Augenhöhen

Von Professor Dr. Gregor Schöllgen

Als erster Kanzler in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verweigerte Gerhard Schröder den Vereinigten Staaten die Gefolgschaft, als Washington eine „Koalition der Willigen" in den Irak führte. Schröder proklamierte einen neuen deutschen Weg in der Außenpolitik. Hat er wirklich mit der Tradition gebrochen?

Einen Kurswechsel wird es nicht geben. Wenn Angela Merkel demnächst das Kanzleramt bezieht, wird sie es in der Außenpolitik so halten wie der Amtsinhaber: Auch Schröder setzte, als er Ende Oktober 1998 die Geschäfte übernahm, aufs Ganze gesehen, zunächst die Linie seines Vorgängers Kohl fort. Das gilt für die Europa-Politik und die transatlantischen Beziehungen ebenso wie für die Auslandseinsätze der Bundeswehr oder auch für den deutschen Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Obgleich oder eben weil die auswärtigen Beziehungen für Schröder durchweg Neuland waren, wurden sie rasch zu dem Terrain, auf dem er als Kanzler an Statur, Professionalität und Sicherheit gewann.

Während die Opposition, aber auch innerparteiliche Kritiker und nicht zuletzt die Medien dem Kanzler im Lauf der Jahre zu Hause das Leben zusehends schwerer machten, wuchs im Ausland seine Reputation. Und aus der wiederum ließ sich innenpolitisch Kapital schlagen. Daß Schröder auf dem Bochumer Parteitag der SPD die Außenpolitik als Argument für die besonders umstrittene zweite Etappe jenes innenpolitischen Reformprogramms nutzen, die Genossen im November 2003 vom engen „Zusammenhang ... zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bei uns zu Hause und dem Gewicht unserer Stimme in der Welt" überzeugen und die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen ausgerechnet mit seiner „sozialdemokratischen Außenpolitik" begründen konnte, hatte ja durchaus eine revolutionäre Qualität. Immerhin konnte der Kanzler, der im Herbst 2003 auch noch als Parteivorsitzender argumentierte, die Sozialdemokraten zeitweilig in einer Frage hinter sich versammeln, die ihnen seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder existentielle Krisen beschert hatte. Wegen unüberbrückbarer Differenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik, allen voran der Frage des Nato-Doppelbeschlusses, hatte zuletzt Helmut Schmidt im Oktober 1982 das Kanzleramt vorzeitig räumen müssen.

Auch sechzehn Jahre später vertraten Gerhard Schröder und erst recht sein Außenminister Joschka Fischer eine Klientel, die traditionell gegenüber realpolitischen Grundzügen in der Außenpolitik die größten Reserven hatte. Es ist daher kein Zufall, daß die beiden den ersten Kampfeinsatz in der Geschichte der Bundeswehr nicht mit den Handlungszwängen der internationalen Politik begründeten, sondern an die pazifistischen und humanitären Wurzeln ihrer Parteien appellierten: „‚Nie wieder Auschwitz' heißt heute ‚Wehret den Anfängen'", begründete der Außenminister im Frühjahr 1999 seine Zustimmung zum Militärschlag gegen Serbien.

Selbstbewußte Töne, selbstbewußtes Land

Die Bedeutung dieser und anderer Weichenstellungen sowie ihrer Folgen für die weitere Entwicklung Deutschlands wird man kaum überschätzen können. Das gilt für die Außen- wie für die Innenpolitik. Denn wie wohl nur SPD und Grüne in der Lage waren, derart weitreichende außen- und sicherheitspolitische Kurskorrekturen vorzunehmen, konnte der überfällige Umbau des deutschen Sozialstaates – Schröders „Agenda 2010" – nur in sozialdemokratischer Regie in Angriff genommen werden, ohne daß es innerhalb Deutschlands zu Mißverständnissen oder schweren Konflikten kam. Daß hinter dem einen wie dem anderen anfänglich ein erkennbares, gar ein klar konturiertes Konzept gesteckt hätte, läßt sich nicht sagen.

