

Der überforderte Hegemon

Ziele und Grenzen deutscher Macht

Thomas Kleine-Brockhoff und Hanns W. Maull | **Ökonomisch nur scheinbar stark, militärisch zurückhaltend, attraktiv, aber nicht einflussreich – so lässt sich Deutschlands Macht beschreiben. Es fehlt zudem der Sinn für Ziel und Zweck deutscher Außenpolitik. Der könnte lauten: Multilateralismus modernisieren, Partnerschaften anpassen und Europapolitik neu erfinden.**

Der Erfolg der deutschen Wirtschaft mag Deutschland als „aufsteigende Macht“ erscheinen lassen. Vielerorts wird das Land zum Vorbild erhoben: für industrielle Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, für sozialen Frieden und kluge Krisenbewältigungsstrategien, für verantwortliche Haushalts- und Finanzpolitik. Während andere straucheln, scheint Deutschlands Macht zu wachsen, jedenfalls ökonomisch bemessen. Rasch werden für Deutschlands internationalen Status neue Kategorien gefunden. Timothy Garton Ash hält Deutschland für Europas „unverzichtbare Macht“,¹ eine Rolle, die zuletzt Madeleine Albright den Vereinigten Staaten auf der Weltbühne zugewiesen hatte. Adam Posen sieht Deutschland als „Anker-Ökonomie der Euro-Zone“.² Zu keinem Zeit-

punkt wurde der Bundesrepublik eine so zentrale Problemlösungskompetenz zugeschrieben wie heute.

Nur wenige aber, die Deutschland zur Rettung Europas aufrufen, sind mit den Ergebnissen deutscher Politik zufrieden. Den einen agiert Deutschland zu passiv und provinziell, den anderen zu wankelmütig und gleichzeitig zu dominant. Mark Leonhard und Ulrike Guérot verdächtigen es, den „unilateralen Moment“ als „ökonomischer Hegemon“ Europas zu nutzen, um sich von den Grundpfeilern seiner Außenpolitik zu verabschieden.³ Ein „ungezügelt und ungebundenes Deutschland“ sei angetreten, die transatlantische Nachkriegsordnung ebenso auszuhebeln wie Europas integrationistische Ordnung von Maastricht. Eine Handelsmacht,

¹ Timothy Garton Ash: Everywhere, the European project is stalling. It needs a new German engine, The Guardian, 15.6.2011.

² Adam S. Posen: The Euro Payoff, IP Global Edition 2/2011, S. 29.

³ Ulrike Guerot und Mark Leonhard: The new German question, European Council on Foreign Relations, Policy Brief 30, April 2011.

der Europa zu klein werde, sprengte die Fesseln des Multilateralismus und mache sich auf, mit neuen Mächten auf neuen Märkten zu kooperieren.

Diese schwarzmalende Vision vom neuerlichen Sonderweg tut der deutschen Außenpolitik zu viel Ehre an. Sie unterstellt, Deutschland nutze den Augenblick seiner größten angenommenen Macht, um sich mithilfe einer durchdachten, wenngleich hintertriebenen Strategie neu zu positionieren. Davon aber kann keine Rede sein.

Unverzichtbar aber unvorbereitet

In der Rolle des Denkers und Lenkers der europäischen Wirtschaftsangelegenheiten fühlt sich Deutschland erkennbar unwohl. Mit der Wiedervereinigung waren alle nationalen Ziele erreicht; die transatlantische wie die europäische Ordnung boten scheinbar belastbare Fundamente für eine dauerhaft tragfähige Außenpolitik. Es breitete sich aus, was der Europaabgeordnete Alexander Graf Lambsdorff „strategische Selbstgefälligkeit“⁴ nennt. Als die Bundesrepublik plötzlich zur „unverzichtbaren Macht“ aufstieg, traf diese Beförderung das Land gänzlich unvorbereitet. Es ist nicht gewohnt, dass es nun Verantwortung für Europa als Ganzes übernehmen soll; dass eine außenpolitische Elite, die nur in Ansätzen existiert, Lösungen für einen ganzen Kontinent vorschlagen soll; dass deutsche Motive im Ausland misstrauisch beäugt und geduldig erklärt werden müssen; dass der Wunsch nach deutscher Führung begleitet wird vom Unbehagen über eben jene Führung, wenn es sie denn gibt; dass schließlich jeder Satz, der

innenpolitisch gemeint ist, außenpolitisch Wellen schlagen kann. Wenn Deutschland Hegemon sein sollte, so handelt es sich um einen heftig adoleszierenden Hegemon mit unterentwickelter strategischer Kultur. Es lohnt deshalb, die Bedingungen deutscher Macht genauer zu untersuchen.

