

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)

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

G | M | F The German Marshall Fund
of the United States

STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION

Inhalt

I. Einführung	2
II. Deutschland und die internationale Ordnung	12
III. Deutschland und Europa	20
IV. Deutschland und seine strategischen Beziehungen	30
V. Deutschland und die internationale Sicherheit	38
Teilnehmerinnen und Teilnehmer	47

I. Einführung

Deutschland war noch nie so wohlhabend, so sicher und so frei wie heute. Es hat – keineswegs nur durch eigenes Zutun – mehr Macht und Einfluss als jedes demokratische Deutschland vor ihm. Damit wächst ihm auch neue Verantwortung zu.

Vor 1990 wurde (west-)deutsche Außenpolitik aus einem Koordinatensystem mit zwei Fixpunkten hergeleitet: der überwundenen Vergangenheit und der erwünschten Zukunft. Aus der Vergangenheit erwuchs das unbedingte Bekenntnis zu Menschenwürde, Freiheit, rechtsstaatlicher Ordnung und Demokratie sowie zu einer auf universale Normen gestützte internationale Ordnung. Diese Selbstbindung gilt auch weiterhin. Aus den Staatszielen nationale Einheit, Schutz gegen die Bedrohung aus dem Osten und Aussöhnung mit dem Westen folgte das Eintreten für die europäische Integration und das atlantische Bündnis. Diese Fixpunkte sind durch den Fall der Mauer, die Auflösung des Warschauer Pakts und den immer weiter vertieften europäischen Integrationsprozess verschwunden. Für die deutsche Außenpolitik bleiben Vereinte Nationen, EU und NATO als verbindliche Rahmen – und doch sucht sie gleichzeitig nach neuer Orientierung.

Die Zäsur von 1990 hat indes bekanntlich die Geschichte nicht beendet – auch nicht die deutsche. Im Gegenteil, Deutschlands strategisches Umfeld hat sich seitdem gewaltig verändert. Die Globalisierung eröffnet neue Freiheits- und Entwicklungsräume, schafft aber auch neue Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten und schwächt die Steuerungsfähigkeit staatlicher Politik. Die erklärten Feinde von früher sind vielfältigen, diffusen Sicherheitsrisiken gewichen. Aufsteigende Mächte fordern mehr Teilhabe. Die internationale Nachkriegsordnung wankt, aber eine neue ist nicht in Sicht. Die Vereinten Nationen, die NATO und die Europäische Union befinden sich im Umbruch; insbesondere der europäische Einigungsprozess steckt in der Krise.

Deutschland war noch nie so wohlhabend, so sicher und so frei wie heute. Aus Macht und Einfluss folgt aber auch Verantwortung

Auf diese Veränderungen muss Deutschland reagieren. Bekenntnisse zur existierenden internationalen Ordnung reichen nicht mehr aus. Die unübersichtliche neue Lage und die Lockerung tradierter Bindungen bedeutet aber auch keinen Freifahrchein für deutsche Alleingänge in der Welt. Denn Deutschland hat – das ist das Paradoxon deutscher Außenpolitik nach der Wiedervereinigung – seine formale völkerrechtliche Bindungsfreiheit zurück erhalten zu einer Zeit, in der kaum eine Aufgabe der Außenpolitik mehr im nationalen Alleingang gelöst werden kann.

Mit diesem Problem umzugehen ist die zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Vor allem anderen muss sie sich an der Einsicht orientieren, dass Deutschland überdurchschnittlich globalisiert ist. Viele seiner Bürger sind europäisch integriert und welt-

weit vernetzt, seine Unternehmen operieren auf allen Kontinenten. Deutschland profitiert wie kaum ein anderes Land von der Globalisierung und der friedlichen, offenen und freien Weltordnung, die sie möglich macht. Gleichzeitig ist Deutschland aber auch besonders abhängig vom Funktionieren dieser Ordnung. Es ist damit auf besondere Weise verwundbar und anfällig für die Folgen von Störungen im System.

Das überragende strategische Ziel Deutschlands ist der Erhalt und die Fortentwicklung dieser freien, friedlichen und offenen Ordnung. Deutschland müsste künftig schon mehr tun als jetzt, um diesen für es vorteilhaften Status quo zu bewahren. Es wird erst recht mehr Anstrengungen unternehmen müssen, um regionale und globale Ordnungsstrukturen den veränderten Herausforderungen anzupassen. Das kann es jedoch nur gemeinsam mit anderen tun.

Deutschland profitiert wie kaum ein anderes Land von der Globalisierung und der friedlichen, offenen und freien Weltordnung, die sie möglich macht

Gefragt sind mehr Gestaltungswillen, Ideen und Initiativen. Deutschland wird künftig öfter und entschiedener führen müssen. Aber unter den Bedingungen von Vernetzung und gegenseitiger Abhängigkeit – und ganz besonders im Rahmen der multilateralen Bindungen, die es selbst gewählt hat (VN, EU, NATO) – kann das nur heißen: führen für gemeinsame Ziele, führen mit anderen und mit Rücksicht auf andere.

Deutschlands neues strategisches Umfeld

Aus den Anfängen der Globalisierung ist, befördert durch gewaltige technische Entwicklungen, eine dichte politische, ökonomische und soziale Verflechtung entstanden, die inzwischen fast den gesamten Globus umspannt. Diese vielfältigen Netzwerke haben weltweit Freiheitsräume geschaffen und Chancen für Wachstum und Entwicklung eröffnet. Denn sie bewegen Menschen und Güter durch physische Räume ebenso wie Daten und Ideen durch den Cyberraum; sie haben Kommunikation und Handel revolutioniert und abgeschottete Gesellschaften ebenso an die Weltmärkte angeschlossen wie an globale Debatten. Diese Verflechtung ist aber zweiseitig: Sie bewirkt eine nie zuvor gekannte Abhängigkeit und Verwundbarkeit, mit profunden Konsequenzen für die Autonomie von Nationalstaaten.

Am Standort Deutschland, in der Mitte einer immer tiefer integrierten Europäischen Union, wird das besonders deutlich. Europa profitiert von der Globalisierung, und Deutschland profitiert von der Union. Erst die wirtschaftliche und politische Integration hat den Staaten Europas im Verbund das internationale Gewicht verliehen, das selbst die Großen des Kontinents alleine nicht mehr auf die Waagschale bringen. Umgekehrt be-

drohen Gefahren und Risiken in Europa fast nie nur einen Staat allein; Gefahrenabwehr und Risikomanagement sind in einem rein nationalstaatlichen Rahmen nur noch im Ausnahmefall sinnvoll zu denken und zu organisieren.

Diese neue Abhängigkeit und ihre Folgen werden besonders deutlich in der Sicherheitspolitik. Staaten sind nach wie vor die Hauptakteure der Weltpolitik; Macht, Konkurrenz und Geografie bleiben bestimmende Faktoren der internationalen Beziehungen. Die traditionellen Bedrohungen und Gefahren – Krieg, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen – sind weiterhin aktuell. Die Globalisierung hat jedoch die Privatisierung und Individualisierung der Gewalt – etwa in Form von Terrorismus und organisierter Kriminalität – beschleunigt. Sie hat zudem ein breites Spektrum grenzüberschreitender Risikofaktoren hinzugefügt, die oft gehäuft auftreten, sich gegenseitig verstärken, und gegen die staatliche Hoheitsgewalt nur wenig auszurichten vermag: Klimawandel, demografische Entwicklung, unkontrollierte Migration, Ressourcen- und Nahrungsmittelknappheit, Pandemien, schwache und versagende Staaten. Damit ist neben der Gefahrenabwehr das Risikomanagement zum neuen Paradigma der Sicherheitspolitik geworden.

Die weltweite Finanzkrise hat zudem illustriert, dass Vernetzung und Verflechtung auch nationale Wirtschaftsordnungen auf ganz neue Weise verwundbar machen – und in der Folge auch Gesellschaften und Regierungen. In der Eurozone hat sich gezeigt, dass Ungleichgewichte oder fehlregulierte nationale Ökonomien die Stabilität des ganzen Währungsraums gefährden können; auch der tief integrierte transatlantische Finanzmarkt hat sich als hochgradig anfällig erwiesen. Die Auswirkungen der Krise sind auf beiden Seiten des Atlantiks zu erkennen in politischen und institutionellen Blockaden oder dem Erfolg populistischer Bewegungen. Autoritäre Schwellenmächte sind allerdings gegen solche Erschütterungen keineswegs besser gewappnet als westliche Demokratien.

Autoritäre Staaten
sind gegen Krisen
und Erschütterungen
keineswegs besser
gewappnet als
Demokratien

Die neuen Technologien – die entscheidenden Treiber für die jüngste Vertiefung der Globalisierung – haben durchaus zwiespältige Auswirkungen auf die Macht von Staaten. Einerseits stärken sie die staatlichen Exekutiven, weil sie ihnen gegenüber ihren Bürgern völlig neue Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten an die Hand geben. Dieselben Technologien haben aber auch die Ermächtigung privater Akteure bewirkt – von Freiheitskämpfern, engagierten Bürgern, Verbrauchern und Wirtschaftsunternehmen bis hin zu kriminellen Organisationen und Terroristen.

Die Machtdiffusion im Inneren der Staaten geht mit Machtverschiebungen in der internationalen Politik einher. Die Weltordnung der Nachkriegszeit hat

**Amerikas Engagement
in der Welt wird selektiver. Für Europa und
Deutschland bedeutet
das mehr Aufgaben
und Verantwortung**

insgesamt ein bemerkenswertes Beharrungsvermögen bewiesen. Dem Westen und seiner auf Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Demokratie beruhenden Legitimität ist kein Gegenpol mit ähnlich universaler Strahlkraft erwachsen. Und der jahrzehntelange Garant dieser Ordnung, die Vereinigten Staaten, bleibt zumindest auf absehbare Zeit die einzige Supermacht mit globalem Ordnungswillen und Reichweite.

Doch die USA signalisieren – im Bewusstsein geschrumpfter materieller Ressourcen – deutlich, dass Amerikas Engagement in der Welt künftig selektiver und sein Anspruch an Partner entsprechend höher sein wird. Vor allem für Europa und Deutschland bedeutet dies einen großen Zuwachs an Aufgaben und Verantwortung.

Die drei Institutionen, über die deutsche Außenpolitik in der globalen Nachkriegsordnung mehr als ein halbes Jahrhundert lang verankert wurde – Vereinte Nationen, NATO und Europäische Union – befinden sich selbst im Umbruch. Alle drei sind Schauplatz fundamentaler Auseinandersetzungen zwischen ihren Mitgliedern über die Ausrichtung, Aufgaben und Architektur dieser Institutionen. Gleichzeitig fordern aufstrebende Mächte eine angemessenere Vertretung in internationalen Institutionen. Manche stellen auch deren normative Grundlagen oder gar ihre Legitimität insgesamt in Frage. Aber sie tun dies nur selten in Verbindung mit dem Angebot eines Gegenentwurfs; oft sind sie nur Störer, nicht Gegenpol. Die Staaten des Westens umgehen selbst angesichts von anhaltendem Dissens und Blockaden immer öfter die bewährten multilateralen Institutionen und greifen stattdessen zu „Koalitionen der Willigen“ oder informellen Formaten, um Krisen zu bewältigen und Probleme zu lösen.

Kurz: Die Umwälzungen in Deutschlands strategischem Umfeld – in der Europa- und der Sicherheitspolitik, im Umgang mit neuen Mächten und bei der Erneuerung der globalen Ordnung – verlangen eine neue Definition deutscher Staatsziele.

Deutschlands Ziele, Werte und Interessen

Deutschlands Bekenntnis zu Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und rechtsstaatlicher Ordnung sowie zu einer auf universale Normen gestützten internationalen Ordnung bleibt gültig, ebenso wie die Einbindung der deutschen Außenpolitik in Vereinte Nationen, Europäische Union und atlantisches Bündnis. Vor dem Hintergrund seines veränderten strategischen Umfelds müssen zu dieser Definition deutscher Staatsziele jedoch neue Elemente hinzutreten.

Deutschland mit seiner freien und offenen Bürgergesellschaft lebt wie kaum ein anderes Land von der Globalisierung. Seine gegenwärtige Stärke beruht wesentlich auf seiner Fähigkeit zu Reformen, die seine Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit erhalten haben – aber noch mehr auf seinem Erfolg als Handels- und Exportnation. Es ist existenziell abhängig vom Austausch (von Menschen, Gütern, Ressourcen, Ideen und Daten) mit anderen Gesellschaften. Deutschland braucht also die Nachfrage aus anderen Märkten sowie den Zugang zu internationalen Handelswegen und Rohstoffen. Mehr noch aber braucht es das stabile und vitale globale Umfeld, das diese Freiheiten erst möglich macht: ein starkes Europa, und eine liberale, normengestützte Weltordnung mit freien, offenen Staaten und Gesellschaften. Deutschlands überragendes strategisches Ziel muss es daher sein, diese Weltordnung zu erhalten, zu schützen und weiter zu entwickeln.

Gleichzeitig unterhält Deutschland allerdings auch strategisch wichtige Beziehungen zu Staaten, die zwar hohe Wachstumsraten und Renditen versprechen, aber bisher wenig Neigung zeigen, sich das westliche Staats- und Gesellschaftsmodell zum Vorbild zu nehmen. Aus diesem Spannungsverhältnis folgt indes keineswegs, dass Deutschland im Zeichen einer neuen „Realpolitik“ zwischen seiner tradierten normativen und multilateralen Ausrichtung und einer geoökonomisch orientierten Außenpolitik zu wählen hat; oder dass es sich gar – noch deutlicher gesagt – zwischen seinen Werten und seinen Interessen entscheiden muss. Richtig ist, dass Zielkonflikte zwischen deutschen Werten und Interessen, gerade im Verkehr mit autoritären Staaten, kurzfristig oft unvermeidbar sind und im konkreten Einzelfall ausbalanciert werden müssen. In der langfristigen Perspektive aber ist Werteorientierung für eine westliche Demokratie ein existenzielles Interesse.