Immerhin hatten SPD und Grüne, als sie im Herbst 1998 die Regierungsverantwortung übernahmen, auf außenpolitischem Terrain schon eine entscheidende Hürde genommen. Mitte Dezember 1996 beziehungsweise Mitte Juni 1998 stimmten auch die meisten Sozialdemokraten und eine zunehmende Zahl von Grünen dem Einsatz deutscher Soldaten innerhalb der Stabilization Force (Sfor) in Bosnien zu. So konnte sich die rot-grüne Koalition, kaum daß sie die Verantwortung übernommen hatte, den Handlungszwängen der internationalen Politik fügen, einen entscheidenden Schritt über sämtliche Vorgängerregierungen hinausgehen und erstmals seit mehr als einem halben Jahrhundert wieder deutsche Soldaten in den Krieg schicken.

Dennoch war die Entscheidung nicht unproblematisch. Denn das wochenlange Bombardement strategischer Ziele in Jugoslawien durch die Nato, an dem seit dem 24. März 1999 auch deutsche Kampfflugzeuge beteiligt waren, diente zwar dem Zweck, einen weiteren serbischen Vernichtungsfeldzug, in diesem Falle gegen die albanische Bevölkerung des Kosovo, zu unterbinden, wurde aber ohne Mandat der Vereinten Nationen geführt. Anders der Fall Kosovo Force (KFOR) zur Stabilisierung der Verhältnisse vor Ort, an der sich die Bundeswehr von Anfang an in erheblichem Umfang beteiligte. So wurde ausgerechnet der Balkan, an dem sich Jahre zuvor die Auseinandersetzung über das Ob und Wie eines Bundeswehreinsatzes entzündet hatte, bis zum Ende der neunziger Jahre zu der Region, in der deutsche Soldaten in einer ganzen Reihe von Missionen aktiv waren.

Und nicht nur dort. Wo immer Not am Mann war – auf dem Balkan oder in Afrika, in der Südsee oder in Südasien, bei der Bewältigung von Hunger- und Umweltkatastrophen, bei der Verfolgung marodierender Militärs und international gesuchter Terroristen –, richtete sich der hilfesuchende Blick der Staatengemeinschaft auch nach Berlin. Am Anfang des 21. Jahrhunderts waren bis zu zehntausend Bundeswehrsoldaten für die Staatengemeinschaft im Einsatz.

Die darin dokumentierte Bereitschaft zur Übernahme internationaler Verantwortung zeigte einen bemerkenswerten Nebeneffekt. Sie trug maßgeblich dazu bei, daß die deutsche Diplomatie innerhalb kurzer Zeit an Spielraum gewann. Genutzt hat sie ihn erst nach der Jahrtausendwende, wenn es auch zunächst nicht danach aussah, im Gegenteil: Die deutsche Stellungnahme nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 kam nicht nur umgehend, Gerhard Schröder ging auch so weit wie kein Bundeskanzler vor ihm und versprach Amerika die „uneingeschränkte Solidarität" Deutschlands. Selbstverständlich trug die Bundesregierung auch die Entscheidung der Nato mit, die am 2. Oktober 2001 – erstmals in ihrer fünfzigjährigen Geschichte – den Bündnisfall ausrief.

Auch die Politik und Kriegführung der Vereinigten Staaten gegen Afghanistan fanden deutsche Unterstützung. Denn bald war klar, daß Usama bin Ladin, Führer des Terrornetzwerkes Al Qaida und verantwortlich für die Anschläge, Unterschlupf ausgerechnet bei jenem Taliban-Regime in Afghanistan gefunden hatte, das seine Existenz – ähnlich wie das Regiment Saddam Husseins im Irak – nicht zuletzt jahrelanger westlicher, insbesondere amerikanischer Unterstützung verdankte.

