

Volker Stanzel

Die ratlose Außenpolitik

und warum sie den Rückhalt
der Gesellschaft braucht



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8012-0554-6

Copyright © 2019 by
Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Lektorat: Axel Haase, Berlin
Umschlag: Hermann Brandner, Köln
Umschlagbild: petruninsphotos, Bigstock
Satz: Jens Marquardt, Bonn
Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2019

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

INHALT

Vorwort

Erfolge und Selbstüberschätzung	9
---------------------------------------	---

I.

Die Welt aus den Fugen	17
-------------------------------------	-----------

Die Notwendigkeit von Krisenmanagement	25
Der Nahe und Mittlere Osten: Palästina	29
Der Nahe und Mittlere Osten: Afghanistan	32
Der Nahe und Mittlere Osten: Irak	35
Der Nahe und Mittlere Osten: Iran	36
Der Nahe und Mittlere Osten: der düstere arabische Frühling	37
Der Nahe und Mittlere Osten – und Europa	39
Europas Sicherheit: Russland/Osteuropa	41
Europas Sicherheit: China	44
Die Europäische Union	45
Donald Trumps USA	51
Nationalpopulismus	55
Das ererbte Land heute	58
Die Tragik der verlorenen Identität	62
Die Deutschen und ihre Krisen	67

II.

Ansehen und Vertrauen	69
------------------------------------	-----------

Europas Niedergang	71
Die europäische Großmachtdämmerung	73
Die Welt gleichberechtigter Staaten	75
Die UNO und die Entkolonisierung	78
Die USA: missionarische Macht	81
Die USA: robuste Macht	84
Die USA: weiche Macht	88

Das Glück findet sich im Winkel	90
Westbindung	94
Aussöhnung	98
Einiges Westeuropa	100
Ostpolitik	105
1968	108
Nochmals: Glück findet sich im Winkel	113

III.

Irrtümer	121
Das Ende der Geschichte	123
»Weiter so?«	127
Russische Transformationen	130
»Out of Area«	132
Außenpolitik in Verlegenheit	134
Weltunordnung	137
Der Europa-Faktor	140
Die Führung der freien Welt	144
»Gestaltungsmacht«	147
Die China-Vision	149
Trumps USA: Keine Antwort	155
Fehleranfälligkeit	156
Zorn, Hoffnung, Drama	158
Informationsreichtum und Aufmerksamkeitsarmut	163
Die Lufthoheit der Algorithmen	166
Gezähmte Digitalisierung	167
Neue Mitspieler: internationale Organisationen	169
Neue Mitspieler: internationale Konzerne	172
Neue Mitspieler: nichtstaatliche Organisationen	175

IV.

Öffnung und Vertrauen: Ein neuer außenpolitischer Konsens	181
Kontinuität weiter denken?	184
Außenpolitik anders denken?	190
Nation, Nationalpopulismus, Heimat	193
Die Heimat Europa	198

Und Europas Sicherheit?	204
Die Zählung der Digitalisierung	210
Außenpolitik und die Frage der Legitimität	214
Keine Antwort? Trumps USA	218
China: sinnvolle Kontinuität	220
Umsicht und Kooperation: Russland	222
Wachsende Bedrohung: der Nahe und Mittlere Osten	223
Öffentlichkeiten und ihr Gefühlsleben	224
Kulturwandel und der Weg zu einem neuen Konsens	235

Anhang

Literatur	241
Register	247
Über den Autor	255

Vorwort

Erfolge und Selbstüberschätzung

Außenpolitik kommt uns täglich auf unseren Bildschirmen nah. Da konferieren Regierungschefs in glanzvoller Umgebung, oder Menschen sterben im Bombenhagel. Sinn von Außenpolitik ist es aber nicht, Nachrichtensendungen spannender zu machen. Das, was der Außenminister und seine Diplomaten auf fremdem Parkett verhandeln, bestimmt hochgradig, wie wir in Zukunft leben werden, ob gut oder schlecht, ob wohlhabend oder verarmt. Auch Außenpolitik bestimmt unser Schicksal.

