



Die geopolitische Rolle Deutschlands in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten

I. Strategische Außenpolitik

*von Franziska Petri, Carl-Philipp Sassenrath, Christian E. Rieck, Ludwig Jung,
Lisa-Marie Ullrich und Philipp Tüngler*

Die Autoren/Autorinnen sind Mitglieder im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker. Sie führen ihre persönlichen Ansichten aus und spiegeln nicht die Meinung der verbundenen Organisationen der Autoren/Autorinnen wider.

- › Deutschland sollte sich in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten als prinzipientreuer Pragmatiker erweisen. Der Pragmatismus dient dabei der Verteidigung von Demokratie, Menschenrechten und dem regelbasierten Multilateralismus.
- › Die strategische Grundausrichtung der deutschen Außenpolitik als prinzipientreuer Pragmatiker zieht eine Prioritätensetzung der drei Wirkungsfelder Europa-, Institutionen- und Resonanzorientierung nach sich.
- › Investitionen in den Erhalt der liberalen Weltordnung lohnen sich. Eine strategische Herangehensweise im Kontext der Großmachtrivalitäten setzt Erhaltungsmaßnahmen dreierlei Art voraus. Erstens: Mit anderen Staaten gemeinsam in die von den USA eröffneten Freiräume vorrücken. Zweitens: Dialogformate, die den Großmächten anhaltende Kommunikation miteinander ermöglichen, aufrechterhalten und stärken. Drittens: Blockaden multilateraler Mechanismen durch die Großmächte muss vorgebeugt werden.

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund	2
1. Europaorientierung: Deutsche Außenpolitik ist europäische Außenpolitik	3
2. Institutionenorientierung: Deutsche Außenpolitik muss die multilaterale Ordnung für sich nutzen	4
3. Resonanzorientierung: Deutsche Außenpolitik von innen nach außen	5
Quellen	6
Impressum	7

Deutschland und die EU finden sich zunehmend in einer Welt der globalen Großmachtrivalitäten und Systemkonkurrenz wieder. Diese wirken sich auf fast alle Bereiche der internationalen Beziehungen aus – blockieren verstärkt multilaterale Zusammenarbeit, beeinflussen Welthandel sowie Technologiepolitik und verändern sicherheitspolitische Konfliktlagen. Wie durch einen Zeitraffer werden die seit einigen Jahren zu beobachtenden globalen Machtverschiebungen und Spannungen, die Deutschland bereits vor der Gesundheitskrise herausgefordert haben, durch die COVID-19-Pandemie beschleunigt und verstärkt. Das gilt insbesondere für die sino-amerikanische Rivalität. Dabei sind Deutschland und Europa nicht neutral und das transatlantische Bündnis bleibt fester Grundpfeiler der deutschen Außenpolitik. Dennoch wird Berlin seinen eigenen Weg finden müssen, um gemeinsam mit den europäischen Partnern Antworten auf die immensen Herausforderungen in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten zu finden.

In drei zusammenhängenden Papieren widmen sich die Autoren/Autorinnen aus dem Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung der Frage, wie sich Deutschland in einer Welt der zunehmenden Großmachtkonkurrenz behaupten kann. Die Papiere sind in die Bereiche strategische Außenpolitik (I), Wirtschafts- und Technologiepolitik (II) und Sicherheits- und Verteidigungspolitik (III) unterteilt und formulieren Handlungsempfehlungen für deutsche Entscheidungsträger.

Hintergrund

Die deutsche Außenpolitik wird seit Jahren von einer Debatte um mehr Verantwortung und eine größere Strategiefähigkeit begleitet. So wichtig diese Debatte zur politischen Standortbestimmung ist, ist sie doch nicht immer zielführend: Sie weckt häufig überzogene Erwartungen. Dieses Papier wird weder verschiedene strategische Ziele definieren noch ihre Umsetzung im Einzelnen skizzieren können. Vielmehr reduzieren wir die strategische Ausrichtung der deutschen Außenpolitik im Kontext der gegenwärtigen Lage in der internationalen Politik auf eine Grundentscheidung und drei daraus folgende wesentliche Handlungsfelder.

