

Zivilmacht Bundesrepublik?

Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor
und nach 1989 aus politik- und
geschichtswissenschaftlichen Perspektiven



Nomos

*Edition Themengruppe
Außen- und Sicherheitspolitik*

Die Reihe „Außenpolitik und Internationale Ordnung“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Hanns W. Maull, Universität Trier

Prof. Dr. Sebastian Harnisch, Universität Heidelberg

AUSSENPOLITIK UND INTERNATIONALE ORDNUNG

Klaus Brummer | Friedrich Kießling [Hrsg.]

Zivilmacht Bundesrepublik?

Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor
und nach 1989 aus politik- und
geschichtswissenschaftlichen Perspektiven



Nomos

*Edition Themengruppe
Außen- und Sicherheitspolitik*

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

ISBN 978-3-8487-6396-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0487-8 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

1. Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven auf außenpolitische Rollen der Bundesrepublik Deutschland
Klaus Brummer und Friedrich Kießling 9

Teil 1: Bundesdeutsche außenpolitische Rollenverständnisse vor und nach 1989/90

2. Die doppelte Staatsräson. Kontinuität und Wandel außenpolitischer Rollen der Bundesrepublik im Übergang von der Bonner zur Berliner Republik
Dominik Geppert 37
3. Deutschland und Japan: Noch immer Zivilmächte?
Hanns W. Maull 51
4. Deutsche Rollen in der Weltpolitik. Eine Kritik der IB-Rollentheorie
Gunther Hellmann 85

Teil 2: Rollenkonzepte und Ordnungsvorstellungen im europäischen und globalen Kontext

5. Internationale Führung und ihre Kontestation. Zur Dynamik der außenpolitischen Rolle der Bundesrepublik in Europa
Sebastian Harnisch 109

Inhalt

6. Keine Rolle ohne Bühne. China, Europa und die Idee einer multipolaren Weltordnung in der Bundesrepublik der langen 1960er Jahre
Andreas Plöger 133
7. Bundesdeutsche außenpolitische Rollen in der Ära Schmidt/Kohl: Die Rückkehr auf die Weltbühne
Kristina Spohr 157
- Teil 3: Rollenverständnisse und Beziehungsgeschichte**
8. Die Bedeutung der Geschichte in außenpolitischen Rollenbildern: Das Beispiel der deutsch-französischen Beziehungen
Ulrich Lappenküper 187
9. Der lange Atem der Geschichte: Deutschlands Außenpolitik gegenüber Kroatien und Serbien
Mladen Mladenov und Bernhard Stahl 209
10. Memory Matters! Zur Bedeutung des Erinnerns und kollektiver Identitätskonstruktionen in grenzüberschreitenden Beziehungen
Andreas N. Ludwig und Caroline Rothauge 235
- Teil 4: Die innenpolitische Dimension von außenpolitischen Rollen**
11. Neue Rolle, neue Führungseigenschaften? Außenpolitische Rollenkonzepte und außenpolitische Führungseigenschaften von deutschen Bundeskanzlern und Außenministern
Klaus Brummer, Christian Rabini, Katharina Dimmroth und Mischa Hansel 255

Inhalt

12. Koalitionspolitik und nationale Rollenkonzeptionen: Der Stellenwert von Multilateralismus und Antimilitarismus für die „Zivilmacht“ Deutschland <i>Kai Oppermann</i>	273
13. Von der Bonner zur Berliner Republik: Die „Zivilmacht“ Deutschland im Spiegel parlamentarischer Debatten zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr, 1990 bis 2018 <i>Patrick A. Mello</i>	295
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	317

1. Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven auf außenpolitische Rollen der Bundesrepublik Deutschland