Das überragende strategische Ziel Deutschlands ist der Erhalt einer freien, friedlichen und offenen Weltordnung

Denn Menschenwürde, bürgerliche Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation gefährden nicht etwa die Stabilität einzelner Länder und Regionen, sie sind deren Voraussetzung. Autoritäre Regime sind aber auch keineswegs schon deshalb stabil, weil sie autoritär sind. Gerade (Ost-)Deutschlands jüngere Geschichte hat gezeigt, wie fragil autoritäre Macht sein kann. Diese Ziele auch in anderen Staaten zu unterstützen, entspricht daher Deutschlands Werten ebenso wie seinen strategischen Interessen. Wenn Deutschland als außenpolitischer Akteur nicht nur erfolgreich, sondern auch glaubwürdig sein will, muss es die Werte, die es zuhause pflegt, auch in seiner Außenpolitik verfolgen. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die Fliehkräfte der Globalisierung (verstärkt durch die globale Wirtschaftskrise) nicht nur die Staaten des Westens, sondern auch ihre Bürger treffen: Gesellschaften werden fragiler, Gesellschaftsverträge brüchiger. Umgekehrt gilt also: Deutschland muss die Werte, die es nach außen vertritt, auch intern glaubhaft verkörpern. Denn dass die

Die Strahlkraft des westlichen Modells beruht auch darauf, dass es zuhause entschlossen verteidigt wird

Wertebindung deutscher Außenpolitik zuhause beginnt, versteht sich keineswegs von selbst. Die globale Wirtschaftskrise hat mit der Illusion aufgeräumt, dass moderne Demokratien gegen populistische Versuchungen oder ängstliche Abschottungsversuche nach außen gefeit sind; das gilt auch für Europa und für Deutschland. Doch die Legitimität und Strahlkraft des westlichen Modells beruht nicht zuletzt darauf, dass es auch zuhause entschlossen gegen Anfechtungen verteidigt wird.

Die innerstaatliche Dimension deutscher Außenpolitik

Deutsche Außenpolitik wird sich weiterhin der gesamten Palette der außenpolitischen Instrumente bedienen, von der Diplomatie über die Entwicklungs- und Kulturpolitik bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt. Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit erfordern aber auch neue Ansätze auf innerstaatlicher Ebene: engere Vernetzung unter den Ressorts, aktivere Zusammenarbeit zwischen Exekutive, Legislative und wissenschaftlichen Institutionen, effektivere politische Kontrolle und engagiertere Kommunikation mit der deutschen Öffentlichkeit.

Außenministerien haben schon lange kein Monopol mehr über die Definition und Umsetzung der Außenpolitik. Sie werden sich entwickeln müssen zu Impulsgebern und Netzwerkmanagern, die Meinungs- und Entscheidungsfindungsprozesse organisieren. Denn gerade weil immer mehr Fachressorts ein Mitspracherecht in der Außenpolitik beanspruchen, wird es immer notwendiger, die unterschiedlichen staatlichen Analyse-, Steuerungs- und Führungskompetenzen stärker zu bündeln – ein Beispiel: Krisenprävention, -management und -nachsorge in Deutschland bleiben nach wie vor geprägt von einem Nebeneinander der zivilen, diplomatischen, polizeilichen und militärischen Kräfte.

In einem komplexeren Umfeld mit stark verkürzten Reaktionszeiten werden auch bessere kognitive Fähigkeiten verlangt. Wissen, Wahrnehmung, Verständnis, Urteilsvermögen und strategische Vorausschau: Das alles kann gelehrt und trainiert werden. Aber es erfordert Investitionen – auf der Seite des Staates, aber auch bei den Universitäten, Forschungseinrichtungen, Stiftungen und außenpolitischen Institutionen. Ziel muss eine „Denklandschaft“ sein, die nicht nur politische Kreativität ermöglicht und pflegt, sondern auch imstande ist, politische Optionen schnell und in operationalisierbarer Form zu entwickeln.

Aber auch von unseren politischen Kontrollinstanzen ist mehr zu verlangen. Politik und Öffentlichkeit müssen sich darauf einstellen, dass eine größere deutsche Rolle auf globaler Ebene mit einem höheren Aufwand an Ressourcen verbunden sein wird. Dabei sollte nicht unterschätzt werden, dass die politische Kontrolle deutscher Außenpolitik mit einer exponierteren Rolle schwieriger wird. Das kann Legitimationsprobleme im Inneren verschärfen. Eine aktivere deutsche Außenpolitik verlangt auch eine angemessene Begleitung und Kontrolle durch die Legislative. Dafür sollten nicht zuletzt die personellen und finanziellen Ressourcen des Parlaments gestärkt werden.

Schließlich wird in Deutschland von Gestaltern wie Experten gern beklagt, es fehle der Gesellschaft an außenpolitischem Verständnis. Aber es liegt an ihnen, das zu ändern – denn an Interesse mangelt es nicht. Deutsche Außenpolitik wird heute von der Zivilgesellschaft (daheim und anderswo) nicht nur beobachtet und kommentiert wie nie zuvor, sondern sogar mitgestaltet. Staatliche Außenpolitik muss deshalb lernen, ihre Ziele und Anliegen effektiver zu kommunizieren, um zu überzeugen – die eigenen Bürger ebenso wie die internationale Öffentlichkeit.

Partner deutscher Außenpolitik

Deutsche Außenpolitik wird nach wie vor mit alten, aber auch mit neuen Partnern zusammen arbeiten; mit bewährten gleichgesinnten Freunden und Verbündeten, mit Herausforderern und manchmal sogar mit Störern. Kooperation – von multilateralen Institutionen über Bündnisse bis hin zur supranationalen Integration – dient aber heute nicht mehr bloß der Delegation von Aufgaben, der Verstärkung von Ressourcen und Kräften oder der Begründung von Legitimität. Ein so tief in die Weltwirtschaft eingebundenes Land wie Deutschland wird immer öfter schlicht keine andere Wahl haben als das gemeinsame Handeln und zwar weil engmaschige Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg das einzig sinnvolle oder gar mögliche Format ist, um Probleme zu lösen, Risiken zu managen oder Gefahren abzuwehren.

Die jüngste Vergangenheit hält viele Beispiele (Libyen, Mali, Syrien) dafür bereit, dass trotz dieser gegenseitigen Abhängigkeit Meinungsverschiedenheiten unter Verbündeten möglich und sogar legitim sind. Aber deshalb muss Deutschland erst recht

Deutsche Außenpolitik wird heute von der Zivilgesellschaft nicht nur beobachtet, sondern mitgestaltet

künftig die eigene Verflechtung und Abhängigkeit in seine Kalkulation mit einbeziehen. Das gilt auch umgekehrt: Nicht nur Deutschland ist abhängig von seinen Partnern, sie sind auch abhängig von Deutschland. Souveränität in einer vernetzten Welt heißt deshalb auch Rücksichtnahme und Ergebnisverantwortung.

Souveränität in einer
vernetzten Welt heißt
Rücksichtnahme und
Ergebnisverantwortung

Der entscheidende Grund, warum Deutschland ein strategisches Interesse daran hat, ein guter Nachbar, Verbündeter und Partner zu sein, leitet sich aus dieser Vernetzung ab. Die größte aller außenpolitischen Aufgaben – die Erneuerung, Anpassung und Neugestaltung der internationalen Ordnung – ist von keinem Staat dieser Erde allein zu leisten. Bisher hat Deutschland jedoch, zumindest im Verhältnis zu seiner Wirtschaftskraft, seinem geopolitischen Gewicht und seinem internationalen Ansehen, eher selektiv und zögerlich Gestaltungsangebote gemacht oder Initiativen ergriffen. Noch ist Deutschland eine Gestaltungsmacht im Wartestand.

Deutschland wird künftig auch öfter führen müssen. Das heißt aber nicht: sich an die Spitze setzen und Gefolgschaft erwarten. Es heißt vielmehr, in langfristige Beziehungen und in Kompromisse zu investieren; das verlangt Geduld und Empathie. Eine solche partnerschaftliche Führung hat Kosten. Sie sind es wert, weil nur eine ernsthaft am Konsens und Interessenausgleich orientierte Führung auf Erfolg rechnen kann. Deutschland muss gestalten; aber entweder gestaltet es mit anderen, oder es hört auf zu gestalten.

Die folgenden vier Kapitel widmen sich vier zentralen Feldern dieser neuen Gestaltungsverantwortung:

- Deutschland und die internationale Ordnung
- Deutschland und Europa
- Deutschlands strategische Beziehungen
- Deutschland und die internationale Sicherheit



II. Deutschland und die internationale Ordnung

Die Entstehung einer polyzentrischen Welt im Zuge der Globalisierung bringt für Deutschland viele Vorteile, aber auch große neue Herausforderungen mit sich. Deutschland profitiert wie kaum ein anderes Land von der Globalisierung und der offenen, friedlichen, freien und auf Kooperation angelegten Weltordnung, die sie möglich macht. Gleichzeitig ist Deutschland aber besonders abhängig vom Funktionieren dieser Ordnung und daher besonders verwundbar und anfällig für die Folgen von Störungen im System. Die Bewahrung und Fortentwicklung dieser Ordnung ist deshalb Deutschlands überragendes strategisches Ziel – schon aus eigenem Interesse.

Die Herausforderung: die internationale Ordnung im Wandel

Die heute geltende internationale Ordnung wurde nach 1945 in erster Linie von den USA und ihren Verbündeten gestaltet, mit neuen Normen und Institutionen, die für friedliche Beziehungen der Staaten untereinander sorgen sollten – allen voran die Vereinten Nationen. Unter dem Schirm der Weltorganisation und ihrer Charta ist eine komplexe Architektur von regionalen und sektoralen Ordnungen mit je eigenen Normen und Institutionen entstanden. Sie umfassen fast alle Regionen der Erde (EU, ASEAN, ECOWAS, Mercosur, usw.) und fast alle Aspekte des staatlichen Lebens, von den Menschenrechten über Fragen von Frieden und Sicherheit bis hin zu Wirtschaft, Handel, und Entwicklung; auch globale Gemeinschaftsräume (global commons) wie die Arktis, die Weltmeere sowie der Luft- und Weltraum wurden mit einbezogen. Kriege und Konflikte gab es trotzdem; dennoch hat die Nachkriegsordnung über mehr als sechs Jahrzehnte hinweg bedeutende Zugewinne an Frieden, Wohlstand und Freiheit ermöglicht. Für Deutschland ist die aktive Teilhabe an dieser Ordnung seit Jahrzehnten Kräfteverstärker und Quelle von Legitimität zugleich.

Das Gefüge der internationalen Ordnung steht heute unter großem Druck

Doch es ist nicht zu verkennen, dass das Gefüge der internationalen Ordnung – zuletzt befördert durch die globale Finanz- und Schuldenkrise – heute unter großem Druck steht. Zwar hat die Globalisierung, befördert durch technische Innovationen, die Welt politisch, wirtschaftlich und sozial vernetzt; das hat neue Freiheitsräume geschaffen und Staaten wie Gesellschaften neue Chancen für Kommunikation, Wachstum und Entwicklung eröffnet. Gleichzeitig kommen jedoch auch gewaltige gegenläufige Kräfte ins Spiel: Klimawandel, demografische Entwicklung, unkontrollierte Migrationsströme, Armut und soziale Ungleichheit, ethnisch-religiöse Spannungen und der zunehmende Wettbewerb zwischen immer mehr Akteuren um knapper werdende Ressourcen, Nahrungsmittel und Zugang zu Handelswegen und Technologien. Selbst die Gemeinschaftsräume werden immer mehr zum Schauplatz von Konkurrenz und Auseinandersetzungen um Zugangs-, Nutzungs- und Ausbeu-

tungsrechte. Diese Flieh- und Fragmentierungskräfte machen Staaten verwundbar und staatliche Politik weniger steuerbar; erst recht gilt das für internationale Ordnungspolitik und ihre Institutionen. Das Setzen und Durchsetzen von verbindlichen Regeln bleibt auch weiterhin schwierig; wobei die Erwartungen an wirksame Regelungen und eine von Staaten garantierte Ordnung eher gewachsen sind. Im Zusammenspiel sind diese Effekte potenziell destabilisierend. Damit hat die Globalisierung die Macht der Staaten – auch der stärksten – schrumpfen lassen; und sie hat die Welt, bei allen Freiheitsgewinnen, auch kleiner und potenziell konfliktträchtiger gemacht.

Die Globalisierung
hat auch die Macht
der stärksten Staaten
schrumpfen lassen

Zu alledem tritt eine Machtverschiebung innerhalb der Staatenwelt. Die Vereinigten Staaten sind, im Bewusstsein reduzierter eigener Ressourcen, nur noch bedingt gewillt, die internationale Ordnung als globaler Hegemon zu garantieren. Die Europäische Union, die noch immer mit der Finanzkrise und ihren Folgen kämpft, erscheint zu einer vergleichbaren Rolle derzeit weder gewillt noch imstande. Auch das internationale Engagement einzelner europäischer Staaten ist im Zuge der Krise spürbar zurückgegangen. So ist die Fähigkeit des Westens geschrumpft, Impulse zu setzen und Koalitionen zu bilden. Auf globaler Ebene ist so ein Führungsvakuum entstanden.

