

Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in einer turbulenten Welt

Markus Kaim · Volker Perthes

Zusammenfassung: Die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Deutschlands bis 2030 werden sich sicherlich zum Teil aus den gegenwärtigen ableiten, zum Teil aber auch neu sein. In ihrem Artikel identifizieren die Autoren fünf Rahmenbedingungen für das außenpolitische Handeln der kommenden Bundesregierungen. Erforderlich ist von Deutschland die Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung des internationalen Umfelds auf der Grundlage eigener Interessen und Prioritäten sowie das Bemühen, in enger Kooperation mit Partnern, die dafür notwendigen Mittel und Fähigkeiten zu entwickeln.

Schlüsselwörter: Deutschland · Sicherheits- und Verteidigungspolitik · EU · NATO

Coping with a Turbulent World: Challenges for German Foreign and Security Policy until 2030

Abstract: To some extent the challenges for German foreign and security policy in 2030 will be the same as today. However, some new tasks are going to arise. In this article the authors identify five major foreign policy challenges for the German governments to come. These challenges will require Germany's active participation in shaping the international environment in cooperation with its partners and a continuous German commitment to provide and sustain the necessary capabilities and resources.

Keywords: Germany · Security and defence policy · EU · NATO

© VS Verlag für Sozialwissenschaften 2012

Volker Perthes ist Vorsitzender der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Markus Kaim leitet die Forschungsgruppe „Sicherheitspolitik“ der SWP.

PD Dr. M. Kaim (✉) · Prof. Dr. V. Perthes
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP),
Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin, Deutschland
E-Mail: markus.kaim@swp-berlin.org

Prof. Dr. V. Perthes
E-Mail: volker.perthes@swp-berlin.org

1 Einleitung

Ein Ausblick auf die fünf größten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Deutschlands bis 2030 – so die uns von der Redaktion gestellte Aufgabe – verlangt v. a. analytische Bescheidenheit: Wer etwa glaubt, das außenpolitische Programm für diesen Zeitraum – für mehr als die nächsten vier Legislaturperioden also – aufgrund heute relativ klar absehbarer Trends bestimmen zu können, sollte zunächst einmal auf die gleiche Zeitspanne zurückblicken. Um 1994 war tatsächlich einiges absehbar und einige Entwicklungen wurden eingeleitet, die für deutsche Außen- und Sicherheitspolitik auch heute noch relevant sind. Man denke etwa an die Erweiterungen von EU und NATO, das Ende der D-Mark, die allmähliche Umorientierung der Bundeswehr auf die Teilnahme an internationalem Krisenmanagement, den Anspruch der mit dem Maastricht-Vertrag gerade etablierten Europäischen Union, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf den Weg zu bringen und nicht zuletzt eine gestaltende Rolle in der östlichen und südlichen Nachbarschaft zu spielen. Aber kaum jemand dürfte erwartet haben, dass deutsche Truppen 2012 seit mehr als einem Jahrzehnt in Afghanistan engagiert sein könnten, dass schwache oder gescheiterte Staaten zu einer der wesentlichen Sicherheitsbedrohungen mutieren, dass China in diesem Zeitraum zur global zweitgrößten Wirtschaftsmacht aufgestiegen sein und Mitgliedstaaten der EU sich um Hilfen des Internationalen Währungsfonds – oder Chinas – bemühen würden.

In einer durch zunehmende Komplexität, Geschwindigkeit und „Grenzenlosigkeit“ bestimmten globalen Umwelt wird ein intelligenter Umgang mit Unsicherheiten und ungeplanten Entwicklungen immer mehr zur Erfolgsvoraussetzung gerade außen- und sicherheitspolitischen Handelns. Dessen ungeachtet dürften viele der heute ungelösten Aufgaben und unbeantworteten Herausforderungen deutsche und europäische Politik auch in den kommenden zwei Jahrzehnten begleiten. Es geht in diesem Essay nicht um Szenarien und operative Handlungsempfehlungen für einzelne konkrete und aus deutscher Sicht besonders relevante Probleme. Wir bleiben hier auf abstrakterem Niveau und beschreiben fünf Herausforderungen (die sich auch als Rahmenbedingungen des außenpolitischen Handelns beschreiben ließen), vor denen die deutsche Außenpolitik bis zum Jahr 2030 stehen wird. Wenig überraschend sind diese nicht vollständig neu: So wird die Herausforderung, sich um Konfliktregelung, Ordnung, Entwicklung und Integration in der Peripherie der EU zu kümmern, in jedem Fall auf der Aufgabenliste deutscher Politik verbleiben, unabhängig davon, welche unregulierten Konflikte sich 2030 auf die Tagesordnung drängen. Andere, heute bereits erkennbare Entwicklungen wie die Machtverschiebungen im internationalen System dürften sich weiter beschleunigen. Wieder andere werden an Geschwindigkeit und Bedeutung verlieren; schließlich wird es Herausforderungen und Risiken geben, die wir heute noch nicht erkennen können.