Gleiches lässt sich selbstverständlich von der Arbeit aller Minister sagen. Wenn ein Gesetz über den Mindestlohn gefordert wird, betrifft das direkt das Schicksal sehr vieler Menschen. Die Entscheidung, ob mehr Autobahnen gebaut werden oder mehr Eisenbahnen, oder beides, ist für jeden Reisenden und jeden deutschen Steuerzahler spürbar. Die Erhöhung oder Besteuerung der Renten, die Verschuldung des Staats, all das ist Politik, die wesentlich für unser Schicksal ist. Und wenn deutsche Diplomaten in Kattowitz, Paris oder Kyoto das neue Klimaabkommen verhandeln, dann geschieht das auch um des Lebens künftiger Generationen von Deutschen willen. Das alles auf bestmögliche Weise zu tun, haben die Mitglieder der Bundesregierung und ihre Beamten ihren Eid geschworen. Dafür wurden sie gewählt oder ernannt, daher leitet sich die Legitimität ihrer Arbeit ab.

Ein Klimaabkommen betrifft aber nicht nur uns in Deutschland. Es beeinflusst, wie zukünftige Generationen der gesamten Menschheit leben werden. Unsere Außenpolitik berührt Menschen außerhalb der Grenzen unseres Landes so sehr wie uns selbst. Zudem sind an der Aushandlung solch eines Abkommens nicht allein im außenpolitischen Geschäft versierte Diplomaten beteiligt. Es sind Fachleute für Klimafragen, Naturwissenschaftler, Juristen, Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen dabei. Sie verfolgen Ziele, die zunächst innenpolitisch, oft hinter verschlossenen Türen, ausgehandelt worden sind. Und bei Beginn einer

internationalen Konferenz ist immer offen, ob die deutschen Ziele überhaupt erreicht werden oder wie viele davon. Die deutschen Vertreter wollen das, was Deutschland für sich – und ja, sicher auch für die Menschheit – am wichtigsten hält. Die gleichen Überlegungen haben aber auch in anderen Ländern stattgefunden und genauso in internationalen Organisationen wie der UNO. Je nachdem wie gewichtig ein Problem ist, haben sich Gruppen der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft formiert und damit auseinandergesetzt, verbunden auf den Plattformen sozialer Medien. Sie sind den Gesprächspartnern, mit denen Diplomaten in der Vergangenheit zu tun hatten, zutiefst unähnlich, aber auch sie vertreten Interessen, wenn auch nicht die staatlich vordefinierten.

Auch den Bewohnern, Fachleuten und Regierungen anderer Länder geht es um die ihnen günstigsten Ergebnisse und um das, was sie für die Menschheit für notwendig halten. Donald Trump hält Klimaschutzmaßnahmen für entbehrlich. So viele Menschen, so viele Regionen der Welt, so viele Meinungen und so viele unterschiedliche Interessen. Nicht nur Interessen, sondern auch linke, rechte oder nicht mehr einzuordnende Ideologien, Wertvorstellungen und Weltanschauungen, die hinter politischen Zielen verborgen sind und die Verhandlungen antreiben. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Vielfalt kaum unter einen Hut zu bekommen ist; und je größer das Problem, desto schwieriger ist es zu lösen. Außenpolitik wird also immer ausgehandelt. Es geht immer um Interessenabstimmung zwischen Bürgern, Bürokraten, Experten über die Grenzen der Nation hinweg. Außenpolitik bestimmt unser Schicksal, aber auch das anderer Völker. Und die Außenpolitik anderer Staaten bestimmt mit über unser Schicksal.

Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen, am 7. September konstituierte sich der Bundestag. Die Verfassung der DDR wurde am 29. Mai beschlossen, die Gründung der Deutschen Demokratischen Republik am 7. Oktober verkündet. Für beide deutsche Staaten, noch unter Besatzungsstatuten, war der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wiederaufbau die erste, gewaltige Aufgabe. Dieser Aufbau konnte aber erfolgreich nur durch geschickte Einbettung in das maßgebliche äußere Umfeld stattfinden. Für die DDR bedeutete das die enge Anlehnung an die Vorgaben der Sowjetunion, und dass diese kein Abweichen erlaubte, wurde der DDR-Bevölkerung mit der Niederschlagung des Aufstands vom Juni 1953 mit eiserner Härte vor Augen geführt. Die Geschichte der Außenpolitik der DDR ist deshalb ein eigenes Experiment unter Bedingungen weitgehender Abhängigkeit, die erst mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 endete. Sie

entfaltete so nur wenig Wirkung auf die hier geschilderte Außenpolitik der Bundesrepublik).