In dieser Situation drängen neue Akteure auf die Bühne der internationalen Politik, angestoßen durch die Entwicklung des Südens. Dieser Trend ist keineswegs einheitlich – noch stagnieren viele Staaten weiter politisch wie wirtschaftlich, andere drohen zu zerfallen. Aber er hat Millionen Menschen aus Not und Armut befreit und weltweit die Entstehung von prosperierenden und politisch immer selbstbewussteren Mittelklassen befördert. Und er hat zum Aufstieg von Schwellenländern geführt, die sich neben den etablierten Mächten des „Westens“ als neue Kraftzentren etabliert haben. Deutschland hat dies unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung sowie der globalen Lastenteilung seit Jahrzehnten befürwortet und vorangetrieben. Deutschland hat außerdem erheblich von dieser Entwicklung profitiert: Es hat die aufsteigenden Nationen als neue Export- und Investitionsmärkte erschlossen und damit hohe Gewinne erzielt. Nicht zuletzt darauf fußt Deutschlands heutige Kraft und sein gewachsener Einfluss.

Der Aufstieg dieser neuen Mächte stellt aber auch eine fundamentale Herausforderung dar: für den Westen, für Europa – und vor allem für Deutschland, das seine Beziehungen zu vielen dieser Staaten als „strategische Partnerschaften“ deklariert hat. Die neuen Mächte fordern eine ihrem gewachsenen Gewicht entsprechende Teilhabe an den bestehenden Institutionen der internationalen Ordnung und machen damit Deutschland und anderen Staaten des Westens ihre bisher dominante Rolle in diesen Foren streitig. Manche

von ihnen teilen das Interesse an einer freien, regelbasierten und friedlichen Weltordnung und bekennen sich zu Werten wie Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung. Andere aufsteigende Mächte hingegen stellen die Normen und die Architektur der internationalen Ordnung selbst in Frage; auch, weil sie die internationale Politik als Nullsummenspiel unter Großmächten betrachten und hoffen, ihre Interessen im unregulierten Mächte Wettbewerb erfolgreicher durchzusetzen. Oft bleibt es bei der Ablehnung, ohne dass ein Gegenentwurf artikuliert würde; manchmal werden auch Gegeninstitutionen aufgebaut (etwa die Eurasische Union oder der Vorschlag einer BRICS-Entwicklungsbank). Zu einer alternativen Blockbildung ist es dagegen bisher nicht gekommen.

Die Staaten des Westens haben ebenfalls dazu beigetragen, das geltende globale Normen- und Institutionengefüge zu schwächen: sei es durch Inkonsistenz oder doppelte Standards; sei es durch Handelsdiskriminierungen oder gar durch nicht ausreichend legitimierte Anwendungen militärischer Gewalt; durch das Ausweichen auf informelle „Koalitionen der Willigen“ und ad hoc-Formate wie die G-20 oder auch einfach nur dadurch, dass es ihnen noch immer nicht gelungen ist, die internationale Ordnung den neuen Herausforderungen entsprechend anzupassen.

Die Aufgabe: Mitgestaltung der internationalen Ordnung

Eine deutsche Rolle bei der Fortentwicklung der internationalen Ordnung muss sich an den Grundwerten von Menschenwürde, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und gutem Regieren, demokratischer Partizipation, globaler sozialer Marktwirtschaft, nachhaltiger Entwicklung, Frieden und menschlicher Sicherheit orientieren. Ausgangspunkt ihrer Reformbestrebungen muss die aktuelle freiheitliche und auf Kooperation angelegte Weltordnung bleiben – es geht um ihre Anpassung und Erweiterung, nicht um eine Umgestaltung oder gar Neuordnung. Schon gar nicht geht es darum, dass Deutschland im Alleingang Gesamtkonzepte vorlegt; wohl aber sollte es – im Verbund mit gleichgesinnten Partnern und im Austausch mit jenen Schwellenmächten, deren Wertvorstellungen und Interessen ähnlich gelagert sind – auf einer Vielzahl von Feldern, Ideen und Impulse für Veränderungen geben.

Auf oberster politisch-institutioneller Ebene sollte Deutschland sich für die Reform der Vereinten Nationen und der internationalen Finanzinstitutionen einsetzen. Dazu werden aber Änderungen notwendig sein, die sicherstellen, dass die aufsteigenden Schwellenländer besser beteiligt sind und ihre Interessen ernst genommen werden. Im Sicherheitsrat sollten die führenden neuen Gestaltungsmächte vertreten sein, die bereit und

Es geht um eine Anpassung und Erneuerung der internationalen Ordnung, nicht um ihre Umgestaltung

willens sind, Verantwortung für die internationale Ordnung zu übernehmen. Dazu gehört auch Deutschland; allerdings ist langfristig ein europäischer Sitz im Sicherheitsrat erstrebenswert. Die Staaten des Westens – auch Deutschland – werden auf einige ihrer Stimmrechtsanteile in den Entscheidungsgremien der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds verzichten müssen, damit die aufstrebenden Schwellenländer angemessen repräsentiert sind. Das alles schließt nicht aus, dass Deutschland gleichzeitig informelle oder schwach formalisierte Strukturen wie die G-20-Gruppe nutzt, um in einer Krise und bei Blockaden oder Ineffektivität der etablierten Institutionen die Fähigkeit zur Problemlösung wieder zu gewinnen. Auf Dauer sollten allerdings solche Formate verrechtlicht oder wenigstens auf möglichst breiter Basis formalisiert werden, um sie transparent, berechenbar und stabil zu machen.

Auch an funktionierenden Regionalordnungen hat Deutschland ein Interesse, allen voran an der Erneuerung der Europäischen Union selbst; aber als überdurchschnittlich globalisierte Ökonomie hat es sehr wohl auch ein Eigeninteresse an der Stabilität und Prosperität anderer Weltregionen. Auch wenn die Neigung, nach europäischem Vorbild Kompetenzen an supranationale Instanzen abzugeben, anderswo gering ist, haben Europa und Deutschland hier einiges an Erfahrungen anzubieten, von der Aufarbeitung von Kriegsunrecht über Grenz- und Territorialschlichtungsverfahren bis zur Korruptionsbekämpfung. Sicherheitspolitische Dimensionen sollten dabei stärker als bisher mit bedacht werden: Gerade weil Deutschland am Handel mit China und seinen Nachbarn ein existenzielles Interesse hat, dürfen ihn die angespannten Beziehungen zwischen den Staaten in Südost- und Ostasien nicht gleichgültig sein.

Dem Exportland
Deutschland dürfen die
Spannungen in Ostasien
nicht gleichgültig sein

Deutschland sollte sich überdies für die Anpassung, Verdichtung und, wo möglich, Verrechtlichung von sektoralen Ordnungen einsetzen. Eine der größten Leistungen der liberalen Nachkriegsordnung war es, einen Rahmen für die Schaffung einer Serie von epochalen multilateralen Regelwerken vorzugeben: darunter Konventionen zum Schutz der Menschenrechte und zur internationalen Strafgerichtsbarkeit; zu Handel und Finanzen; zu Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie zu See- und Weltraumrecht. Doch auch diese Regelwerke bedürfen inzwischen vielfach der Erneuerung; typischerweise weil durch neue Entwicklungen (etwa neue Techniken zur Rohstoff- und Energiegewinnung in der Tiefsee, das Schmelzen des Polareises oder die Privatisierung des Weltraums) Konfliktstoff und Regelungslücken entstanden sind.

Von zentraler Bedeutung ist der Schutz der Gemeinschaftsräume samt ihrer kritischen Infrastruktur, die die für die Globalisierung notwendige Mobilität von Menschen, Gütern und Daten ermöglichen. Dazu gehören Luft- und Weltraum (Satelliten)

und die Weltmeere (Telekommunikationskabel). Insbesondere der Cyberraum, der inzwischen an fast allen Aspekten staatlichen und gesellschaftlichen Lebens Anteil hat, ist immer konfliktträchtiger geworden, von Cyberkrieg, -terrorismus und -spionage bis zur Organisierten Kriminalität und dem Schattenfinanzwesen. Hier einen internationalen Regulierungsansatz zu finden ist eine besonders komplexe Herausforderung – aber deshalb nicht weniger dringend erforderlich.

Die Unterstützung effektiver Staatlichkeit – durch Armutsbekämpfung, Entwicklungszusammenarbeit, Krisenprävention und -management, Unterstützung der Friedenskonsolidierung oder Transformationspartnerschaften – bleibt ein wichtiger Baustein für jede regelbasierte globale Ordnung. Zu effektiver Staatlichkeit gehören auch freie Gesellschaften und funktionierende Gesellschaftsverträge. Deutsche Diplomatie und Entwicklungshilfe darf nicht nur die Staatseliten ansprechen, sondern muss sich am Leitbild der menschlichen Sicherheit orientieren.

Einfluss hat der Staat, der beweist, dass er helfen kann, Probleme und Konflikte zu lösen

Der Weg: Einfluss in der vernetzten Welt

In einer polyzentrischen, globalisierten Welt sind die klassischen Insignien staatlicher Macht – Bruttosozialprodukt, Rohstoffe, Militär – keineswegs bedeutungslos geworden; aber sie reichen alleine nicht mehr aus, um einem Staat Gewicht in den internationalen Beziehungen zu verleihen. Gestaltenden Einfluss hat vielmehr der Staat, der beweist, dass er dazu beitragen kann, Probleme und Konflikte zu lösen, die Teile oder die Gesamtheit der internationalen Gemeinschaft betreffen; der Ideen artikuliert, Impulse setzt und Kompromissangebote macht, statt einseitig Bedingungen diktieren zu wollen; der dazu Koalitionen und Netzwerke von Gleichgesinnten bildet, mit Verhandlungsplattformen, die sowohl offen als auch transparent sind; und der imstande ist, dabei nicht nur Staaten, sondern auch nichtstaatliche Akteure einzubinden. Einfluss hat vor allem der Staat, der zeigt, dass er sich bei seinen Gestaltungsbemühungen vom Prinzip der Legitimität leiten lässt.

Weil die friedliche Fortentwicklung der internationalen Ordnung nicht gegen, sondern nur mit den neuen Mächten möglich ist, wird Deutschland sich auf Wertvorstellungen und Interessen einlassen müssen, die deutlich von den eigenen oder denen anderer gleichgesinnter Partner abweichen – etwa bei der Bekämpfung des Klimawandels bei der Umsteuerung zur Nutzung erneuerbarer Energien, oder bei der Aushandlung nachhaltiger Produktions- und Konsumstandards. Deutschland wird sich daher zu Kompromissen und Konzessionen veranlasst sehen, weil das systemische Interesse an der Erhaltung der inter-

nationalen Regelwerke und Institutionen überragend ist: lieber Kompromisse als eine zerfallende internationale Ordnung. Allerdings wird es von den aufstrebenden Mächten auch mehr globale Verantwortung einfordern müssen, denn noch sind die neuen Mächte oft Konsumenten, aber nicht Produzenten globaler Gemeinschaftsgüter und Sicherheit.

Zum Schutz der internationalen Ordnung muss Deutschland notfalls bereit sein, militärische Gewalt anzudrohen oder anzuwenden

Da aber, wo Störer die internationale Ordnung in Frage stellen; wo sie internationale Grundnormen (etwa das Völkermordverbot oder das Verbot der Anwendung von Massenvernichtungswaffen) verletzen; wo sie Herrschaftsansprüche über Gemeinschaftsräume oder die kritische Infrastruktur der Globalisierung geltend machen oder gar diese angreifen; wo mit anderen Worten Kompromissangebote oder Streitschlichtung vergeblich sind: Da muss Deutschland bereit und imstande sein, zum Schutz dieser Güter, Normen und Gemeinschaftsinteressen im Rahmen völkerrechtsgemäßer kollektiver Maßnahmen auch militärische Gewalt anzuwenden oder zumindest glaubwürdig damit drohen zu können.



Empfehlungen:

- Deutschland sollte sich auf Dauer als ein Impulsgeber für die Gestaltung des internationalen Wandels begreifen.
- Deutschland sollte sich für die Reform der Institutionen der internationalen Ordnung einsetzen, insbesondere dafür, das VN-System effektiver und legitimer zu machen. Dazu gehört auch die Reform des Sicherheitsrates unter deutscher Beteiligung.
- Deutschland sollte sich für die Anpassung, Verdichtung und Verrechtlichung von sektoralen Ordnungen sowie den Schutz der Gemeinschaftsräume einsetzen.

III. Deutschland und Europa

Das Projekt der europäischen Integration hat durch die schwere Krise der EU an Glaubwürdigkeit und Vertrauen verloren – nach innen wie nach außen. Manche Kritiker und Zweifler folgern daraus, das Projekt selbst habe sich überlebt: Der europäische Einigungsprozess, so die These, habe dem Kontinent in mehr als sechzig Jahren einen zuvor ungekannten Frieden, Wohlstand und Freiheit beschert – und damit sein natürliches Ende erreicht. Als Ausweg aus der Krise stünden demnach nur zwei Optionen zur Verfügung: ein „Gesundshrumpfen“ oder das Verharren im Status quo.

Die Geschichte der europäischen Integration ist aber keineswegs zu Ende; für sie hat nur ein neues Kapitel begonnen. Es geht nun darum, Europas Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimität in Zeiten der Globalisierung und des Aufstiegs neuer Mächte zu sichern. Erst die wirtschaftliche und politische Integration hat den Staaten Europas im Verbund das internationale Gewicht verliehen, das auch die Großen des Kontinents allein nicht mehr auf die Waagschale bringen; und ohne Fortentwicklung dieses Projekts wird Europa die Herausforderung der Globalisierung nicht bestehen.

Für die Geschichte der europäischen Integration hat ein neues Kapitel begonnen

Wozu Europa?

Deutschland hat als überdurchschnittlich globalisiertes Land ein vitales Interesse am Erfolg der europäischen Integration – von der es profitiert hat wie kaum ein anderer Mitgliedstaat. Seine Geschichte, seine Lage, aber noch mehr seine gegenwärtige wirtschaftliche Stärke und sein neues geopolitisches Gewicht geben ihm zugleich eine besondere Verantwortung für den Erhalt und die Fortentwicklung der Europäischen Union. Deutschland wird hier öfter und entschiedener führen müssen; aber für gemeinsame europäische Ziele, und nur für und mit den anderen Mitgliedstaaten.

