

Vom Ende des Reagierens: Deutschland in einer gefährlichen Welt

Die außenpolitische Aufgabenstellung für die neue Bundesregierung ist historisch komplex. Sie erzwingt tiefgehende Änderungen.

Von Cathryn Clüver Ashbrook

Es ist hoch, das außenpolitische Bedrohungspotenzial zum Start der Regierung von Olaf Scholz. Die nächste Corona-Variante lässt globale Unsicherheiten wachsen, verlangsamt die wirtschaftliche Erholung, lässt Lieferketten erlahmen und deutsche Industriebestellungen einbrechen. Russland baut in seinen Anrainerstaaten Druck auf den Westen auf; militärisch mit dem Truppenaufmarsch an der Grenze zur Ukraine, hybrid flankiert mit Cyberattacken, Desinformationskampagnen und der gezielten Schwächung der EU-Außengrenzen durch gesteuerte Migrationsströme über Belarus. NATO-Verbündete bereiten politische, wirtschaftliche und diplomatische Sanktionen vor, das europäische Zahlungssystem SWIFT ist ein Hebel. Ein Hochschaukeln auch ohne militärische Konfrontation liegt im russischen Interesse; in einem kalten Winter ist die Energiekrise für Putin ein taktisch günstiger Moment des Übergangs.

Denn Deutschlands neue Regierung ist im Sattel, sortiert aber noch die Amtsgeschäfte. Amerikas Demokratie schwächelt

zu Hause, Frankreich steht vor einer wegweisenden Wahl. Europas Glaube an funktionale Rechtsstaatlichkeit ist geschwächt, Polen und Ungarn betreiben Raubbau an der eigenen Demokratie. Europa ist nicht mehr umgeben vom Ring befreundeter Nationen, sondern von Instabilität.

Am fernerem Horizont testet auch China mit Manövern im taiwanesischen Luftraum und Cyberattacken gegen westliche Firmen und IT-Systeme die Entscheidungsfähigkeit des Westens, es geht auch um wirtschaftliche Interessen im Indo-Pazifik und im Südchinesischen Meer. China scheint für den deutschen Wähler und Leser des Koalitionsvertrags weit weg, ist aber nicht nur für die deutsche Industrie ganz nah. Ist Taiwan bedroht, ist es auch die von Hochleistungshalbleitern abhängige Wirtschaft des Westens. Um die gleiche Menge an Halbleitern zu produzieren, die Taiwan für die Weltwirtschaft derzeit herstellt, bräuchte Europa acht Jahre.

Und dann ist da der heute doch sperrige transatlantische Partner: Er ist nicht mehr zwingender Garant für Sicherheit und Wohlstand der viertgrößten Welt-



Cathryn Clüver Ashbrook

ist Direktorin der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

wirtschaft, der er jahrzehntelang war. Deutschland steht angesichts seiner tiefen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den USA und mit China vor einem schwierigen Balanceakt. Innenpolitische Verschiebungen in den USA sorgen dafür, dass Präsident Joe Biden wirtschaftliche Auflagen der Trump-Regierung nicht ohne Weiteres oder nur auf Raten zurücknehmen kann – Ausgang unsicher, denn im Herbst stehen wegweisende Wahlen an, die Bidens Handlungsfähigkeit zusätzlich einschränken könnten. Washington erwartet, dass europäische Regierungen auf dem eigenen Kontinent in der NATO und auch der EU handlungsfähiger werden. Afghanistan und das Sicherheitsbündnis AUKUS machen deutlich, dass die USA westliche Verbündete trotz aller transatlantischen Diplomatie-Offensiven weiterhin mit einer Hegemonial-Logik belegen: „Wir entscheiden. Ihr dürft folgen.“

Pandemie, Klimawandel, Migrationsströme, Terrorismus, Korruption, nukleare Unsicherheiten vom Iran über China zu Indien und Pakistan – neben die geostrategischen Herausforderungen des Großmächterings stellen sich die transnationalen Probleme. Zu deren Bewältigung gehören nicht nur politischer Wille und finanzielle Ressourcen, sondern auch eine verlässliche multilaterale Institutionenarchitektur und funktionierende Abkommen – auch deren Entwicklung steht infrage. All dies erhöht Berlins Planungsunsicherheit – dazu kommen „vorhersehbare Überraschungen“ (Bazerman/Watkins).