Ökonomischer Riese

In Wirtschaftskreisläufen ist das Geld, in der Politik ist die Macht die Währung. Ohne Macht keine Gestaltungsfähigkeit. Sie erlaubt, das Verhalten anderer zu beeinflussen und eigene Ziele durchzusetzen. Dabei ist zwischen Machtgewicht, Machtausübung und Einfluss zu unterscheiden.

Das Machtgewicht bildet die Grundlage aller Macht. Es beruht auf den Ressourcen, auf die Außenpolitik zurückgreifen kann, um ihre Ziele zu verfolgen. Im Falle Deutschlands handelt es sich zuerst um seine Wirtschaftskraft, dann seine politischen, diplomatischen und militärischen sowie schließlich um seine kulturellen Machtressourcen. Deutschlands wirtschaftliches Gewicht beruht zuerst auf den Erfolgen seiner Exportindustrie, die es zur viertgrößten Ökonomie der Welt gemacht haben. Es waren die Zuwachsraten der Exportwirtschaft in den Jahren 2009 und 2010, die den Eindruck entstehen ließen, die deutsche Wirtschaftsdynamik lasse der Außenpolitik neue Fähigkeiten zur Problemlösung zuwachsen. Hinzu kommt, dass Deutschlands Staatsfinanzen im internationalen Vergleich

Deutschland ist es nicht gewohnt, dass es nun Verantwortung für Europa als Ganzes übernehmen soll

⁴ Alexander Graf Lambsdorff, Gespräch mit Thomas Kleine-Brockhoff, Juni 2011.

einigermaßen wohlgeordnet erscheinen, weil seine Verschuldungssituation von den internationalen Finanzmärkten weniger dramatisch gesehen wird als die der meisten anderen großen westlichen Industriestaaten. Deutschland verfügt also über Machtgewicht, weil es (noch) als kreditwürdig gilt und sich höher verschulden könnte. Dass dies eine prekäre Basis ist, liegt auf der Hand.

Maßeinheit des wirtschaftlichen Machtgewichts ist freilich nicht allein die Gegenwart. Eine wesentliche Determinante der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung bildet die Demografie. Bis zum Jahr 2060 wird die

Bis 2050 dürfte Deutschland in der Rangliste der Wirtschaftsmächte auf Platz zehn durchgereicht werden

Bevölkerungsgröße auf nur noch etwa 65 Millionen Menschen zurückgehen und der Anteil Deutschlands

an der Weltbevölkerung drastisch von vier Prozent Anfang des 20. Jahrhunderts auf rund 0,75 Prozent Mitte des 21. Jahrhunderts sinken.⁵ Der demografische Zuwachs und der wirtschaftliche Aufstieg der Schwellenmächte wird zudem Deutschlands Anteil am Weltwirtschaftsgeschehen reduzieren. Bis 2050 dürfte Deutschland laut Schätzungen von Goldman Sachs in der Weltrangliste der Wirtschaftsnationen auf Platz zehn durchgereicht werden.

Kurzum: Deutschlands wirtschaftliches Machtgewicht ist erheblich, aber konjunkturabhängig, Tendenz: schrumpfend. Dass der globale Bedeu-

tungsverlust einhergeht mit dem Aufstieg zur ökonomischen Zentralmacht im schwächer werdenden Europa, ist keineswegs ein Paradox. Zudem beruht das wirtschaftliche Machtgewicht auf Wahrnehmungen und Zukunftserwartungen, also auf Psychologie – und die ist volatil und schwer nutzbar.

Militärischer Zwerg

Für die Annahme, Deutschlands politische Handlungsspielräume seien gewachsen, gibt es zwei Gründe: den geschwundenen Einfluss Russlands und den schrittweisen Rückzug der USA aus Europa. In dieses Vakuum tritt, beflügelt vom Wachstumsschub, Europas Zentralmacht. Wer den Blick aber auf die Basisfaktoren und damit auf diplomatische und militärische Machtressourcen richtet, der erkennt schnell die Grenzen deutscher Macht.

Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien besetzt Deutschland im UN-Sicherheitsrat keinen ständigen Sitz. Eine militärische Großmacht ist Deutschland schon gar nicht – und will es auch nicht sein. Der Verzicht auf eigene Kernwaffen ist wesentlicher Ausdruck dieser Selbstbeschränkung, die Deutschland auch nach 1989 konsequent fortführt. Im Vergleich zu anderen Groß- und Mittelmächten reduziert Deutschland seine Rüstungsausgaben seit 20 Jahren überproportional und fällt so im globalen Vergleich immer weiter zurück.⁶ Auch die jüngste Bundeswehrreform orientiert sich an haushälterischen Sparzwängen und nicht an

⁵ Deutsche Stiftung Weltbevölkerung: Datenreport 2010; Population Reference Bureau: World Population 2010 Data Sheet, http://www.prb.org/pdf10/10wpds_eng.pdf.

⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): The SIPRI Military Expenditure Database, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

außen- und sicherheitspolitischen Strategien. Dazu passt, dass Berlin sich seit Jahren kaum mehr um die gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik bemüht und damit das Feld der britisch-französischen Verteidigungszusammenarbeit überlässt.

Attraktiv, aber nicht einflussreich

Einfluss ausüben kann Deutschland auch, indem es überzeugend und Beispiel setzend wirkt. „Weiche Macht“, wie Joseph S. Nye sie definiert hat, entsteht durch Vorbild. Die Anziehungskraft bestimmter Aspekte der deutschen Kultur, seiner gesellschaftlichen Usancen und Normen, sowie seine Produkte bilden solche Machtressourcen. Gemeint ist damit die Fähigkeit eines Landes, andere dazu zu bringen, freiwillig und aus

Überzeugung das zu tun, was man selbst gerne von ihnen hätte.

Die groben Parameter weicher Macht sind wohl messbar. In einer Umfrage des BBC World Service 2010 attestieren 59 Prozent der Befragten in 28 Ländern Deutschland einen „positiven Einfluss“ auf die Welt.⁷ Welche Faktoren die Befragten zu dieser Bewertung veranlassen, bleibt aber im Dunkeln. Vermutlich handelt es sich um eine Mischung aus Goethe und Özil, Mercedes und GreenTech, Vergangenheitsbewältigung und Multilateralismus. Weiche Macht verhilft zu Attraktion, aber Attraktion allein bedeutet noch keine Macht. Und Produkte mögen das Image Deutschlands prägen, erzeugen aber nicht unbedingt Unterstützung für seine Politik.⁸ Es gilt also, internationales Ansehen in Einfluss umzusetzen.

⁷ BBC World Service Poll vom 18.4.2010, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwspoll.pdf>.

⁸ Vgl. Josef Joffe: The Perils of Soft Power, The New York Times, 14.5.2006.

Dabei wird gerne ein Gegensatz zwischen weicher und harter Macht konstruiert, wobei sich erstere zu letzterer verhalte wie Heidi Klum zu Bruce Willis: Macht durch Verführung versus Macht durch Gewalt. Europäer, besonders Deutsche, scheinen weiche, Amerikaner eher harte Macht zu bevorzugen. Dabei ist das Verhältnis beider Formen komplementär. Der europäische Diplomat Robert Cooper weist darauf hin, dass hinter jeder Verfassung eine Armee wache,

In diesen Monaten erlebt die Bundesrepublik einen Test für die Ressource Vertrauen

um die Grundfeste des Staates gegen Eindringlinge zu verteidigen. „Weiche Macht“, so Cooper, „ist der Samthandschuh, unter dem sich immer eine eiserne Faust verbirgt.“⁹ Es ist deshalb eine Illusion zu glauben, Deutschland könne seine militärische Macht durch sein Reservoir an weicher Macht ersetzen. Wer weiche Macht einsetzen will, der muss etwas anbieten: Mitspracherechte, Erfolgsrezepte oder Ressourcen, die auch anderen erlauben, ihre Ziele zu erreichen. Und er wird auf harte Formen der Machtausübung zurückgreifen wollen.

Die wichtigste Quelle weicher Macht ist Legitimität. Dem Gewaltmonopol des Staates ordnen sich Bürger nur unter, wenn sie den Staat für legitim halten. Die USA und die Sowjetunion waren beide Supermächte; aber die Überlegenheit der USA beruhte auf etwas, das der Sowjetunion fehlte: die weiche Macht der Legitimität.

Vertrauen ist die Schwester der Legitimität. Vertrauen in Deutschland

zu wahren und zu nähren, ist eine wichtige Voraussetzung, um die Machtgrundlagen deutscher Außenpolitik zu sichern. Wie bei einer Währung beruhen die Machtressourcen eines Staates auf der Wahrnehmung anderer: Mächtig ist, wer von anderen dafür gehalten wird. Ebenso kann sich der Nimbus der Macht leicht verflüchtigen, wenn es nicht gelingt, ihre Kraft unter Beweis zu stellen.

In diesen Monaten erlebt die Bundesrepublik einen Test für die Ressource Vertrauen. Die deutsche Wirtschaftsphilosophie ist zwar in der Euro-Zone umstritten. Dennoch vertrauen die Partner bislang darauf, dass Berlin ein stabiles, aber kein deutsches Europa anstrebt. Die Heftigkeit der Diskussion zeigt jedoch, dass Deutschland derzeit von seinen Vertrauensvorräten zehrt. Macht ist eben auch die Abwesenheit oder zumindest Einhegung von Gegenkräften. Wenn also in Portugal und Irland debattiert wird, ob Deutschlands Garantiezusagen wirklich eine Art Marschallplan seien oder vielleicht eher ein Versailler Diktat ohne Krieg, dann läuft aus deutscher Sicht etwas falsch.