Zu den fünf prioritären Herausforderungen, die die deutsche Politik unabhängig von Regierungswechseln oder von Politikwechseln in Partnerstaaten beschäftigen werden, zählen wir die innenpolitisch fundierte Fähigkeit und Bereitschaft zur Führung und zur Übernahme von Verantwortung in der internationalen Politik; die Wahrnehmung einer Rolle als „Mit-Führungsmacht“ in Europa und seiner Nachbarschaft; einen flexiblen und an Gestaltung orientierten Umgang mit veränderten Machtkonstellationen in der Welt; die Nutzung der eigenen Werte und Ordnungsvorstellungen als „Leitplanken“ deutscher

Außen- und Sicherheitspolitik; und schließlich die Auswahl von und Zusammenarbeit mit relevanten Handlungspartnern unter sich weiter verändernden Rahmenbedingungen.

2 „All politics is local“ – Die innenpolitische Fundierung deutscher Außenpolitik

Die erste Herausforderung für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den kommenden 18 Jahren dürfte weniger das internationale System betreffen, sondern das politische System Deutschlands selbst. Voraussetzung für eine auf Kontinuität angelegte, konzeptionell unterfütterte und halbwegs kohärente Außen- und Sicherheitspolitik sind die entsprechenden innenpolitischen Rahmenbedingungen, die eine solche Politik erst möglich machen und verstetigen. Dies betrifft sowohl den Staat, also Vertreter von Legislative und Exekutive, als auch die Gesellschaft, also die Verankerung außenpolitischen Interesses und bestimmter Präferenzen in der Öffentlichkeit, bei den Medien oder in der Wirtschaft. Es ist keineswegs sicher, dass die Bundesrepublik des Jahres 2030 über die notwendigen Instrumente für eine ihrem internationalen Gewicht entsprechende Außenpolitik verfügen wird. Zwar ist angesichts der Anforderungen, die aus dem internationalen System an Berlin herangetragen werden, eher ein Zuwachs außenpolitischen Interesses zu erwarten. Zweifelhaft ist hingegen, ob dies reicht, auch die notwendigen Mittel zur Gestaltung der internationalen Politik bereitzustellen.

Erstens könnte eine strukturelle Innenwende deutscher Außen- und Sicherheitspolitik drohen, die vor allem in der Krise des europäischen Integrationsprozesses begründet liegt. Zwar ist Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bislang weitgehend frei von nationalistischen und protektionistischen Debattenbeiträgen oder gar entsprechenden politischen Entscheidungen. Die deutsche Art, sich von konkreter Problembearbeitung in der Welt abzuwenden, manifestiert sich eher in der Flucht in institutionelle und rhetorische Debatten. Ein aktuelles Beispiel illustriert den Punkt: Angesichts der gegenwärtigen Machtverschiebungen im internationalen System besteht ein weitreichender und zutreffender Konsens unter den europäischen und deutschen Eliten, dass die EU-Mitglieder ihre Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik weiter vertiefen oder Teile dieses Politikfeldes sogar vergemeinschaften müssen. Eine Teilantwort der deutschen Politik auf diese Herausforderung ist der Gedanke, einen neuen europäischen Verfassungsprozess zu beginnen. Unabhängig davon, wie man dies im Detail beurteilt, würde ein solcher Prozess dafür sorgen, dass die EU und ihre Mitglieder sich auf Jahre zuvörderst wieder mit sich selbst beschäftigen, anstatt ihr Engagement auf die Gestaltung des internationalen Systems zu richten.

Zweitens muss man hier mit einer gewissen sicherheitspolitischen Saturiertheit der deutschen Bevölkerung rechnen. Der europäische Integrationsprozess gilt schon lange nicht mehr als Frage von Krieg und Frieden wie für diejenige Generation, die noch unmittelbare persönliche Erfahrungen mit dem Zweiten Weltkrieg und seinen Folgen gemacht hat. Für sie diente der Integrationsprozess vor allem dem Ziel, Konflikte zwischen den Staaten Europas einzuhegen. Sicherheitspolitisch verstärkt wird dieser schleichende Bedeutungswandel dadurch, dass deutsche Politiker zu Recht seit mehr als 20 Jahren darauf verweisen, dass Deutschland nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nur noch von Freunden und Partnern umgeben sei. Die naheliegende Schlussfolgerung bleibt dann