Die Überwindung der Krise ist außerdem Voraussetzung dafür, dass Deutschland andere strategische Ziele erreicht: ohne wirtschaftliche Gesundung und Stabilisierung der Eurozone kein langfristiger Wachstumspfad für die Bundesrepublik; ohne Überwindung der Krise keine europäische Hebelkraft für Deutschlands globale Ordnungsideen.

Ziel deutscher Europapolitik muss es daher sein, die Gemeinschaft zu vertiefen, um sie zu befähigen, die inneren und äußeren Herausforderungen der Union zu bewältigen. Es geht hier nicht um die Schaffung eines europäischen Superstaats. Wohl aber gilt es, durch weitere Integrationsschritte das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Union wieder herzustellen und die demokratische Legitimität von Entscheidungen in der EU zu ver-

bessern. Die Stärkung der Eurozone muss dabei austariert werden mit dem Ziel, alle EU-Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft zu halten.

Der Preis des Scheiterns

Europas Krise ist vieles für viele, und vieles gleichzeitig: Banken- und Staatsschuldenkrise, Anpassungs- und Wachstumskrise, politische und soziale Krise, Führungs- und Legitimationskrise. Ihre potenzielle Lösung bringt weitere Gefahren mit sich: Die Vertiefung der europäischen Integration selbst kann die Union spalten. Da die Krise bedrohlich bleibt, ist jetzt die Zeit gekommen, jenseits des Krisenmanagements und des Pragmatismus der kleinen Schritte die Architektur Europas so zu reformieren, dass sie künftig besser gegen Krisen gewappnet ist.

Bedrohlich ist die Krise deshalb, weil sie aus einem akuten in einen chronischen Zustand übergehen und damit das gesamte europäische Einigungswerk zum Scheitern bringen könnte. Und auch Deutschlands gegenwärtige Stärke ist keineswegs unbegrenzt: Die Überalterung der deutschen Gesellschaft könnte dem Wirtschaftswunder ein Ende bereiten; es ist der Süden, der ökonomische Reformen umsetzt, nicht Deutschland; und die anderen EU-Staaten werden Deutschlands Einfluss einhegen wollen.

Deshalb ist die vertiefte Integration nicht eine Alternative von vielen, sondern die Alternative zum Scheitern. Im Nicht-Handeln liegt der Keim der nächsten Krisenphase. Die Krise hat die Interdependenzen und systemischen Risiken im europäischen Währungsraum schonungslos offengelegt und die Verwundbarkeit von Mitgliedstaaten vorgeführt. Diese Verwundbarkeit liegt in der Unvollständigkeit der Währungsunion begründet; sie macht die Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten anfällig für Marktbewegungen, erschwert die wirtschaftliche Erholung, verschärft soziale Verwerfungen und vertieft die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgern. Bereits jetzt sind die politischen Folgen dieser Spannungen europaweit zu besichtigen. Nicht nur die EU und die Idee einer weiteren Integration in Europa verlieren Rückhalt in der Bevölkerung. Auch nationale Demokratien werden destabilisiert, sei es durch wachsenden Einfluss von Populisten oder sogar durch Reformen, welche die Demokratie und den Rechtsstaat bedrohen.

**Europas Architektur
muss so reformiert
werden, dass sie
gegen Krisen besser
gewappnet ist**

Es ist nicht auszuschließen, dass unter diesen Bedingungen die Fliehkräfte in der EU zunehmen und die europäischen Entscheidungsträger nicht mehr in der Lage sind, die Gemeinschaft zusammen zu halten. Brüche etwa der Euro auseinander, wür-

de dies mit großer Wahrscheinlichkeit auch Teile des Binnenmarkts mit hinwegreißen. Aus deutscher Sicht ginge der Verlust dieser Errungenschaften mit überaus hohen politischen und wirtschaftlichen Kosten einher.

Der Weg nach vorne: zwei Vertiefungsoptionen

Unter dem Druck der Krise sind einige entscheidende institutionelle und politische Entwicklungen – wie etwa die Einrichtung des Europäischen Semesters und der Stabilisierungsmechanismen – auf den Weg gebracht worden; die Europäische Zentralbank hat eine zentrale Rolle als Krisenmanager eingenommen. Das hat die Lage vorübergehend beruhigt. Doch diese Schritte allein reichen nicht; die größten Aufgaben stehen noch an.

Die Stabilisierung und Weiterentwicklung des Euroraums mit seinen siebzehn (bald achtzehn) Mitgliedern bleibt die zentrale Aufgabe deutscher Europapolitik. Aber auch die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im europäischen Währungsverbund kann nicht – noch eine Lehre der Krise – dauerhaft eine rein nationale Angelegenheit bleiben. Die Währungsunion muss daher um eine wirtschafts- und fiskalpolitische Union ergänzt werden. Die Herausforderung liegt nicht nur in der Gestaltung von Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedstaaten, die sowohl auf Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind als auch auf eine stärkere Konvergenz im Euroraum. Dabei kann Konvergenz sich nicht einseitig auf Anpassungen in den Krisenländern beschränken; ein deutscher Beitrag zur Konvergenz könnte etwa in einer Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes oder Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Innovation bestehen. Es geht dabei auch keineswegs nur um technokratische Optimierungsprozesse, sondern auch um die Beförderung europaweiter und gesellschaftlich getragener Einigungsprozesse über gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitiken. Hierzu müssen das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente enger als bisher in den Politikformulierungsprozess eingebunden werden. Nur so wird sich die Europäische Union als Teil der europäischen Demokratie und nicht als ihre Bedrohung plausibel machen lassen.

Die Stabilisierung des
Euroraums bleibt
zentrale Aufgabe
deutscher Europapolitik

Umstritten bleibt, wie diese Ziele zu erreichen sind: mit mehr Selbstverantwortung der Regierungen – oder mehr Solidarität zwischen den Staaten? Mit mehr Regeln oder mit mehr politischer Entscheidungskraft auf europäischer Ebene? Mit mehr oder weniger Beteiligung der Bürger? Im Kern geht es hier um die Neujustierung eines doppelten Spannungsfeldes: zwischen nationaler Eigenständigkeit und europäischem Interesse einerseits und zwischen institutioneller Handlungsfähigkeit und demokratischer Anbindung

andererseits; alles dies unter Bedingungen der Globalisierung und gegenseitiger Abhängigkeit. Lösungen für diese Fragen sind nur gemeinsam mit den europäischen Partnern und unter Einbindung der nationalen Öffentlichkeiten zu finden. Doch deutsche Europapolitik muss eigene Antworten und Ideen anzubieten haben – schon, um nicht in der Position der Defensive gefangen zu sein.

Zwei Modelle stehen der deutschen Europapolitik hier zur Auswahl. Es handelt sich dabei nicht etwa um Alternativen, sondern um unterschiedlich weit reichende und intensive Vertiefungsschübe und Mischungsverhältnisse zwischen Intergovernmentalismus und Vergemeinschaftung; das zweite Modell setzt dabei das erste voraus und baut auf ihm auf. In beiden Fällen muss die Integration mit einem Mehr an Demokratie einhergehen. Beide Modelle führen zwangsläufig zu weiterer politisch-institutioneller Differenzierung in der EU.

Modell 1: Ein stärkerer europäischer Rahmen für nationale Reformen

Diese Variante bleibt bei der Methode der pragmatischen Fortentwicklung der Integration und stellt die weitere haushaltspolitische Konsolidierung und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt. Die bisherigen Reformbemühungen sollten konsequent fortgesetzt und ausgebaut werden. Zugleich sollte Deutschland auf engere politische Zusammenarbeit in Europa hinarbeiten. Die Mitgliedstaaten und ihre Parlamente würden weiter die Herrschaft über den Reformprozess behalten, aber der EU-Kommission käme eine wichtige Rolle bei der Kontrolle nationaler Haushalts- und Fiskalpolitiken zu. Das bestehende Potenzial der europäischen Verträge bei der Haushaltskontrolle könnte noch weiter ausgeschöpft werden.

Mit der vertieften
Integration muss
auch ein Mehr an
Demokratie einhergehen

Die Krisenländer Europas brauchen Unterstützung und Anreize, um weiter ihre Wirtschaften zu reformieren und wieder auf einen Wachstumspfad zu kommen. Erstens sollte das derzeit stark auf Landwirtschaft und Infrastruktur ausgerichtete EU-Budget gezielter dazu genutzt werden, um Wirtschaftsreformen zu unterstützen. Zweitens sollte ein Sonderfonds von den Mitgliedsländern eingerichtet und finanziert werden; er würde Strukturreformen und Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten fördern, die sich an europäische Empfehlungen halten. Die wirtschaftspolitische Absprache – drittens – im Euroraum sollte auf Chef- und Fachministerebene intensiviert werden. Die Alterung der Bevölkerung wird in einigen Mitgliedstaaten die öffentlichen Finanzen stark belasten. Auf Dauer wird es dadurch schwieriger, die Konsolidierung der Staatshaushalte und

Anreize für Wachstum und Beschäftigung in Einklang zu bringen. Mittelfristig sollte der Europäische Stabilitätsmechanismus deshalb – viertens – zu einem Europäischen Währungsfonds weiterentwickelt werden, der unter anderem ein Verfahren zum Umgang mit Staatsinsolvenzen vorsehen würde.

Konvergenz im Euroraum ist nur möglich, wenn die Eurostaaten die Verschuldungsgrenzen des Stabilitätspaktes einhalten; deshalb sind in diesem Modell neben Anreizen auch Sanktionen notwendig. Wenn der Haushalt eines Eurostaats die vom Pakt statuierten Defizitgrenzen wiederholt überschreitet, sollte er von der EU für ungültig erklärt werden dürfen. Diese Kompetenz sollte der Europäische Gerichtshof auf Antrag der Kommission oder einzelner Mitgliedstaaten ausüben.

Im Europäischen Parlament sollten Entscheidungen über den Euroraum allein Vertretern aus den Eurostaaten vorbehalten sein. Ferner sollten nationale Parlamente stärker an Brüsseler Entscheidungen beteiligt werden. Abgeordnete aus den Mitgliedstaaten wären in erster Linie konsultativ stärker in Entscheidungen mit Eurogruppen-Belang einzubinden. Denkbar wäre die Schaffung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament, in der Mitglieder der nationalen Parlamente vertreten sind.

Modell 2: Mehr gemeinsame Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene

Das zweite Modell baut teilweise auf den Integrationsschritten von Modell 1 auf. Es bedeutet aber einen qualitativen Sprung: Es gründet auf der Einsicht, dass die Integration von Währung und Finanzmärkten nationale Handlungsfähigkeit massiv einschränkt und die Staatsfinanzen verwundbar macht, und folgert daraus, dass eine Politik der konvergierenden Reformen auf Ebene der Mitgliedstaaten alleine nicht mehr reicht, um die Eurozone zu stabilisieren. Um Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, – so dieses Modell – bedarf es daher größerer Integrationsschritte. Weitere Integration ist aber vor allem für Europas Geberstaaten nur akzeptabel, wenn in den von der Krise betroffenen Staaten die Konsolidierung der Staatshaushalte sowie die Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit entschieden fortgesetzt werden.

Ein Paket von drei Maßnahmen würde die Währungsunion stabilisieren und langfristig weniger angreifbar machen. Erstens: eine Vollendung der Bankenunion inklusive einer gemeinsamen Bankenabwicklung und ausreichend Mitteln zur Bankenrestrukturierung, damit die gegenseitige Abhängigkeit von Staatsfinanzen und Bankensta-

Die Konsolidierung der Staatshaushalte und die Strukturreformen müssen entschieden fortgesetzt werden

bilität durchschlagen wird. Zweitens die Schaffung eines Eurozonen-Budgets, das nicht nur eingesetzt werden kann, um nationale Reformbemühungen zu unterstützen, sondern durch automatische Stabilisatoren (z.B. eine europäische Arbeitslosenversicherung) konjunkturelle Ausschläge abmildert. Dies könnte langfristig dafür sorgen, dass Divergenzen abnehmen und die einheitliche Geldpolitik der Europäischen Zentralbank insofern besser „passt“. Drittens könnten – wenn die fiskalpolitische Kontrolle wie in Modell 1 beschrieben gestärkt wird – für einen Teil der Staatsverschuldung gemeinsame Anleihen eingeführt werden. Dies geschähe, um die gegenseitige Abhängigkeit von Staatsfinanzen und Bankensystem, die zu einer parallelen Banken- und Staatsfinanzkrise geführt hat, zu durchschlagen. So würden die Staatsfinanzen – da mit der Aufgabe der geldpolitischen Zuständigkeit der nationalen Zentralbanken kein nationaler Kreditgeber der letzten Instanz mehr existiert – weniger anfällig für Finanzmarktbewegungen.

**Die europäische
Integration darf weder
die Staaten noch ihre
Bürger überfordern**

Übergeordnetes Ziel deutscher Europapolitik wäre – wenn sie sich für das zweite Modell einer vertieften Integration entschiede – die Schaffung einer transnationalen europäischen Mehrebenen-Demokratie. Ein zentraler Bestandteil dieses zweiten Modells wäre die Entwicklung der Kommission zu einer Wirtschaftsregierung, die die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments spiegelt und diesem verantwortlich ist. Die Mahnung des Bundesverfassungsgerichtes, den Bundestag in europapolitischen Fragen mehr einzubinden, gilt es ernst zu nehmen; jedoch ohne dabei das Europäische Parlament und den Bundestag in eine Konkurrenzsituation zu bringen. Die nationalen Parlamente sollten daher auch künftig nicht in das normale Gesetzgebungsverfahren der EU eingebunden, sondern lediglich bei Grundsatzentscheidungen maßgeblich sein. Nicht zuletzt, um die demokratische Rückbindung der genannten Reformschritte sicherzustellen, sollte Deutschland auf die Einberufung eines parlamentarisch geprägten Konvents hinarbeiten.

