
Mehr Chronopolitik wagen!

Die Liste außenpolitischer To-dos für die neue Bundesregierung schreibt sich wie von selbst. Und die Problemlage der Europäischen Union ist fast identisch. Die Schwierigkeiten liegen nun nicht so sehr im Handeln selbst, sondern im Wie und Wann.

Von Roderick Parkes

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Ob auf Berliner oder Brüsseler Ebene: Der Rückfall in eine Außenpolitik der alten Art wäre eine vertane Chance für Deutschland und die EU.

Deutschland steht unter dem Druck seiner Partner, sich neuen außenpolitischen Realitäten zu stellen. „Die Geografie ist zurück“, sagen die engsten Verbündeten – die strategische Lage, der Zugang zu kritischen Ressourcen und die Sicherheit der Lieferketten seien von entscheidender Bedeutung. Und sie glauben, um zu überleben und aufzublühen, könne Deutschland es nicht vermeiden, auf eine kopflastige Diplomatie zurückzugreifen. Deutschland müsse sich der neuen Welt altmodischer Geo- und Machtpolitik stellen.

Doch wäre eine Zentralisierung der deutschen Außenpolitik ein Fehler. Zwar erleben wir tatsächlich eine Rückkehr der alten Machtpolitik; das jedoch liegt an neuen Kräften wie digitalen Technologien, großräumigen Migrationsbewegungen, geökonomischen Verschiebungen und dem Klimawandel. Um mit diesen Phänomenen umzugehen, bedarf es eines neuen außenpolitischen Ansatzes, der auf Vernetzung und Anpassungsfähigkeit setzt. Deutschland und die EU sollten es wagen, anders zu sein.

Strukturen deutscher Politik

Die Deutschen haben gewählt, doch welche Zukunft steht ihnen bevor? Die Antwort auf diese Frage hängt in erheblichem Ausmaß davon ab, wie die neue Bundesregierung ihre Außenpolitik organisieren wird. Ein Jahr lang haben wir bei der DGAP im Projekt „Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik“, einem Strategieprozess mit einer ausgewählten Gruppe deutscher politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, an einer Blaupause dafür gearbeitet. Das Besondere: Wir verknüpften diese Gruppe mit Expertinnen und Experten aus vier Problemclustern: digitale Technologien, Klimawandel, veränderte Finanzwelt und

Migrationsströme. Obwohl sie außerhalb der üblichen Grenzen von Außenpolitik liegen, werden diese Felder Deutschlands internationale Stellung prägen.

Im Ausgangspunkt unseres Projekts hatten wir zwei strukturelle Defizite in der Art und Weise diagnostiziert, wie Deutschland Außenpolitik betreibt. Erstens das wohlbekannte Fehlen einer strategisch denkenden außenpolitischen Elite in Berlin. Deutschland mangelt es an einer tief verwurzelten, elitären strategischen Kultur, wie es sie etwa in Frankreich, dem Vereinigten Königreich oder den Vereinigten Staaten gibt. Jahrelang hat dies Deutschlands Verbündete irritiert, die die jüngste Zentralisierung der Macht in Peking, Moskau und Ankara sorgenvoll beobachten und spüren, dass Deutschland weder willens noch in der Lage ist, darauf zu reagieren. Doch es gab noch ein zweites – und interessanteres – Defizit: Selbst mit einer klassischen strategischen Elite wäre die Situation in Deutschland defizitär. Denn eine von Eliten angetriebene Außenpolitik passt nicht in die heutige Welt. Sicher, Deutschland muss einen geo- und machtpolitischen Sinn entwickeln. Doch der Rückfall in eine Außenpolitik alter Art – mit einer autoritativen, zivilisatorischen Außenpolitik – wäre eine vertane Chance.

Um das Beste aus dieser Situation zu machen, müssen die deutschen Strategen das Gespräch mit Experten und Akteuren aus neuen Domänen suchen. Sie werden ein umfangreiches und tiefes technisches Verständnis benötigen, wenn es ihnen eines Tages gelingen soll, die durch Cryptomining (das Abschürfen digitaler Währungen) verursachten Kohlenstoffemissionen zu reduzieren – und tags darauf Migration so zu organisieren, dass sie zum globalen Wohl beiträgt.

Mehr noch: Technologie, Migration, Geoökonomie und Klima haben das



Dr. Roderick Parkes ist Forschungsdirektor der DGAP und leitet zudem deren Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen.

