

Wilfried von Bredow

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Eine Einführung

LEHRBUCH

STUDIENBÜCHER AUSSENPOLITIK
UND INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Wilfried von Bredow

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen

Herausgegeben von Wilfried von Bredow

Wilfried von Bredow

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Eine Einführung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Februar 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-13618-6

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Lesarten für dieses Buch	11
Erster Teil: Außenpolitik neuer Art oder traditionelles Großmachtstreben	15
1. Nationales Selbstbewusstsein und außenpolitische Normalität ..	17
1.1 Ein deutscher Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen?	17
1.1.1 Ein Anspruch, keine Initiative	17
1.1.2 Hintergrund	18
1.1.3 Pro- und Contra-Argumente	20
1.2 Weltpolitik und Ordnungsmacht	23
1.2.1 Ein Kanzler-Interview	23
1.2.2 Nationale Interessen	24
1.2.3 Kooperative Weltordnung und nationales Interesse ..	26
1.3 Menschenrechte, Demokratie und Außenpolitik	28
1.3.1 Menschenrechte und Demokratie	28
1.3.2 Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik	30
1.3.3 Handlungsperspektiven	31
2. Was ist Außenpolitik und wer macht sie?	34
2.1 Außenpolitik-Forschung	34
2.1.1 Der Gegenstandsbereich	36
2.1.2 Arbeitsdefinitionen	38
2.1.3 Außenpolitik und Globalisierung	42
2.2 Akteure und Institutionen	44
2.2.1 Auswärtiges Amt	46
2.2.2 Nicht-staatliche Akteure	49
2.2.3 Außenpolitik-Beratung	50

2.3 Theorie	53
2.3.1 Proteischer Realismus	54
2.3.2 Macht zu Recht	55
2.3.3 Das Netz im Auge des Betrachters	57
3. Aus der Not ein Erfolgsrezept	59
3.1 Die Vergangenheit als Last und Mahnung	59
3.1.1 Zweifache Last der Vergangenheit	60
3.1.2 Verarbeitungsgeschichte	62
3.1.3 Lehren aus der Vergangenheit	64
3.2 Teilung und Westverschiebung	67
3.2.1 Ost-West-Konflikt und Kalter Krieg	67
3.2.2 Dreifache Westverschiebung	70
3.2.3 Die „deutsche Frage“	73
3.3 Vereinigungsoptionen und Ost-West-Konflikt	74
3.3.1 Nationale Einheit mit östlichem Vorzeichen	75
3.3.2 Neutralismus	76
3.3.3 Der Lohn am Ende des Ost-West-Konflikts	77
Zweiter Teil: Stationen einer Erfolgsgeschichte	81
4. Der Beginn: Auf der Suche nach post-traumatischer Normalität	81
4.1 Auf Zehenspitzen zur Außenpolitik	82
4.1.1 Im/Am Anfang	82
4.1.2 Gleichberechtigung	85
4.1.3 Etappen	88
4.2 Amts-Kontinuität	90
4.2.1 Büro	91
4.2.2 Für Friedensfragen	92
4.2.3 Personen und organisatorische Traditionen	95
4.3 Parlamentarischer Diskurs	98
4.3.1 Die erste Regierungserklärung	99
4.3.2 Nationale Einheit	102
4.3.3 Post-traumatische Normalität	104

5. Souveränität und Selbsteinbindung	106
5.1 Europa, Europa	106
5.1.1 Zum Souveränitätsbegriff	107
5.1.2 Altes oder neues Europa?	110
5.1.3 Zentralmacht Europas	113
5.2 Über den Atlantik hinweg	114
5.2.1 Die USA als Geburtshelfer des demokratischen Deutschland	115
5.2.2 Gaullisten und Atlantiker	117
5.2.3 Nähe und Distanz	121
5.3 Ost- und Deutschlandpolitik als Entspannungspolitik	122
5.3.1 Vom Kalten Krieg zur Ost-West-Entspannung	123
5.3.2 Wandel durch Anerkennung	126
5.3.3 Multilaterale Einbettung	129
6. Sicherheitsprobleme	132
6.1 Bedrohungsversionen, militärisch	133
6.1.1 Der verdächtige Verbündete	133
6.1.2 Abschreckung und Verteidigung	135
6.1.3 Entspannung und Rüstungskontrolle als Friedenspolitik	139
6.2 Bedrohungsversionen, gesellschaftspolitisch	141
6.2.1 Wiederbewaffnung	142
6.2.2 Nuklearwaffen	144
6.2.3 Pazifisten und Bellizisten	147
6.3 Deutsche Sonderaspekte	148
6.3.1 Berlin	149
6.3.2 Politik mit militärischen Mitteln	153
6.3.3 Last der Vergangenheit	156