Für beide Integrationsmodelle gilt: Die Vertiefung Europas muss einhergehen mit der Möglichkeit, differenzierte Integrationsschritte unter den Mitgliedstaaten zu ermöglichen; die europäische Integration darf weder die Staaten noch ihre Bürger überfordern. Sie darf aber keinen neuen Keil zwischen die Mitglieder der Eurozone und die restlichen Mitgliedstaaten treiben. Unabhängig vom Grad künftiger Integration sollte deutsche Europapolitik stets auf Inklusivität und Gemeinschaftsfreundlichkeit achten – allerdings nicht um jeden Preis. Der Verbleib einzelner Mitgliedstaaten in der Union darf nicht damit erkaufte werden, dass die Uhr der europäischen Integration zurückgedreht wird. Umgekehrt gilt aber auch: Partnerschaftliche Führung in Europa verlangt von Deutschland besondere Geduld, Empathie und vor allem Kompromissbereitschaft; und nicht nur gegenüber den Partnern, mit denen es am meisten zusammen arbeitet.

Europäische Außenpolitik

Nur durch ein einheitliches Auftreten der EU nach außen kann Europa eine gestaltende Rolle in der Welt spielen. In der Außenpolitik sollte Deutschland darauf hinwirken, dass die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik an aktuelle Veränderungen angepasst, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wiederbelebt und die EU zu einem starken Spieler auf der Weltbühne wird.

Die EU hat sich 2003 dazu verpflichtet, die Länder des westlichen Balkans aufzunehmen; Deutschland hat ein Interesse daran, dass dieses Versprechen eingelöst und so dieser Teil Europas dauerhaft befriedet und stabilisiert wird. Allerdings ist nicht zu leugnen, dass auch die EU für die noch immer beitrittswilligen Länder an Transformationskraft eingebüßt hat. Konditionalität und finanzielle wie technische Hilfsprogramme reichen häufig nicht mehr aus, um die für eine EU-Mitgliedschaft notwendigen Reformen zu befördern. Doch versäumte Reformen beim EU-Kandidaten gefährden später die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität des Mitgliedslandes. Ist ein Land aber einmal Mitglied, hat die EU noch weniger Anreize und Sanktionsmöglichkeiten. Deutschland wird daher mehr tun müssen, um Kandidaten für den Beitritt zu ertüchtigen. Eine konstruktive Auseinandersetzung mit diesen veränderten Rahmenbedingungen sollte Deutschland aktiv vorantreiben. Unabhängig von dem Erfolg der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei hat Deutschland ein Interesse an einer europäisch geprägten und verankerten Türkei; also an einem möglichst engen und stabilen Verhältnis, das eine engere Wirtschaftskooperation, eine stärkere sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowie eine Flexibilisierung der Visapolitik umfasst.

Deutschland muss dazu beitragen, dass Europa wieder zu einem starken Spieler auf der Weltbühne wird

In Europas südlicher und östlicher Nachbarschaft muss die EU als regionale Ordnungsmacht Stabilität und gute Regierungsführung anstreben – und dabei nicht nur auf Regierungen zielen, sondern auf Zivilgesellschaften. Hierzu sollten wirtschaftliche, diplomatische und auch sicherheitspolitische Instrumente konsequent eingesetzt werden. Die Förderung von Demokratisierung, Pluralisierung, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte in Transformationsgesellschaften sowie in autoritär regierten Ländern bleibt ein zentrales Interesse der EU und Ziel der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Staaten. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die EU die Öffnung des Binnenmarkts für Waren, Arbeitskräfte und Dienstleister aus den Nachbarländern zügig vorantreibt, um Anreize für innerstaatliche Reformen zu setzen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Förderung der Mobilität zwischen der EU und den Staaten der europäischen Nachbarschaft, insbesondere für die jungen Generationen.

Die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bleiben zentrale Anliegen jeder vertieften Integration. Tatsächlich ist die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in außenpolitischen Fragen bisher eher punktuell gewesen – etwa beim Thema Iran. Damit riskiert die EU die eigene Marginalisierung in internationalen Fragen. Das zu verhindern, muss Ziel deutscher Außenpolitik sein. Dazu gehört auch, die Rolle der Hohen Vertreterin und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zu stärken. Mittelfristig würden Gehalt und Geschwindigkeit außenpolitischer Entscheidungen von der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen profitieren.

In den internationalen Institutionen werden die globalen Machtverschiebungen dazu führen, dass die Mitgliedstaaten der EU an Einfluss verlieren. Mitgliedschaftliche Interessen sind daher langfristig nur zu wahren durch eine Stärkung der Rolle der EU. Entsprechend sollte Deutschland in IWF und Weltbank auf ein besser koordiniertes Vorgehen zwischen den EU-Mitgliedern hinwirken und existierende Pläne für die Zusammenfassung der Stimmrechte der Mitglieder der Euro-Zone stützen, die künftig von einem Euro-Exekutivdirektor wahrgenommen werden sollten. In den Vereinten Nationen muss es Ziel sein, den Anteil der EU an ständigen und nicht-ständigen Sitzen zu halten. Eine von Deutschland befürwortete, umfassende Reform des Sicherheitsrats könnte langfristig einen Sitz der EU in einem nur geringfügig vergrößerten Kreis der ständigen Mitglieder und weiterer nicht-ständiger Sitze beinhalten, die innerhalb der EU auf Rotationsbasis vergeben werden.

Die Rolle der EU in
den internationalen
Institutionen muss
gestärkt werden

Deutschland muss bereit sein, sich international auch in denjenigen Politikbereichen durch die EU vertreten zu lassen, in denen die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sind, z. B. der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits-

politik. Damit es gelingt, auf die Position der EU Einfluss zu nehmen, ist aber eine klare Definition deutscher Interessen und Positionen notwendig. Für die wirkungsvolle Durchsetzung europäischer Interessen sollten alle Politikbereiche der EU so weit wie möglich von einer Hand koordiniert werden. Hierfür sollten transparente Verfahren in Brüssel etabliert werden, die Auskunft über Stand und Inhalt von Verhandlungen geben. Nur über bessere Abstimmung kann eine Hebelwirkung erzielt werden, die über die Grenzen einzelner Politikbereiche hinausgeht. Eine wirkungsvolle Koordinierung erfordert starke Koordinierungsinstanzen.

Empfehlungen:

- Deutschlands Ziel in der Europapolitik muss sein, die Gemeinschaft weiter zu vertiefen, um sie zu befähigen, die inneren und äußeren Herausforderungen der Union zu bewältigen – ohne dass dies auf Kosten der Demokratie geht.
- Deutschland sollte sich für die Erweiterung der EU um den westlichen Balkan einsetzen, ein möglichst enges und stabiles Verhältnis der EU mit der Türkei anstreben und sich dafür engagieren, dass die EU in ihrer südlichen und östlichen Nachbarschaft als regionale Ordnungsmacht sämtliche ihrer Instrumente konsequent einsetzt, um Stabilität und gute Regierungsführung zu fördern.
- Deutschland sollte darauf hinwirken, dass GASP und GSVP weiterentwickelt, der EAD und die Hohe Vertreterin gestärkt und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ermöglicht werden.



IV. Deutschland und seine strategischen Beziehungen

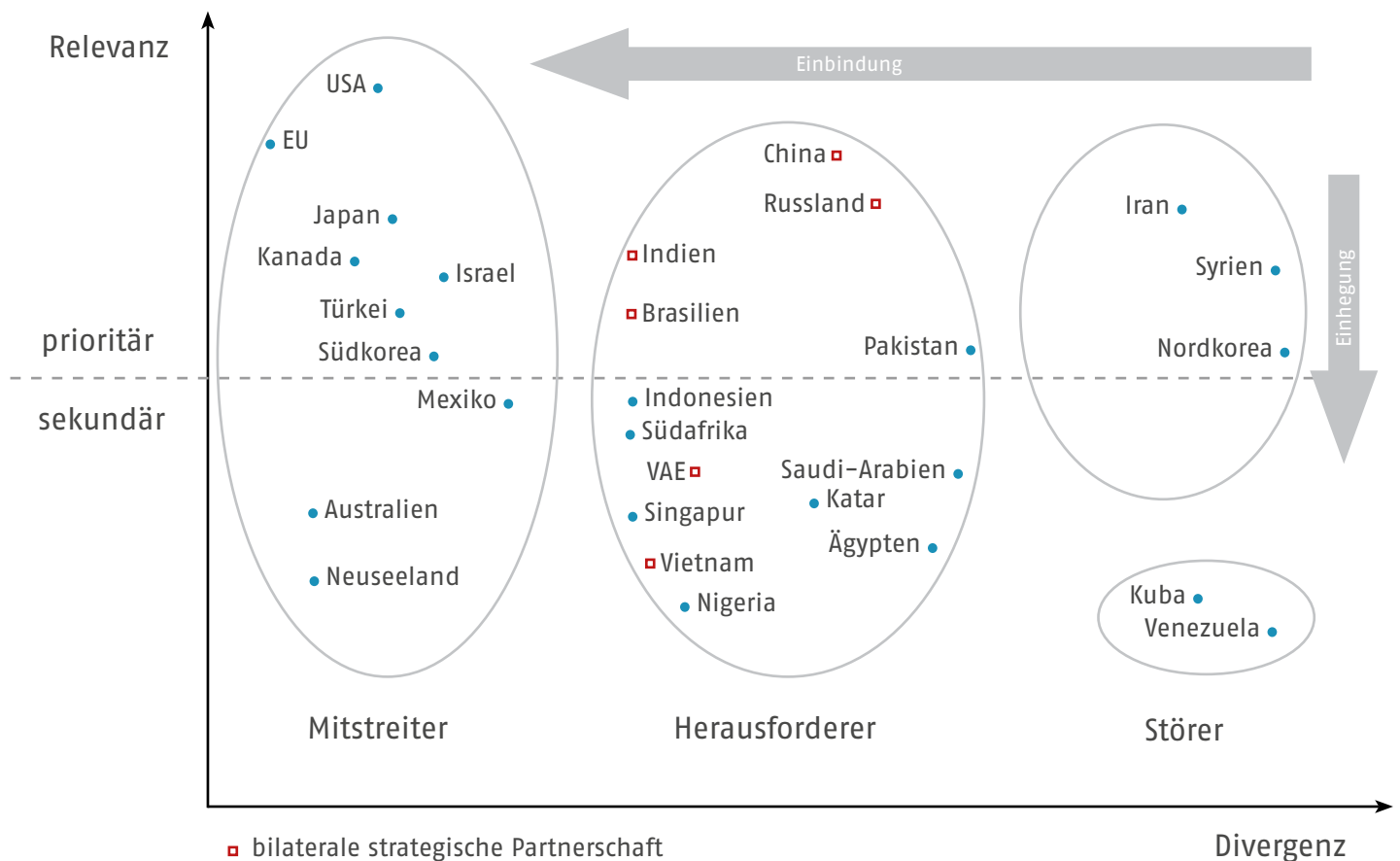
Die internationale Ordnung ist durch die Globalisierung und den Aufstieg neuer Mächte unübersichtlicher und spannungsreicher geworden. Für ein Land wie Deutschland, das von und in der Globalisierung lebt, ist dies eine zweifache Herausforderung. Es muss – einerseits – das überragende strategische Ziel deutscher Außenpolitik sein, dass diese Ordnung friedlich, frei, regelbasiert und auf Kooperation angelegt bleibt. Das erfordert, dass sie an die neue Lage angepasst wird. Die internationale Ordnung muss folglich dem Aufstieg neuer Mächte besser Rechnung tragen als bisher. Die neuen Spieler müssen aber auch angehalten werden, selbst mehr Verantwortung bei der Bewältigung globaler Probleme zu übernehmen; und wo sie als Störer auftreten, müssen sie entweder eingebunden oder eingeeht werden. Bei alledem darf deutsche Außenpolitik sich nicht nur auf die Ebene der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit beschränken, sondern muss auch die Zivilgesellschaften mit einbeziehen. Alles dies kann Deutschland nur im Verbund mit gleichgesinnten Mitstreitern bewirken.

Deutschland spielt inzwischen selbst in der Liga der globalen Akteure mit

Andererseits befindet auch Deutschland sich in einer neuen Lage – weil es inzwischen selbst in der Liga der globalen Akteure mitspielt. Das war früher anders. Der Schwerpunkt deutscher Außenpolitik lag vor der Einheit weitgehend auf der Ost-West-Achse; in den Beziehungen zum globalen Süden ging es vor allem um Entwicklungspolitik sowie Anerkennung und Unterstützung in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen. Der Bonner Republik fehlten sowohl das Gewicht als auch die Freiheit für eigenständige Politik gegenüber Partnern außerhalb des europäischen und transatlantischen Rahmens. Deutschlands gewachsene Kraft verleiht ihm heute neue Einflussmöglichkeiten. Auch das ist Anlass für eine Neuvermessung seiner internationalen Beziehungen.

Deutschlands strategische Beziehungen: Koordinaten

Strategische Bedeutung für Deutschland kommt vor allem solchen Staaten zu, deren Entscheidungen und innere Entwicklungen gewichtige Auswirkungen auf deutsche Interessen und die internationale Ordnung insgesamt haben. Klassische Kriterien dafür sind militärische Macht, wirtschaftliches Gewicht, Bevölkerung, Ressourcen, Kapital und geografische Lage. Außenpolitisch relevant sind diese Staaten aber nur dann, wenn sie außerdem über Handlungs- und Gestaltungsmacht verfügen – also die Fähigkeit und den Willen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder religiösen Einfluss bilateral gegenüber dritten Staaten, in multilateralen Formaten oder auf einem strategischen Markt auszuüben. Auch kleinere Staaten können so strategische Bedeutung erlangen. Die Praxis, bestimmten



Deutschlands strategische Beziehungen

Ländern das Etikett „strategische Partner“ zu verleihen, deutet bereits in diese Richtung, ihr fehlt es aber noch an Konsequenz.