Die Bundesrepublik tastete sich auf dem Feld der Außen- und Außenwirtschaftspolitik voran, um ihren Spielraum durch Verhandlungen über Reparationszahlungen, engere Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Nachbarn, Aussöhnung, erst nach Westen, dann nach Osten, allmählich zu erweitern. Es kam immer wieder darauf an, dass westdeutsche Politiker Chancen für Weichenstellungen erkannten und ergriffen. Sie erst machten das sogenannte Wirtschaftswunder, die westeuropäische Integration, bundesdeutsches Gewicht auf dem internationalen Parkett und schließlich Vereinigung und Wiedergewinnung vollständiger Souveränität möglich. Die Politiker und Diplomaten lernten nach der Befreiung von der nationalsozialistischen Diktatur unter neuen Bedingungen, wie sehr das Schicksal der neuen Republik von ihrer Außenpolitik abhing, und auch, wie die Interessen in ihrer eigenen Gesellschaft und mit denen von Bürgern anderer Staaten verwoben waren.

So sehr Fachleute, Technokraten, Bürger festlegen möchten, was die Interessen ihres Landes sind, sie werden unweigerlich immer wieder von unerwarteten Ereignissen überrascht. Durch Kleinigkeiten vielleicht, wie einer Wahl in einem Nachbarland, die überraschend eine Regierung an die Macht bringt, die die bisherigen internationalen Vereinbarungen neu verhandeln möchte. Wenn das an die Substanz der Beziehungen zwischen zwei Ländern geht, kann es zu lange dauernden Reibungen führen. Oder, das ist keine Kleinigkeit mehr, wenn die polnische Regierung Grundsätze der europäischen Zusammenarbeit in Zweifel zieht, und erst recht, wenn die britische Bevölkerung sich mit Mehrheit zum Austritt aus der Union entscheidet. Große Verwerfungen des internationalen Staatengefüges sind die Folge und führen zu Wochen und Monaten sich hinziehenden Verhandlungsrunden unter Regierungschefs, Diplomaten, Militärs und Parlamentariern. Und die Ergebnisse sind niemals vorhersehbar. Auch nach dem Fall der Berliner Mauer haben die Deutschen in Ost und West das miterlebt. Auf nicht absehbare Entwicklungen unserer Außenpolitik müssen Außenpolitiker also gefasst sein. Oft übersteigt das ihre Möglichkeiten, insbesondere wenn es darum geht, Krisen zu entschärfen. Außenpolitik funktioniert friedlich nur so lange, wie keiner versucht, einen Gordischen Knoten mit dem Schwert zu durchschlagen, was seit der Antike bedeutet: ein Problem mit Waffengewalt zu lösen.

So sehen wir Außenpolitik immer wieder neu. Weil es notwendig ist, sie international zu verknüpfen, hat sie, verglichen mit Politik im Allgemeinen, einen besonderen Charakter. Hat sie einmal einen großen Erfolg

zu verzeichnen, dann führt das zu einem neuen Blick auf politische Verknüpfungen, häufig nicht nur in einer Region, sondern weltweit. Der Blick auf Europas Nachkriegsgeschichte hilft uns, die Voraussetzungen der bisherigen bundesdeutschen Außenpolitik wie derjenigen künftiger Politik zu bestimmen. Wir können nämlich das Ergebnis des Zweiten Weltkriegs (und nehmen wir der Einfachheit halber gleich die Zeit seit Beginn des Ersten Weltkriegs hinzu) als globale Entmachtung Europas sehen. Gestern noch Imperialisten und Kolonialherren, fanden Europäer nun, dass es nurmehr um die Abwicklung der Herrschaft der Europäer in jener Welt ging, die jetzt die »Dritte« genannt wurde.