Die globalen Großmachtrivalitäten bedrohen viele der strategischen Interessen Deutschlands, sei es im Hinblick auf die multilaterale, regelgestützte Ordnung, den freien Welthandel oder die friedliche Koexistenz der Staaten. Deutschland steht daher vor der strategischen Grundentscheidung, wie es sich inmitten dieser Rivalitäten positioniert: Als treuer Verbündeter an der Seite einer Großmacht, als flexibler Springer, der je nach kurzfristigem Eigeninteresse zwischen den Machtpolen oszilliert oder als prinzipientreuer Pragmatiker. Denn Deutschland selbst ist keine Großmacht, dazu fehlt, bei aller ökonomischen Bedeutung, neben den außen- und sicherheitspolitischen Ressourcen schon der notwendige

Großmachtrivalitäten bedrohen strategische Interessen Deutschlands

machtpolitische Geltungsanspruch. Genauso wenig ist die EU, mangels kohärenter Politik, derzeit fähig oder willens, als selbstständige Großmacht zwischen den sich abzeichnenden Machtblöcken des 21. Jahrhunderts zu agieren.

Wir argumentieren in diesem Papier für den prinzipientreuen Pragmatismus. Es liegt letztlich im deutschen Interesse, global als Verteidiger der Demokratie, der Menschenrechte und des regelgestützten Multilateralismus aufzutreten. Diese – auch verfassungsrechtlich garantierte – außenpolitische Grundausrichtung führt Deutschland unter den Bedingungen eines verstärkten globalen Nationalismus und Isolationismus nicht (mehr) zwangsläufig an die Seite bestimmter Anlehnungsmächte, sondern es bedarf pragmatischer Einwirkungsmöglichkeiten auf möglichst viele Staaten. Der Pragmatismus dient dabei gerade der Durchsetzung der Prinzipien.

Es bedarf pragmatischer Einwirkungsmöglichkeiten

Diese strategische Grundentscheidung zieht eine Priorisierung der folgenden drei Wirkungsfelder nach sich: Erstens gewinnt Deutschland als Status-quo-Macht inmitten der Großmachtrivalitäten größtmögliche Stabilität und Einfluss, wenn es seine Außenpolitik europäisch denkt (Europaorientierung). Zweitens verlangt der prinzipientreue Pragmatismus, multilaterales Handeln über Europa hinaus im Rahmen der bestehenden Institutionen, insbesondere innerhalb der Vereinten Nationen (VN), zu stärken (Institutionenorientierung). Drittens kann eine effektive strategische Positionierung nur erfolgen, wenn die deutsche und europäische Außenpolitik den größtmöglichen Rückhalt in der eigenen Bevölkerung genießt (Resonanzorientierung). Das gilt umso mehr, weil die Großmachtrivalitäten mit einem immer offener ausgetragenen Systemkonflikt einhergehen.

1. Europaorientierung: Deutsche Außenpolitik ist europäische Außenpolitik

„Die Europäische Integration und die Europäische Union bilden Rahmen und Richtung der deutschen Außenpolitik“.¹ So formuliert das Auswärtige Amt die Zielvorstellung eines entschiedenen Auftretens Deutschlands *durch* europäische Zusammenarbeit als zentrales Instrument im Wettbewerb mit anderen globalen Großmächten.