Entscheidend für die Zusammenarbeit mit Partnern ist ihre Nähe zu deutschen Werten und Interessen

Entscheidend für Deutschlands Beziehungen zu diesen Mächten ist daneben ihre Nähe zu deutschen Werten und Interessen. Je größer die Divergenz zwischen ihrem Weltbild und Zielen und westlichen Vorstellungen, desto schwieriger ist Einbindung und Annäherung, und desto mehr Zielkonflikte gibt es.

Deutschlands strategische Beziehungen: eine Typologie

Bewährte Partner und gleichgesinnte Mitstreiter: Die Leitlinien der deutschen Nachkriegsaußenpolitik – Westbindung, Aussöhnung, europäische Integration und effektiver Multilateralismus – sind nach wie vor gültig als Rahmen für die Wahrnehmung deutscher Werte und Interessen. Bei den meisten zentralen Themen – Frieden und Sicherheit, regelbasierte globale Ordnung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, funktionierende Märkte, Energie- und Rohstoffsicherheit, Umwelt- und Klimaschutz, menschliche Entwicklung – zeigt ein Vergleich der deutschen Positionen mit denen bewährter europäischer und transatlantischer Partner weitgehende Übereinstimmung, trotz Abweichungen im Einzelfall. Der Kreis dieser engen Partner mit Gewicht und Gestaltungsmacht geht dabei über den „Westen“ hinaus und umfasst in konzentrischen Ringen neben den EU-Mitgliedern (unentbehrliche Partner) und den NATO-Verbündeten USA, Kanada, Türkei (Schlüsselpartner) auch Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Mexiko und Israel (wichtige Partner). Die Pflege dieser bewährten Partnerschaften und eine Vertiefung bilateraler Beziehungen zu anderen gleichgesinnten Mitstreitern sollten für die deutsche Außenpolitik Vorrang haben, denn sie sind Kräfteverstärker: Sie erweitern den Spielraum, die Reichweite und die Legitimität deutscher Gestaltungskraft. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zu den aufstrebenden Mächten in der Welt.

Gleichgesinnte
Mitstreiter sind
Kräfteverstärker
für die deutsche
Außenpolitik

Herausforderer: Zu dieser Gruppe gehören Staaten von sehr unterschiedlichem politischen Gewicht und Ambitionen: die Großmächte China und Russland sowie aufstrebende Entwicklungs- und Schwellenländer wie Indien, Brasilien, Südafrika, Indonesien und andere. Deutschland unterhält zu den meisten dieser Länder inzwischen Beziehungen, die erheblich über reine Wirtschaftskooperation hinausgehen. Manche von ihnen teilen das Interesse an einer freien und friedlichen Weltordnung; nicht wenige bekennen sich sogar ausdrücklich zu Werten wie Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung.

Allerdings betrachten die Gesellschaften in vielen dieser Staaten den „Westen“ keineswegs als Vorbild; wie auch ihre Regierungen keineswegs alle bereit sind, ihren Bürgern politische und soziale Rechte und Freiheiten einzuräumen. Manche Regierung stellt sogar die Universalität der Menschenrechte in Frage. Mag auch weltweit eine Selbstermächtigung der Zivilgesellschaften und die Zunahme wohlhabender und selbstbewusster neuer Mittelklassen zu beobachten sein – von einer zwangsläufigen Konvergenz hin zu freien, demokratischen und liberalen Systemen kann bisher nicht die Rede sein.

Deshalb wird es in Deutschlands Beziehungen zu den neuen wirtschaftlichen und politischen Kraftzentren der Welt unweigerlich auch zu Konkurrenz und Konflikten kommen: um Einfluss, um den Zugang zu Ressourcen, aber auch um die Architektur der internationalen Ordnung sowie um die Geltung der Normen, die ihr zugrunde liegen. Deutschlands Interesse ist es, dass diese Konkurrenz und Konflikte in friedliche Bahnen gelenkt werden. Dazu bedarf es einer Anpassung der internationalen Ordnung, die noch immer die Mächteverteilung der Nachkriegszeit widerspiegelt. Die neuen Mächte müssen dort angemessen repräsentiert werden – auch, um eine (in Ansätzen bereits sichtbare) neue Blockbildung zu verhindern. Manche Herausfordererstaaten könnten in diesem Prozess zu echten Partnern für Deutschland werden; vorstellbar ist aber auch, dass manche sich für die Konfrontation entscheiden. Hier wird Deutschland – in Zusammenarbeit mit anderen Gleichgesinnten – Einbindung und Einhegung kombinieren müssen.

Die neuen Mächte
müssen einen
angemessenen Platz
in der internationalen
Ordnung erhalten

Störer: Sowohl starke und funktionsfähige als auch fragile oder zerfallende Staaten können Störer der internationalen Ordnung sein. Iran und Nordkorea (sowie, mit deutlich geringerer Bedeutung, Venezuela oder Kuba) fallen in die erste Kategorie; zur letzteren gehören Staaten wie Syrien, Somalia, Afghanistan oder Mali. Ihr Störpotenzial kann sich aus dem Besitz oder der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen ergeben; aus der Förderung oder Beherbergung von Terroristen; aus ihrer Lage (etwa an einer strategischen Transportroute oder einer Meerenge); oder auch aus inneren Konflikten, die in ihre Nachbarschaft hineinwirken – und nicht selten darüber hinaus. In der globalisierten Welt von heute kann so aus einem lokalen Problem schnell ein regionales oder internationales werden. Die Interessen (und die Werte) eines weltweit vernetzten Landes wie Deutschland können daher selbst durch einen kleinen oder weit entfernten Störer empfindlich beeinträchtigt werden.

Strategische Beziehungen: nach welchen Grundsätzen?

Bei aller neuen Stärke tut Deutschland gut daran, sich bei den großen Fragen der Neugestaltung der internationalen Ordnung weiter grundsätzlich an die multilaterale Zusammenarbeit mit bewährten Partnern und anderen gleichgesinnten Mitstreitern zu halten. Diesen gegenüber verlässlich und berechenbar zu bleiben und langfristige Partnerschaften zu pflegen, bleibt für Deutschland eine kluge Strategie. Die Schärfung des eigenen Profils auf Kosten anderer – etwa der Europäischen Union – ist dagegen kurzsichtig; denn bei aller gewachsenen Stärke bleibt Deutschland im globalen Vergleich eher ein Spieler mittlerer Größe. Die jüngsten Diskussionen um die Zusammenarbeit und Konkurrenz westli-

cher Geheimdienste machen allerdings auch deutlich, dass selbst im Kontext dieser bewährten Partnerschaften Vertrauen keine Konstante ist, sondern immer wieder neu erarbeitet werden muss. Und Mächten wie China und Russland gelingt es nur allzu leicht, die Konkurrenz westlicher Staaten untereinander zu nutzen und so einen Keil in die EU oder das transatlantische Verhältnis zu treiben.

Zwei Schlüsselfragen prägen dagegen Deutschlands strategische Beziehungen zu den Herausforderern und Störern: Welche Instrumente sollte deutsche Außenpolitik im Umgang mit ihnen einsetzen, um das Ziel einer friedlichen und regelbasierten internationalen Ordnung zu verfolgen? Und welchen Preis ist deutsche Außenpolitik bereit, im Falle von Zielkonflikten für dieses übergeordnete Ziel zu zahlen?

Anreiz- und Kooperationsmechanismen haben in der deutschen (und europäischen) Außenpolitik seit jeher gute Dienste geleistet. In der deutschen Ostpolitik der siebziger Jahre („Wandel durch Annäherung“) wie der EU-Osterweiterung etwa ist diese Form der Einflussnahme sehr erfolgreich gewesen. Viele wichtige bilaterale Beziehungen Deutschlands lassen aber auch die Grenzen einer betont kooperationsorientierten Politik deutlich erkennen. Anreize haben in der EU-Nachbarschaftspolitik oder im Rahmen der Modernisierungspartnerschaft mit Russland kaum greifbare Ergebnisse gezeitigt; China kann sich aussuchen, welche Kooperationsangebote es annimmt und welche nicht. Und unter den Störern haben Iran wie Nordkorea jahrelang die Angebote des Westens ausgeschlagen.

Indes beteiligt sich Deutschland – im EU- oder VN-Rahmen – auch regelmäßig an Sanktionsmaßnahmen; im Fall des Irans waren es erst die scharfen Sanktionen des Westens, die Teheran an den Verhandlungstisch zurückbrachten. Sanktionen werden auch weiterhin zu den Instrumenten deutscher Außenpolitik gehören.

Manche Störer haben jahrelang die Angebote des Westens ausgeschlagen

Das Spannungsverhältnis zwischen dem ordnungspolitischen Interesse an einer friedlichen Neugestaltung der internationalen Ordnung einerseits und dem Interesse an bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit hohen Wachstumsraten, Renditen und Zugang zu wichtigen Ressourcen andererseits tritt besonders scharf hervor im Verhältnis zu Staaten, die wirtschaftlich und politisch stark genug sind, um selbst die Bedingungen der bilateralen Beziehungen zu diktieren. Wenn es sich darüber hinaus um autokratische Staaten handelt, kann die Geschäftsbeziehung auch an Deutschlands Wertebindung – an Menschenwürde, bürgerliche Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Partizipation – rühren. Solche Wirtschaftsbeziehungen können durchaus selbst eine Ertüchti-

gungswirkung zeitigen – indem sie das Land stärker in das Regelgeflecht der internationalen Ordnung einbinden, Anreize für konstruktives Verhalten schaffen und vielleicht sogar den gesellschaftlichen Wandel im Land selbst fördern. Möglich ist aber auch, dass sie vor allem dazu beitragen, das Regime selbst zu stabilisieren, oder ihm gar neue Druckmittel gegenüber der eigenen Zivilgesellschaft in die Hand geben. Solche Zielkonflikte sind weder vermeidbar noch leicht aufzulösen. Umgekehrt – und anders, als manchmal behauptet wird – zwingen sie deutsche Außenpolitik keineswegs, sich zwischen ihrer tradierten normativen und multilateralen Ausrichtung und einer eher geoökonomisch orientierten Außenpolitik zu entscheiden.

Trotzdem lassen sich Leitlinien formulieren, wie mit solchen Zielkonflikten umzugehen ist – und rote Linien, über die sich deutsche Außenpolitik nicht hinwegsetzen kann, ohne Schaden zu nehmen. *Erstens:* Deutschland ist mit seiner gewachsenen Wirtschaftskraft ein Schlüsselakteur, vor allem (aber nicht nur) in der EU; das Gewicht seiner Unterstützung wird in vielen Fällen ausschlaggebend für den Erfolg von Anreizen wie von Sanktionen sein. Daraus folgt eine entsprechende Verantwortung. *Zweitens:* Deutschlands Beziehungen zu den Partnern sind in aller Regel so vielfältig, dass die Einbuße einer Transaktion die Geschäftsgrundlage des Verhältnisses nicht gefährden wird. *Drittens:* Diese Partnerschaften sind keine Einbahnstraßen. Auch die Partner haben ein übergeordnetes Interesse an einer vitalen, mehrdimensionalen Beziehung zu Deutschland: an Gütern, Investitionen, Technologietransfers und Ausbildungszusammenarbeit, aber auch an der Zusammenarbeit in anderen Fragen, etwa der Bewältigung regionaler Konflikte. *Viertens:* Deutschland sollte Abhängigkeiten von einzelnen bilateralen Beziehungen meiden – etwa durch Diversifizierung seiner Energieeinfuhren. *Fünftens:* Bei der Abwägung zwischen bilateralem Geschäft und ordnungspolitischem Interesse sind auch die Kosten des Geschäfts zu berücksichtigen. Wenn zu befürchten ist, dass multilaterale Verhandlungen oder Institutionen Schaden nehmen, nehmen auch deutsche langfristige Interessen Schaden. *Sechstens:* Gerade im Umgang mit autokratischen Regimen sind Ziel, Mittel, Kosten und die Vereinbarkeit mit deutschen Werten besonders sorgfältig zu prüfen. Das gilt insbesondere für Rüstungsexporte oder Polizeizusammenarbeit – zumal, wenn zu befürchten ist, dass die vermittelten Güter oder Fähigkeiten von einer Regierung gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt werden können. *Siebtens:* Bei Ländern in unmittelbarer EU-Nachbarschaft, sei es im Osten oder im Süden, ist das Interesse Deutschlands an deren innerer Entwicklung naturgemäß stärker ausgeprägt als im Fall ferner Staaten. Entsprechend hoch muss auch Deutschlands Hilfe für eine nachhaltige Entwicklung dieser Nachbarn hin zu Stabilität und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft sein. Unterstützend sollte dabei wirken, dass sich vor allem die Länder Osteuropas formal zu diesen Werten bekennen. Allerdings muss Deutschland diese Verpflichtung stärker einfordern und gleichzeitig für eine enge Anbindung der östlichen und südlichen Nachbarschaft an die

Rüstungsexporte müssen
sorgfältig geprüft
werden: Besteht Gefahr,
das sie gegen die
Zivilbevölkerung
eingesetzt werden?

EU werben. *Achtens:* Deutschland darf nicht erpressbar werden. Sicherheitspolitisch ist dafür die beste Gewähr eine aktive Mitgliedschaft im Nordatlantischen Bündnis. Wirtschaftspolitisch erfordert dies die weitere Diversifizierung deutscher Exportmärkte und Rohstoffquellen, insbesondere eine nachhaltige Stärkung der europäischen Wirtschaftskraft und die Ausdehnung des transatlantischen Freihandels.

