalen Politik in Europa und der Welt. Immerhin: Deutschland verfügt – sofern die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind – durchaus über ein (allerdings jeweils den Zusammenhängen entsprechend zu spezifizierendes) Machtpotenzial, um seine Ambitionen durchsetzen zu können.

Die außenpolitische Verantwortung der Bundesregierung besteht schlicht darin, das (wohlverstandene) Gemeinwohl der deutschen Bevölkerung auf Dauer zu wahren und, wo möglich, zu mehren. Das ist leichter gesagt als getan. Immerhin hilft diese Zielsetzung, etliche gängige Missverständnisse über Außenpolitik auszuräumen – etwa die verbreitete Vorstellung, in der Außenpolitik stünde die Abwägung von „Interessen“ gegen „Werte“ im Vordergrund, oder die Behauptung, dass Deutschland die Europäische Union, die NATO oder die Vereinten Nationen nicht ausreichend unterstütze.

Mehr Macht?

„Macht“ ist stets relational, also immer in Beziehung zu setzen zu anderen Akteuren. In der Außenpolitik sind dies – nicht nur, aber vor allem – andere Staaten. Grundlage von Macht im

Sinn von Durchsetzungs- und Gestaltungsfähigkeit sind Machtressourcen, die jeweils in konkreten Entscheidungssituationen zum Einsatz gebracht werden. Die Frage ist dann: Geschieht dies effektiv oder wenig wirkungsvoll? Effizient oder verschwenderisch? Klug, also nachhaltig, oder ungeschickt und kurzatmig? Während all dies wesentlich von der Außenpolitik selbst abhängt, gibt es auch Wirkungsbedingungen, die ihrem Zugriff und damit ihrer Gestaltungsmöglichkeiten ganz oder zumindest weitgehend entzogen sind.

Die Einschätzung, Deutschland habe international an Macht gewonnen, beruht vor allem auf seinen wirtschaftlichen Machtressourcen. 2010 war Deutschland mit 3.281 Mrd. USD die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt, allerdings mit deutlichem Abstand zu Japan (5.459 USD), China (5.927 USD) und den USA (14.587 USD). Beim gesamten Außenhandelsvolumen wie auch beim Export lag Deutschland 2010 auf Platz 3; sein Anteil am Wellexport betrug dabei 8,5 Prozent (gegenüber 10,3 Prozent 1993 und einer Höchstmarke von 11,7 Prozent 1973).

Tabelle 1: Deutschlands wirtschaftliches Gewicht in Europa und der Welt

Anteil am BIP (in Prozent)	1995	2000	2007	2012
der EU (27 Länder)	27,4	22,2	19,5	20,6
des Euroraumes (17 Länder)	34,5	30,2	26,8	28,1
der OECD	10,3	9,7	7,9	7,3
der Weltwirtschaft	8,4	5,7	5,8	4,7

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten von Eurostat bzw. der Weltbank (OECD, Weltwirtschaft), jeweilige Preise und Wechselkurse.

Aber auch diesbezüglich sind etliche Einschränkungen zu machen: Erstens stellt sich die wirtschaftliche Verfassung Deutschlands heute deutlich besser dar als vor zehn Jahren, und sie kann sich in Zukunft erneut verändern. Zweitens geht es bei Deutschlands Wirtschaftskraft in einem erheblichen Maß um Ressourcen, über die zunächst nicht die Vertreter der Außenpolitik (also der Staat), sondern private Akteure (Unternehmen, Individuen) disponieren. Diese verfolgen aber nicht in erster Linie die Zielsetzungen der Außenpolitik, sondern eigene Gewinnkalküle. Unmittelbar für außenpolitische Zwecke verfügbar sind lediglich die finanziellen Ressourcen der Haushalte des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(BMZ) und des Verteidigungsministeriums. Darüber hinaus kann der Staat das Verhalten privater Wirtschaftsakteure über seine Regelungskompetenz in gewissem, aber durchaus begrenztem und unsicherem Umfang beeinflussen, etwa indem er Wirtschaftssanktionen gegen andere Staaten verhängt. Die Wirtschaftsressourcen eines Landes sind daher außenpolitisch bestenfalls teilweise instrumentalisierbar, und dies ist zudem mit erheblichen Problemen und Nebeneffekten verbunden. Deshalb sollte die damit erreichbare außenpolitische Gestaltungsfähigkeit nicht überschätzt werden.