zwar unausgesprochen, wird aber von der Bevölkerung wohl gehört: Die bundesrepublikanische Entwicklung von Demokratie und Wohlstand der vergangenen 60 Jahre werde sich linear weiterentwickeln, Bedrohungen seien nicht in Sicht, größere sicherheitspolitische Anstrengungen oder gar Opfer seien nicht vonnöten. In dieser Sicht drohen NATO und EU, denen in Kombination Deutschland Frieden und Wohlstand zu verdanken hat, zu Opfern ihres eigenen Erfolges zu werden, da ihre Notwendigkeit für die kommenden Jahrzehnte immer weniger anerkannt wird. Sie bilden zwar immer noch den Kern des außenpolitischen Narrativs, tatsächlich drohen sie die lediglich rhetorische Zustimmung der politischen Elite und ihr gesellschaftlicher Bedeutungsverlust funktional auszuhöhlen.

Drittens hat Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung zwar an Bedeutung gewonnen: Es werden mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt, und es finden auch mehr öffentliche Debatten darüber statt. Zudem sind die persönlichen Lebenswelten der deutschen Bevölkerung als Ergebnis des europäischen Integrationsprozesses und der Globalisierung wahrscheinlich so international ausgerichtet wie nie zuvor. Jedoch ist dieser Zuwachs relativ zur Bedeutung anderer Felder bundesdeutscher Politik immer noch zu gering und entspricht weder den Erwartungen der außenpolitischer Partner, noch den Notwendigkeiten, die sich aus dem Status und der Rolle Deutschlands im internationalen System ergeben.

Zwar ist der politische Wille der Bundesregierungen der vergangenen Jahre offenkundig, internationale Politik auch weiterhin aktiv zu gestalten. Es ist gleichwohl nicht sicher, dass das politische System Deutschlands angesichts budgetärer Beschränkungen und veränderlicher Prioritäten auch in der Zukunft genügend Ressourcen für eine gestaltende Außenpolitik zur Verfügung stellen kann, seien diese materiell, oder aber – fast noch wichtiger – immateriell: die Bereitschaft, sich dem internationalen System zu- und nicht von ihm abzuwenden; den Willen zum aktiven Handeln und zur Übernahme von Verantwortung sowie breite gesellschaftliche Unterstützung für die wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Grundentscheidungen.

3 Aus der Mitte heraus: Europa stärken, die Nachbarschaft konsolidieren

Der Prozess der europäischen Integration hat kein „deutsches Europa“, sondern ein so europäisches Deutschland hervorgebracht, dass eine Renationalisierung, eine Rückverlagerung von Souveränitätsrechten, die über bestimmte, verhandelbare Formen der Implementierung des Subsidiaritätsprinzips hinausginge, mit dem nationalen Interesse des Landes unvereinbar wäre: Deutschland ist tatsächlich von Freunden umgeben. Der Binnenmarkt, die Freizügigkeit, das Verschwinden der Grenzen innerhalb der Schengenzone, die gemeinsamen europäischen Institutionen, einheitliche Normen und der gemeinsame Rechtsraum fördern und garantieren den Wohlstand, die Sicherheit und die Lebensweise der Einwohner Deutschlands in ganz anderer Weise, als dies ohne die Einbindung in die EU möglich wäre. Deutschland allein ist zu klein für die globalisierte Welt. Es kann bilateral Wirtschaftsbeziehungen mit China, den USA, Russland und anderen Partnern pflegen. Aber wenn es um die sogenannten *common goods* geht, d. h. offene Märkte, weltweite Handelsregime oder sichere Seewege, um funktionierende internationale Organisationen, verlässliche Regeln und Standards, wenn politischer Druck aufgebaut

oder abgewehrt werden muss oder die politische und sozio-ökonomische Entwicklung in bestimmten Regionen der Welt befördert werden soll, dann ist die EU ein sehr viel effektiverer und einflussreicherer Akteur als jedes einzelne ihrer Mitglieder. Selbst für die Bundesrepublik gilt, dass die EU jetzt und auch zukünftig ihren Einfluss in der internationalen Politik weit über die eigene Machtressourcen hinaus vermehrt. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass sich hieran und damit an dem Grundinteresse deutscher Politik, die EU als primären Handlungsrahmen und effektiven Akteur zu erhalten und zu stärken, in den kommenden zwei Jahrzehnten etwas ändern würde.