Das deutsche Engagement an den Hängen des Hindukusch hatte mit der Bonner Afghanistan-Konferenz und ihren abschließenden Vereinbarungen über die rechtlichen und politischen Grundlagen für eine Übergangsregierung vom Dezember 2001 eine politische Komponente, und es hatte eine militärische. Nicht nur beteiligte sich die Bundeswehr seit Januar 2002 in erheblichem Umfang an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF). Auch die Bundesmarine begann im Januar 2002 – am Horn von Afrika und im Rahmen der Antiterroroperation Enduring Freedom – den größten Einsatz in ihrer Geschichte. Hinzu kamen die Stationierung von ABC-Spürpanzern in Kuweit, von Seeaufklärern in Mombasa sowie Marinehubschraubern in Dschibuti und andere Maßnahmen mehr.

Anders als bei diesen Missionen, die zumeist bis 2004 abgeschlossen oder doch deutlich eingeschränkt werden konnten, war in Afghanistan ein längerfristiger Einsatz absehbar. Deshalb und weil es sich anfangs grundsätzlich um einen Kampfeinsatz handelte, stieß er in den Reihen der rot-grünen Koalition nicht auf ungeteilte Zustimmung. Immerhin führten der Bundeskanzler und sein Außenminister das Land innerhalb von nur zweieinhalb Jahren aufs neue „in den Krieg". Schröder mußte zum Mittel der Vertrauensfrage greifen, um den Afghanistan-Einsatz am 16. November 2001 über die parlamentarischen Hürden zu bringen.

Das war nicht wiederholbar. Deshalb und weil er die Gründe für einen Krieg gegen den Irak, also die nächste Etappe des amerikanischen Feldzuges gegen den Terror, nicht überzeugend fand, verweigerte Schröder als erster Kanzler in der Geschichte der Bundesrepublik den Vereinigten Staaten von Amerika die Gefolgschaft. Daß er zudem hoffte, mit diesem Kurs Ende September 2002 doch noch die bereits verloren geglaubte Bundestagswahl gewinnen zu können, war offensichtlich, allerdings nicht entscheidend. Der Bundeskanzler – und mit ihm die Mehrzahl seiner Landsleute – waren gegen einen Krieg, der erklärtermaßen dazu beitragen sollte, die Karten in der Weltpolitik neu zu mischen.

Der Kanzler hatte sich schon früh festgelegt und betont, daß Deutschland „ein selbstbewußtes Land" sei, das für Abenteuer nicht zur Verfügung stehe, und für eine „Scheckbuchdiplomatie" wie während des Zweiten Golfkrieges von 1991 auch nicht. Mitte September 2002 ließ Schröder vor dem Parlament keinen Zweifel daran, daß über „die existentiellen Fragen der deutschen Nation" in Berlin entschieden werde – „und nirgendwo anders", also auch nicht in Washington. Sicher, man stand zum „Engagement im transatlantischen Bündnis" und insofern auch zur Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten; allerdings – so der Kanzler am 3. April 2003 vor dem Bundestag – unter der Voraussetzung, daß die Allianz „wieder zu einem Ort intensiver gegenseitiger Konsultation" werde. Mit den Amerikanern „auf gleicher Augenhöhe" zu verkehren war der Anspruch, den der deutsche Bundeskanzler für die Europäer erhob.

Es war nicht nur die Absage an eine militärische Beteiligung Deutschlands im Irak-Krieg; es war der selbstbewußte Ton, der jenseits des Atlantiks aufhorchen ließ. Offenbar wollte dieser Kanzler die Konsequenzen aus der radikal geänderten weltpolitischen Lage ziehen, sein Land aus der Abhängigkeit von der amerikanischen Vormacht lösen und im aufziehenden transatlantischen Konflikt zugunsten Frankreichs optieren.