Das historische Novum der Ampelkoalition im Bund trifft auf eine historisch komplexe Aufgabenstellung: Innen- und außenpolitische Antworten müssen nun mehr denn je ineinandergreifen. Nur in ihrem konsequenten Zusammenspiel kann Politik für Wähler und Verbündete gleichermaßen glaubwürdig sein. In Zeiten

des rapiden politischen Vertrauensverlusts ist Glaubwürdigkeit das höchste Gut.

Deutschlands Ankerfunktion

Die Folgen internationalen Handelns werden tief in Gesellschaft und Wirtschaft nachwirken. Denn als Folge der Pandemie und auch mit den Plänen zur Bewältigung des Klimawandels soll ein Umbau des deutschen und europäischen Wirtschaftssystems kommen, gestützt auf europäische Kernstärken der Integration und Koordinierung, Regularien und Gesetzgebung, Standards und Normen – die Brüsseler Definition von Macht. Während sich die Welt um Europa tektonisch verschiebt, bricht die EU auch von innen auf und muss sich neu definieren. Kernprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie stehen auf dem Spiel. Von Deutschland wird erwartet, dass es in dieser Brandung eine Ankerfunktion erfüllt – dass es nach über 70 Jahren Frieden, Freiheit und Wohlstand seine Interessen deutlich macht und nicht mehr nur reagiert.

Deutschlands reaktive Führungsrolle hat Europa lange stabilisieren können. Krisen wie die vergangener Jahre aber hinterlassen umso tiefere Spuren, wenn sie nur retroaktiv angegangen werden. Es brauchte die Pandemie, um den Finanzrahmen der Union zeitgemäßer zu machen, eine echte Fiskalunion gibt es allerdings noch immer nicht. Die Situation in Belarus beweist, dass trotz mancher Pakte die wahren Migrations- und Asylprobleme ungelöst sind. Wahre Glaubwürdigkeit entsteht, wenn man aus Krisen lernt.

Für Befürworter des im Koalitionsvertrag viel beschworenen „vernetzten Ansatzes“ in der Außenpolitik werden schon früh die ersten Lektionen kommen. Die Koalition möchte dafür mehr Mittel aufbringen als für die NATO-Ziele von Wales; 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts

sollen es sein für Diplomatie, Entwicklung und Verteidigung statt der vielbeschworbenen 2 Prozent allein für Verteidigung. Für das ressortübergreifende Heranziehen von Expertise bräuchte es allerdings eine durchlässige Bürokratie, die in Herausforderungen und nicht nur in Prozessen denken kann.

Die Bedrohungslage gibt vor, dass die Welt im Netzwerk und nicht im Schachbrett gedacht werden sollte. Dem aber steht die gelebte – auch kulturelle – Realität in Deutschland entgegen: Strategisch „vernetzt“ werden sollte schon im Weißbuch der Verteidigung von 2006, 2016 wurde der Gedanke im Weißbuch zur Zukunft der Bundeswehr reanimiert. Ähnlich der „Münchner Konsens“ zur neuen Verantwortung Deutschlands: Nie mit einer praktikablen Strategie unterfüttert, scheiterten die Versuche, daraus eine vollständige, „vernetzte“ Reform des Außen-

Die globale Bedrohungslage gibt vor, dass die Welt im Netzwerk und nicht im Schachbrett gedacht werden sollte

ministeriums abzuleiten, an der internen Kultur. Zu sehr wirken Ressorthoheiten, Mächtspiele zwischen Ministerien, parteipolitische Ränke und historisch gewachsene Entscheidungsprozesse nach. Je wichtiger in den vergangenen Jahren einzelne Ressorts für internationale Themen wurden (Wirtschaft, Verteidigung, Finanzen), und je mehr im Zuge von G7, G20 und EU-Ratspräsidentschaften das Kanzleramt außenpolitische Fragen zur Cheffinnensache machte, umso weniger

waren diese an einer Koordination durch das Auswärtige Amt interessiert.