Deutschland wird auch 2030 kein Hegemon, wahrscheinlich jedoch weiterhin die wirtschaftlich, möglicherweise die wissenschaftlich-technisch, aber sicherlich nicht die militärisch führende Macht in der EU sein. Insgesamt wird das Gewicht Deutschlands innerhalb der EU nicht wesentlich sinken. Bestenfalls werden die Abstände zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung vor allem in den mittel- und osteuropäischen Staaten geringer werden. Seinem demografischen Gewicht nach könnte Deutschland im Fall einer – aus heutiger Sicht unwahrscheinlichen – Vollmitgliedschaft der Türkei auf den zweiten Platz gleiten. Großbritannien und Frankreich dürften ihrer politischen und strategischen Kultur entsprechend militärisch die führenden Staaten in Europa bleiben, und zwar unabhängig davon, ob die militärische Komponente gemeinsamen europäischen Handelns ausgebaut wird oder stagniert.

Deutschland aber wird, dank seiner Ressourcenausstattung und wirtschaftlichen Leistungskraft, seines in jedem Fall verbleibenden demografischen Gewichts und seiner Lage gar nicht daran vorbeikommen, Führung in Europa zu zeigen: zusammen mit anderen gewiss, aber ohne die Möglichkeit, sich auch nur temporär aus dieser Rolle zu verabschieden – es sei denn um den Preis einer Stagnation europäischer Politik, wenn nicht sogar eine Fragmentierung der Union. Hier liegt die Verantwortung und Herausforderung für jede Regierung in Berlin: Ohne deutsche oder von Deutschland mitgetragene Initiativen ist eher Stillstand als Bewegung zu erwarten. Ein deutsches *opt-out* aus zentralen Politiken schmälerte deren politische Bedeutung und nähme ihnen den europäischen Charakter. Eine Währungs- oder Fiskalunion wäre aus wirtschaftlichen, eine Schengenzone oder ein gemeinsames europäisches Stromnetz aus geografischen Gründen ohne Deutschland nicht durchführbar. Außenpolitischen Initiativen der EU, die Deutschland nicht mitträgt, würde bei Partnern und Gegnern jegliche Glaubwürdigkeit fehlen. All dies heißt, dass Deutschland idealerweise mit anderen zusammen ein Gestalter gemeinsamer europäischer Politik, in Krisenzeiten aber zumindest ein Bewahrer europäischer Gemeinsamkeit sein muss.

Dies gilt aus den oben genannten Gründen nicht zuletzt für die Außenbeziehungen. Auch wenn die EU, entgegen dem Bild, das sie 2012 bietet, ihr weltpolitisches Gewicht durch gemeinsames strategisches Handeln, den effizienten gemeinsamen Einsatz von Ressourcen und die Wiederherstellung der Anziehungskraft des europäischen Modells in den kommenden 20 Jahren insgesamt erhöhen sollte, wird ihre Verantwortlichkeit primär in der eigenen näheren und weiteren Nachbarschaft liegen. Dies entspricht erst einmal dem eigenen Interesse, weil ein Ring gut regierter Staaten die Gefahr von Konflikten und Instabilität in der europäischen Nachbarschaft mindert. Es gilt aber auch, weil die USA ihre Verpflichtungen in der Peripherie Europas tendenziell weiter zurückfahren dürften. Für Washington liegen die strategischen Herausforderungen eher im asiatisch-pazifischen

Raum und selbst das amerikanische Interesse am Mittleren Osten könnte abnehmen, wenn die Abhängigkeit von arabischem Öl weiter abgebaut wird.

Für die EU dagegen wird ihr Nachbarschaftsraum – Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten, Russland und andere osteuropäische Staaten außerhalb der EU – auch gleichzeitig die sicherheitspolitisch relevanteste geografische Region bleiben, für die sie eigenständige Ordnungsvorstellungen entwickelt und umzusetzen sucht. Im wohlverstandenen Sinne wird sie damit eine Regional- und keine Weltmacht werden. Die EU wird sich daran messen lassen müssen, ob sie hier als Gestaltungs- und Ordnungsmacht agiert. Deutschland wird dabei seiner Mittellage entsprechend nie eine einseitige Fokussierung auf den östlichen oder den südlichen Teil des Nachbarschaftsraums unterstützen können. Zumindest was die effektiven Außengrenzen angeht, ist Deutschland ohnehin sowohl ein Mittelmeerrainer wie auch ein osteuropäischer Staat.

Die Ziele deutscher und europäischer Politik in diesem Raum werden sich prinzipiell auch 2030 kaum von jenen unterscheiden, die hier 2012 oder 1994 galten: Dazu gehören die friedliche Beilegung oft lang andauernder inner- und zwischenstaatlicher Konflikte, eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, gut regierte, vorzugsweise demokratische Staaten sowie eine Stärkung der Zusammenarbeit und Integration dieser Länder untereinander und mit der EU. So paradox es klingen mag: Eine strategisch fundierte Nachbarschaftspolitik kann und wird sich dabei nicht auf die Nachbarschaft Europas begrenzen lassen. Zumindest entspricht es dem deutschen Interesse, dass die Länder und Gesellschaften dieses Raums selbst Mitverantwortung bei der Gestaltung der globalen Umwelt übernehmen, dass sie untereinander kooperieren und sich in ein offenes, regelbasiertes globales System integrieren.