Machtausübung und Einfluss

Machtausübung ist die Dimension von Macht, die nach der klassischen Definition von Max Weber mit der Überwindung von Widerstand zu tun hat oder auch damit, Widerstand gegen andere zu leisten. Letztere Form der Machtausübung blockiert, aber gestaltet nicht – und ist leider sehr viel leichter einzusetzen als Gestaltungsmacht. Gestaltungsmacht ist schwerer zu ge-

⁹ Robert Cooper: *Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy*, in David Hecht und Mathias Koenig-Archibugi (Hrsg.): *American Power in the 21st Century*, Cambridge 2004, S. 167–180.

winnen. Um Wirkung zu erzielen, müssen häufig große Machtressourcen über längere Zeiträume hinweg geschickt eingesetzt werden. Bei Machtausübung geht es darum, weiche und harte Machtgewichte klug in die Waagschale der internationalen Politik zu werfen. Dabei geht es um Fragen wie: Welche Ressourcen sollen eingesetzt werden? Wie sollen sie miteinander verknüpft werden? Wie lassen sich ihre Wirkungen dadurch vergrößern, dass Verbündete gewonnen und Institutionen genutzt werden? Wie lassen sich Gegenspieler ausmanövrieren, wie Vetomacht aushebeln? Klug eingesetzte Machtressourcen produzieren „Einfluss“, die letztlich entscheidende Dimension von Macht. Machtgewicht mag auch ohne gezielte Versuche der Einflussnahme wirken und ist deshalb nicht gleichzusetzen mit Machtausübung. Umgekehrt garantiert Machtausübung noch keineswegs Einfluss.

Karl W. Deutsch hat Macht als die Möglichkeit eines Akteurs definiert, nicht lernen zu müssen.¹⁰ Aus dieser Sicht ist heute kaum noch ein Staat wirklich mächtig – Deutschland bestimmt nicht. Umgekehrt kann Lernen zu Macht führen. Das heißt für die deutsche Außenpolitik: Sie könnte viel mehr Einfluss ausüben, wenn sie sich nur darum bemühte. Die Briten machen vor, wie das geht. Der 90-jährige Niedergang des einstigen Herrschers über ein weltumspannendes Imperium wird begleitet von dem erfolgreichen Versuch, weiterhin überproportional Einfluss auszuüben. Atomwaffen und ein paar Divisionen, gut ausgerüstet

und an der Seite von mächtigen Alliierten überwiegend geschickt eingesetzt, haben Großbritannien den Status einer global agierenden Militärmacht erhalten. Ferner sichert sanfte Macht eine führende Rolle in der Welt – etwa ein großzügiger Entwicklungshilfe-Etat und eine geschickt inszenierte kulturelle Strahlkraft, die im BBC World Service

ihren Kern findet. Die Machterosion deutscher Außenpolitik ließe sich kompensieren, allerdings nicht zum Nulltarif
Die Briten haben in außenpolitische Ausbildung und Think-Tanks investiert und so eine Elite zur globalen Einflussmehrung befähigt. Sie sind überproportional in internationalen Organisationen vertreten, dominieren die weltweite Debatte um die Reform der Entwicklungspolitik und beherrschen die Kunst der Strategiebildung. Deutschland könnte von der britischen Erfahrung lernen, weil auch Deutschlands Machtgrundlagen situations- und wahrnehmungsabhängig sind und somit fluid.

Investitionen in Macht

Die sich abzeichnende Machterosion der deutschen Außenpolitik ließe sich also durchaus kompensieren, allerdings nicht zum Nulltarif. Es gilt, gezielt in Macht und den verantwortlichen Umgang damit zu investieren. Dreierlei zählt zu solch systematischer Investitionspolitik: Förderung von Köpfen und Institutionen; Stärkung der sanften wie harten Machtgrundlagen; globale Kommunikation.