Umgekehrt wird das Gestaltungspotenzial, das sich auf „weichen“ Machtquellen wie Vorbildfunktion und der Stärke von Argumenten, aber auch auf Wahrnehmungen durch andere gründet, eher unterschätzt. Deutschlands Einfluss in Europa und in der Weltwirtschaft beruht vor allem auf derartigen „weichen“ Grundlagen. Das Land steht heute international für ein erfolgreiches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell („soziale Marktwirtschaft“), dessen Institutionen (wie eine unabhängige Zentralbank oder das duale Ausbildungssystem) von anderen Ländern studiert und übernommen werden. Daraus resultieren Einflussmöglichkeiten. Allerdings sind auch diese „weichen“ Gestaltungspotenziale nicht ohne ihre eigenen Ambivalenzen: Sie implizieren auch die Anforderung, den eigenen Maßstäben gerecht zu werden und sich von anderen dort beeinflussen zu lassen, wo diese über die besseren Argumente und überlegene Modelle verfügen. Dass die „weichen“ Machtquellen Deutschlands in der Vergangenheit wenig Wirkung gezeigt haben, erklärt sich unter anderem durch derartige Ambivalenzen in der deutschen Politik: Der Maastrichter Vertrag und der Stabilitäts- und Wachstumspakt formulieren seit 1993 Konvergenzkriterien, mit denen sich alle Mitgliedsstaaten der Eurozone auf Kernelemente des deutschen Wirtschaftsmodells verpflichteten. Diese Verpflichtungen wurden danach aber verbreitet ignoriert, wobei Frankreich und Deutschland selbst mit schlechtem Beispiel vorangingen.

Schließlich stellt sich im Zusammenhang mit Deutschlands wirtschaftlicher Macht auch die Frage, welche wirtschaftlichen Ressourcen eigentlich in welcher Weise Machtpotenziale für Einflussnahme liefern. Diese Ressourcen entstehen ja heute in hohem Maße im Kontext internationaler Arbeitsteilung und damit von Interdependenz, also von wechselseitigen Abhängigkeiten.

Deutschland ist besonders ausgeprägt in derartige weltwirtschaftliche Interdependenzen eingebettet. Seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die auf den günstigen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in Deutschland und auf der Wettbewerbsstärke seiner Unternehmen auf den Weltmärkten beruht, findet ihren Niederschlag in den Außenhandelsüberschüssen Deutschlands sowie in den aus diesen Überschüssen zwingend resultierenden Kapitalexporten. Asymmetrische wechselseitige Abhängigkeiten, wie sie sich in diesen Interdependenzen natürlich auch finden, lassen sich – etwa durch Sanktionen – zwar unter bestimmten Umständen politisch instrumentalisieren.¹ Jedoch entstehen dadurch in der Regel Kosten und möglicherweise auch unübersehbare Risiken durch nicht intendierte Auswirkungen der politischen Eingriffe in die Interdependenzgeflechte.

Wie steht es um Deutschlands Machtpotenziale entlang anderer Machtdimensionen? Gemessen an seiner Bevölkerungszahl lag Deutschland im Jahr 2010 im Weltmaßstab auf Rang 16, hinter den Philippinen, Vietnam, Äthiopien und Ägypten; 2025 dürfte es auch vom Kongo, von der Türkei und dem Iran überholt werden und dann auf Platz 19 zurückfallen. 2010 betrug Deutschlands Anteil an der Weltbevölkerung 1,18 Prozent, bis zum Jahr 2025 dürfte er auf 0,98 Prozent sinken. Auch ein Blick auf die Militärausgaben im Vergleich zu anderen Staaten als grober Indikator für die militärischen Machtressourcen Deutschlands zeigt keine Zunahme, sondern eine substantielle relative Abnahme der deutschen Machtposition. Die Entwicklung der Personalstärke der Bundeswehr, die seit 1990 deutlich unter die in den Zwei-plus-Vier-Verträgen festgelegte Obergrenze von 370.000 gefallen ist und 2012 etwa 236.000 Soldaten und Reservisten betrug, deutet in dieselbe Richtung.