4 Facetten der Macht

Machtgewichte in der internationalen Politik werden sich, wie angesprochen, auch in den kommenden Jahren weiter verschieben. Machtgewinn und -verlust einzelner Staaten lassen sich sogar als Regelzustand der internationalen Politik auffassen, an dem gemessen das gut 40 Jahre andauernde, stabile Machtgleichgewicht des Kalten Krieges die Ausnahme gewesen ist – eine Ausnahme, die wir nunmehr für die Regel halten.

Erstens ist der Begriff der Macht, über den aus der Sicht der politischen Theorie noch viel mehr zu sagen wäre, wertlos, wenn man ihn nicht analytisch an die Frage koppelt, mit welchen Instrumenten denn Macht nicht nur beansprucht, sondern auch durchgesetzt wird. Es macht eben einen gewaltigen Unterschied, ob wir von einer „Zivilmacht“, einer „Militärmacht“ oder einer „Wirtschaftsmacht“ sprechen. In dieser Sicht wird schnell deutlich, dass der scheinbare Auf- und Abstieg dieses oder jenes Landes sich häufig nur auf eine Machtdimension bezieht. Zweitens ist Macht keine abstrakte Größe, sondern wird erst im konkreten Handeln deutlich – aktiv, wenn es einem Akteur gelingt, seinen Willen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen, oder reaktiv, wenn Staaten die Interessen eines mächtigen Staates antizipieren, zumindest aber darauf reagieren und ihr Verhalten an diesem Akteur ausrichten. Daher ist das scheinbar altmodische Modell eines Machtpols, an dem sich andere ausrichten, nach wie vor ein passendes und vergleichsweise präzises Kriterium zur empirischen Messung von Macht in der internationalen Politik,

gerade wenn wir neben den „harten“ auch die „sanften“ Machtpotentiale entwickeln wollen: Ein Pol hat schließlich mehr oder weniger starke Anziehungskraft.

So ist Deutschland ohne Zweifel eine Handelsgroßmacht, aber sicherlich keine Militärmacht; Indien expandiert offensichtlich in militärischen Kategorien; ökonomisch gibt es dazu aber bislang kein Äquivalent; China verfügt über beides, kann jedoch keine kulturelle Anziehung entwickeln. Die Bedeutung funktionierender politischer Institutionen für die Außenpolitik oder der Fähigkeit, auch begrenzte Ressourcen strategisch einzusetzen – durch die Konzentration auf Prioritäten, die Produktion von Ideen und Lösungsvorschlägen, den Aufbau von Koalitionen und andere Hebel – sei hier nur angedeutet. Letztlich landet man doch schnell wieder bei den USA als demjenigen Akteur, der noch für längere Zeit über die meisten der relevanten Machtressourcen verfügen wird: Die EU genießt trotz ihrer regelmäßigen Krisen ein erhebliches Maß an Anziehungskraft – oder sanfter Macht – die sie allerdings angesichts des so oft beklagten Fehlens einer wirklich gemeinsamen Nutzung ihrer diplomatischen, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen nicht ihren Möglichkeiten entsprechend in internationalen Einfluss umsetzt.

Das internationale System dürfte in diesem Sinne auch über die nächsten Jahrzehnte ein multipolares bleiben und Deutschland muss daran interessiert sein, dass Europa einen der Pole auf der globalen Ebene bildet. Das heißt allerdings nicht, die Verantwortung für außenpolitisches Gestalten an die EU abzugeben und sich selbst auf eine geschickte Form der Außenwirtschaftsförderung zu beschränken. Es geht vielmehr darum, Europa als weltpolitischen Akteur zu stärken, in dem die deutsche Politik sich selbst – so traditionell das klingen mag – mit seinem eigenen Gewicht und eigener Bereitschaft zu Mitführung und Verantwortung einbringt. Das verlangt nicht zuletzt, die komparativen Vorteile, die die EU für die internationale Politik mitbringt – ihre Erfahrung in der Förderung regionaler Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Integration etwa, oder ihre Fähigkeiten bei zivil-militärischer Konfliktbearbeitung – zu stärken und deren Wirksamkeit durch ein echtes *pooling and sharing* nicht nur militärischer Ressourcen zu erhöhen. Die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit europäischer Staaten wird sich in der Außen- wie in der Fiskalpolitik am ehesten erhöhen lassen, wo auch Souveränität wirksam „gepoolt“ wird. Aber ohne den entsprechenden politischen Willen der EU-Hauptstädte, der sich in entsprechenden Initiativen äußert, wird dies eine wohlfeile Forderung bleiben, die im Jahr 2030 so aktuell und dringend erscheint wie im Jahr 2012.