Es gehört zu den etablierten Einsichten des außenpolitischen Diskur-

¹⁰ Vgl. Karl W. Deutsch: *The nerves of government: models of political communication and control*, New York 1963.

ses, dass Deutschlands *strategic community* im Verhältnis zum machtpolitischen Gewicht des Landes „auffällig unterentwickelt ist“. Die Bundesrepublik verfügt kaum über Institutionen, deren Auftrag es ist, Zivilisten zu Strategen heranzubilden; die Zahl deutscher Think-Tanker, die in europäischen und amerikanischen Institutionen arbeiten, ist äußerst überschaubar; Philanthropen, die in international versierte Eliten und globale

Die Bundesrepublik verfügt kaum über Institutionen, deren Aufgabe es ist, Zivilisten zu Strategen heranzubilden

Diskurse investieren, sind rar. Spitzenpositionen in internationalen Organisationen können nur mühsam besetzt werden. Die Versäulung des deutschen Systems verschärft das Problem. Intellektuelle Frischluftzufuhr wird unterbunden, wie Constanze Stelzenmüller konstatiert, weil es keine Drehtür gibt zwischen regierungsamtlicher und zivilgesellschaftlicher Expertise.¹¹ Sogar der Wechsel zwischen den Apparaten wird fahrlässig erschwert. Eine Reform deutscher Außenpolitik muss folglich auf das „Humankapital“ zielen. Die atrophierende strategische Kultur verdient es, durch Investitionen in kluge Köpfe und gut aufgestellte Apparate aufgepöppelt zu werden.

Kluge Machtinvestitionspolitik umfasst auch das Instrumentarium staatlicher Zwangsgewalt, also Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Polizei und Nachrichtendienste. Die jüngste Intervention in Libyen belegt erneut, dass militärische Mittel bei all ihren

Risiken manchmal alternativlos sind und positive Wirkungen entfalten können. Auch in Zukunft wird die deutsche Außenpolitik Zwangsmittel vorhalten müssen, um gegen Akteure, die Gewalt androhen oder einsetzen, handlungsfähig zu bleiben. Die Reform beginnt mit der Einsicht, dass die Bundesrepublik seit 1989 die Friedensdividende eingestrichen, nun aber einen Investitionsstau abzubauen hat. Dazu ist es notwendig, neue Quellen weicher Macht zu erschließen, etwa jener, die aus der Netzwerkgesellschaft heranwachsen können. So ist die Princeton-Professorin Anne-Marie Slaughter der Überzeugung, in der Welt von morgen werde „der Staat mit den meisten Verbindungen der zentrale Spieler sein, der die globale Agenda setzt und Innovation sowie nachhaltiges Wachstum auslöst.“¹² Wer sich auf diesen Gedanken einlässt, wird überdenken wollen, wie Deutschland seine wirtschaftlichen Netzwerke, seine Einwanderer, seine ausländischen Studenten, seinen Technologieexport, seine Entwicklungsmilliarden und seine umweltpolitische Ausstrahlung nutzt.

Als Deutschland im Windschatten agierte, musste es sich nicht unbedingt erklären. Aber die Euro-Krise stellt völlig neue Anforderungen an Deutschlands „public diplomacy“. Führung muss verstehbar sein. Dass der Bundespräsident nach Athen reist, um dort im Parlament zu sprechen, ist unerlässlich; warum er das erst 18 Monate nach Beginn der Griechenland-Krise tut, bleibt unverständlich. So

¹¹ Constanze Stelzenmüller: Die selbstgefesselte Republik, IP, Januar/Februar 2010, S. 79.

¹² Anne-Marie Slaughter: America's edge: power in the networked century, Foreign Affairs, Januar/Februar 2009, S. 95.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

unterminieren. Vermittlungsversäumnisse die deutsche Europapolitik.

Macht und Strategie

Jede Machtinvestitionspolitik wird in die Irre laufen, ja sogar gefährlich sein, solange deutsche Außenpolitik keine klare Vorstellung von ihren Zwecken und Zielen hat. Hier liegt das wesentliche Defizit: Es fehlt, was im angelsächsischen Sprachraum „purpose“ heißt. Seit der Wiedervereinigung hat sich Deutschland außenpolitische Denkfaulheit geleistet, in dem Irrglauben, dass Friede und Wohlstand auch in Zukunft garantiert bleiben.

Wenn Außenpolitik auf Autopilot fliegt und manuelle Kurskorrekturen ausbleiben, gelten für Diplomaten die werksmäßigen Standardeinstellungen. Dazu zählt die Einsicht, dass die Außenpolitik einer Exportnation den Ex-

port anregen solle. Wo andere strategische Prioritäten fehlen, kann Außenhandelsförderung schnell zum außenpolitischen Kernbestand mutieren und Deutschland wird im theoretischen Diskurs auf einen „Handelsstaat“ reduziert. Es ist schwer zu übersehen, dass wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen die Europapolitik prägen. Dass Berlin bilaterale Beziehungen zu den neuen, aufsteigenden Wirtschaftsmächten aufbaut und alle „strategisch“ überhöht, scheint kaum der kritischen Befragung wert. Manche sehen Deutschland inzwischen gar als „geo-ökonomische Macht“, die anderen, auch den Partnern in der Euro-Zone, ihre eigenen ökonomischen Präferenzen überstülpt.¹³