7. „Drüben“ – Die andere deutsche Außenpolitik	159
7.1 An der Leine der Sowjetunion und im Bann der Bundesrepublik	160
7.1.1 Die Zone	161
7.1.2 Konsolidierung in zwei Schritten	165
7.1.3 <i>Underdog</i> im deutsch-deutschen Verhältnis	167
7.2 Anerkennung und Selbstüberschätzung	169
7.2.1 Endlich gleichberechtigt	169
7.2.2 Beispiel Afrika	171
7.2.3 UNO-Politik	173
7.3 Im Sog des Niedergangs	174
7.3.1 Distanz zu Gorbatschow	175
7.3.2 Fassade einer Mittelmacht	178
7.3.3 Was bleibt	180
 Dritter Teil: Aus dem Windschatten des Ost-West-Konflikts	 183
8. Zäsur 1989/90	183
8.1 Aufgezwungene Zielstrebigkeit	184
8.1.1 Neue Aktualität der nationalen Frage	185
8.1.2 Der Zehn-Punkte-Plan Helmut Kohls	188
8.1.3 Befürchtungen	189
8.2 Visionen über den Neuanfang	190
8.2.1 Zurück in die Zukunft?	191
8.2.2 Ein europäisiertes Deutschland	193
8.2.3 Der Schatten der Globalisierung	196
8.3 Doch wieder Krieg	198
8.3.1 Frieden und Dividende	198
8.3.2 Lehrmeister Krieg	200
8.3.3 Verantwortung	201

9. Welches Europa?	206
9.1 Währung, Wirtschaft, Politik	206
9.1.1 Ausfallschritt	207
9.1.2 Der Abschied von der DM	210
9.1.3 Vertiefung	212
9.2 Ost-Erweiterungs-Politik	213
9.2.1 Balkanpolitik	214
9.2.2 Transformationen	216
9.2.3 Von Freunden umzingelt	218
9.3 Intergouvernemental und/oder supranational	220
9.3.1 Federation oder Konfederation	220
9.3.2 Kern und Peripherie	221
9.3.3 Finalität	222
10. Gegenwärtige Probleme und Aufgaben	225
10.1 Transatlantische Beziehungen	225
10.1.1 Distanz und Nähe	226
10.1.2 Demokratische Globalisierung	227
10.1.3 Sicherheitsbeziehungen	229
10.2 Sicherheit aus deutscher Sicht	231
10.2.1 Im UNO-Rahmen	232
10.2.2 Im NATO-Rahmen	233
10.2.3 Im europäischen Rahmen	235
10.3 Andere wichtige Politikfelder	237
10.3.1 Wirtschaft	238
10.3.2 Entwicklung	239
10.3.3 Kultur	240
Schluss: Normalität ja, aber welche?	243

Anhang	248
Zeittafeln	248
Bundesrepublik Deutschland	248
Deutsche Demokratische Republik	250
Europapolitik	251
Transatlantische/Internationale Beziehungen	253
Berufswunsch: Diplomat	256
Fragen und Aufgaben	259
Kurzer bibliographischer Essay	266
Literaturverzeichnis	280
Abkürzungsverzeichnis	290
Sachregister	292
Personenregister	297

Einleitung: Lesarten für dieses Buch

Ein Studienbuch ist, so scheint es, durch seinen Namen bereits hinreichend definiert – ein Buch zum Studieren. Man nimmt es in der Regel nicht in die Hand, um es in Ruhe und mit mehr oder weniger Freude und Genuss zu lesen. Stattdessen benötigt es, wer sich in eine Materie einarbeiten will, was ja ziemlich seriös klingt, aber auch ein wenig freudlos. Studieren kann allerdings verschiedene Bedeutungen annehmen. Wenn man an der Universität ein Fach, etwa die Politikwissenschaft, studiert, setzt sich die empfohlene Studienliteratur in der Regel aus Spezial-Texten zusammen, auf die nicht unbedingt zurückgegriffen wird, wenn man einfach nur an einem bestimmten Thema, etwa der Außenpolitik Deutschlands, interessiert ist und sich darüber grundlegend informieren möchte.

Allerdings gibt es kein Verbot, das besagt, Studienbücher dürfen nicht gleichermaßen für die interessierten Laien und die künftigen Experten gut verwendbar sein. Und schon gar nicht existiert eine Vorschrift, wonach Studienbücher zwar fachlich informativ und argumentativ anregend sein dürfen, jedoch ausschließlich in hölzerner Sprache abgefasst werden müssen, um ja jede Freude an der Lektüre zu unterbinden.