Anders gelagert ist der mögliche Zielkonflikt bei fragilen und zerfallenden Staaten (Afghanistan, Mali, Somalia). Diese Länder stehen am unteren Rand der Entwicklungsskala, oft haben sie als Globalisierungsverlierer den Anschluss an wirtschaftliche und soziale Entwicklung verpasst. Auf Regierungen mit Anreizen oder Druck einzuwirken, die faktisch kaum oder keine Kontrolle über ihr Land ausüben, wäre sinnlos. Deutsche Außenpolitik muss auch dort die ganze Bandbreite außenpolitischer Instrumente – von humanitärer Hilfe über Entwicklungszusammenarbeit und Diplomatie bis hin zu militärischen Stabilisierungsmissionen – einsetzen. Unmittelbares Ziel ist dabei, Konflikte zu beenden und Stabilität zu befördern; langfristig gilt es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass legitime und handlungsfähige Regierungen ihren staatlichen Aufgaben selbst nachkommen können.

Bei fragilen oder zerfallenden Staaten kann Druck nur wenig bewirken

Wenn Deutschland seine neuen Möglichkeiten im Verbund mit Mitstreitern und Verbündeten nutzt, kann es zu Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in der Welt beitragen und auf einigen Gebieten sogar eine Führungsrolle einnehmen. Dafür sind verlässliche und belastbare Partnerschaften – politische, wirtschaftliche und militärische – erst recht eine entscheidende Voraussetzung.

Empfehlungen:

- Deutschland sollte bewährte Partnerschaften erhalten, stärken und ausbauen – in der EU, der NATO und im Rahmen der Vereinten Nationen; das sollte Vorrang haben vor den Beziehungen zu den aufsteigenden Mächten.
- Deutschland sollte die Partnerschaften mit Herausforderern aufwerten, deren Interessen weitgehend mit jenen Deutschlands und Europas übereinstimmen; insbesondere sollte es regionale Führungsrollen solcher Länder und ihre Beteiligung in internationalen Organisationen befördern.
- Deutsche Außenpolitik muss Herausforderer entweder einbinden, indem es sie zu konstruktivem Handeln bewegt; oder sie einhegen, indem es sie in ihrem Handlungsspielraum einengt (etwa durch Diversifizierung von Rohstofflieferungen oder durch Unterstützung von regionalen Gegengewichten).

V. Deutschland und die internationale Sicherheit

Deutschlands Bürger genießen eine Phase lange nicht gekannter Sicherheit. Ihr Land lebt in Frieden mit seinen Nachbarn in Europa und ist Mitglied des stärksten Militärbündnisses der Welt. Die Erweiterung von EU und NATO hat einen schützenden Ring stabiler Demokratien um Deutschland gelegt. Aber das heißt nicht, dass der Schutz der individuellen, gesellschaftlichen und staatlichen Sicherheit in Deutschland nur noch eine Frage der inneren Sicherheit ist. Denn die Welt bleibt voller Ungewissheit und Gefahren. Für einen globalisierten Staat wie Deutschland heißt das: Die Sicherheit der Welt und deutsche Sicherheit sind untrennbar miteinander verknüpft.

Traditionelle Bedrohungen wie Krieg, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Terrorismus bestehen weiter. Ein breites Spektrum neuer Sicherheitsrisiken, vom Klimawandel über Ressourcen- und Nahrungsmittelknappheit bis zu Pandemien, offenen Datennetzwerken, der Erosion staatlicher Macht (bis hin zum Staatszerfall) und der Ermächtigung privater Akteure, ist in jüngerer Zeit hinzugekommen. Deutschlands Nachbarschaft im Süden und Osten – von Nordafrika und der Sahelzone über den Westbalkan, den Nahen und Mittleren Osten bis zum Kaukasus und Zentralasien – bleibt Schauplatz von Spannungen, Krisen und Gewalt.

Deutschlands Offenheit und Verflechtung in weltweite Handels-, Transport- und Kommunikationsnetzwerke wirkt sich dabei in doppelter Weise auf seine Sicherheit aus. Sie machen Deutschland anfällig und verwundbar für alles, was diese Netzwerke stört. Gleichzeitig gilt aber auch: Abschottung wäre keine realistische Option, denn das hieße, den eigenen Lebensnerv zu kappen. Wenn aber Deutschland vom Austausch mit anderen Gesellschaften existenziell abhängig ist, ist die Verwundbarkeit von Nachbarn, Verbündeten und Partnern auch eine Angelegenheit deutscher Sicherheit; ihr Schutz ist ein deutsches Interesse. Darüber hinaus hat Deutschland ein strategisches Interesse an der offenen und freien Weltordnung, welche die Globalisierung erst möglich macht, – sowie am Schutz der Domänen (Meere, Luft- und Weltraum, Cyberspace), die globale Gemeinschaftsgüter (global commons) sind, aber auch wegen neuer technischer Entwicklungen zunehmend konfliktträchtig werden. Wenn Deutschland die eigene Lebensweise erhalten und schützen will, muss es sich folglich für eine friedliche und regelbasierte Weltordnung einsetzen; mit allen legitimen Mitteln, die Deutschland zur Verfügung stehen, einschließlich, wo und wenn nötig, den militärischen.

Aus Deutschlands gewachsener Macht und seinem gestiegenen Einfluss folgt dabei auch ein Mehr an Verantwortung. Jahrzehntelang war Deutschland Konsument von Sicherheit, garantiert von der NATO und insbesondere von den USA. Heute erwarten Verbündete und Partner, dass Deutschland selbst Sicherheit produziert; und nicht nur für sich selbst.

Die Erweiterung von EU und NATO hat einen schützenden Ring stabiler Demokratien um Deutschland gelegt

Deutsche Sicherheitspolitik kann heute aus allen diesen Gründen nicht mehr anders als global konzipiert werden. Deutschlands Geschichte, seine Lage und knappe Ressourcen werden es dabei immer wieder veranlassen, konkrete strategische Ziele mit Augenmaß zu formulieren. Dazu gehört auch, dass sich eine pragmatische deutsche Sicherheitspolitik – besonders dann, wenn es um aufwendige und längerfristige militärische Einsätze geht – in erster Linie auf das zunehmend instabil werdende europäische Umfeld von Nordafrika über den Mittleren Osten bis Zentralasien konzentrieren muss; nicht zuletzt, um die amerikanischen NATO-Verbündeten im Zuge ihres wachsenden Engagements in Asien zu entlasten. Zu vermeiden ist dagegen eine ausschließliche Konzentration auf das Management akuter Krisen auf Kosten langfristigen strategischen Handelns. Deutsche Sicherheitspolitik muss beides gleichzeitig leisten können: schnelle Reaktion und lange Sicht.

Sicherheitspolitik als Risikomanagement

Als überdurchschnittlich globalisierter Staat muss Deutschland seine Sicherheitsvorsorge als umfassendes, gesamtstaatliches Risikomanagement (das die Gefahrenabwehr mit einschließt) nach innen wie nach außen begreifen und organisieren. Sicherheitsvorsorge muss dann früher ansetzen, bei den kognitiven Fähigkeiten: Wissen, Wahrnehmung, Analyse, Urteilsfähigkeit und strategische Vorausschau. Eine als Risikomanagement verstandene Sicherheitspolitik umfasst ein breites Spektrum von staatlichen Instrumenten, von der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe über die klassische Diplomatie und die Nachrichtendienste bis hin zum Katastrophenschutz und den robusten Einsatz von Streitkräften. Die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit sind dabei fließend. Eine vorausschauende, umfassende Sicherheitspolitik muss daher alle zuständigen Ressorts und Institutionen (und, wo angemessen, zivilgesellschaftliche Akteure) in die Abstimmung mit einbeziehen.

Sicherheitsvorsorge
muss heute als
Risikomanagement
verstanden werden

Risikomanagement stellt hohe Anforderungen an die Kommunikation zwischen Staat und Öffentlichkeit. Risikoeinschätzungen, Priorisierungen und die daraus zu ziehenden Folgerungen müssen den Bürgern überzeugend erklärt und begründet werden. Dabei gibt es in einer offenen Gesellschaft keinen allumfassenden Schutz. Nicht alle Risiken können vermieden, nicht alle Gefahren abgewehrt werden. Und das neue strategische Umfeld führt die Grenzen der Steuerbarkeit von Sicherheitspolitik durch Staaten oder mithilfe hoheitlicher Instrumente vor. Deshalb gehört zum Risikomanagement, dass Staat, Wirtschaft und Gesellschaft lernen, mit der eigenen Verwundbarkeit umzugehen und Widerstandsfähigkeit (Resilienz) aufzubauen, und zwar so dezentral wie möglich.

Instrumente deutscher Sicherheitspolitik

Die Instrumente deutscher Sicherheitspolitik müssen ergänzt und besser miteinander vernetzt werden. Insgesamt geschieht in Deutschland ressortübergreifende Koordination, trotz des Bekenntnisses zum „gesamtstaatlichen“ oder „vernetzten“ Ansatz, meist informell und ad hoc oder auch gar nicht; einem weiteren Ausbau der Koordinationsfähigkeit ist bisher stets das Ressortprinzip entgegengesetzt worden. Deutschland wird, wie andere Staaten vor ihm, seine Fähigkeit zur Systemintegration verstärken müssen. Krisenprävention, -management und -nachsorge bleiben in Deutschland geprägt von einem Nebeneinander der zivilen, polizeilichen und militärischen Kräfte. Deutschland ist mit seiner Fähigkeit, zivile Kräfte – etwa Polizisten, Richter oder Wahlbeobachter – in Krisengebiete zu schicken, vielen Partnern in EU und NATO voraus. Trotzdem hinken seine Leistungen auf diesem Gebiet seinen eigenen Ansprüchen oft hinterher.

Deutschlands Streitkräfte leisten (zusammen mit Alliierten und Partnern) einen vielseitigen Beitrag zur Sicherheitsvorsorge. Sie erstellen Lagebilder und tragen damit zur Frühwarnung bei; sie bleiben notwendig für die Landes- und Bündnisverteidigung; sie helfen, Krisen vorzubeugen sowie Konflikte einzudämmen und zu beenden; sie beteiligen sich an der Sicherung von Versorgungswegen; und sie retten notfalls deutsche Staatsbürger im Ausland. Militärische Einsätze reichen von humanitärer Hilfe über Beratung, Unterstützung, Aufklärung und Stabilisierungsoperationen bis hin zum Kampfeinsatz.

Landes- und Bündnisverteidigung bleibt eine Hauptaufgabe deutscher Sicherheitsvorsorge, denn in Europas südlicher und östlicher Nachbarschaft wächst die Gefahr innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte – sowie der Proliferation von Trägersystemen und Massenvernichtungswaffen. Die Beteiligung Deutschlands am Aufbau eines gemeinsamen NATO-Raketenabwehrschirms in Europa etwa gewinnt dadurch neue Dringlichkeit. Gleichzeitig wird die Bundeswehr auch nach dem Abzug aus Afghanistan weiter auf Einsätze zur Krisenvorbeugung und –bewältigung jenseits von Europa vorbereitet bleiben müssen. Deutschland sollte mit seinen Streitkräften sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen als auch im Rahmen von NATO und EU zur Durchsetzung des Völkerrechts beitragen.

Die Bundeswehr muss weiterhin auf Einsätze jenseits von Europa vorbereitet bleiben

Deutschland muss
seinen neuen
Einfluss nutzen,
um VN, EU und NATO
zu stärken

Dissens: Anwendung militärischer Gewalt ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats?

Wie soll Deutschland handeln, wenn militärische Gewalt dringend geboten erscheint, um etwa einen unmittelbar bevorstehenden Völkermord, ethnische Säuberungen oder den Einsatz geächteter Waffen zu verhindern, und ein Konsens im Sicherheitsrat nicht rechtzeitig zu erreichen ist – zumal, wenn er durch ein Veto blockiert wird?

Bei dieser Frage blieben die Positionen innerhalb des Projekts unvereinbar.

Kein Einsatz ohne Sicherheitsratsmandat: Nach der VN-Charta ist der Einsatz militärischer Gewalt nur zulässig, wenn der VN-Sicherheitsrat diese autorisiert, um den Weltfrieden zu wahren oder wiederherzustellen, oder zur (individuellen oder kollektiven) Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff. Darin kommt das Interesse an der verlässlichen Regelgebundenheit der internationalen Beziehungen zum Ausdruck. Das Verbot der einseitigen Gewaltausübung soll Missbrauch und Fehlurteile verhindern. Das Vetorecht muss jeder Staat achten, der sich bei anderer Gelegenheit auch selbst darauf berufen möchte. Zwar hat die UN-Generalversammlung im Jahr 2005 das Prinzip der „Schutzverantwortung“ etabliert. Es verpflichtet den Sicherheitsrat jedoch nicht, den Schutz bedrohter Zivilbevölkerungen vorrangig zu berücksichtigen. Erst recht verpflichtet es ihn nicht zur Autorisierung eines Militäreinsatzes. Demnach ist ohne Sicherheitsratsmandat eine militärische Intervention nicht gestattet.

Einsatz im Ausnahmefall ohne Sicherheitsratsmandat: In engst gefassten Ausnahmefällen – wenn schwerste Menschenrechtsverbrechen drohen und die Anwendung militärischer Gewalt unausweichlich erscheint, um eine unmittelbar drohende Gefahr abzuwenden – müssen sogenannte „humanitäre Interventionen“ ohne Erlaubnis des VN-Sicherheitsrats gestattet sein. Hier besteht ein Konflikt zwischen am Schutz des Individuums orientierten ethischen Vorstellungen und der Völkerrechtsordnung; das Akzeptieren eines Völkermordes ist ein größerer Tabu- und Zivilisationsbruch als der Verstoß gegen das (in der Praxis oft durchbrochene) Gewaltverbot. In solchen Situationen sollte Deutschland sich einer kollektiven militärischen Aktion nicht verschließen. Denn Deutschland kommt aufgrund seines überragenden Interesses an einer wer-tegebundenen Weltordnung und seines Bekenntnisses zu den Menschenrechten in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu.