Deutschland und die EU im Ganzen müssen sich darauf einstellen, dass Staaten, die wir heute noch als Schwellenmächte bezeichnen, in einzelnen funktionalen Fragen aufgrund spezifischer Machtressourcen über mehr Macht verfügen als früher. Die meisten dieser Staaten werden Demokratien sein, was aber Interessendivergenzen mit den Staaten des „alten Westens“ nicht ausschließt. Gleichzeitig werden diese traditionellen Verbündeten Deutschlands nicht zwingend an Bedeutung verlieren. Fluidere Konstellationen werden unter anderem die Frage aufwerfen, mit welchen nationalen Ressourcen und mit Hilfe welcher multilateralen Organisationen Deutschland und die EU in 18 Jahren die internationalen Beziehungen mitgestalten können.

5 Der Wert der Werte

Deutschland hat ein vitales Interesse daran, Demokratie und Freiheit auch in anderen Teilen der Welt zu fördern und die Überzeugungskraft des demokratischen Narrativs zu festigen. Dies ist nicht nur normativ begründet, sondern dient auch dazu, die Ordnung, in der Deutschland außenpolitisch „aufgewachsen“ ist und von der es profitiert, zu sichern. Dies wird am ehesten gelingen, wenn die EU selbst wieder attraktiv erscheint, wenn die europäischen Staaten durch ihre eigene, innere Entwicklung zeigen, dass ihr politisches Modell neben Freiheit und demokratischer Teilhabe auch Gerechtigkeit, Wachstum und Nachhaltigkeit sichern kann. Für Deutschland und andere demokratische Industriestaaten, deren Gesellschaften kleiner und älter werden, verlangt dies nicht zuletzt, die eigenen Innovationskräfte zu stärken. Dazu gehört auch, noch offener – weltöffener – zu werden, um mehr der intellektuellen Potenziale aus anderen Ländern anzuziehen, etwa durch einen offeneren Arbeitsmarkt, die Gründung von Auslandsuniversitäten in aufstrebenden Ländern und die Erhöhung der Attraktivität unserer Forschungseinrichtungen für Studenten und Wissenschaftler aus anderen Teilen der Welt.

Aber es geht auch weiterhin darum, die politischen Werte, für die die deutsche Außenpolitik steht, offensiver auch in Auseinandersetzungen mit anderen Ordnungsmodellen zu vertreten. Die Herausforderung heißt nicht, Demokratie zu exportieren, wohl aber Wege zu finden, gesellschaftliche Akteure, die für diese Werte eintreten, und Staaten, die sich auf dem Weg demokratischer Transformation befinden, zu unterstützen, ohne dabei auf notwendige sicherheitspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit nichtdemokratisch regierten Staaten zu verzichten. Zielkonflikte gerade in den Beziehungen zu autoritären oder totalitären Staaten werden nicht verschwinden. Deutsche Außenpolitik darf sie nicht wegre-den, sondern muss sich ihnen stellen und von Fall zu Fall entscheiden, welche konkreten Schritte die Balance von Wertebeachtung und Interessenverfolgung verlangt.

Deutsche Politik wird gleichzeitig, sicher auch noch im Jahr 2030, immer wieder deutlich machen müssen, dass sie demokratische Werte nicht nur aus idealistischen Motiven, gewissermaßen um ihrer selbst willen, vertritt. Gerade angesichts des globalen Wettbewerbs von Ideen und Ordnungsmodellen gilt es zu unterstreichen, dass diese Werte die bisher erfolgreichste Grundlage des Zusammenlebens in unseren Gesellschaften darstellen und dass Demokratie, freies Denken, Offenheit für Kritik und Pluralismus in Politik, Kultur und Wissenschaft selbst eine wesentliche Voraussetzung für die Innovationskraft unserer Gesellschaften sind.

Deutsche Politik ist gut beraten, an der universalen Gültigkeit von Menschenrechten und demokratischen Werten festzuhalten. Wer dies nicht tut, wird in entsprechenden Debatten kaum überzeugend wirken. Die Voraussetzungen für eine weitere Ausbreitung demokratischer Werte und Verhältnisse sind im Übrigen keineswegs ungünstig. Das Wachstum der Mittelschichten gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern, die Ermächtigung von Individuen durch die informationstechnische Entwicklung und die Entwicklung einer globalisierten Wissensgesellschaft sprechen auf längere Sicht eher für die Verbreitung und Durchsetzung dieser Werte.