Daß Frankreichs Staatspräsident als Retter in der Not erschien und dem zu Jahresbeginn 2003 von allen Seiten bedrängten und zusehends isolierten Kanzler zur Seite sprang, hat der ihm nicht vergessen; daß Jacques Chirac dann bald von Gerhard Schröder die Führung der amerikakritischen Koalition übernahm, verschaffte Deutschland Luft und trug Frankreichs historischem und politischem Selbstverständnis, aber auch seinem Status als ständigem Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Rechnung. Kein Wunder, daß beide auch nach dem Irak-Krieg an dieser engen Kooperation festhielten und die Beziehungen zwischen den Schlüsselmächten der europäischen Integration für eine Weile aus jener Lähmung befreiten, die sie zum Jahresende 2000, im Umfeld des gescheiterten Reformgipfels von Nizza, befallen hatte.

Tatsächlich haben sich Paris und Berlin auf praktisch allen Ebenen selten so eng abgesprochen wie seit dem Herbst 2002. Schröder und Chirac setzten fort, was Adenauer und de Gaulle begonnen, Schmidt und Giscard d'Estaing oder Kohl und Mitterrand fortgeführt hatten. Das gilt auch für die Holzwege: Agrarsubventionen, Britenrabatt oder auch die Ost-Erweiterung der EU mit ihren unkalkulierbaren Folgen waren ein Erbe, das die beiden übernahmen. Daß sie dieses, unter anderem durch die Forcierung des türkischen Beitritts, zusätzlich belastet haben, steht außer Frage.

So hatten auch Schröder und Chirac ihren Anteil daran, daß ein randvolles Faß schließlich überlief. Allerdings wurden das Scheitern des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden sowie das Brüsseler Gipfeldrama unter dem unmittelbaren Eindruck der Ereignisse in ihrer Bedeutung überschätzt. Im Grunde bestätigten die Vorgänge nur, daß Europa nicht durch große Würfe, durch voluminöse Vertragswerke mit ihren Kompromißformeln und Ausnahmeregelungen zu einer Erfolgsgeschichte geworden ist, sondern durch pragmatische Kooperation. Und da hat es auch in den zurückliegenden Jahren durchaus Fortschritte gegeben. Nach der Installierung eines gemeinsamen Marktes, einer einheitlichen Währung, auch eines in weiten Bereichen schon vereinheitlichten Rechtssystems stand seit den Krisen und Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und im Irak die Umsetzung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik auf der Tagesordnung. Daß der entscheidende Anstoß aus Berlin kam, war bemerkenswert. Noch in den achtziger Jahren hätte eine deutsche Initiative auf militärischem Gebiet ähnliche Erfolgsaussichten gehabt wie eine in Sachen Wiedervereinigung.

Der Vorschlag, die ESVP, eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ins Leben zu rufen, war im Sommer 1999 von der Regierung Schröder ins Gespräch gebracht worden und bildete fortan die Basis aller weiteren Überlegungen. So setzte sich im Laufe des Sommers 2003 – zum Beispiel auf einem Treffen Blairs, Chiracs und Schröders in Berlin – die Überzeugung durch, „daß die EU über eine gemeinsame Fähigkeit zur Planung und Führung von Operationen ohne Rückgriff auf Nato-Mittel und -Fähigkeiten verfügen" müsse.

Mit ihrem Formelkompromiß machten die drei den Weg frei. Das gilt für die Theorie, vor allem für die Annahme der ersten Sicherheitsstrategie der EU durch alle fünfundzwanzig Teilnehmer des im übrigen gescheiterten Brüsseler Gipfels Mitte Dezember 2003, und es gilt für die Praxis: Nach beziehungsweise neben begrenzten Einsätzen in Mazedonien, Kongo und seit Mitte September 2005 auch in der indonesischen Krisenprovinz Aceh schlug für die ESVP auf dem Balkan die Stunde der Wahrheit. Anfang Dezember 2004 übernahm sie von der Nato die Führung der fortan als EUFOR firmierenden Truppe in Bosnien-Hercegovina. Erstmals schickten sich die Europäer an, einen Brandherd des Balkankonflikts im wesentlichen mit eigenen Mitteln und aus eigener Kraft unter Kontrolle zu halten. Das war zugleich ein Meilenstein im transatlantischen Wandlungsprozeß.