Aus diesen Überlegungen folgt insgesamt, dass Deutschland auf globaler Ebene nur in sehr begrenztem Umfang über Macht im Sinn von Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Akteuren und Gestaltungsfähigkeit der Zukunft im Sinne eigener Ziele und Interessen verfügt. In Europa und insbesondere in der Eurozone sieht dies anders aus, aber auch hier wachsen die Bäume nicht in den Himmel. Zwar dominiert Deutschland seit

¹ Dies gilt vor allem dann und dort, wo diese Interdependenzen stark asymmetrisch ausgeprägt sind und damit einer einseitigen Abhängigkeit nahekommen. Daraus folgt auch, dass Sanktionen in der Regel breite Koalitionen benötigen, die sie umsetzen, weil diese die Asymmetrie in den wechselseitigen Abhängigkeiten erhöhen.

Ausbruch der gegenwärtigen Krise die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU und insbesondere der Eurozone (Paterson 2011; Dyson 2013), aber es ist zugleich eingebunden in intensive Interdependenzen zwischen den europäischen Volkswirtschaften und in die Entscheidungsregeln der EU, die die Einflußchancen Deutschlands einschränken. Wie ausgeprägt Deutschlands Abhängigkeit von den schwächeren Volkswirtschaften in der Eurozone war, zeigte sich etwa an den Wertpapierbeständen deutscher Banken aus Krisenländern, die insbesondere in der ersten Phase der Krise in der Eurozone die Handlungsmöglichkeiten Berlins erheblich einengten.

Tabelle 2: Deutsche Verteidigungsausgaben

	1990	1995	2000	2007	2012
in Prozent der Rüstungsausgaben der europäischen NATO-Staaten	22,7	22,3	17,1	14,8	17,0 ^a
in Prozent der Welt-Rüstungsausgaben	4,71	4,53	4,53	3,02	2,81

a = 2011 (geschätzt).

Quelle: eigene Berechnungen, auf Basis der Daten von SIPRI bzw. NATO.

Inzwischen ist Deutschland bestrebt, die Konvergenz in der Eurozone unter Einsatz seiner finanziellen Druckmittel mit Hilfe neuer europäischer Regeln durchzusetzen. Dabei versucht es, sich den Druck der internationalen Finanzmärkte auf reformunwillige Staaten in Form von hohen Zinsaufschlägen nutzbar zu machen. Allerdings ist das, was diese Märkte wollen und erwarten, unbestimmt und situationsabhängig, keineswegs aber immer rational und angemessen. Selbst wenn es Deutschland weiterhin schafft, sich die Disziplinierungsfunktion der Märkte zunutze zu machen, muss bezweifelt werden, ob es seine Ziele einer Stabilitätsunion gegenüber den Krisenländern, zu denen ja auch Italien und womöglich bald Frankreich zählen, erfolgreicher durchsetzen kann als in der Vergangenheit. Die innenpolitischen Widerstände und das Beharrungsvermögen der etablierten gesellschaftlichen Kräfte in Griechenland, Italien und Frankreich könnten sich letztlich für die deutsche Gestaltungsmacht als zu hohe Hürden auf dem Weg zu einer Stabilitätsunion erweisen, wie sie Berlin vorschwebt.