Potenzial, das Leben in Deutschland vollständig umzukrempeln. Diese Entwicklungen verwischen die Trennung zwischen Außen- und Innenpolitik. Sie sind gleichzeitig global und lokal. Gewöhnliche Deutsche tragen heute das Ihre zu den globalen Machtverhältnissen bei, indem sie die chinesische App TikTok herunterladen oder Rindfleisch aus Brasilien kaufen. Die Tage elitärer Außenpolitik sind vorüber.

Innovationen sind unausweichlich

Im Projektjahr haben wir unsere strategische Gruppe nach außen und in die Tiefe vernetzt: nach außen, indem wir uns mit neuen Kompetenzfeldern verknüpften; in die Tiefe, indem wir diskutierten, wie die Bundesländer Themen wie Investitionsprüfungen angehen und inwiefern deutsche Städte als eigene außenpolitische Akteure gelten können. Es war wenig überraschend, dass die so entwickelten Handlungsvorschläge die Weite des Diskussionsformats spiegelten und damit über die üblichen Grenzen der Außenpolitik hinausreichten. Das schuf jedoch eine praktische Herausforderung: Soll die Bundesregierung derartige Ideen umsetzen, wird auch sie sich nach außen und in die Tiefe vernetzen müssen, um die von den gewaltigen aktuellen Verschiebungen betroffenen Akteure zu mobilisieren.

Nach unserer Einschätzung mangelt es nicht nur an horizontalen, sondern auch an vertikalen Netzwerken – und an smarter Souveränität. Anders ausgedrückt: Deutschland wird eine vernetzte Außenpolitik kreieren müssen, die alle Ministerien sowie Bund, Länder und Kommunen verknüpft. Auf allen Ebenen müssen Pfadabhängigkeiten durchbrochen werden, die durch traditionelle Methoden der Regulierung politischer Herausforderungen entstanden sind (smarte Souveränität). Sicherlich wirken diese drei Empfehlun-

gen in den Augen von Leserinnen und Lesern der *IP* recht banal – das kleine Einmaleins kohärenter und demokratischer Politikgestaltung. Doch die Tatsache, wie schlecht Deutschland dieses Einmaleins beherrscht, sollte Anlass zur Sorge geben.

Soweit das deutsche politische System auf die vier skizzierten großen Entwicklungen reagiert hat, waren die Antworten starr und bruchstückhaft. An der Regierungsspitze hat Deutschlands berüchtigte Liebe für Status quo, Kontinuität und

Deutschland braucht eine vernetzte Außenpolitik, die Ministerien sowie Bund, Länder und Kommunen neu verknüpft

Abwarten die Anpassungsfähigkeit gehemmt. Das Ergebnis sind Streitigkeiten zwischen verschiedenen Teilsystemen darüber, bei wem die Handlungskompetenz liegt – etwa bei der Bundesregierung oder den Kommunen, dem Kanzleramt, dem Außen- oder einem anderen Fachministerium. Deutschlands Städte und Gemeinden beanspruchen ebenso wie einzelne Ministerien ein Recht darauf, den Umgang mit Geflüchteten, Emissionsreduktion, Digitalisierung oder Auslandsinvestitionen zu bestimmen, weil sie sich für einfallreicher halten als die zuständige Stelle der Bundesregierung.

So wird enormes Potenzial verschwendet. Das Bedürfnis nach politischer Innovation war eine zentrale Erkenntnis der Ideenwerkstatt. Das ist es, was das innere Netzwerk der Außenpolitik erreichen sollte – verschiedene Teile der Regierung sollen angeregt werden, innovative Prak-

tiken miteinander zu teilen. So kann ein Bewusstsein für die besten Möglichkeiten entstehen, mit den großen Transformationsaufgaben umzugehen und Deutschland als Ganzes ermutigt werden, sie zu übernehmen. In den Vereinigten Staaten bedeutet politische Innovation, sicherzustellen, dass die Politik so innovativ ist wie ihre Bürger und Unternehmen. Doch in Deutschland fehlt es Industrie und Gesellschaft so sehr an Innovationskraft, dass die Aufgabe für die Regierung noch dringlicher ist. Sie muss Wege finden, Vertrauen aufzubauen und eine frühzeitige Annahme neuer Technologien anzuregen.