Partner deutscher Sicherheitspolitik

In der Sicherheitspolitik dient die Kooperation mit Nachbarn, Partnern und Verbündeten – von zweckgebundenen Koalitionen über formelle Bündnisse bis hin zur supranationalen Integration – heute nicht mehr bloß der Verstärkung knapper Ressourcen und Kräfte oder der Begründung von Legitimität. Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg ist heute notwendige Folge gegenseitiger Abhängigkeit.

Doch die Trias, die über Jahrzehnte den Bezugsrahmen für deutsche Sicherheitspolitik vorgab – Vereinte Nationen, NATO und EU –, befindet sich im Umbruch. Alle drei sind Schauplatz fundamentaler Auseinandersetzungen über Ausrichtung, Aufgaben und Architektur dieser Institutionen. Deutschlands Beitrag kann sich also nicht in der Beteiligung an konkreten Aufträgen oder Operationen erschöpfen; es muss auch Ideen und Initiativen zu ihrer Erneuerung und Anpassung beitragen.

Die *Vereinten Nationen* sind die einzige Organisation mit universeller Mitgliedschaft; sie bietet, bei allen Schwächen, ein einzigartig legitimes Forum zur kooperativen Regelung konfliktträchtiger Fragen, wie dem Schutz globaler Gemeinschaftsgüter, der Sicherheit von Versorgungswegen und dem Zugang zu Rohstoffen; und ihre Charta setzt den Rahmen für die regelbasierte Weltordnung, an deren Geltung Deutschland ein besonderes Interesse hat. Wo das Recht anerkannt wird, muss es nicht durchgesetzt werden; also lohnt es sich für Deutschland, in die Anerkennung – und, wo nötig, Anpassung – des Rechts zu investieren. Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen bleibt deshalb ein Ziel deutscher Außenpolitik. NATO und EU müssen dennoch damit rechnen, weiter von den VN zur Durchsetzung des internationalen Rechts aufgerufen zu werden – bei Bedarf auch mit militärischen Mitteln.

Die *NATO* ist als Allianz westlicher Demokratien mit stehenden politischen und militärischen Strukturen, einem breiten Arsenal an Instrumenten und Fähigkeiten zur kollektiven Verteidigung sowie zur Wahrung und Herstellung von Frieden und einem weltweiten Netz von Partnern ein einzigartiger Kräfteverstärker für deutsche sicherheitspolitische Interessen. Das bevorstehende Ende der ISAF-Mission in Afghanistan, die neuen Prioritäten der amerikanischen Außenpolitik, die teils drastischen Kürzungen europäischer Verteidigungsetats und eine Militäreinsätzen gegenüber skeptische Öffentlichkeit stellen jedoch die künftige Ausrichtung des Bündnisses in Frage.

Kooperation über
Staatsgrenzen hinweg
ist die notwendige
Folge gegenseitiger
Abhängigkeit

Deutschland muss seinen gewachsenen Einfluss nutzen, um die künftige Ausrichtung mit zu gestalten. Es hat ein Interesse am Fortbestand einer starken und effektiven NATO, weil das Bündnis ein erprobter Rahmen für politische Konsultationen und militärische Operationen mit den USA ist. Der Konsultationsbedarf auf strategischer Ebene wird wachsen; hier erwarten die Vereinigten Staaten mehr Beiträge aus Europa und aus Deutschland. Auf der militärisch-operativen Ebene dagegen müssen die Europäer sich darauf einstellen, dass die USA nicht nur seltener eine Führungsrolle einnehmen, sondern sich überhaupt weniger an gemeinsamen Missionen beteiligen wollen. Europa und Deutschland müssen daher Formate für NATO-Operationen entwickeln, bei denen sie weniger auf US-Hilfe angewiesen sind. Das verlangt mehr militärischen Einsatz und mehr politische Führung. Vor allem muss Europa mehr Sicherheitsvorsorge in der eigenen Nachbarschaft betreiben; das ist Europas ureigene Verantwortung. Deutschland muss dazu einen seinem Gewicht angemessenen Beitrag leisten.

Europa – und
Deutschland – müssen
mehr für die
Sicherheit der eigenen
Nachbarschaft tun

Die *Europäische Union* hat sich mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bei zivilen, zivil-militärischen und militärischen Operationen geringer und mittlerer Intensität profiliert. Sie kann die NATO nicht ersetzen; weil sie aber (anders als diese) über das gesamte Spektrum politischer Instrumente verfügt, spielt sie eine unverzichtbare Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik. Die Finanzkrise, der Streit zwischen den Mitgliedstaaten über die künftige Ausrichtung der Union und die unkoordinierte Schrumpfung der Verteidigungsetats haben jedoch die Glaubwürdigkeit der Union geschwächt und eine Stärkung der GSVP verhindert.

Es ist aber gerade die politische Integration – samt GASP und GSVP – die den Staaten Europas internationales Gewicht verleiht. Deutschland muss daher auch hier seine neue Verantwortung einsetzen, um der GSVP zu neuem Elan zu verhelfen. Aussicht auf Erfolg besteht dabei nur, wenn eine solche Initiative an die Entwicklung konkreter ziviler wie militärischer Fähigkeiten gekoppelt wird. Aber die Staaten haben die Bemühungen, Etatkürzungen durch Zusammenlegung, gemeinsame Nutzung und Rollenspezialisierung von Fähigkeiten und Ausrüstungen entgegenzuwirken, nur halbherzig vorangetrieben. Es gibt bereits (im NATO-Rahmen) eine integrierte Luftraumverteidigung mit gemeinsamer Luftraumüberwachung. Auch eine gemeinsame europäische Grenzpolizei und Küstenwache oder ein militärisches Beschaffungswesen nach den Regeln des europäischen Binnenmarktes – einschließlich einheitlicher technischer Standards und Zertifizierungsverfahren – ist vorstellbar. Moderne Rüstungstechnologien werden immer komplexer und kostspieliger. Eine international wettbewerbsfähige europäische Rüstungsindustrie ist auf Dauer nur durch eine weitgehende Konsolidierung nationaler Industrien im europäischen Rahmen zu erhalten; diese ist deshalb im deutschen Interesse.

Ebenso wichtig wie die Hardware der GSVP ist jedoch die Europäisierung ihrer Software: die Fähigkeit zu gemeinsamer strategischer Vorausschau und Planung; gemeinsame Ausbildung, Doktrinen und Übungen.

Am Ende dieser Entwicklung sollten militärische und zivile Fähigkeiten stehen, die austauschbar im VN-, NATO- oder EU-Rahmen (oder im Rahmen eines gemeinsamen Vorgehens mehrerer Organisationen) eingesetzt werden können. Nicht zuletzt sollte dies die Europäer zu effektiveren Partnern machen. Eine stärkere, verantwortungsbewusstere Rolle Europas in der NATO und eine sicherheitspolitisch handlungsfähige EU bedingen einander.

Was heißt Bündnis- bzw. Gemeinschaftstreue unter diesen Umständen? Die Entscheidung über die Anwendung militärischer Gewalt wird in Deutschland stets eine hochsensible Frage bleiben. Grundgesetz und Völkerrecht sind dafür die verpflichtenden Bezugsrahmen, wie auch die Einbindung des Bundestags verfassungsrechtlich geboten bleibt. Einen normativen oder sachlichen Zwang zum Einsatz wird es indes nur ausnahmsweise geben. Und wenn nicht Gefahrenabwehr, sondern Risikomanagement im Zentrum der Sicherheitsvorsorge steht, sind legitime Interessen- und Bewertungsunterschiede innerhalb des Bündnisses und im Rahmen der GSVP erst recht wahrscheinlich, vielleicht sogar die Norm. Deutschland wird daher, wie andere Mitgliedstaaten auch, eigene Interessen und Werte deutlich(er) artikulieren müssen. Deutschland muss aber gleichzeitig auch seine Vernetzung und Abhängigkeit in seine Kalkulation mit einbeziehen: Nicht nur ist die Bundesrepublik abhängig von Verbündeten und Partnern, diese sind auch abhängig von Deutschland. Bündnistreue in einer vernetzten Welt erfordert daher besondere Rücksichtnahme und Ergebnisverantwortung.

Deutschland ist abhängig von seinen Partnern – und umgekehrt. Das verpflichtet zu Rücksichtnahme

Empfehlungen:

- Eine als Risikomanagement verstandene Sicherheitspolitik erfordert einen gesamtstaatlichen Ansatz und eine Stärkung der Bereiche Wissen, Analyse und strategische Vorausschau; unter anderem in Form einer ressortübergreifenden strategischen Risikoanalyse.
- Im Deutschen Bundestag sollte ein Krisen- und Einsatzausschuss geschaffen werden. Die Parlamentsbeteiligung an Einsätzen ist zu flexibilisieren – etwa in Form eines Rückrufvorbehalts bei gleichzeitig früherer Einbindung des Parlaments durch die Exekutive und Informationsaustausch mit den Parlamenten der Verbündeten.
- Um der deutschen Öffentlichkeit aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen besser zu vermitteln, sollte die Bundesregierung regelmäßig dem Bundestag einen Bericht zur sicherheitspolitischen Lage Deutschlands vorlegen.

Neue Macht Neue Verantwortung





Das Projekt und seine Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Das Projekt

Dieses Papier ist das Ergebnis des Projekts „Elemente einer außenpolitischen Strategie für Deutschland“, einer gemeinsamen Initiative des German Marshall Fund of the United States und der Stiftung Wissenschaft und Politik, gefördert durch den Planungsstab des Auswärtigen Amtes. Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren außen- und sicherheitspolitische Fachleute aus Bundestag, Bundesregierung, Wissenschaft, Wirtschaft, Stiftungen, Denkfabriken, Medien und Nichtregierungsorganisationen.

Das Papier spiegelt den Konsens, aber auch den Dissens ihrer Diskussionen wider, die zwischen November 2012 und September 2013 in vier Arbeitsgruppen stattfanden. Die darin enthaltenen Analysen und Anregungen werden nicht notwendigerweise von allen Mitgliedern des Projekts geteilt.

Projektleitung

Dr. habil. Markus Kaim, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Constanze Stelzenmüller, The German Marshall Fund of the United States

Koordinatorinnen und Koordinatoren der Arbeitsgruppen

Dr. Lars Brozus, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Jörg Forbrig, The German Marshall Fund of the United States

Dr. Ronja Kempin, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Claudia Major, Stiftung Wissenschaft und Politik

Assistenz

Birthe Tahmaz, Stiftung Wissenschaft und Politik

Thomas Friebe, The German Marshall Fund of the United States

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Niels Annen, Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Thomas Bagger, Auswärtiges Amt

Peter Beyer, MdB, Deutscher Bundestag

Dr. Jochen Bittner, DIE ZEIT

Prof. Dr. Tanja Börzel, Freie Universität Berlin

Knut Brünjes, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Dr. Christian Buck, Auswärtiges Amt

Dr. Nikolas Busse, Frankfurter Allgemeine Zeitung

Michael Flügger, Bundeskanzleramt

Dr. Arndt Freiherr Freytag von Loringhoven, Auswärtiges Amt
Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Friedrich-Schiller-Universität Jena
Dr. Bastian Giegerich, Bundesministerium der Verteidigung
Wolfgang Grenz, Amnesty International
Dr. Ulrike Guérot, European Council on Foreign Relations
Dr. Wibke Hansen, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
Prof. Dr. Gunther Hellmann, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main
Martin Jäger, Daimler AG (bis 15.08.2013)
Alexandra Jonas, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr
Dr. Patrick Keller, Konrad-Adenauer-Stiftung
Roderich Kieseewetter, MdB, Deutscher Bundestag
Dr. Katrin Kinzelbach, Global Public Policy Institute
Thomas Kleine-Brockhoff, The German Marshall Fund of the United States (bis 15.08.2013)
Stefan Liebich, MdB, Deutscher Bundestag
Dr. Barbara Lippert, Stiftung Wissenschaft und Politik
Heike MacKerron, The German Marshall Fund of the United States
Dr. Stefan Mair, Bundesverband der Deutschen Industrie
Prof. Dr. Hanns Maull, Universität Trier
Rainer Meyer zum Felde, Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Dr. Stormy-Annika Mildner, Stiftung Wissenschaft und Politik
Prof. Dr. Jürgen Neyer, Europa-Universität Viadrina
Dietmar Nietan, MdB, Deutscher Bundestag
Prof. Dr. Georg Nolte, Humboldt-Universität zu Berlin
Omid Nouripour, MdB, Deutscher Bundestag
Prof. Dr. Volker Perthes, Stiftung Wissenschaft und Politik
Dr. Tobias Raffel, Roland Berger School of Strategy and Economics
Dr. Karsten Sach, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Jürgen Schnappertz, Auswärtiges Amt
Dr. Daniela Schwarzer, Stiftung Wissenschaft und Politik
Svenja Sinjen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
Joachim Spatz, MdB, Deutscher Bundestag
Gerd Tebbe, Deutscher Bundestag
Dr. Hinrich Thölken, Auswärtiges Amt
Stefani Weiss, Bertelsmann Stiftung
Dr. Jasper Wieck, Auswärtiges Amt

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4

10719 Berlin

Telefon +49 30 880 07-0

Fax +4930880 07-100

www.swp-berlin.org

swp@swp-berlin.org

GMF

The German Marshall Fund of the United States

1744 R Street, NW

Washington, DC 20009, USA

T +1 202 683 2650

F + 1 202 265 1662

www.gmfus.org

info@gmfus.org

Gestaltung

lindakowsky.de · Berlin

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung dieser Publikation ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

©Stiftung Wissenschaft und Politik + German Marshall Fund of the United States, 2013