Dieses Studienbuch soll nun all diese unterschiedlichen Erwartungen, die man an einen grundlegenden, man kann auch sagen: einen *einführenden Text zur Außenpolitik Deutschlands* stellen kann, gleichermaßen befriedigen. Das klingt ein wenig anmaßend. Dieser Eindruck ist jedoch keineswegs beabsichtigt. Im Gegenteil: eigentlich handelt es sich schlicht darum, dass ich gezwungen war, aus der Not eine Tugend zu machen. Denn wie man insbesondere im bibliographischen Essay am Schluss des Buches nachlesen kann, gibt es zu unserem Thema bereits eine nicht unbeträchtliche Zahl von guter Spezialliteratur, gerichtet an die Adresse von Experten, ferner auch gar nicht wenig zeitgeschichtlich oder politikwissenschaftlich fundierte Überblicksliteratur, gerichtet an Interessenten mit mehr oder weniger vielen Vorkenntnissen. Ich habe mich also gefragt und fragen lassen müssen, worin denn das Besondere dieses Buches besteht, so dass sich die Beschäftigung damit auch lohnt.

Die Antwort darauf stellte sich allerdings dann doch als gar nicht so schwierig heraus. Das liegt hauptsächlich an zwei Gründen.

Erstens haben sich in den letzten Jahren in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Instituten und Fachbereichen der Universitäten die Art und Weise des Lernens und damit auch das Genre der Studienbücher verändert. Wer heutzutage studiert, hat in ganz anderer Weise als Generationen von Studierenden davor eine Fülle, ja Überfülle von Daten und Informationen gewissermaßen in Abrufnähe. Innerhalb einer Stunde kann man mittels einer Internet-Recherche z. B. eine umfangreiche Bibliographie zu unserem Thema erstellen, sich Dokumente der verschiedensten Regierungen und anderer Akteure auf den Bildschirm laden und dann ganz oder teilweise ausdrucken lassen. Ebenso leicht lassen sich Aufsätze in Fachzeitschriften erfassen, jedenfalls dann, wenn es elektronische Versionen dieser Zeitschriften gibt und wenn sie einen Zugriff auf ihre Texte erlauben. In einer rasch wachsenden Zahl von Fällen ist das in der Tat inzwischen über Verträge der Verlagshäuser mit den Universitäten geregelt.

Alle, die an einer Universität arbeiten, wissen aber auch, dass diese Zugriffsmöglichkeiten auf Daten und Informationen das Studieren nur auf einer bestimmten Ebene erleichtern, nämlich bei der Datensammlung. Wie diese Wissenspartikel hingegen in eine schlüssige Ordnung zu bringen sind, wie man kritische Ansätze und Konzepte entwirft, gar mit theoretischer Strenge zu Aussagen mit Tiefenschärfe gelangt, das bereitet große Schwierigkeiten. Deshalb gehört es zu den vordringlichen Aufgaben eines zeitgemäßen Studienbuchs zur deutschen Außenpolitik, diese in ihrem Strukturrahmen zu präsentieren, ihre Grundlinien und Schwerpunkte weniger chronologisch erzählend, sondern systematisch analysierend vorzustellen und dabei immer auch einmal wieder Seitenblicke auf den außenpolitischen Diskurs zu werfen, auf die Auseinandersetzung über die Außenpolitik zwischen Fachvertretern der Politikwissenschaft, Publizisten und Praktikern der Politik.

Zweitens aber hat sich der außenpolitische Diskurs in Deutschland in den letzten Jahren merklich zu verändern begonnen. Auch heute gehört die Außenpolitik *noch nicht* zu den Themengebieten, die ganz an der Spitze des öffentlichen Interesses stehen, also z. B. in Wahlkämpfen für den Bundestag von den Parteien mit besonderem Aufwand beachtet werden. Dennoch lässt sich seit 1990 und ganz besonders seit 1998 erkennen, dass die gewichtigere Rolle Deutschlands im internationalen System – mit einer gewissen Zeitverzögerung – zu mehr öffentlichem Interesse an außenpolitischen und internationalen Themen geführt hat. Das hängt im Übrigen auch von der zunehmenden Internationalisierung oder Globalisierung politischer und wirtschaftlicher, nicht zuletzt auch sicherheitspolitischer

Beziehungen ab und davon, dass immer mehr Menschen in Globalisierungsprozesse einbezogen werden. Auch für nicht-akademische Zwecke ist deshalb ein Studienbuch zur Außenpolitik Deutschlands besonders brauchbar und hilfreich, wenn es die strukturelle Ebene der Außenpolitik und ihre konzeptionellen Grundlagen beleuchtet.