Die Macht der USA und der Sowjetunion war so solide gegründet, dass kein Europäer mehr zu sein hoffen durfte als Verbündeter einer der beiden Seiten und vielleicht Kommentator. In dem Winkel der Weltpolitik, der nun für Jahrzehnte Schauplatz europäischer Außenpolitik wurde, konnte man mehr oder weniger lustvoll mit neuen Ideen experimentieren. Die europäische Einigung (nach so vielen vergeblichen Versuchen, sie im Dienst der Ausdehnung von Herrschaft mit bewaffneter Gewalt zu erreichen) war Ergebnis solcher Experimente. Die Orientierung europäischer Regierungen an der Suche nach multilateraler Übereinstimmung war ein anderes. Solche Experimente waren im Falle der Bundesrepublik Deutschland vor allem Adenauers Politik der Westbindung und der Aussöhnung sowie Willy Brandts Entspannungs- und Ostpolitik. Diese Politik führte Deutschland schließlich zurück ins Zentrum der Bühne der Weltpolitik und mit ihm ganz Europa, denn der Fall des Eisernen Vorhangs und die grell aufscheinende Implosion des Sowjetblocks veränderten die Welt als Ganzes.

Mir geht es hier darum, zu beleuchten, welche Konsequenzen solche außenpolitischen Erfolge haben können, sobald die Feierstunden beendet sind. Menschen lernen aus Erfolgen wie aus Misserfolgen. Wenn aber die Erfolge geradezu einzigartig sind, dann liegt es nahe, die zugrunde liegende politische Strategie konsequent weiter anzuwenden - vielleicht so lange, bis der Krug zu lang zum Brunnen gegangen ist. Es sollte daher niemanden verwundern, wenn Deutschland sich im international mit Beifall bedachten Glückszustand auch weiter wie bisher verhielt. Die erste Gefahr, die dabei entstand, war die der Selbstüberschätzung. Schon wenige Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, im ehemaligen Jugoslawien, zeigte sich, dass es ganze Völker gab, die nun lieber alte Rechnungen begleichen wollten, als sich den etablierten KSZE-Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung anzuvertrauen. Der Kalte Krieg war zu Ende, doch die Welt war kälter geworden. Die Selbstüberschätzung,

die ich für ein Resultat der vier Jahrzehnte Geschichte der alten Bundesrepublik halte, könnte uns zur für den Erfolgreichen typischen Arroganz verführen. Die Fehleranfälligkeit, die die zweite neue Gefahr war, führte hinein in die heutige gefährliche Krisenlandschaft – und in ein gerütteltes Maß an Ratlosigkeit.

Dieses Buch ist der Versuch, aus der Beobachtung deutscher und europäischer Außenpolitik zu lernen. Dabei ergeben sich Schlussfolgerungen für eine moderne Außenpolitik und generell für Politik in Zeiten zerfallender Öffentlichkeit und neuer gesellschaftlicher Verschiebungen. Zwar stellen sich die traditionellen außenpolitischen Fragen weiter, etwa nach den Befugnissen der Europäischen Kommission, der Rolle der USA im transatlantischen Bündnis, den Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Aber wir haben Beziehungen zu mehr Staaten als je zuvor, es gibt international arbeitende Organisationen und Unternehmen, die digitalen Verknüpfungen erzwingen Veränderungen bei der Gestaltung von Politik, und immer neue Teile unserer Öffentlichkeit mit jeweils ganz eigenen Interessen wollen Politik und Außenpolitik beeinflussen. Diese Kräfte wirken allmählich viel stärker als die traditionellen.

Eine solche Prüfung deutscher und europäischer Außenpolitik führt uns dahin, die neuen nationalpopulistischen Bewegungen in vielen demokratischen Industriestaaten einzuordnen. Regierungen müssen verstehen, wie sehr heute Politik insgesamt, und damit auch Außenpolitik, von Plattformen der Zivilgesellschaft aus mitbestimmt wird. Diese sind zwar nicht demokratisch legitimiert im traditionellen Sinn. Sie beanspruchen aber, für höhere Interessen zu sprechen, sei es beim Klimaschutz, sei es bei der Einschätzung Europas. Solche Interessen können durchaus gegen die Interessen einer Mehrheit der Bevölkerung gerichtet sein: die der datenverarbeitenden Industrien etwa beim Zugriff auf möglichst viele persönliche Daten von Bürgern des eigenen und anderer Staaten. Wie steht es da um die Legitimität der politisch Verantwortlichen und wie um die staatsbürgerliche Verantwortung der Bürger?