So behielt die Irak-Krise auch in dieser Hinsicht die klärende Funktion im europäisch-amerikanischen Verhältnis, die sie von Anfang an erfüllt hatte. Seither ließ sich nicht mehr übersehen, was seit 1991 feststand: Die transatlantische Epoche ist abgeschlossen. Eine Rückkehr zu den für sie charakteristischen Verhältnissen und Konstellationen wird es nicht geben. Das Zeitalter des Ost-West-Gegensatzes, der Blockkonfrontation und der bipolaren Weltordnung hatte mit dem Untergang der Sowjetunion und ihres Imperiums sein Ende gefunden. Die Zukunft der atlantischen Allianz hing – und hängt – an ihrer Reform.

Für die deutsche Politik eröffnete diese grundlegend gewandelte weltpolitische Lage erstmals die Möglichkeit, in entscheidenden Situationen ohne nennenswerte Risiken für andere Partner zu optieren. In der Irak-Krise wurde dieser neue Handlungsspielraum genutzt. So konnten sich China, vor allem aber Rußland auf der Seite Frankreichs und Deutschlands einfinden, ohne daß Berlin wie seinerzeit Bonn mit transatlantischen Sanktionsdrohungen hätte rechnen müssen.

Davon überzeugt, daß langfristig Europas „Sicherheit und Wohlergehen" nicht ohne eine „strategische Partnerschaft zu Rußland" zu garantieren seien, übte sich der Kanzler gegenüber den Zuständen in Rußland, allen voran der Tschetschenien-Krise, in einer Zurückhaltung, die unter den gegebenen Umständen einer Unterstützung für den bedenklich taktierenden Präsidenten Wladimir Putin gleichkam. Andererseits eröffnete die deutsche Politik auch eine Chance, Rußland dauerhaft an Europa zu binden, und darin wiederum lagen Perspektiven für die deutsche Wirtschaft. Rußland entwickelte sich nun einmal zu einem der aussichtsreichsten Märkte für die deutsche Industrie und zu einem der wichtigsten Energielieferanten der Bundesrepublik. Die dritte Erdgasleitung, die Anfang September 2005 im Beisein des Bundeskanzlers und des eigens nach Berlin geeilten russischen Präsidenten vereinbart wurde, fand die ausdrückliche Zustimmung von Schröders Herausforderin.

Ähnlich unbeirrt verfolgte der Kanzler auch seine Chinapolitik. Etwa im Jahresrhythmus machte er sich auf den Weg ins Reich der Mitte, dem Schröder eine Bedeutung zumaß wie kein zweiter Kanzler vor ihm. Wenn es ums Geschäft mit der kommenden asiatischen Weltmacht ging, waren selbst Waffen kein Tabu. Hier zeigt sich, daß Gerhard Schröder – jedenfalls in der Außen- und Sicherheitspolitik und dort Helmut Schmidt vergleichbar – in erster Linie nicht als Sozialdemokrat und Parteitaktiker, sondern als Real- und Machtpolitiker agierte. Es ist kein Zufall, daß er im Februar 2004 die Aufgabe des Parteivorsitzes mit dem enormen Handlungsdruck begründete, den die außen- und sicherheitspolitischen Erfordernisse auf den Bundeskanzler ausübten.

Auf dem Boden neuer Wirklichkeiten

Die Regierung Schröder betrieb eine Außenpolitik, die dem Gewicht des Landes entsprach und von dem hohen Vertrauen profitierte, das man Deutschland in der Welt entgegenbrachte. So in der Krisenregion des Nahen und Mittleren Ostens. Nicht nur brach der Außenminister, mitunter im Namen der Europäischen Union, nach der Jahrhundertwende zu einer Serie von Vermittlungsreisen nach Israel und Palästina auf. Auch der Vorschlag eines überwachten Weg- und Zeitplans zur Lösung des Konflikts, der den beiden Parteien Ende April 2003 durch die Europäer, die Vereinigten Staaten, Rußland und die Vereinten Nationen übergeben wurde, die sogenannte Road map, ging auf deutsche Ideen zurück.