Klaus Brummer und Friedrich Kießling

1. Zugänge und Zielsetzungen des Bandes

Dieser Band nimmt seinen Ausgangspunkt von einer gleichermaßen für Politik- wie Geschichtswissenschaft wichtigen Überlegung. Sie lautet, dass die Außenbeziehungen eines Landes nicht nur von materiellen Größen bestimmt werden, von Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, vielleicht auch Geografie, und auch nicht nur von klassischen Macht- und Interessenkalkulationen, seien sie außen- oder innenpolitisch bestimmt (siehe exemplarisch Waltz 1979; Mearsheimer 2001; Ripsman, Taliaferro und Lobell 2016). Darüber hinaus ist ein weiterer Faktor wichtig, nämlich gesellschaftlich gebildete Sinnkonstruktionen (Onuf 1989; Iriye 1991; Wendt 1999; Frank 2000). Auf diese Weise wird die Frage nach Vorstellungen davon, welche Position das eigene Land im internationalen System hat oder auch haben soll, von Bedeutung.

An diesem Punkt setzt die Forschung zu außenpolitischen Rollenkonzepten an. Diese fragt sowohl nach den innerstaatlichen „Quellen“, aus denen sich bestimmte Rollenerwartungen und -vorstellungen ergeben (grundlegend Holsti 1970; Maull 1990), wie auch nach der Akzeptanz von nationalen Rollenerwartungen im internationalen System (Thies 2013). Jüngst rückte zudem die Untersuchung des innenpolitischen Widerstreits über unterschiedliche und häufig miteinander konkurrierende Rollenkonzeptionen in den Blickpunkt der rollentheoretischen Forschung (Cantir und Kaarbo 2016).

Rollen lassen sich allgemein definieren als „social positions (as well as a socially recognized category of actors) that are constituted by ego and alter expectations regarding the purpose of an actor in an organized group“ (Harnisch 2011: 8). Diese Definition unterstreicht die soziale Komponente von Rollen, die aus dem Zusammenspiel von zwei (oder mehreren) Akteuren – in den Internationalen Beziehungen sind dies in der Regel Staaten – resultiert. Rollen ergeben sich somit aus dem bzw. werden konstituiert im

Brummer und Kießling

Zusammenspiel von „ego“ und „alter“, von Eigen- und Fremderwartungen. Damit unterscheiden sich Rollen von „Identitäten“, die als „relatively stable, role-specific understandings and expectations about self“ (Wendt 1992: 397) verstanden werden können und somit den Fokus auf „ego“ bzw. Eigenerwartungen legen.¹

Staaten können mehrere Rollen gleichzeitig haben bzw. „spielen“ (so bereits Holsti 1970). Das heißt jedoch weder, dass sämtliche Rollen durchweg miteinander kompatibel sein müssen, noch bedeutet es, dass jede Rolle gleich gewichtig ist. Einige Autoren und Autorinnen gehen bspw. davon aus, dass es bestimmte „master roles“ und damit verknüpfte „auxilliary roles“ existieren (Wehner 2015). In jedem Fall ist es kein Widerspruch, wenn in diesem Band für Deutschland mehrere Rollenkonzepte benannt werden, die die Außenpolitik des Landes anleiten sollen. Ebenso wenig widersprüchlich ist es, wenn in Beiträgen die Frage aufgeworfen wird, inwieweit ein bestimmtes Verhalten überhaupt im Einklang mit einer bestimmten Rolle steht. Derlei Einordnungs- und Interpretationserfordernisse ergeben sich schon allein deshalb, weil Rollenkonzepte „nur“ grundlegende außenpolitische Ausrichtungen und Parameter abstecken, somit Möglichkeiten zur Auslegung und Interpretation eröffnen und entsprechend auch nicht jede Einzelentscheidung im Detail vorgeben (können).

Im vorliegenden Band werden unterschiedliche Stränge der rollentheoretischen Forschung auf die deutsche Außenpolitik bezogen. Gerade in der politikwissenschaftlichen Debatte wurde die deutsche Außenpolitik für den Zeitraum nach der deutschen Wiedervereinigung immer wieder aus der Perspektive zu erwartender und/oder tatsächlicher Veränderungen diskutiert (exemplarisch Rittberger 2001; Hellmann, Jacobi und Stark Urrestarazu 2015). Sprich: Eigentlich hätte sich die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung ändern müssen – sieht man auf die veränderten materiellen Machtmittel des Landes oder auf die neue Stellung im regionalen und internationalen System (Münkler 2015). Sie tat es aber zunächst nicht, jedenfalls nicht in dem Maße, in dem es zu erwarten gewesen wäre. Für die Erklärung reichen also „objektive“ bzw. „materielle“ Faktoren nicht aus. Es muss andere, „subjektive“ bzw. „immaterielle“ Faktoren von Belang geben. Und hier kommen Rollen, Rollenbilder oder das außenpolitische Selbstverständnis ins Spiel (Harnisch und Maull 2001).