Polarisiert und unkoordiniert

Der Innovationsgrad eines politischen Systems bestimmt, ob es in der Lage ist, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Normen und Werte einen angemessenen Umgang mit den vier großen transformativen Kräften zu finden. Die aufkommende internationale Ordnung wird von den innovativsten Staaten gestaltet werden; die meisten europäischen Staaten scheitern dabei.

Wird es mit der neuen Bundesregierung besser sein? Wahrscheinlich wird Deutschland tatsächlich tatkräftiger und einfallsreicher werden – doch auch unkoordinierter. An der Regierungsspitze zeigen sich die bekannten Anzeichen der Trägheit: Von den drei an den Koalitionsgesprächen beteiligten Parteien ist die SPD wohl am stärksten mit dem Status quo verbunden. Olaf Scholz ist bei der Bundestagswahl mit dem Versprechen von Kontinuität angetreten. Als Kanzler wird er von den zentralisierten Strukturen zur Krisenbekämpfung profitieren, die Angela Merkel aufgebaut hat. So wird er die politische Ausrichtung bestimmen können. Doch wird jede Trägheit an der Spitze Widerstand in anderen Einheiten

des deutschen Systems hervorrufen. Zudem hat man sich in den vergangenen 15 Jahren an der Basis von SPD, Grünen und FDP immerzu über die steigende Macht des Kanzleramts und die reaktive, an Krisen orientierte deutsche Außenpolitik beklagt. Man argumentierte, Bundestag und Zivilgesellschaft sollten wieder mehr gehört werden. Indes dürften ihre Parteiliten, sobald sie selbst an der Regierung sind, feststellen, dass ihnen eine exekutivlastige Außenpolitik doch ganz gut gefällt. Daher könnten Länder und Kommunen abtrünnig werden und vermehrt auf städtische Diplomatie und Nebenaußenpolitik setzen.

Die Europäische Union wird das wichtigste Vehikel der deutschen Außenpolitik bleiben; daher ist es besorgniserregend, dass sie angesichts der großen transformativen Kräfte noch weniger politische Dynamik ausstrahlt. Will sie sich anpassen, sich transformieren und sich nach Krisen besser erholen, muss sie ihren politischen Zusammenhalt von unten nach oben stärken. Auch müssen die verschiedenen europäischen Integrationsprojekte und Generaldirektionen der Kommission effizienter untereinander zu kommunizieren lernen. Überdies muss die EU zur Selbstreflexion imstande sein und den Kurs wechseln, wo es nötig ist. Wie für Deutschland sind also spiegelbildlich auch für die EU stärkere vertikale und horizontale Netzwerke sowie smarte Souveränität angezeigt. Das Ideenwerkstatt-Projekt hat diese drei grundlegenden Attribute gemessen – erneut war das Ergebnis ernüchternd.

Die Aussicht auf eine vernetzte und wendige EU-Politik ist düster. Beliebte Brüsseler Mantras wie „europäische Souveränität“ und „keine Krise verschwenden“ reflektieren die schlechten Angewohnheiten der EU: Seit der Verfassungskrise von 2005 hat sie jede große

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Spürt man wirklich den „Brüssel-Effekt“ in Amerika und dem Rest der Welt? US-Präsident Joe Biden und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen beim COP26-Gipfel in Glasgow.

Disruption als separates Problem behandelt – „Eurokrise“, „Schengenkrisen“ –, als führte nicht die eine Krise in die nächste und als hätte nicht jede Krise Auswirkungen auf andere Politikfelder. Und sie nutzte die Krisen nicht, um den Kurs zu wechseln, sondern um bestehende politische Agenden durchzudrücken.

Das neueste Modewort ist der „Brüssel-Effekt“; mutmaßlich wird es die Haltung der EU für die kommenden Jahre definieren. Damit ist die Idee gemeint, dass die EU ihre Marktgröße einsetzen solle, um unilateral die Globalisierung in disruptiven Bereichen wie Technologie, Migration, Klima und Finanzen zu regulieren. Diese von der letzten Bundesregierung befürwortete Praxis riegelt den jeweiligen europäischen Binnenmarkt – für Digitales, Arbeit, Energie, Kapital – durch Grenzen, Puffer und andere Schutzmaßnahmen ab und vertieft den Grad interner Regulierung. Dann wird der Marktzugang

ausländischer Unternehmen als Hebel benutzt, um sie und ihre Regierungen dazu zu bewegen, europäische Regeln zu übernehmen. Dieser Ansatz ist verknüpft und zeugt von politischer Trägheit.