Europäische Zusammenarbeit als zentrales Instrument im Wettbewerb mit anderen Großmächten

Europäische Zusammenarbeit als Ziel ist jedoch leichter auf Papier gebannt als konkret umgesetzt. Beispielsweise stellte der Ausbruch der COVID-19-Pandemie die gesamteuropäische Problemlösungskompetenz auf eine harte Probe. Die (erneute) Rückkehr zu starken Nationalismen in Europa ist ein sehr problematischer Trend. Zugleich zeigt die Pandemie aber auch, wie entscheidend subsidiär angelegte Maßnahmen zur Krisenbewältigung sind: Nicht alles kann oder muss über die supranationale Ebene innerhalb Europas geklärt werden. Deutschland sollte sich daher auf zwei Ebenen für eine europäische, außenpolitische Zusammenarbeit einsetzen.

Auf der supranationalen Ebene mangelt es an Entschlossenheit, Kapazitäten gemeinsam zu bündeln und damit nationale Souveränität abzugeben sowie im innereuropäischen Konsens zu handeln. Deutschland hat durch die deutsche Ratspräsidentschaft die Chance, anstehende außenpolitische Entscheidungsprozesse maßgeblich mitzugestalten. Kurzfristig betrifft dies anstehende bilaterale und multilaterale Treffen. Langfristig kann die Konferenz zur Zukunft Europas ein Forum bieten, um zu diskutieren: (1) In welchen Politikfeldern die EU konkret nach außen handeln sollte (Identifikation von Leuchtturmprojekten); (2) welche Instrumente zur Verfügung stehen sollten; und (3) ob EU-Vertragsänderungen vorgenommen werden sollten, um die Effizienz der EU-Außenpolitik zu stärken.

Es mangelt an Entschlossenheit, Kapazitäten zu bündeln und Souveränität abzugeben

Die zweite Ebene betrifft die koordinierte Zusammenarbeit europäischer Staaten parallel zu und/oder – wenn nötig – anstelle der EU27 (Beispiel: Normandie-Format). Im Sinne der europäischen Werte zu handeln, muss nicht automatisch ein Handeln durch die EU bedeuten. Vielmehr kann Deutschland in solche Initiativen auch andere europäische Drittstaaten einbinden, namentlich wichtige Partner wie Großbritannien, Norwegen oder die Schweiz. Bei aller europäischen Außenpolitik muss es weniger um institutionelle Kohärenz, als vielmehr um die Verbesserung der Effektivität europäischen Handelns gehen.

Effektivität euro-
päischen Han-
delns verbessern

2. Institutionenorientierung: Deutsche Außenpolitik muss die multilaterale Ordnung für sich nutzen

Der regelbasierte Multilateralismus lebt – noch. Kein Staat kommt gänzlich an multilateralen Mechanismen und Institutionen vorbei, um eigenen Positionen international Gehör zu verschaffen. Es ist das Wesen des Multilateralismus, dass dabei unterschiedliche Vorstellungen in den politischen Prozess Eingang finden. Ein konstruktiver Umgang mit dem Multilateralismus setzt daher auch eine realistische Erwartungshaltung an seine Möglichkeiten und Grenzen voraus.

Es ist das Wesen des
Multilateralismus,
dass unterschiedliche
Vorstellungen in den
politischen Prozess
Eingang finden

Die aufkommenden Großmachtrivalitäten stellen dennoch eine besondere Gefahr für die multilaterale Ordnung dar – und zugleich eine Chance. Die Großmächte, allen voran die USA und China, versuchen ihren Konflikt dem – diese Rivalitäten einhegenden – multilateralen Rahmen zu entziehen. Sie tun dies auf unterschiedliche Weise: Die USA ziehen sich insgesamt aus multilateralen Organisationen und Vertragswerken zurück. China hingegen verfolgt eine Doppelstrategie, indem es einerseits neue Parallelstrukturen installiert und andererseits versucht, bestehende Regeln und Strukturen umzudeuten sowie durch aktive Personalpolitik Einfluss zu nehmen. Damit stößt es potenziell in Freiräume, die der (Teil-) Rückzug der USA eröffnet.