1 Für eine Kritik an dieser Gegenüberstellung, gemäß der sich auch Identitäten exklusiv in sozialen Zusammenhängen erschließen lassen, siehe McCourt (2014).

Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven

Der Schwerpunkt der historischen Forschung zur deutschen Außenpolitik lag lange Zeit auf der Untersuchung der Ausbildung eines neuen außenpolitischen Selbstverständnisses in den ersten Nachkriegsjahrzehnten. Dabei wird angenommen, dass es im Grunde erstaunlich rasch nach 1945 zur Ablösung traditioneller Denkfiguren und zur Ausbildung neuer außenpolitischer Vorstellungen kam. Statt um die eigene Großmacht- oder gar Weltmachtrolle kreisten die Debatten nun um den neuen Status von internationaler Machtlosigkeit bzw. die Reduzierung Deutschlands in Gestalt der Bundesrepublik auf einen „kleinen Staat“ (Kühne 2000; Dülffer 2003; Kießling 2012).

Am Wirkmächtigsten wurde für die historische Forschung das Konzept der „Haltung der Zurückhaltung“ (Paulmann 2006). Damit wird die zunächst programmatische, dann zunehmend verinnerlichte Vorstellung beschrieben, wonach sich die Bonner Republik angesichts der deutschen Geschichte durch ein dezidiert zurückhaltendes Auftreten nach Außen auszuzeichnen habe. Ausgangspunkt der Überlegungen von Johannes Paulmann war dabei die Auswärtige Kulturpolitik der Bonner Republik. Am Beispiel der Diskussionen um den bundesdeutschen Pavillon auf der Weltausstellung von Brüssel 1958 zeigte er die bewusste Abgrenzung von einer traditionellen machtsstaatlichen Außenrepräsentation, wie sie das Deutsche Reich und insbesondere das nationalsozialistische Deutschland betrieben hatten. Das Ergebnis war die auf Licht und Transparenz setzende Glas-Stahlkonstruktion in Pavillonbauweise von Sep Ruf und Egon Eiermann, die nach den Vorstellungen des für die Konzeption entscheidenden Hans Schwippert nicht nur Offenheit und Zurückhaltung, sondern auch Internationalität ausstrahlen sollte. Zu den zentralen Ausstellungsobjekten gehörte ein Faltpaddelboot. Es entsprach dem Ziel der Ausstellungsmacher, unter dem Motto „Leben und Arbeiten in Deutschland“ nicht herausragende Industrieprodukte ins Zentrum zu stellen, sondern den alltäglichen, „normalen“ Umgang der Menschen mit der Moderne. Der Berliner Tagesspiegel kommentierte den keineswegs ohne Kritik gebliebenen bundesdeutschen Auftritt: „Was nun wirft man der deutschen Repräsentanz in Brüssel von deutscher Seite vor? [...] Dass sie zu schlicht, zu bescheiden sei. [...] Welch Verkennung der architektonischen Situation unserer Epoche, welche beängstigende Verkennung der überaus schwierigen deutschen Situation! Unsere Zurückhaltung kann gar nicht zurückhaltend genug sein“ (zitiert nach Paulmann 2006: 27). Die am Beispiel vom Auftritt in Brüssel beschriebene Norm wurde, so Paulmanns Argument, nach und nach zu einem das bundesdeutsche Auftreten nach außen prägenden Verhaltensmuster, sie wurde internalisiert.