So haben die arabischen Revolten, die 2011 begannen, zwar mehr Unruhe und Unsicherheit geschaffen. Sie dürften Europa auch in den kommenden zwei Jahrzehnten beschäftigen und dabei zu einem ähnlichen Test für die Politik- und Handlungsfähigkeit

Europas werden, wie die im Großen und Ganzen erfolgreichen Transformationsprozesse in den zentraleuropäischen Ländern nach Ende des Kalten Krieges. Die Revolten und Umwälzungen in der arabischen Welt zeigen aber auch, wie vital die Idee von Demokratie, Menschenwürde, Freiheit und Gerechtigkeit ist. Das Ende westlicher Vorherrschaft muss eben nicht das Ende angeblich westlicher, tatsächlich jedoch universaler Werte bedeuten. Immerhin sind die meisten der aufstrebenden Mächte selbst Demokratien. Diese gemeinsame Wertebasis wird nicht zwingend zu gleich gerichteten Interessen führen, aber sie kann helfen, um mit diesen Mächten auch gemeinsame Ansätze zum Umgang mit globalen Problemen und Weltordnungsfragen zu finden und dabei auftretende Interessendifferenzen auszuhalten bzw. einzuhegen.

Auf internationaler Ebene wird Europa weiter die Entwicklung globaler Standards und Normen vorantreiben müssen. Auch Staaten wie China legen mit wachsendem Wohlstand und wachsender globaler Vernetzung mehr Wert auf international verbindliche Regeln. Internationale Rechtsstaatlichkeit, Schutzverantwortung oder effektiver Multilateralismus sind wertebasierte europäische Ideen, die besonders dort glaubwürdig werden, wo sich zeigt, dass Normen nicht nur gesetzt, sondern auch durchgesetzt werden. Dies wird nur in Zusammenarbeit mit Partnern gehen, die unsere grundlegenden Werte auch teilen.

6 Welche Partner für was?

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik wird sicherlich auch in 18 Jahren noch multilateral angelegt sein. Dafür sorgen die normative Abkehr vom Unilateralismus durch die seinerzeit junge Bundesrepublik, die Einbettung der deutschen Außenpolitik in ein dichtes Geflecht multilateraler Handlungszusammenhänge, die ein außenpolitisches Handeln der Bundesrepublik erst ermöglicht haben, und schließlich die mentale Fundierung multilateralen Handelns in der deutschen Öffentlichkeit. Der Protagonist eines deutschen Unilateralismus machte sich lächerlich. Und dass wir uns auch konzeptionell kaum einen unilateralen deutschen Weg in der internationalen Politik vorstellen können, unterstreicht den Punkt: Deutschland handelt in der Welt multilateral oder gar nicht.

Diese Orientierung dürfte in den kommenden Jahren noch dadurch verstärkt werden, dass einige der traditionellen Partner Deutschlands aus einer Reihe von Gründen erst einmal weniger Gestaltungswillen an den Tag legen werden: Aus Kriegsmüdigkeit, aufgrund abnehmender Machtressourcen oder schlicht aufgrund veränderter politischer Prioritätensetzungen. Die Erwartung an Deutschland, mehr Verantwortung in der internationalen Politik zu übernehmen, dürfte deshalb weiter zunehmen. Dem deutschen Multilateralismus-Paradigma folgend wäre dann eine noch aktivere und ausgeweitete Nutzung multilateraler Handlungsformen wahrscheinlich. Die Herausforderung hierbei ist, die externen Erwartungen an die deutsche Außenpolitik so aufzunehmen, dass die eigenen Interessen und Präferenzen dabei nicht vernachlässigt, sondern im Gegenteil mit denen anderer verwoben werden.

Dies zwingend mit der ausschließlichen Nutzung der vertrauten internationalen Organisationen gleichzusetzen, führte aber in die Irre. Angesichts wiederholter Krisen der EU und einer schleichenden, aber erkennbaren Bedeutungserosion der NATO für die deutsche Politik liegt der Weg in einen „fragmentierten Multilateralismus“ eher nahe. Je nach

Problemlage wird Deutschland die eingeführten internationalen Organisationen nutzen. Wo diese aber dysfunktional sind oder versagen, wird deutsche Politik mehr und mehr andere, losere und eher informelle Kooperationsformen mehrerer Länder mit gemeinsamen Interessen suchen müssen: Koalitionen der Relevanten und der Willigen, wie wir sie heute bereits bei bestimmten „Groups of Friends“, bei EU- und NATO-Operationen (Atalanta, Kosovo oder Libyen) gesehen haben, ebenso in Konstellationen wie dem Weimarer Dreieck, der P5+1-Gruppe, die mit Iran verhandelt, oder der Proliferation Security Initiative.