Dass Deutschland heute tatsächlich über mehr Gestaltungsmacht verfügt als vor zehn, zwanzig oder dreißig Jahren, ist demnach keineswegs so eindeutig, wie das häufig dargestellt wird. Plausibel erscheint eher, dass Deutschland – jedenfalls aus einer globalen Perspektive – deutlich an Macht eingebüßt hat. Allerdings ließe sich eine derartige Einbuße durchaus kompensieren: Worauf es letztlich ankommt, ist nicht Gestaltungsmacht bzw. Durchsetzungsfähigkeit an sich, sondern wirksame Gestaltung durch klugen Einsatz der verfügbaren Machtpotenziale.

Die vielleicht wichtigste Ressource der Außenpolitik überhaupt ist der geschickte Umgang mit Macht und Einfluss. Dabei kann Deutschland heute nach wie vor viel von der alten, westdeutschen Bundesrepublik lernen, deren Außenpolitik bemerkenswert erfolgreich war. Ein wichtiges Erfolgsgeheimnis war dabei die Fähigkeit, Koalitionen mit anderen Staaten, etwa mit den USA, mit Frankreich oder auch den kleineren Mitgliedsstaaten der damaligen EG zu schmieden und den Einfluss der Bundesrepublik zu multiplizieren, indem sie ihre Außenpolitik multilateralisierte. Der geradezu reflexhafte Multilateralismus der alten Bundesrepublik, den Deutschland auch nach 1990 weiter pflegte, ist allerdings insofern problematisch, als die Einrichtung multilateraler Institutionen noch keineswegs deren Effektivität sichert: Ein (formales) Mehr an „global governance“ kann also durchaus einhergehen mit einem (effektiven) Verfall und sogar einem Zerfall regionaler und internationaler Ordnung. Auch innerhalb bestehender Institutionen und Regime ist daher ihre Effektivierung durch politische Einflussnahme eine ständige Herausforderung für die deutsche Außenpolitik. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der Krisensymptome internationaler Organisationen und Regime, die sich in den letzten Jahren zu häufen scheinen.

Mehr Verantwortung?

Die Formel von der „Verantwortung“, die in der deutschen Außenpolitik seit spätestens 1990 eine zentrale, aber auch sehr schillernde Rolle spielt, ist außerordentlich vieldeutig: Sie eignet sich ebenso dafür, eigene Machtansprüche zu kaschieren, wie Leistungen Deutschlands einzufordern. Es gilt demnach zu klären, wem gegenüber die deutsche Außenpolitik Verantwortung trägt, wie sie diese am besten wahrnehmen kann, und wozu sie inhaltlich beitragen sollte.

Mehr Verantwortung – für wen? Zunächst einmal und vor allem trägt die deutsche Außenpolitik

Verantwortung gegenüber den Bürgern des Landes. Weil Deutschland aber aufgrund seiner geopolitischen Lage, seiner Geschichte und seiner Wirtschaft in besonderem Maße auf gute Nachbarschaft und eine effektive internationale Ordnung angewiesen ist, impliziert die außenpolitische Verantwortung Deutschlands auch, dass deutsche Außenpolitik das Gemeinwohl seiner Nachbarn und Partner berücksichtigt und einbezieht. Ebenso gehört es zur deutschen außenpolitischen Verantwortung, die Europäische Union, die NATO, die UNO und andere für Deutschland wichtige multilaterale Kooperationszusammenhänge in Zusammenarbeit mit den Partnern und Verbündeten möglichst leistungsfähig zu halten bzw. zu machen, weil Deutschland in besonderem Maße auf diese Institutionen angewiesen ist.