Es gibt verschiedene und einander ergänzende Lesarten dieses Buches. Ich habe mir vorgenommen, die oben angesprochene Regel, wonach man Studienbücher eher punktuell und häppchenweise konsumiert, für diesen Text außer Kraft zu setzen. Wer also eine gegenwartsbezogene Einführung in die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland und ihre mittlerweile über fünfzigjährige Geschichte in einem Zug lesen möchte, soll ebenso auf seine Kosten kommen wie alle diejenigen, die sich mit einzelnen Aspekten und vor allem mit den Grundlinien und Schwerpunkten dieser Außenpolitik, ihren Strukturbedingungen und Deutungsschemata zu beschäftigen haben. Der Aufbau des Buches beruht auf Erfahrungen, welche ich in zahlreichen (oder etwas großspuriger: in unzähligen) Übungen und Proseminaren am Marburger Institut für Politikwissenschaft in dreißig Jahren gesammelt habe. Gerade weil das Nachfrage-Profil in diesen Veranstaltungen sich immer wieder verändert hat, ebenso wie das Studienverhalten der Studierenden, sind diese Übungen und Proseminare glücklicherweise nie zur Routine geworden.

Anregungen und oft genug auch direkt brauchbare Hinweise verdanke ich vielen guten Bekannten, Freunden und Kollegen: Marie Bernard-Meunier, Christian Hacke, Helmut Hubel, Thomas Jäger, Gerhard Kümmel, Marika Lerch, Thomas Noetzel, aus der Ferne Stephen Wood, Wichard Woyke, um nur sie zu nennen.

Michael Küllmer, Borislava Manolova, Saskia Sell und Ray Hebestreit haben mit viel Umsicht Material herbeigeschafft, kopiert, formatiert und manchmal auch vorsichtig nachgefragt, warum das denn so lange dauert. Ohne die unermüdliche Hilfe von David Bosold hätte alles noch länger gedauert.

Erster Teil:

Außenpolitik neuer Art oder traditionelles Großmachtstreben

1. Nationales Selbstbewusstsein und außenpolitische Normalität

Egon Bahr (2003) hat als Motto für sein Buch „Der deutsche Weg“ eine Gedichtzeile von Hermann Hesse gewählt: „... nimm Abschied und gesunde“. Diese Aufforderung richtet sich an die deutsche Außenpolitik. Abschied soll sie nehmen von ihrer krankmachenden Fixiertheit auf die Vergangenheit. Denn damit würde der außenpolitische Handlungshorizont des Staates künstlich eingeengt:

„Normal ist, dass jeder Staat seine Interessen vertritt und versucht, seine Ziele durchzusetzen, ohne sich von seiner Vergangenheit lähmen zu lassen“ (137) ... „Wir brauchen keine Angst vor uns selbst zu haben ... Eine Abart der Scheu vor Normalität ist die Angst vor Singularität. Als der Bundeskanzler (G. Schröder) zum ersten Mal vom deutschen Weg sprach, wiederholte sich reflexhaft die Sorge der Welt vor dem abschreckenden deutschen Weg aus der Vergangenheit. Und das eigene Land verstärkte sogar das Echo! Als ob es deutsches Schicksal bleiben müsste, uns die ewige Lernunfähigkeit zu bescheinigen“ (137f.).

Ganz ähnlich argumentiert der Historiker Gregor Schöllgen (2003). Auch für ihn vollzieht sich gegenwärtig eine mit den weltpolitischen Strukturumbrüchen 1989/90 bereits vorprogrammierte grundlegende Veränderung der deutschen Außenpolitik.

„Mit der am 3. Oktober 1990 vollzogenen Vereinigung, also innerhalb nicht einmal eines Jahres, war die Republik nicht mehr eine im Windschatten des Ost-West-Konflikts prosperierende Wirtschaftsmacht ohne vollständige politische Souveränität, ohne umfassende politische oder militärische Handlungsfähigkeit; Deutschland war fortan ein Nationalstaat wie andere auch, mit dem Potenzial einer europäischen Großmacht“ (12).

Im Frühling und Sommer 2004 organisierte die Zeitschrift WeltTrends eine fachwissenschaftliche Debatte unter Außenpolitikexperten zur deut-