Während weitere Forschungen solche Ergebnisse für die Zeit bis zu Beginn der 1970er Jahre weitgehend bestätigt haben (Barnstone 2005; Trommler 2013), zeichnet sich für die späteren 1970er und die 1980er Jahre ein unübersichtlicheres Bild ab. Zum einen kam die Debatte um den „Machtstatus“ der Bundesrepublik zeitgenössisch wieder in Gang (z.B. Schwarz 1985). Zum anderen zeigen etwa Arbeiten zu den Kontroversen infolge des NATO-Doppelbeschluss von 1979, wie stark Vorstellungen über die außenpolitische Rolle der Bundesrepublik nun wieder innenpolitisch umstritten waren (Becker-Schaum et al. 2012). Auch wenn bisher zu den Außenbeziehungen der späten Bonner Republik deutlich weniger Forschungen vorliegen als für die Zeit zuvor, zeichnet sich damit doch eine neue Dynamik im bundesdeutschen außenpolitischen Selbstverständnis ab, bei der sich zwar viele Aspekte der „Haltung der Zurückhaltung“ weiterhin zeigen, aber doch auch Momente, die für deren beginnende Ablösung bzw. Modifizierung sprechen (Conze 2014; Bressendorf 2015; Spohr 2016). Durchgehend zu berücksichtigen ist zudem eine Überlegung von Frieder Günther, der Paulmanns Beschreibung der Bonner Außenrepräsentationen zwar grundsätzlich übernahm, aber auf die bewusste Konstruktion entsprechender Bilder hinwies und deshalb lieber von „inszenierter Bescheidenheit“ sprach (Günther 2006: 63).

Dieser Band nimmt solche Überlegungen aus der Politik- wie der Geschichtswissenschaft auf und fragt, welche Rollen historisch in der Bundesrepublik zu fassen sind, wie sie sich verändert – und damit möglicherweise „normalisiert“ (Brummer/Oppermann 2016) – haben und welche Bedeutung ihnen für die heutige Sicht auf die bundesdeutsche Position in den internationalen Beziehungen zukommt. Die Frage nach der „Zivilmacht Bundesrepublik“ greift dabei drei miteinander verwobene Aspekte auf. Lässt sich die Außenpolitik der Bundesrepublik vor 1989 mit dem Rollenkonzept der Zivilmacht nachvollziehen? Entspricht das Außenverhalten des wiedervereinigten Deutschlands den Erwartungen, die an eine Zivilmacht gerichtet werden? Und welche weiteren Rollenkonzepte beeinflussten die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland vor wie auch nach der Wiedervereinigung?

Um derlei Fragen in einem politischen System, in einer Gesellschaft wie der Bundesrepublik nachzugehen, genügt es nicht, sich allein außenpolitische Eliten anzusehen. Vielmehr werden solche Rollen in einem größeren politischen Raum ausgehandelt. Daran sind staatliche Instanzen beteiligt, aber auch andere politische Akteure, ferner die Medienöffentlichkeit, vielleicht sogar Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen oder Intellektuelle. Hinzu kommt, dass Rollen nicht in einem abgeschlossen – nationalen –

Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven

Raum entstehen oder ausgehandelt werden. Innen- und Außenwahrnehmung, Eigen- und Fremdzuschreibung fließen ineinander (Paulmann 2005). Dass das in der bundesdeutschen Debatte immer wieder geschehen ist, wird in diesem Band deutlich. Ein weiterer, für die Bundesrepublik wichtiger Faktor besteht in historischen Prägungen und Voraussetzungen (Krotz 2015). Im bundesdeutschen Fall ist hier der Nationalsozialismus von besonderer Bedeutung, von dem es sich auch außenpolitisch abzusetzen galt, es zumindest versuchte, auf den man in den internationalen Beziehungen aber auch immer wieder zurückverwiesen wurde. Der Bezug zum Nationalsozialismus ließ sich so in seiner Bedeutung für die internationale Position der Bundesrepublik kaum einmal stabilisieren. Der historische Bezug blieb dynamisch (Kießling 2005).