Mehr Verantwortung – wie? Mit dem Ruf nach mehr deutscher Verantwortung in der Weltpolitik wird häufig mehr oder minder offen eine stärkere Beteiligung Deutschlands an den gemeinsamen militärischen Aktivitäten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU bzw. an Einsätzen der NATO (und dabei insbesondere an Kampfeinsätzen) gefordert. Dass in diesem Zusammenhang so häufig an das Instrumentarium der militärischen Sicherheitspolitik und insbesondere an Bundeswehreinätze gedacht wird, liegt nicht zuletzt daran, dass außenpolitische Gestaltung insgesamt sehr schwierig geworden ist. Der Einsatz des Militärs gilt dabei als die ultima ratio, als das äußerste Mittel der Außenpolitik, zu dem nur dann gegriffen werden kann und darf, wenn alle anderen Mittel erschöpft sind. Dass militärische Mittel dort Erfolg haben können, wo andere Instrumente der Politik versagt haben, folgt daraus freilich nicht, ist im Gegenteil ein gefährlicher Trugschluss, wie dies selbst die stärkste Militärmacht der Weltgeschichte, die USA, in Vietnam, in Irak und in Afghanistan erkennen musste. Deutschlands historisch geprägte Skepsis gegenüber den Möglichkeiten militärischer Machtentfaltung ist deshalb durchaus angemessen, solange Berlin nicht in den umgekehrten Trugschluss verfällt, den Einsatz militärischer Machtmittel prinzipiell und unter (fast) allen Umständen auszuschließen. Jenseits der Selbstverteidigung (allein oder im Bündnis) können Militäreinsätze in bestimmten Situationen gerechtfertigt, notwendig und auch wirksam sein – in der Regel jedoch nur dann, wenn sie mit anderen, zivilen Mitteln und Instrumenten (etwa zum Wiederaufbau oder zur nachhaltigen

Befriedung eines Konfliktes) gekoppelt werden. Dies impliziert zugleich eine Verantwortung für die Konfliktprävention und -nachsorge, wenn die Prävention scheiterte und eine Intervention beschlossen wird.

Mehr Verantwortung – wozu? Wenn von den nationalen Interessen Deutschlands, also von der inhaltlichen Füllung des Begriffs des „außenpolitischen Gemeinwohls“ die Rede ist, dann werden häufig die eigenen Interessen gegen die anderer Länder gestellt oder „Interessen“ gegen „Werte“ ausgespielt. Beides ist logisch unhaltbar und politisch unsinnig. In der internationalen Politik gehen erstens die Gewinne des einen keineswegs zwangsläufig auf Kosten des anderen oder anderer: Im Gegenteil, in der Regel können alle – wenngleich in unterschiedlichem Maße – gewinnen; Nullsummenspiele sind in der Politik eher die Ausnahme. Das bedeutet aber auch, dass alle gleichzeitig verlieren können! Vermeiden lässt sich dies und gemeinsam Gewinne erzielen lassen sich, wenn die Beteiligten nicht nur ihre eigenen Interessen im Blick haben, sondern ebenso die Interessen anderer gelten lassen und in ihre Politik einbeziehen. Nicht um die Abwägung von Interessen gegen Werte geht es also, sondern darum, einen mehrdimensionalen Wertekanon und die daraus entstehenden, vielfältigen Interessen der deutschen Gesellschaft möglichst gut zu realisieren. Das erfordert, einmal mehr, kluge Politik.

Ebenso irreführend ist es, „Werte“ (gemeint sind damit häufig Menschenrechte in anderen Staaten, wie etwa Russland oder China) gegen „Interessen“ (etwa: Arbeitsplatzsicherung durch Exportaufträge für deutsche Unternehmen) zu stellen. „Interesse“ wird letztlich stets durch den Bezug auf Werte definiert: Akteure „interessieren“ sich für das, was für sie von Wert ist – gleichviel, ob es sich dabei um materielle oder immaterielle Werte handelt. Bei der politischen Abwägung zwischen der angemessenen deutschen Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen durch das Regime Putins und dem Werben um Exportaufträge aus Russland handelt es sich nicht um einen Konflikt zwischen Interessen und Werten, sondern zwischen verschiedenen Werten oder zwischen unterschiedlichen Interessen. Was ist der Bundesregierung in ihren Beziehungen zur russischen Regierung wertvoller – Respekt für die eigenen Wertvorstellungen oder Arbeitsplätze in Deutschland? Und welche Interessen wiegen schwerer, Exportaufträge für deutsche Unternehmen oder eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in

Russland? Aufgabe der Außenpolitik ist es zwar in der Tat, in solchen Konfliktsituationen abzuwägen und Prioritäten zu setzen. Vor allem aber geht es in der Diplomatie darum, nach Wegen zu suchen, um derartig harten Alternativen zu entgehen und die eigenen Prioritäten möglichst vollständig und umfassend zu realisieren.