Handelsfragen sind für eine Exportnation unstrittig bedeutsam. Durch globalen Bilateralismus geriete

¹³ Vgl. hierzu Hans Kundnani: *Germany as a Geo-economic Power*, *The Washington Quarterly*, Sommer 2011, S. 31 ff. sowie ursprünglich Richard Rosecrance: *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York 1986.

die Bundesrepublik aber schnell an die Grenzen ihrer Macht und ohne Not in Konkurrenz zu ihren traditionellen Verbündeten. Andersherum wird ein Schuh daraus: Nur wenn Berlin mit seinen westlichen Partnern zu einer gemeinsamen Linie etwa gegenüber Peking oder Neu-Delhi findet, entsteht das notwendige Gewicht, um Einfluss

Deutschland ist eine Status-quo-Macht und an radikalen Brüchen nicht interessiert

ausüben zu können. Deshalb gehört nicht vordergründige Exportförderung ins Zentrum der Außenpolitik, sondern globale Ordnungspolitik. Prosperität und Sicherheit sind ja nicht zuvörderst das Ergebnis geschickter staatlicher Geschäftsanbahnung in Übersee. Vielmehr sind sie Resultat jahrzehntelanger Bemühungen um eine offene und regelgebundene Weltwirtschaft, um internationale Sicherheit und um eine funktionsfähige europäische und internationale Ordnung. Außenpolitik braucht deshalb langfristige Orientierungen und eine auf Nachhaltigkeit zielende Strategie. Sie benötigt eine Zukunftsvision, um den täglichen Entscheidungen eine Richtung zu geben.

Eine zeitgemäße Strategie lässt sich freilich nicht einfach auf ein Blatt Papier werfen und verordnen. Das gegenwärtige Übergangszeitalter zu verstehen und in eine deutsche Strategie umzugießen, setzt einen mühsamen Prozess voraus. In dieser Situation empfiehlt sich ein Gedankenexperiment: Was käme heraus, wenn vor den Architekten einer neuen deutschen Außenpolitik nur ein weißes Blatt läge und sie dafür zu sorgen hätten, dass Deutschland auch morgen noch Einfluss ausüben kann? Welches wären die Prinzipien und

Konstanten deutscher Außenpolitik, die am besten zu einem Zeitalter der Unwägbarkeiten passen?

Deutschlands Gemeinwohl würde als erstes die Sicherung des Friedens und der politischen Ordnung sowie den Schutz von Staat und Gesellschaft vor äußeren Bedrohungen verlangen. Die Planer würden deshalb den Aufbau von Streitkräften vorschlagen und, damit das Ganze nicht zu teuer kommt, den Beitritt zu einer schlagkräftigen Allianz. Sie würden darauf achten, dass die Nachbarn Freunde sind und möglichst Mitglieder der Allianz. Das zweite Ziel wäre die Sicherung der Grundlagen des Wohlstands. Dazu würden die Planer möglichst großräumig, mindestens aber in Europa, integrierte Märkte mit gleichen oder ähnlichen Investitionsbedingungen und Kostenstrukturen suchen. Auf globalem Niveau würden sie für freie Märkte und Freihandel plädieren. Angesichts der Grenzen der eigenen Macht würden sie die Hebelkräfte verlässlicher Verträge und wechselseitiger Verpflichtungen möglichst vieler Länder der Welt nutzen wollen. Sie würden diese Formen der Machtausübung bevorzugen, weil sie wie Multiplikatoren wirken und deshalb besonders geeignet sind, den Einfluss Deutschlands überproportional zur Geltung zu bringen.

Das klingt verdächtig vertraut. Es hört sich an wie Europäische Union, westliche Allianz und Multilateralismus. Das ist kein Zufall. Deutschland ist eine Status-quo-Macht und an radikalen Brüchen nicht interessiert. Funktionstüchtige Instrumente für seine Politik hat es in der Vergangenheit schon entwickelt. Ist also der viel beschworene Kompass deutscher Au-

ßenpolitik ganz einfach durch Kurshalten wiederzufinden? Ist die neue Politik die alte? Müssen die überzeugten Europäer nur die kontinentale Einigung beschwören, die Transatlantiker den Atlantizismus und die Globalisten den Multilateralismus?

Das Problem mit allzu viel Traditionalismus ist die politische Lage. Denn die EU befindet sich in der Krise; die westliche Allianz kommt aus der Dauerkrise nicht heraus; der Multilateralismus erodiert, ist also auch in der Krise. Damit drohen die Grundfesten deutscher Außenpolitik wegzubrechen, auch wenn die institutionelle Aufstellung theoretisch weiterhin deutschen Interessen entspricht. Ein einfaches „Weiter so!“ kann es also nicht geben. Die große Herausforderung für jede außenpolitische Strategie wird deshalb die Bewältigung dieser Dreifach-Krise sein. Wie kann die Bundesrepublik Institutionen und Instrumente modernisieren und sie gleichzeitig erhalten?