Eine nationale Sicherheitsstrategie

Ein Koalitionsvertrag bleibt das Dokument einer Absichtserklärung. Eine nationale Sicherheitsstrategie aber, die die Koalition für das nächste Jahr in Aussicht stellt, muss Konkretes leisten können. Die Formulierung einer Strategie bedeutet Zielsetzung und Interessenbekenntnisse, vor denen sich Deutschland mit Blick auf seine Geschichte scheut. Ohne Strategie aber bleibt die Bundesrepublik für Verbündete und die eigene Bevölkerung weiter unzulänglich einzuordnen und für die Welt eine reaktive, in keiner Weise lernende oder vorausschauende Macht.

Um eine nationale Sicherheitsstrategie zu formulieren, bedarf es struktureller Umbildungen, die strategische Vorausschau in einem sonst nach Ressortprinzip und Ministerialhierarchien getrennten System mit wenig Durchlässigkeit und noch weniger institutioneller Schnelligkeit zulässt. Deutsche Außenpolitik muss aber gerade angesichts der Fülle der sich überschneidenden Probleme genau das leisten können: schnelle Koordination, Abkehr von der Ressorthoheit, wirkliche strategische Vorausschau. Als Teil eines funktionalen Sicherheitsapparats sollte dies der Knotenpunkt sein: Koordiniert im Kanzleramt, aber getragen von einem analytisch breit aufgestellten Auswärtigen Amt, das durch funktionale Durchlässigkeit mit allen direkt relevanten Ministerien vernetzt arbeitet – Verteidigungsministerium, Klima- und Wirtschaftsministerium, Digitales und Verkehr.

Die Regierung wird sich also nach den Wochen der Verhandlungen noch deutlich mehr „zumuten“ müssen (Habeck). Es gilt die Ziele, die der Koalitionsvertrag vorgibt, als Interessen zu formulieren;

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Die Gestaltung deutscher Außenpolitik hängt maßgeblich vom Kräfteverhältnis zwischen Kanzleramt und Außenministerium ab: Annalena Baerbock und Olaf Scholz, hier 2021 in trauter Eintracht über Berlin.

sodann müssen ein funktionaler Arbeitsprozess und ein institutioneller Rahmen diese Ziele verhandeln können, die auch Einzelministerien werden umsetzen können, von einem parlamentarischen Prozess getragen. Währenddessen stellt die Realpolitik ihre Ansprüche. Es ist kompliziert – müsste aber schnell gehen.

Mit einer Strategie wird sich die Bundesregierung verbindlicher festlegen müssen. Dort, wo im Koalitionsvertrag die parteipolitischen Linien deutlich sind, wird im Lichte der Tagesrealität rasch nachgebessert werden müssen: siehe Russland (Putins Bedrohungsszenarien wird Rechnung getragen), Türkei (Erdoğan's Vergehen gegen NATO und EU werden heruntergespielt) oder Ukraine (Nord Stream 2 nicht thematisiert). Dies würde die drei Parteien zur Ehrlichkeit zwingen, denn zu allen Großmachtverhältnissen macht der Koalitionsvertrag in der Handels- und Klimapolitik sowie für die Rechtsstaatlichkeit durchaus konkrete, taktische Vorschläge.

Im Umgang mit China wird die Absicht deutlich, von der merkantilistisch geprägten Politik Angela Merkels abzurücken.