Außerdem könnte sich der „Brüssel-Effekt“ als schnell versiegende politische Machtquelle erweisen: Mit ihm geht das Risiko einher, Deutschland und die EU von internationalen Märkten abzuschneiden und europäische Innovation und Industriepolitik in Bürokratie zu ersticken. Wenn auch in der Absicht erdacht, das Vertrauen der Europäer in neue Technologien zu steigern, riskiert der Ansatz ein wachsendes Misstrauen durch ein Bild von gescheiterter Globalisierung. Und wenn auch Innovation durch transparente Regeln für europäische Unternehmen angeregt werden sollte, profitieren davon meist nur die größten Marktakteure. Im Gegensatz zu Brüssel hat Peking eines verstanden: Globale Standards lassen sich am besten

beeinflussen, indem man Technologien liefert, die anderswo gebraucht werden – in Afrika beispielsweise oder in Europa.

Wendiges Handeln gefragt

Eine vorerst letzte Erkenntnis aus unserem Ideenwerkstatt-Projekt: Während sich die klassischen Außenpolitiker häufig am meisten dafür interessieren, wo in der Welt Deutschland handelt, waren die Expertengruppen eher daran interessiert, wie und wann. Die Experten erkennen, dass internationale Netzwerke unersetzlich sind, wenn es um Technologie, Migration, Finanzen und Klimawandel geht. Die Geografie zählt daher oftmals weniger als man meinen könnte; die wahre Kunst besteht darin zu beurteilen, wie und – vielleicht am schwierigsten – wann gehandelt werden muss.

Diese Idee scheinen weder EU noch Deutschland erwogen zu haben – beide waren kühn genug, sich die Rede von der „Rückkehr der Geografie“ zu eigen zu machen. Das bedeutet, auf kopflastige Art Außenpolitik zu betreiben, um China oder den USA in ihren Versuchen gleichzukommen, Protektorate, strategische Knotenpunkte sowie Zugang zu seltenen Erden und landwirtschaftlichen Kornspeicher-Regionen zu kontrollieren. Doch erscheint Geopolitik – das Beherrschen von Raum in der Zeit – nicht gerade wie ein passender Begriff für eine moderne, vernetzte Regierung. Genauso wenig würde ein Bekenntnis nutzen, Deutschland und die EU verhielten sich ganz einfach anders als die USA oder China. Wenn man die Formel umdreht, ist das Ergebnis treffender: das Beherrschen von Zeit im Raum. Es geht darum, zuerst zu lernen, wann und wie zu handeln ist, und erst im zweiten Schritt wo.

Der elegante Begriff dafür ist „Chronopolitik“: Deutschland muss nicht geo-

politisch, sondern chronopolitisch werden. Berlin muss lernen, wie es Wandel antizipieren kann, wann ein bloßes Abwarten vermieden und wann dem Drang, verfrüht zu handeln, widerstanden werden muss. Die Unterscheidung zwischen Geo- und Chronopolitik lässt sich an der Frage nach EU-Erweiterungen veranschaulichen: Würde Deutschland dahingehend in geopolitischen Begriffen denken, wäre es ein Desaster – Vergrößerung zum bloßen Zweck, Territorium, Bevölkerung und strategische Lage aufzuplustern. 50 Jahre lang konnte die EU ihre Außengrenzen gerade deswegen verschieben, weil EU-Erweiterungen nicht geopolitisch gedacht wurden. Und wenn die EU eine Stärke hat, ist es, mit einer unsicheren globalen Zukunft

Ist die neue Bundesregierung bereit, einen eigenen Zugang zu Geo- und Machtpolitik zu entwickeln?

umzugehen. Schließlich hat der gewaltige europäische Integrationsprozess ebenfalls ein offenes Ende.

Die Deutschen sollten ihre neue Regierung an einem einfachen Marker messen: Ist sie bereit, einen eigenen Zugang zu Geo- und Machtpolitik zu entwickeln? Das hieße, dem Druck der Verbündeten zu widerstehen, klassische Machtpolitik zu betreiben, und die Lähmung alter Eliten aufzulösen, die sich durch solchen Druck häufig verschlimmert. Die EU steht vor einer ähnlichen Wahl. Und so viel Fantasie ist tatsächlich nicht nötig, um Wege zu ersinnen, wie sich alte europäische Integrationsprojekte zu neuen internationalen Zwecken verschmelzen ließen. **IP**

Aus dem Englischen von Matthias Hempert