Umso mehr stellte sich dann aber die Frage nach den normativen Voraussetzungen von Kooperation, auf die es keine einfachen Antworten gibt: Weder wird deutsche Außenpolitik des Jahres 2030 unter Verweis auf eine prekäre Menschenrechtssituation einem Land die Zusammenarbeit verweigern, sofern dieses der Durchsetzung der deutschen Ordnungsvorstellungen oder der Wahrnehmung deutscher Interessen dienen kann, noch wird die Politik alle Werte und Normen über Bord werfen können, denen sie sich über Jahrzehnte international verpflichtet hat. Hierin gibt es prinzipiell keinen Unterschied zu den Handlungszwängen deutscher Außenpolitik im Jahr 2012. Nur könnte diese Frage sich häufiger stellen, gerade wenn der Kreis potentieller Kooperationspartner sich nicht nur auf vergleichsweise „ähnliche“ politische Systeme wie Brasilien oder Indien beschränkt, sondern das „China-Dilemma“ sich vervielfältigt: Wenn sich also die Frage nach der Tiefe der Kooperation mit Staaten stellt, die, wie heute Iran oder Russland, in mehr als einem Aspekt ihrer inneren Entwicklung oder ihrer externen Politik mit Blick auf unsere Werte und Interessen nicht anschlussfähig sind, gleichzeitig aber über ein erhebliches Maß an Einfluss und politischer Gestaltungskraft zumindest in ihrer Nachbarschaft verfügen.

7 Fazit

Unerwartete Entwicklungen und daher die Notwendigkeit, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, werden für die deutsche Außenpolitik auch weiterhin der Normalfall bleiben. Das verlangt den Ausbau nicht nur intellektueller, sondern auch institutioneller Fähigkeiten zur frühzeitigen Identifizierung von Risiken und zum Umgang mit dem Unerwarteten. Zudem wird die Fähigkeit erforderlich sein, externe Schocks auszuhalten, die als solche nicht zu verhindern sind.

Dafür wird es in weiter steigendem Umfang Partner bedürfen. Hierbei können wir davon ausgehen, dass die Machtgewichte in der Welt sich in den kommenden zwei Jahrzehnten weiter verschieben, sich Macht aus unterschiedlichen und aus anderen Quellen speisen wird als heute und internationale Politik auch weiter durch eine Vielzahl von relevanten Akteuren, von Konflikten und von Problemen bestimmt sein wird, die nur global, unter Einbeziehung einer wachsenden Zahl von „Stakeholdern“ bearbeitet werden können. Wo immer Macht sich verschiebt, entstehen Turbulenzen, oft neue Konflikte, in jedem Fall Misstrauen und Unsicherheit, gleichzeitig aber auch neue Formen der Koordination und Kooperation.

Da die deutschen Möglichkeiten zur Gestaltung der internationalen Politik operativ begrenzt sind und bleiben werden, wird die deutsche Außenpolitik noch multilateral sein müssen, nicht was ihren normativen Kern, aber was die Zahl und Form der verfügbaren

Formate betrifft. Denn erst ein effektiver Multilateralismus, verbindliche, gemeinsame Regeln für die internationale Politik sowie ein koordiniertes, nachhaltiges Wachstum, das allein einer wachsenden Menschheit erlauben wird, friedlich zusammenzuleben, werden in positiver Weise den komparativen Vorteilen, über die Deutschland – nicht zuletzt als Wirtschaftsmacht und innovativer Technologie- und Wissenschaftsstandort – verfügt, auch international Gewicht geben.

Davon unbenommen erscheint es als nahezu natürlicher Prozess, dass andere Länder schneller wachsen und die bevölkerungsreichsten Staaten allmählich auch zu den wirtschaftlich stärksten und politisch einflussreicheren werden. Es kann deshalb für Deutschland und die EU nicht darum gehen, sich an tradierte Verständnisse von politischer Macht zu klammern, sondern darum, Macht und ggf. auch Beziehungen neu zu begründen sowie verbliebene und neu zu entwickelnde Stärken zu nutzen, um in sinnvoller Weise Einfluss in der Welt zu nehmen: Eine strategische Orientierung deutscher oder europäischer Außen- und Sicherheitspolitik verlangt in jedem Fall eine aktive Mitgestaltung des internationalen Umfeldes auf der Grundlage eigener Interessen und Prioritäten und das Bemühen, in enger Kooperation mit Partnern, die dafür notwendigen Mittel und Fähigkeiten zu entwickeln.