Dieser Band fragt nach solchen Rollen, ihrer Konstruktion und Entstehungsbedingungen zwischen internationalem System, gesellschaftlichen Bedingungen, aber auch ihren historischen Prägungen, und versucht so nicht zuletzt, Politikwissenschaft und Geschichtswissenschaft ins Gespräch zu bringen. Trotz bzw. gerade wegen der teilweise unterschiedlichen Zugänge der beiden Fächer in ontologischer wie auch epistemologischer Hinsicht (siehe bspw. Dülffer 2000; Elman und Elman 2001; Gaddis 2004) verspricht der interdisziplinäre Zugriff auf die zu untersuchende Thematik nicht nur wechselseitige Einblicke, sondern darüber hinaus auch wichtige Ergänzungen und Vertiefungen der bis dato zumeist getrennt voneinander geführten Diskurse in den jeweiligen Fächern.

Wie stark diese Trennung bisweilen ist, zeigt gerade die Tatsache, dass mit den beiden zentralen Deutungen von Politik- bzw. Geschichtswissenschaft im Feld der bundesdeutschen Außenpolitik – in Form der „Haltung der Zurückhaltung“ auf der einen Seite und der „Zivilmacht“ auf der anderen Seite – im jeweils anderen Fach bisher nur eingeschränkt gearbeitet worden ist. Ähnliches gilt für die wissenschaftlichen Konzepte, mit denen die Konstruktionen außenpolitischer Positionen in den internationalen Beziehungen beschrieben werden. Anders als in der Politikwissenschaft hat der „Rollen“-Begriff in der Geschichtswissenschaft innerhalb der Konzepte, mit denen etwa Fremd- und Eigenwahrnehmungen in den Außenbeziehungen untersucht werden, bisher nur eine geringere Bedeutung. Auch auf dieser konzeptionellen Ebene möchte der Band entsprechend die beiden Disziplinen ins Gespräch bringen.

Der für den Band gewählte theoretisch-konzeptionelle Zugang schließt unmittelbar an die in den letzten Jahren im internationalen Kontext stattgefundene „Wiederentdeckung“ der Rollentheorie an, zu der auch mehrere

Brummer und Kießling

Autoren dieses Bandes einen wichtigen Beitrag geleistet haben (insb. Harnisch, Frank und Maull 2011; Harnisch, Bersick und Gottwald 2015). Exemplarisch für die Relevanz der Rollentheorie stehen die neu etablierte Buchreihe bei Routledge zu „Role Theory and International Relations“ oder das Sonderheft der Zeitschrift „Foreign Policy Analysis“ aus dem Jahr 2012. An wichtigen Einzelbefunden ist insbesondere auf die prominenten Arbeiten zur britischen außenpolitischen Rolle (McCourt 2014; Sanders/Houghton 2017), aber auch auf das zunehmende Interesse an außenpolitischem „Nation Branding“ zu verweisen (Dinnie 2015; Gienow-Hecht 2016).

In deutscher Sprache wie auch bezogen auf die deutsche Außenpolitik finden sich hingegen noch keine umfassenden Kompilationen, welche die Rollentheorie zur Untersuchung unterschiedlicher Facetten und Dimensionen deutscher Außenpolitik nutzbar machen würden. Der vorliegende Band setzt an dieser Lücke an. Neben der Vertiefung der fachimmanenten Debatten, soll der gewählte Brückenschlag zwischen Politikwissenschaft und Geschichtswissenschaft zugleich den akademischen Diskurs zwischen den beiden Disziplinen befördern.