Man ist bereit, systematischer auf ein aggressiver auftretendes China zu reagieren, auch im Kollektiv mit unterschiedlichen Partnern alle Hebel der Politik spielen zu lassen – von der moralischen Macht der Menschenrechte bis hin zur Handelspolitik. Das ermöglicht es, eigene strategische Ziele direkt an die Europapolitik rückzubinden. Denn dies ist die hier bei weitem deutlichste Linie des Koalitionsvertrags: Internationale Handlungsfähigkeit sichert sich Deutschland nachhaltig nur im europäischen Gefüge.

China: Aus Taktik wird Strategie?

Eine taktische Lösung für den Balanceakt mit China findet sich an anderen Stellen des Koalitionsvertrags – wie sich die wirklichen Handlungsvorgaben zu China, USA, Russland überhaupt eher nicht im außen-, sondern de facto im sozusagen innenpolitischen Teil des Koalitionsvertrags finden.

Das Verhältnis zu Peking muss statt unter einem merkantilistischen Eigenbedarfsdenken nun transatlantisch gedacht werden. Im Schulterschluss mit den USA

will Deutschland bei Auslandsinvestitionen in Umwelt- und Sozialfragen Standards setzen, um China aus der jetzigen Rolle des internationalen Standardgebers (speziell im Tech- und IKT-Bereich, bei den UN, aber auch in unabhängigen Gremien) zu verdrängen. Aus den andauernden Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang oder Hongkong, aber auch aus der Dynamik im Handel folgt, dass das EU-China-Investitionsabkommen (CAI) eigentlich nicht ratifiziert werden kann. Die Regierung will deutsche und ausländische Unternehmen durch verstärkten Investitionsschutz vor Chinas Übergriffigkeit schützen. Sicherheitspolitisch wird ein möglicher EU-Sitz bei den Vereinten Nationen impliziert, um dort der Blockadepolitik von Russland und China entgegenzutreten.

Gegenmittel „Global Gateway“

Zur hybriden Konfliktbekämpfung will die Regierung auf offene Standards setzen sowie Open Source und europäische Technologie-Ökosysteme im Kampf gegen Cyberangriffe (etwa aus China und Russland) ausbauen – ein deutliches Signal zur Beendigung der langanhaltenden Huawei-Debatte um den 5G/6G-Ausbau im Land. Industriepolitisch untersagt der Vertrag eine Weitergabe von Überwachungstechnologien an China. Die „Roadmap Systemstabilität“ macht kritische Digitalinfrastruktur bis 2023 sichtbar, die man so effizienter vor Cyberattacken schützen können möchte – auch hier kann der Konnektivitätsansatz der EU, „Global Gateway“, helfen, die chinesische Belt and Road Initiative zurückzudrängen. Der Menschenrechts- und Werteansatz in der China-Politik schließlich findet sich im Handelskapitel (Importverbot von Produkten aus Zwangsarbeit), und nicht zuletzt sollen Investitionen aus dem

(chinesischen) Ausland in kritische Infrastruktur rechtlich geprüft werden.

Für Russland, die USA und Europa werden zwar taktische, ressortübergreifende Ideen deutlich, sie haben aber Lücken. So ist unklar, wie die Regierung neue, transatlantische Formate wie das German-US Future Forum gestalten möchte, das zwar eine Energiepartnerschaft ist, aber Nord Stream 2 ausklammert.

Insgesamt zu erkennen ist ein progressiver Ideenreichtum – aber keine wirkliche Strategie. Diese müsste von einem System unterstützt werden, das den interministeriellen Austausch aktiv fördert und Richtlinienkompetenz neu fasst. Drei Möglichkeiten scheinen hier plausibel: erstens kurzfristig die faktische Aufwertung und Erweiterung des Bundessicherheitsrats; zweitens mittelfristig daraus entstehend die Einrichtung eines neuen Nationalen Sicherheitsrats, oder drittens

Der Koalitionsvertrag lässt zwar insgesamt einen progressiven Ideenreichtum erkennen, aber keine wirkliche Strategie

die Neupositionierung des Auswärtigen Amtes als Koordinationsorgan mit erweiterten Fachkompetenzen und expliziter Unterstützung von Parlament und Bundeskanzler – nicht nur durch eine Mittelaufstockung im Bundeshaushalt. Alle Optionen sind kaum schnell zu erreichen, aber längerfristig nötig.