Mit solchen Fragen konfrontiert, leidet die althergebrachte Herangehensweise eines Außenpolitiklers – oder eines Diplomaten wie mir – an der Neigung zur kategorischen Vereinfachung eines Problems. Heute geht es nicht mehr nur um die Wirkung einer außenpolitischen Maßnahme jenseits der Grenzen. Heute muss das Umfeld eines Problems weit über den Rahmen von »Politik« hinaus mitbedacht werden. Denn die Furcht vor durchgreifender Rationalisierung unseres Alltags im Zeichen der Globalisierung lässt viele Menschen meinen, Politik geschehe zu ihrem Nachteil. Und: Sie sei »alternativlos«.

Damit sind wir bei der Frage angelangt, wie sich Außenpolitik so modern gestalten lässt, dass Bürger sie als Vertretung ihrer eigenen Interessen erkennen. Ich werde mit einem Blick darauf beginnen, wo Bürger heute schon an der Gestaltung von Politik und von Außenpolitik teilnehmen; vielleicht vorbildlich für die politische Mitverantwortung von Öffentlichkeiten. Ich werde dann auf einen besonderen Moment in unserer jüngsten Geschichte zu sprechen kommen: den Andrang der vielen Flüchtlinge aus Kriegsgebieten im Nahen Osten im Jahr 2015. Dieser Moment war durch und durch typisch für die Fragen, mit denen Außenpolitik heute zu tun hat. Er wird uns daher einige ihrer wesentlichsten Probleme verdeutlichen. So etwa, dass Außenpolitik vehement über die Grenzen in unseren Alltag hineinschwappt. Oder dass nur in der Europäischen Union gebündeltes Einflussvermögen der Mitgliedsstaaten menschliche Außenpolitik erfolgreich machen kann. Der Blick auf ihre Folgen für Menschen und Völker weit jenseits Europas gehört heute dazu. Das scheint mir zur Entwicklung moderner Demokratie zu gehören. Erst wenn wir Wege gefunden haben, unserer Außenpolitik stärkeren Rückhalt der Bürger zu sichern, werden wir einen neuen gesellschaftlichen Konsens möglich machen, der Politik und Außenpolitik trägt. Ein Ziel, das wird am Ende des Buchs stehen, das es wert ist, sich dafür einzusetzen.

*

Das Thema Außenpolitik ist trocken. Dass es das für einen Autor nicht ist, der sich den größten Teil seines Berufslebens damit beschäftigt hat, liegt auf der Hand. Ein Buch, das sich mit den Problemen auseinandersetzt, vor denen dieses Land sich befindet, kann aus sich heraus auch nicht nur erfreulich sein. Dennoch soll es nicht ganz ohne Vergnügen zu lesen sein – das zumindest war ein Ziel. Auch zum Weiterlesen will es anregen.¹

Die Beschäftigung mit Themen, auf die mich mein Beruf immer wieder gestoßen hat, ohne dass die Zeit ausgereicht hätte, genauer hinzuschauen, war für mich immer wieder anregend und auch aufregend. Ich hätte sie keinesfalls allein leisten können. Das Buch beruht auf vielen langen Gesprächen, immer wieder neu mit meiner Frau, mit Freunden

1 In der Literaturliste finden sich auch die im Text erwähnten oder zitierten Werke oder Autoren. Die Fußnoten beschränken sich auf Punkte, bei denen die verwendete Literatur als Beleg nicht genügt.

und Kollegen insbesondere im Auswärtigen Amt und in der Stiftung Wissenschaft und Politik sowie mit meinen Studenten in Japan und an der Hertie School in Berlin. Ihnen allen danke ich für häufigen und fruchtbaren Austausch und möchte ganz besonders Jochen Böger, Reinhard Bütkofer, Yoichi Funabashi, Francois Godement, Hannspeter Hellbeck, Donald W. Keyser, Daniel T. Linger, Eckhard Lübckemeier, Hanns Maull, Dirk van Meerendonk, Matthias Mülmenstädt, Adolf Muschg, Hanns W. Maull, Volker Perthes, Monika Reitz, Joachim Rücker, Angela Stanzel, Birgit Stanzel, Angelika Tümmler, Karsten D. Voigt, Yoshimitsu Yamagata und Yan Xiaobao nennen. Schließlich verdient auch der Dietz-Verlag mit Alexander Behrens dankbare Erwähnung für die anregende, geduldige und höchst professionelle Förderung dieses Projekts.