Multilateralismus modernisieren

Traditionell sucht deutsche Außenpolitik geradezu reflexhaft die Zusammenarbeit mit anderen, am liebsten in dauerhaft institutionalisierten Formen. Mit ihrem konsequenten Multilateralismus war sie außerordentlich erfolgreich: Die Europäische Gemeinschaft wurde zum Vehikel des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufstiegs Deutschlands, die NATO garantierte die Sicherheit, und der Beitritt zu den Vereinten Nationen besiegelte die internationale Rehabilitation der Bundesrepublik und ihre Rückkehr in die Weltpolitik.

Der multilaterale Imperativ ist allerdings voraussetzungsreich. Er zielt

auf kooperationswillige Partner und auf vitale internationale Institutionen, verlangt also „effektiven“ Multilateralismus. Die Realität sieht zunehmend anders aus: Allerorts dominiert das enge innenpolitische Kalkül. Die internationale Zusammenarbeit erodiert. Viele internationale Organisationen, vor allem die UN, erscheinen überfordert. Die Schwellenländer sind zu- meist Konsumenten von Ordnung, noch nicht deren Produzenten. Vertragliche Bindungen lehnen sie ab in dem Glauben, mit wachsender Macht später bessere Konditionen aushandeln zu können. Manche torpedieren Übereinkünfte, die sie selbst gar nicht binden sollen. 2009 scheiterte das Weltklimaabkommen. Die Welthandelsrunde steht vor dem Aus.

Deutschland hat auf diese Strukturveränderung internationaler Politik bisher nicht reagiert, indem es sein multilaterales Handwerkszeug anpasst. Dabei sind jetzt Kreativität und Flexibilität gefragt. Ordnungsstrukturen können nicht nur durch die Vereinten Nationen hergestellt werden. Multilateralismus kann auf Staatengruppen williger Partner bauen. Minimalismus, Einladungsklubs, Einbeziehung privater Partner – vieles ist möglich. Die Regelungstiefe dürfte nicht immer deutschen Vorstellungen entsprechen. Die Zusammenarbeit würde unverbindlicher. Effektivität statt Rechtsform stünde fortan im Zentrum deutscher Bemühungen. Ein pragmatischer Multilateralismus wüchse heran. Aber dieser Pragmatismus hätte aus deutscher Sicht ein wichtiges Ziel: Er wäre das Vehikel, um

Deutschland hat auf die Strukturveränderung internationaler Politik bislang nicht reagiert

die neuen Mächte für eine verantwortungsvolle Mitwirkung in der internationalen Ordnung zu gewinnen.¹⁴

Partnerschaften anpassen

Deutschland ist nur noch eine geschichtliche Nanosekunde vom Ende jener säuberlichen strategischen Konstellation entfernt, in der die wichtigsten Handelspartner zugleich die wichtigsten strategischen Partner sind. Ge-

Der Wachwechsel in der Exportwirtschaft könnte tief greifende Folgen haben

schäfte machte die Bundesrepublik in der Vergangenheit mit den Niederlanden, den USA und

natürlich mit Frankreich. In Kürze wird Frankreich als wichtigster Käufer deutscher Produkte von China abgelöst werden. Dieser Wachwechsel der Exportwirtschaft könnte tief greifende Konsequenzen haben.

Der Druck auf eine strategische Umorientierung der Bundesrepublik dürfte wachsen. Das geeinte Europa erscheint ihr schon jetzt beengend, der Euro als lästig und teuer in der Unterhaltung. Die USA befinden sich nach dieser Lesart bestenfalls in einer langen Phase der Stagnation. Niemand wird zulassen wollen, von einer alten Supermacht in eine Konfrontation mit einer neuen Supermacht hineingezogen zu werden – und so wird die Russland-Politik der Vergangenheit zur Blaupause für die China-Politik der Zukunft. Kaum wurde in Washington der Ton gegenüber Moskau ein wenig zu schneidig, plädierte der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft dafür, sich von den amerikanischen Falken zu distanzieren und mit

Hilfe eigenständiger Ostpolitik ein wenig zu kuscheln. Bald werden die Interessenwarter des China-Handels sich ähnlich effektiv organisiert haben.