Ein aufgewerteter Bundessicherheitsrat müsste zunächst alle Politikbereiche mit außenpolitischer Perspektive effizient zusammenziehen können – und soweit es

zur integrativen Vorausschau dient, die Fachministerien Migration und Flüchtlinge, Gesundheit und Digitales konsultieren können. Flexibel erweitert werden müsste die politische Expertise – je nach aktueller Lage – durch Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, um Herausforderungen ganzheitlich einschätzen zu können. Aber: Ein Gremium, das bisher hauptsächlich Rüstungsexporte genehmigt hat, kann bestenfalls eine Übergangslösung sein.

Nach innen sowie nach außen glaubwürdiger wäre in jedem Fall die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats; ähnlich wie in den USA als Teil der Exekutive, aber im ständigen Austausch mit Fachministerien, ausgestattet mit neuen Befugnissen, aber immer mit parlamentarischer Aussagepflicht. Er soll Ressourcen über- und interministeriell zusammenziehen können, das heißt wahre innen- und außenpolitische Expertise für die strategische Vorausschau nutzbar machen.

Diplomatie neu denken

Hinter solch einer strategisch denkenden, neuen oder aufgewerteten Einrichtung müsste aber in jedem Fall ein reformiertes, leistungsstarkes Auswärtiges Amt stehen. Auch das sehen die Koalitionäre – so hofft man, wenn sie neben Kernfunktionen der Diplomatie eine „konsequente Klima-ußenpolitik“ oder ein „Völkerrecht des Netzes“ als Teil einer funktionalen digitalen Außenpolitik setzen, ebenso wie „Rüstungskontrolle für waffentechnologische Entwicklungen bei Biotech, Hyperschall, Weltraum, Cyber und KI“. Oder wenn sie die Nachhaltigkeitsziele der UN zum Teil mit „urban diplomacy“ erreichen möchten und mit Hilfe des ganzheitlichen Ansatzes der „Feminist Foreign Policy“ Diversität im Amt und in der Welt fördern wollen und dann im Sinne der Konfliktprävention

Ein Nationaler Sicherheitsrat als Teil der Exekutive wäre sowohl notwendig als auch glaubwürdig

und -beendigung die Exit-Strategien vor Militäreinsätzen gleich mitdenken wollen.

Eine lange Liste ist das, die das Amt in der jetzigen Aufstellung nicht oder nicht vollständig leisten kann, mit Sicherheit jedenfalls nicht alleine. All dies ginge nur mit der Anwerbung zusätzlicher Expertise im Haus, mitunter in neuen Arbeitsmodellen oder in noch verstärkter Nutzung von Rotationsprinzipien. Nötig sind mehr Natur- und Klimawissenschaftler, mehr Informatiker und Tech-Experten, die zum Beispiel auch das Haus nicht nur in die digitale Diplomatie, sondern noch stringenter auch in die Datendiplomatie überführen könnten. Das könnte einen stärkeren Andockpunkt für neue Bundesorgane bilden – beispielsweise für die Cyberagentur und die zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich.

2022 wird das Jahr der Strategien: Die EU will ihre Kompetenzen durch das Prisma der Erweiterung des „Strategischen Kompasses“ denken, und im Frühjahr kommt das neue strategische Konzept der NATO. Ein Berliner Papier müsste nahtlos damit verbunden, müsste ausgezeichnet koordiniert sein. Nun sind Strategiepapiere keine langfristigen Lösungen, sondern immer auch Absichtserklärungen. Gleichzeitig aber sind sie doch Grundsatzserklärungen: Wofür stehen wir? Wer sind wir? Wenn Eckpfeiler des internationalen Systems wegfallen, weil das System an sich nicht mehr hält, sind Antworten auf diese Fragen, ist auch ein Wertbekenntnis von großer Bedeutung. IP