2. *Leitthemen des Bandes*

Die in diesem Band versammelten Beiträge setzen sich aus politik- bzw. geschichtswissenschaftlicher Perspektive mit einem oder mehreren der folgenden vier Leitthemen auseinander:

Das *erste* Leitthema beschäftigt sich mit dem *außenpolitischen Rollenverständnis der Bundesrepublik sowohl vor als auch nach 1989/90*. Die in der Politikwissenschaft dominante rollentheoretische Perspektive auf die (bundes)deutsche Außenpolitik ist diejenige der Zivilmacht (Maull 1990, 2014). Gerade infolge der sukzessiven Beteiligung Deutschlands an multinationalen Militärmissionen seit den 1990er Jahren ist die Erklärungskraft dieser Rolle jedoch zusehends hinterfragt worden (Baumann und Hellmann 2001; Hellmann 2016). Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellen sich entsprechend die Fragen, inwieweit das Rollenkonzept der Zivilmacht noch eine passende Analysekategorie ist und inwieweit das analytische Instrumentarium insgesamt adäquat ist zur Erfassung deutscher Außenpolitik. Zugleich rückt die Einbeziehung der Geschichtswissenschaft Aspekte in den Blick, die bislang in der Politikwissenschaft weitgehend ausgeblendet worden sind. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Außenpolitik der Bun-

Einleitung: Politik- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven

desrepublik vor 1989 tatsächlich so „zivilmächtig“ war wie es in der politikwissenschaftlichen Forschung in der Regel schlicht angenommen wird. Im Unterschied zu den Anfangsjahren der Bundesrepublik, auf welche sich die in der geschichtswissenschaftlichen Deutung zentrale These der „Haltung der Zurückhaltung“ (Paulmann 2006) bezieht, hat auch die historische Forschung dieser Frage für die 1970er und 1980er Jahre bzw. für die Phase des Übergangs von den 1980er zu den 1990er Jahren und somit von der „Bonner Republik“ zur „Berliner Republik“ bislang noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Das zweite Leitthema setzt sich mit *Rollenkonzepten und Ordnungsvorstellungen im europäischen und globalen Kontext* auseinander. Insbesondere aufgrund der Schwäche (Frankreich) bzw. des fehlenden Führungswillens (Großbritannien) anderer potenzieller Führungsmächte, ist der Bundesrepublik in den letzten Jahren eher unverhofft eine Vormachtrolle innerhalb der Europäischen Union (EU) zugewachsen. Aus dieser Rolle des „reluctant hegemon“ (Paterson 2011) ergeben sich aus politikwissenschaftlicher Sicht Fragen nach der praktischen Umsetzung der veränderten und faktisch weiter gestiegenen Rollenerwartungen an Deutschland (Strategiewahl, Partnerwahl etc.). Die Einbeziehung einer geschichtswissenschaftlichen Perspektive zeigt wiederum, dass weder die gegenwärtige Debatte bezüglich der Notwendigkeit eines geeinten (West-)Europas angesichts rapider Wandlungsprozesse im internationalen Umfeld noch speziell die Heranziehung Europas als Projektionsfläche und Vehikel für eine globale(re) Rolle Deutschlands neu sind. Fasst man das Problem der gegenwärtigen und früheren bundesdeutschen Rolle in Europa als Teil der „deutschen Frage“, öffnen sich sogar noch deutlich längere historische Vergleichszeiträume, die bis hin zum Problem einer „halbhegemonialen“ Stellung Deutschlands im 19. und frühen 20. Jahrhundert reichen (Dehio 1948).

Das dritte Leitthema behandelt die *Rolle der Geschichte in der und für die deutsche Außenpolitik*, wobei diesbezüglich die *Analyse bilateraler Beziehungen* im Mittelpunkt steht. Die Prägekraft von Rollenkonzepten und -vorstellungen für die Ausgestaltung bilateraler Beziehungen wurde im deutschen Fall vorrangig für die Beziehungen mit Frankreich diskutiert (Krotz 2015). Diese „Sonderbeziehung“ (Harnisch, Brummer und Oppermann 2015) wird in diesem Band ebenfalls thematisiert. Zugleich wird der Blick erweitert durch die rollentheoretische Untersuchung der Beziehungen Deutschlands zu Kroatien und Serbien sowie zu Namibia. Die Beiträge verdeutlichen die anhaltende Prägekraft von aus der Geschichte erwachsenden Rollen(erwartungen) für die deutsche Außenpolitik. In vielen Fällen wird freilich längst auch versucht, die trennende historische Erfahrung durch die