Die deutsche Außenpolitik muss sich in diesem kompetitiven Multilateralismus behaupten und die multilaterale Ordnung bestmöglich für die eigenen Interessen und die allgemeine Friedenswahrung nutzen. Investitionen in den Erhalt der liberalen Weltordnung lohnen sich, weil auch viele weitere Staaten von einem regelbasierten und inklusiven, internationalen System profitieren. Eine strategische Herangehensweise im Kontext der Großmachtrivalitäten setzt Erhaltungsmaßnahmen dreierlei Art voraus. Erstens: Mit anderen Staaten gemeinsam in die von den USA eröffneten Freiräume vorrücken (Beispiel: Umsetzung des Pariser Klimaabkommens). Zweitens: Dialogformate, die den Großmächten anhaltende Kommunikation miteinander ermöglichen, aufrechterhalten und stärken (Beispiel: „Open Skies“-Vertrag). Drittens: Blockaden multilateraler Mechanismen durch die Großmächte muss vorgebeugt werden. Im Hinblick auf den VN-Sicherheitsrat ist dem schwer zu begegnen. Für das VN-System insgesamt könnte es hingegen gewinnbringend sein, bestimmte politische Prozesse vorübergehend aus den VN aus- und in intergouvernementale Konferenzen einzubetten, die nicht der VN-weit verbreiteten Einstimmigkeitserfordernis unterliegen, um die Handlungsfähigkeit des multilateralen Systems zu erhalten.

Investitionen in
den Erhalt der libe-
ralen Weltordnung
lohnen sich

Die von Deutschland initiierte „Allianz für den Multilateralismus“ ist ein konstruktives Unterfangen, soweit es darauf abzielt, die Interessen mittelgroßer und kleinerer Staaten zu bündeln. Die Allianz kann den Knotenpunkt für die zuvor genannten Erhaltungsmaßnahmen bilden und im Sinne eines „Multilateralismus der verschiedenen Geschwindigkeiten“ einzelne Ausbauprojekte der internationalen Ordnung vorantreiben, solange es vor allem den rivalisierenden Großmächten an der Bereitschaft fehlt, reziprok geltende Regelungen einzugehen. So könnten etwa Entwicklungen im Völkerstrafrecht gestärkt werden (Beispiel: künftiges Abkommen gegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit).

Multilateralismus
der verschiedenen
Geschwindigkeiten

Bei all dem muss gelten: Multilateralismus ist kein Selbstzweck. Nicht mehr Multilateralismus ist ein besserer Multilateralismus – ein effektiver Multilateralismus ist ein besserer Multilateralismus. Deutschland sollte sich deshalb aktiv für eine effizientere VN-Struktur einsetzen, zum Beispiel bei Peacekeeping-Missionen. Die Funktionsfähigkeit des Multilateralismus kann daher kaum an der Anzahl geschlossener Verträge bemessen werden. Wo die Reziprozität in erheblichem Maße beeinträchtigt ist, wird man wohl Rückschritte in der völkerrechtlichen und multilateralen Architektur hinnehmen müssen. Daher sollten die deutschen Bemühungen auf bestimmte Kernprojekte konzentriert werden: Regelbasierte Handelspolitik (WTO), koordinierte Gesundheitspolitik (WHO), effektive Klimapolitik (UNFCCC), effizientere Friedensmissionen. Die eigenen Ressourcen dafür gezielt einzusetzen, ist Sinnbild des hier propagierten prinzipientreuen Pragmatismus. Das 75-jährige Jubiläum der VN sollte in diesen Bereichen Ausgangspunkt für eine multilaterale Reformagenda werden.

