

Volker Perthes, Markus Kaim

Macht und Komplexität

Vom intelligenten Umgang mit Unsicherheit

Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) berät die deutsche Regierung und den Bundestag. Direktor Volker Perthes und sein Koautor Markus Kaim über die politischen Handlungsspielräume der grössten Volkswirtschaft Europas.

Wer glaubt, dass sich ein aussenpolitisches Programm für einen Zeitraum von beispielsweise 20 Jahren aufgrund heute relativ klar absehbarer Trends bestimmen lasse, sollte zunächst einmal auf die gleiche Zeitspanne zurückblicken.

Um 1995 war tatsächlich einiges absehbar und einige Entwicklungen wurden eingeleitet, die für die 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 2015 deutsche Truppen immer noch 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 die deutsche und europäische Politik auch in den kommenden zwei Jahrzehnten begleiten.

Abschied von Illusionen

Das Jahr 2014 hat mit seinen Krisen und Konflikten, darunter die Ukraine-Krise und der Vormarsch des «Islamischen Staates», erneut die aussenpolitische Gestaltungskraft Deutschlands zum Thema gemacht. Offenbar haben die deutschen Entscheidungsträger und ein grosser Teil der Öffentlichkeit erkannt, dass Deutschland und Europa sich nicht mehr auf die Scheingewissheit einer immer enger integrierten Europäischen Union verlassen kann, die von Freunden umgeben ist und anderen Regionen als Modell dient.

Viele Debattenbeiträge reduzieren die Frage nach der Rolle Deutschlands in der Welt jedoch auf die Instrumente der Aussenpolitik. Aus dieser Sicht erschöpft sich die Frage nach der deutschen Verantwortung darin, wie viele Soldaten Deutschland für internationales Krisenmanagement entsendet und welchen finanziellen Beitrag es zur Behebung

internationaler Probleme leistet. Wer aber über Deutschlands Rolle in der Welt reflektiert, muss sich mit den folgenden vier Dimensionen befassen.

An erster Stelle steht die Frage nach der Reichweite des ausserpolitischen Gestaltungsanspruchs. Einerseits ist ein so vielfältig globalisiertes und international überdurchschnittlich vernetztes Land wie die Bundesrepublik auch von geografisch weit entfernten Entwicklungen betroffen. Gleichwohl wird Deutschland durch diese vitalen Interessen an globalen Entwicklungen nicht gleich zur globalen Ordnungsmacht.

Stattdessen erstreckt sich der Radius, für den Berlin zuerst ordnungspolitische Verantwortung tragen soll und kann, auf die euro-atlantische Peripherie: auf Nordafrika, den Nahen Osten und auf die östliche Nachbarschaft. Hier stellen sich bereits viele, ja fast zu viele ausserpolitische Herausforderungen, die Deutschland unmittelbar betreffen.

Mittelmacht Deutschland

Es wäre deshalb richtig, wenn Deutschland sich in diesem Sinne bewusst als aktive Mittelmacht definiert. Eine solche bemüht sich darum, in ihrem internationalen Umfeld zusammen mit anderen zur Problembearbeitung beizutragen – wohl wissend, dass nicht alle internationalen und globalen Probleme kurzfristig lösbar sind.

Eine aktive Mittelmacht ist sich ihrer Stärken, aber auch der Grenzen ihrer Macht und ihres Einflusses bewusst. Im Gegensatz zu Staaten mit Grossmachtanspruch wissen die nationalen Entscheidungsträger, dass ihr Land allein zu klein ist für die globalisierte Welt, dass es auf multilaterale Zusammenarbeit angewiesen ist und dass es nicht überall eine führende Rolle spielen kann. Sie sind sich aber auch bewusst, dass ihr Land sich angesichts problematischer oder gefährlicher internationaler oder globaler Entwicklungen nicht einfach wegducken und sich schon gar nicht auf bestimmte funktionale Nischen beschränken kann. Stattdessen sollte Deutschland eine Führungs- und Mitführungsrolle anbieten, und zwar in Bereichen, in denen es besser als in anderen – oder besser als andere – zur Problemlösung beitragen kann.

Die zweite Dimension ausserpolitischer Verantwortung bezieht sich auf die Ideen und Initiativen, die Deutschland zur Regelung internationaler Fragen einbringt. Wichtig ist, eine klare Vorstellung von den eigenen Interessen zu haben, zu wissen, welche Ziele man erreichen möchte und kann, und andere für eine entsprechende Strategie zu gewinnen. Das verlangt zudem die Bereitschaft, notfalls auch die Kosten für die Durchsetzung dieser Ziele in Kauf zu nehmen. Beispiele für ein derartiges Engagement Deutschlands bieten die langjährige Atom-Diplomatie gegenüber Iran und die deutschen Beiträge zum Umgang mit Russland und der Ukraine in den vergangenen Monaten.

In beiden Fällen waren klare strategische Ziele und Ideen zur Konfliktbearbeitung sowie die Bereitschaft und Fähigkeit vorhanden, einen breiten Konsens zu schaffen, zögerliche Partner ins Boot zu holen und diesen, sofern es zur Lösung beitrug, die Führung zu überlassen. In beiden Fällen zeigte sich die Führungs- und Mitführungsverantwortung Berlins auch in der Bereitschaft, Kosten zu übernehmen, um die mit europäischen und internationalen Partnern gemeinsam vertretenen Ziele in die Tat umzusetzen.

Die dritte Facette ausserpolitischer Verantwortung ergibt sich aus der multilateralen Selbstbindung bundesrepublikanischer Aussenpolitik und aus der Tatsache, dass eine rein nationale Aussenpolitik den Anforderungen einer globalisierten Weltpolitik kaum mehr gewachsen ist. Entscheidend für die deutsche Aussenpolitik ist die Frage nach den Partnern

und internationalen Organisationen, mit denen beziehungsweise in denen Deutschland bestimmte Ziele zu verwirklichen sucht.

Der Aufstieg neuer Mächte hat eine solche Neuorientierung in den vergangenen Jahren genauso notwendig gemacht wie die NSA-Affäre oder die Krise des europäischen Integrationsprozesses. Es reicht heute nicht mehr aus, einfach auf die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen oder die EU als deutschen Handlungsrahmen zu verweisen. Je nach Politikfeld wird die deutsche Aussenpolitik immer wieder neu um geeignete und gestaltungswillige Partner werben müssen. Erst zuletzt stellt sich die Frage nach der vierten Dimension aussenpolitischer Verantwortung, nämlich den Instrumenten deutscher Aussenpolitik. Dazu gehört die gesamte Bandbreite der diplomatischen, militärischen, finanziellen und wirtschaftlichen Massnahmen, die der Bundesrepublik zur Verfügung stehen. Die jüngsten Debatten über die Herausforderungen deutscher «Ordnungspolitik» weisen vor diesem Hintergrund in unterschiedliche Richtungen: Während die Politik von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Aussenminister Frank-Walter Steinmeier in der Ukraine-Krise reflektierter, ja «erwachsener» im Sinne einer aktiven Mittelmachtrolle wirkt, scheinen die Debatten um die Bewaffnung der Peshmerga-Milizen sowie die Ausbildungsmission im Nordirak eher aussenpolitischen Aktivismus zu suggerieren, dem klare Vorstellungen von Ordnung im Nahen Osten und Konfliktbearbeitung – zumindest bislang – noch fehlen.

Krise als Normalfall

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.

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.

03.06.2015

© Neue Zürcher Zeitung, 2015