Entscheidend ist also, Werte und die mit ihnen jeweils verknüpften Interessen durch entsprechende Strategien und Taktiken möglichst umfassend zu realisieren. Ob und wie gut das gelingt, hängt unter anderem von der Wahl der Mittel und der Vorgehensweise ab, also von kluger Politik. Es ist durchaus vorstellbar, dass die oben formulierte Alternative – Verbesserung der Menschenrechte in Russland oder Arbeitsplatzsicherung in Deutschland – in Wirklichkeit gar keine Entscheidungsnotwendigkeit beinhaltet, sondern sich beides durch kluge Strategien verbinden lässt, die sowohl zu Exportaufträgen wie auch zu einer Verbesserung der Menschenrechtsslage führen. Zwar wird auch klug betriebene Außenpolitik immer wieder vor der Notwendigkeit stehen, Abwägungen zwischen unterschiedlichen Interessen vorzunehmen und diese auszutarieren, aber ihr Ziel muss es zunächst sein, derartige Entscheidungssituationen kreativ abzuwenden oder doch zu minimieren.

Nationale Interessen?

Nationale Interessen sind Interessen, die tendenziell Interessen aller Mitglieder einer Nation sind. Wie das außenpolitische Gemeinwohl in einer spezifischen Situation am besten zu realisieren sei, ist aus mehreren Gründen meist nicht leicht festzustellen:

Zum ersten liegt seine Realisierung in der Zukunft; was im außenpolitischen Gemeinwohl gelegen hat bzw. hätte, lässt sich daher bestenfalls ex post und nur unter Zuhilfenahme kontrafaktischer Argumentationen ermitteln.

Zweitens beinhaltet der Interessensbegriff auch eine – unspezifizierte – zeitliche Dimension: Soll das eigene Interesse kurzfristig oder mittel- bzw. langfristig optimiert werden? Und wie sollten die Abwägungen zwischen den unterschiedlichen Kosten- und Nutzeneffekten entlang der Zeitachse vorgenommen werden, wenn diese nicht zu umgehen sind?

Drittens beanspruchen häufig Vertreter partieller gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Interessen für ihre spezifischen Forderungen Allgemeingültigkeit im Sinne „nationaler Interessen“; diese Argumen-

tationen sind zwar nicht selten abwegig, aber oft nicht leicht zu durchschauen.

Und viertens sind nationale Interessen mit bestimmten ihnen zugrunde liegenden Wertvorstellungen verknüpft. Deren kollektive Geltung wäre zu hinterfragen: Es könnte durchaus sein, dass diese Wertvorstellungen ideologisch (etwa im Sinne eines virulenten Nationalismus) aufgeladen sind und damit verzerrend auf die Wahrnehmung der anderen Akteure, der außenpolitischen Situation und der eigenen Position, aber auch auf die Bestimmung der eigenen Interessen einwirken. Problematische Wertvorstellungen tendieren dazu, einseitige und gefährliche Interessendefinitionen zu generieren.

Aus diesen Gründen sind „nationale Interessen“ entweder wenig präzise oder politisch umstritten. Natürlich ist es möglich, allgemeine Aussagen zum außenpolitischen Gemeinwohl zu treffen, die auf breite Zustimmung stoßen, wie etwa diese aus dem CDU-SPD-Koalitionsvertrag vom Dezember 2013:

„Deutschland setzt sich weltweit für Frieden, Freiheit und Sicherheit, für eine gerechte Weltordnung, die Durchsetzung der Menschenrechte und die Geltung des Völkerrechts sowie für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung ein“.