Deutschlands Antwort auf die globale Gewichtsverschiebung war bislang die Beschwörung der transatlantischen Partnerschaft bei gleichzeitiger Ausrufung „strategischer Partnerschaften“ mit einigen der neuen Mächte – also bündnispolitischer Traditionalismus plus aufgesatteltem Bilateralismus. Als Zukunftsstrategie wird das nicht ausreichen. Wirklich „strategisch“ sind Beziehungen nur mit Ländern, deren Interessendefinitionen und Problemeinschätzungen kompatibel sind, deren Wertekanon und Staatsaufbau vergleichbar sind, und die deshalb ihre Beziehungen mit der Bundesrepublik auf Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, auf Vertrauen und Verträgen gründen. Kurzum: die europäischen und nordamerikanischen Partner. Eine künftige deutsche Strategie müsste also die Frage beantworten, inwieweit die Globalisierung der politischen Beziehungen als deutsche Aufgabe oder als Gemeinschaftsunternehmung Europas und der westlichen Allianz zu verstehen wäre. Sie müsste eine Antwort darauf finden, welches die bundesdeutsche Rolle innerhalb westlicher Weltordnungspolitik sein soll.

Europapolitik neu erfinden

Ein zentrales Paradox von Außenpolitik besteht darin, dass Deutschland Souveränität übertragen muss, um Einfluss zu erhalten, sich aber nicht sicher sein kann, ob die Adressaten der Souve-

¹⁴ Siehe hierzu Daniel Deudney, James Goldgeier, Hanns W. Maull u.a.: Global Shift: How the West Should Respond to the Rise of China, Washington 2011.

ränitätsübertragung tatsächlich in der Lage sind, die gemeinsamen Ziele effektiv zu verfolgen. Deutschland braucht starke Partner und leistungsfähige internationale Institutionen. Die sind aber nicht mehr so leicht zu finden.

Am dramatischsten zeigt sich dieses Paradox natürlich in Europa, und die aktuelle Schuldenkrise zwingt Berlin, sich ihm zu stellen. Zur Überwindung der Krise bedürfe es, wie Hans-Dietrich Genscher schreibt, „europäischer Initiativen, und zwar jetzt und nicht irgendwann!“¹⁵ Die Fortentwicklung Europas verlange „die Bereitschaft zur Übertragung zusätzlicher Zuständigkeiten auf die Union“. Aber die Souveränitätsübertragung an eine Institution in der Krise fällt naturgemäß schwer. Auf dieses Dilemma bieten nicht wenige deutsche Politiker zweierlei Reaktionen an: Sie gerieren sich zunächst als Opfer der Maßlosigkeit anderer und danach als Schulmeister Europas. Sie sehen Europa als eine Art Besserungsanstalt, die andere zu besuchen hätten. Sie beschreiten damit den Weg in ein deutsches Europa. Setzte diese Haltung sich durch, handelte es sich um die gefährlichste strategische Fehlsteuerung seit Jahrzehnten.

Neu zu definieren, was ein europäisches Deutschland sein soll, ist deshalb das wichtigste Ziel jenes strategischen Prozesses, den die Bundesrepublik nun braucht. Europa muss neu gestaltet werden, und das wird nicht gelingen, ohne Europa dorthin zu befördern, wo es hingehört: ins Zentrum der Staatsraison. Am Ende wird das alles ohne Führung nicht gehen. Wer die politische Idee Europas den Buch-

haltern, den Finanzmärkten und den Zentralbanken überlässt, der hat schon verspielt. Die Perzeption gewachsener Macht lässt manchen Politiker den ideellen und institutionellen Rahmen deutscher Außenpolitik wie ein Korsett empfinden. Euro und Europa, NATO und westliche Allianz, UN und Multilateralismus: alles irgendwann zu eng geworden. Dabei hat die Bundesrepublik beste Erfahrungen mit außenpolitischen Rahmenwerken. Die Genialität der Bonner Gründungsgeneration bestand darin, eine Außenpolitik ohne Alternative als eigene, gewollte und präferierte Lösung anzunehmen und kreativ so zu gestalten, dass an die Stelle einer Exekution von Sachzwängen der Aufbruch zu neuen Ufern trat. Das stimmt auch heute wieder: Die bewährten Leitlinien der deutschen Außenpolitik werden nur dann forttragen, wenn sie politisch neu erfunden und zeitgerecht adaptiert werden.

Wer die Idee Europas den Buchhaltern, Finanzmärkten und Zentralbanken überlässt, der hat schon verspielt



THOMAS KLEINE-BROCKHOFF ist Senior Fellow & Senior Director for Strategy, The German Marshall Fund of the U.S., Washington.



Prof. Dr. HANNS W. MAULL lehrt Politikwissenschaft an der Universität Trier.

¹⁵ Hans-Dietrich Genscher: Europa kann mehr!, Der Tagesspiegel, 13.9.2011.