Und es war die iranische Führung, die auf der Teilnahme Deutschlands bestand, als es um die – einstweilen gescheiterte – Vermittlung der Europäer im gefährlichen Streit Teherans mit der Völkergemeinschaft und der Internationalen Atomenergiebehörde wegen seiner Nuklearpolitik ging. Niemand fand es ungewöhnlich, daß der deutsche Außenminister Seite an Seite mit seinen französischen und britischen Amtskollegen seit Herbst 2003 die Führung Irans zu umfassenden Kontrollen ihres Atomprogramms zu bewegen suchte.

So nahm Deutschland im aufziehenden 21. Jahrhundert ganz selbstverständlich die Rolle ein, die ihm als Folge der weltpolitischen Umbrüche seit 1991 zugefallen war. Sie auszufüllen setzte ein Selbstbewußtsein voraus, das dem Gewicht des Landes angemessen war, ohne zum Rückfall in alte Verhaltensweisen zu führen. Daß der deutschen Politik – nicht nur zu Beginn der Irak-Krise – handwerkliche Fehler unterliefen, daß sie – etwa bei der Kampagne für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – ihre Rolle in der Welt gelegentlich überschätzte, war eine Sache; daß man in Berlin grundsätzlich nichts anderes tat, als vom Recht eines souveränen, unter Partnern gleichrangigen Staates Gebrauch zu machen, war eine andere. Das mochte manchem, namentlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, nicht gefallen. Dennoch kam auch dort niemand zu dem Schluß, in Berlin greife man auf Mittel und Methoden zurück, die 1945 zu den Akten gelegt worden waren.

Das lag an dem Kapital, das die Bundesrepublik in Jahrzehnten angesammelt und sorgfältig verwaltet hatte. Nicht am Zerstörungs- und Vernichtungswerk des Dritten Reiches wird die deutsche Politik gemessen, sondern an den Aufbau- und Integrationsleistungen der Bundesrepublik. Ohne diese Erkenntnis hätten sich die alliierten Sieger des Zweiten Weltkrieges 1990/91 kaum auf eine „abschließende Regelung" für Deutschland verständigen, die „Anti-Hitler-Koalition" liquidieren und die Deutschen in die Freiheit entlassen können.

Von dieser Freiheit machte Gerhard Schröder während der Irak-Krise Gebrauch. So gesehen, setzte er die außenpolitische Tradition der Bundesrepublik fort, erweiterte sie zugleich um eine den Gegebenheiten angepaßte Dimension und führte die Deutschen so auf den Boden der neuen weltpolitischen Wirklichkeit. Auch deshalb steht dieser Kanzler in der von Konrad Adenauer eröffneten, von Willy Brandt und Helmut Kohl fortgesetzten außen- und sicherheitspolitischen Tradition grundlegender Weichenstellungen unter Beibehaltung der an den deutschen Interessen orientierten Linie. Daß sie, wie der Wahlkampf gezeigt hat, inzwischen mehrheitsfähig ist, überrascht nicht: Das Einpendeln auf den breiten außenpolitischen Konsens ist nun einmal eines der hervorstechenden Merkmale der politischen Kultur der Bundesrepublik, seit es sie gibt – und eine ihrer größten Stärken.

*

Der Verfasser lehrt Neuere Geschichte an der Universität Erlangen. Er ist Mitherausgeber der Berliner Willy-Brandt-Ausgabe sowie der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland.

Paul Lehmann-Brauns, Rohkohlenzug, Grube S. in Senftenberg, 1928, Öl auf Pappe, 60 × 70 cm

© Elke Gennrich, 2005