Derartige Formulierungen decken allerdings ein sehr breites Spektrum möglicher außenpolitischer Entscheidungen ab und sind daher wenig präzise. Fasst man das nationale Interesse konkreter, so entzündeten sich daran nicht selten politische Auseinandersetzungen, weil dann Konfliktlinien zwischen unterschiedlichen politischen Präferenzen und Programmen erkennbar werden. Die entscheidende Frage ist dann, wer in diesen Auseinandersetzungen um die Ausdeutung des nationalen Interesses die Deutungshoheit erlangt. Formal ist dies immer die jeweilige Regierung, die das Ergebnis der Deutungsprozesse formuliert und umsetzt (Mauß 2006).

Das „nationale Interesse“ eines Staates ist deshalb zunächst einmal das, was die jeweilige Regierung zum nationalen Interesse erklärt hat. In dem Maße, in dem sie dabei von gesellschaftlichen und politischen Akteuren im eigenen Land und im Ausland beeinflusst wurde, gehören auch diese Akteure im weiteren Sinn zu denjenigen, die bei der Bestimmung des nationalen Interesses mitgewirkt haben. Dabei ist besonders bedeutsam, wie diese Interessensbestimmung vorgenommen wird: Wird das nationale Interesse exklusiv definiert, oder berücksichtigt es auch die Interessen anderer Staaten? Ist die Definition kurzfristig

oder langfristig angelegt? Ist sie eher eng, oder aufgeklärt und offen für Aushandlungsprozesse und Kompromisse? Wie viel Spielraum lässt sie der Außenpolitik bei der erforderlichen Konkretisierung der Interessen bezüglich einzelner außenpolitischer Zielsetzungen und bei deren Umsetzung mittels geeigneter Strategien und Taktiken? Ist die Interessendefinition nachhaltig und klug oder kurzatmig und unklug?

Schlussfolgerungen

Es wird schwerer für Deutschland, eine erfolgreiche Außenpolitik zu betreiben: Deutschlands weltpolitische Machtpotenziale schrumpfen ebenso wie die Europas insgesamt in dem Maße, in dem neue Akteure in der Weltwirtschaft und Weltpolitik an Gewicht gewinnen. Zugleich wird Außenpolitik komplizierter, weil die Zahl der relevanten Akteure weiter zunimmt. Sie wird aber auch immer wichtiger, um Deutschlands Wohlfahrt und Sicherheit zu wahren und zu mehren: Die internationale Ordnung, die bislang wesentliche Voraussetzungen für Deutschlands wirtschaftliche Erfolge und seine Sicherheit gewährleistete, gerät durch Machtverschiebungs- und Machtdiffusionsprozesse zunehmend unter Druck und erodiert. Im eigenen Interesse muss Deutschland deshalb versuchen, diesen Erosionstendenzen entgegenzuwirken – es braucht deshalb mehr effektive Außenpolitik als in der Vergangenheit, nicht weniger.

Entscheidend sind hierfür aber letztlich nicht in erster Linie Machtpotenziale, also die Durchsetzungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik; diese ist trotz relativ rückläufiger Machtgrundlagen noch immer signifikant. Der Schlüssel für eine erfolgreiche Außenpolitik liegt vielmehr in ihrer Durchsetzungsbereitschaft und ihrem Durchsetzungswillen sowie im klugen und effizienten Einsatz der verfügbaren Mittel. Ob und in welchem Maße es der deutschen Außenpolitik gelingt, die Zukunft im Sinne des außenpolitischen Gemeinwohls wirksam zu gestalten, lässt sich – mit steigender Relevanz – entlang dreier Dimensionen bewerten. Zunächst gilt diese Bewertung der offiziellen außenpolitischen Rhetorik: Wie formuliert die deutsche Außenpolitik ihr Selbstverständnis? Welche Ziele setzt sie sich, welche strategischen Orientierungen werden formuliert? Welche Mittel will sie dafür bereitstellen? Wie legitimiert sie sich nach innen und nach außen, wie versucht sie, gesellschaftliche Ressourcen für ihre Ziele zu mobilisieren?