Deutsches
Bemühen auf
bestimmte
Kernprojekte
konzentrieren

3. Resonanzorientierung: Deutsche Außenpolitik von innen nach außen

Sowohl multilaterales als auch europäisches Handeln bedarf der Stärkung von innen heraus, das heißt aus der deutschen Gesellschaft. Der politische, regelbasierte Multilateralismus als Spiegelbild der wirtschaftlichen Globalisierung wird nur allzu leicht zum Opfer rechtspopulistischer, autoritärer Angriffe. Möchte man dem vorbeugen, muss das deutsche Eigeninteresse an multilateraler Verflechtung, nicht nur im Allgemeinen, sondern auch bei Einzelentscheidungen und Kompromissen im Besonderen, besser erklärt werden. Das schließt ein, die durch einen multilateralen Kompromiss erlittenen Nachteile explizit aufzuzeigen (Beispiel: relative Globalisierungsnachteile) und im Hinblick auf das multilaterale System insgesamt, die Notwendigkeit und Ausgestaltung von Reformen, die im eigenen Interesse stehen, zu betonen.

Das deutsche Eigen-
interesse an multila-
teraler Verflechtung
besser erklären

Auch im Übrigen dürfen außenpolitische Fragen nicht aus rein innenpolitischen Motivationen heraus beantwortet werden. In Deutschland droht dies immer wieder. Dann werden Einzelfragen schnell zu lähmenden Grundsatzdebatten, wie zuletzt etwa im Fall von Waffenlieferungen an irakische Kurden im Sommer 2014 oder bei den Marineschutzmissionen in der Straße von Hormus. Auch wenn diese Debatten von der Fachöffentlichkeit mit hoher Intensität geführt werden, entfalten sie für die breitere Öffentlichkeit wenig Überzeugungskraft.

En gros zeigen Umfragen zur deutschen Außenpolitik eine Zurückhaltung, wenn generell danach gefragt wird, ob Deutschland sich außenpolitisch stärker engagieren soll. Höhere Bereitschaft besteht für Handeln in Einzelfällen. Selbst in Zeiten der Corona-Pandemie wird außenpolitisches Handeln *mit* anderen Staaten mehrheitlich unterstützt.² Anstehende außenpolitische Entscheidungen sollten für die öffentliche Debatte daher besser vorbereitet werden. Der innerdeutsche Diskurs über Außenpolitik sollte nicht reaktiv anhand von Einzelfällen geführt, sondern strategisch gedacht und von der deutschen Politik proaktiv geleitet werden. Den Bürgern kann außenpolitische Komplexität durchaus zugemutet werden, wenn dies in transparenter Weise geschieht.

Anstehende außen-
politische Entschei-
dungen besser für
öffentliche Debatte
vorbereiten

Mit der Fokussierung auf die in den strategischen Diskurs eingebettete Einzelfallentscheidung, ließe sich die europäische Monnet-Methode auch auf die deutsche Außenpolitik übertragen: Krisen können als Katalysator wirken. Im Krisenfall wächst in der Breite der Bevölkerung die Bereitschaft zu handeln. Eine wirksame Krisenvorausschau, gepaart mit Erklärungsfähigkeit im Einzelfall und einer grundsätzlichen – zivilen, diplomatischen und militärischen – Handlungsfähigkeit, dürften die Grundvoraussetzungen für eine von innen heraus nachhaltig konzipierte, deutsche Außenpolitik bilden.

Quellen

- A** Auswärtiges Amt (2019): Grundprinzipien deutscher Außenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474> (7. Juli 2020).
- K** Körber-Stiftung (2020): The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/Koerber_TheBerlinPulse_Sonderausgabe_Doppelseiten_20200518.pdf (7. Juli 2020).

1 Auswärtiges Amt (2019): Grundprinzipien deutscher Außenpolitik. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474>.

2 Körber-Stiftung (2020): The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19. S.61.

Impressum

Die Autorinnen und Autoren

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung
Informationen unter www.kas.de/jungeaussenpolitiker

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

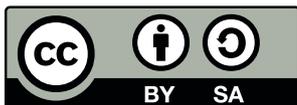
Daniela Braun

Referentin Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3399
daniela.braun@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

ISBN 978-3-95721-719-6



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© shutterstock/vector_brothers