Die zweite Dimension betrifft außenpolitische Entscheidungen und außenpolitisches Handeln generell: Deckt dieses sich mit dem artikulierten Selbstverständnis, mit den deklarierten Zielen und Strategien? Werden alle notwendigen Ressourcen aufgebracht und effizient zusammengeführt? Wie gut gelingt es der deutschen Außenpolitik, durch Koalitionsbildung externe Unterstützung zu finden?

Die dritte Dimension umfasst die Ergebnisse der außenpolitischen Gestaltungsbemühungen: Wie wirksam ist die deutsche Außenpolitik? Welche Veränderungen lassen sich plausibel auf sie zurückführen? Dabei ist auf zweierlei hinzuweisen: Zum ersten ist die systematische Bewertung außenpolitischen Handelns (Außenpolitik-Evaluierung) voller theoretischer und methodischer Fallstricke und deshalb eher Kunst als Wissenschaft. (Dies spricht aber keineswegs gegen die Berechtigung und Sinnhaftigkeit derartiger Bewertungen, und es entlastet die Außenpolitik-Evaluierung nicht von der Verpflichtung, diese sorgfältig und nach den Kriterien der Wissenschaftlichkeit vorzunehmen!) Zum zweiten ist dabei auch die Möglichkeit des Scheiterns einzubeziehen. Auch klügstes und effizientestes außenpolitisches Handeln ist nicht davor gefeit, zu scheitern, etwa aufgrund des Kontextes der Problematik oder unvorhersehbarer Reaktionen anderer Akteure. Politische Gestaltung ganz ohne Risiko gibt es nicht; die deutsche Außenpolitik sollte in diesem Sinn mehr Initiative wagen.

Literatur

- Bundesregierung (2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*, Konzept der Bundesregierung, Berlin.
- Dyson, Kenneth (2013), *Germany, the Euro Crisis, and the Future of Europe: Europe's Reluctant and Vulnerable Hegemonic Power*, Paper Presented at the Conference: Germany after the 2013 Elections, Johns Hopkins University SAIS Europe, Bologna, 30.11.2013.
- Maull, Hanns W. (2006), Nationale Interessen! Aber was sind sie? in: *Internationale Politik*, 61, 10, 62-76.
- SWP/GMF (2013), *Neue Macht, neue Verantwortung, Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund of the United States (GMF), Berlin/Washington, DC.
- Paterson, William E. (2011), The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 1, 57-75.

■ Der Autor

Prof. Dr. Hanns W. Maull unterrichtete bis März 2013 Außenpolitik und Internationale Beziehungen an der Universität Trier. Derzeit arbeitet er als Senior Distinguished Fellow an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Im Mittelpunkt seiner Forschung stehen Fragen der deutschen Außenpolitik, vergleichender Außenpolitikforschung und der internationalen Ordnung. Professor Maull war bis 2005 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Deutschen-Übersee Instituts (heute GIGA). Der Autor dankt Sonja Thielges für die Unterstützung bei den Datenrecherchen sowie für wertvolle inhaltliche Kommentare und Hinweise.

E-Mail: <maull@uni-trier.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 befasst sich mit der Rolle aufstrebender Staaten wie China, Indien, Brasilien und Südafrika. Das Regional Powers Network (RPN) erforscht den Aufstieg regionaler Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten und widmet sich schwerpunktmäßig den Interessen, Ressourcen und Strategien von Regionalmächten.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flemes, Daniel, Dirk Nabers und Detlef Nolte (Hrsg.) (2012), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven*, Baden-Baden: Nomos.

Flemes, Daniel, Sören Scholvin und Georg Strüver (2011), *Aufstieg der Netzwerkkräfte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Hess, Nathalie M. (2012), *EU Relations with "Emerging" Strategic Partners: Brazil, India and South Africa*, GIGA Focus International, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international-english-edition>.

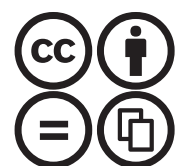
Kappel, Robert (2012), *Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Kappel, Robert (2013), *Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2, 193-208.

Kappel, Robert, und Birte Pfeiffer (2013), *Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS*, GIGA Focus Global, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

