

Deutschlands Außenpolitik in einer Welt im Umbruch – Herausforderungen und Ansätze

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung:

Das Ende der Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel erfolgt inmitten tiefgreifender Veränderungen der internationalen Ordnung. Der Beitrag untersucht die Herausforderungen deutscher Außenpolitik und argumentiert, dass Deutschland zusammen mit seinen Verbündeten in EU und NATO die Resilienz-bildung gegen neue Risiken voranbringen sollte.

Weil erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine amtierende Kanzlerin nicht mehr für eine weitere Amtszeit antritt, steht unabhängig vom Ausgang der Bundestagswahl am 26. September 2021 fest, dass die politische Führung des Landes in andere Hände gelegt wird – auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, welche Angela Merkel in den sechzehn Jahren ihrer Kanzlerschaft entscheidend geprägt hat.

Wer ihr im Amt folgt, tritt zunächst in große Fußstapfen, sieht sich aber auch fortdauernden Herausforderungen gegenüber: Unter Kanzlerin Merkel hat sich Deutschland seit 2005 zunächst zögerlich und nicht zuletzt aufgrund einer französischen Schwächephase während der Präsidentschaften von Nicolas Sarkozy und François Hollande als das anerkannt einflussreichste Land in der EU etabliert – und als dasjenige, mit dem gerade viele kleinere Mitgliedstaaten die größten Gemeinsamkeiten sehen (Janning/Möller 2016: 3). Mit der Vorbereitung des Vertrags von Lissabon während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 konnte nach dem gescheiterten EU-Verfassungsvertrag der europäische Integrationsprozess wieder vorange-



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

bracht werden. Deutschland trug in den frühen 2010er Jahren maßgeblich zur Bewältigung der europäischen Schulden- und Währungskrise unter Bewahrung der Integrität der Eurozone bei. Nach der russischen Aggression in der Ukraine 2014 war es wiederum Angela Merkel, die wesentlich die europäische Position gegenüber Moskau prägte – und von US-Präsident Barack Obama zum Ende seiner Amtszeit dann als sein „*closest ally*“ (Sally 2016) geadelt wurde. Zusammen mit Frankreich entwarf Deutschland während der Corona-Pandemie 2020 den Wiederaufbaufonds (*Next Generation EU*), der auch Finanztransfers für notleidende EU-Staaten vorsieht (siehe Europäischer Rat 2020), so die Solidarität zwischen den EU-Staaten auf eine neue Ebene hebt – und damit auch Deutschlands Rolle als zuverlässige Führungsmacht während seiner Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 stärkte.

Andererseits konnte Deutschland unter Merkel 2015 trotz großer eigener Anstrengungen keinen tragfähigen europäischen Konsens zum Umgang mit Millionen Flüchtlingen aus Konfliktregionen wie Afghanistan, Syrien/Irak oder Subsahara-Afrika erreichen. Vielmehr trug der Anstieg der Flüchtlingszahlen zum Erstarken nationalistischer Tendenzen in vielen Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland bei und wurde zu einem der Wegbereiter des EU-Austritts des Vereinigten Königreich. Der lange vorherrschende *permissive consensus* über den mit der europäischen Integration wachsenden Nutzen für alle erodierte weiter. Während der disruptiven Präsidentschaft Donald Trumps galt die deutsche Bundeskanzlerin ab 2017 zwar vielen als „*the leader of the free world*“ (Moore 2017) – ohne allerdings eigene bzw. mit europäischen Führern wie Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron entwickelte Ideen zur Bewahrung der unter Donald Trump systematisch beschädigten „regelbasierten Weltordnung“ oder zur Stärkung der Rolle Europas innerhalb der NATO sowie angesichts des sich verschärfenden Großmächte-Konflikts zwischen den USA und China (Rudolf 2019) vorstellen zu können.

Dabei ist Deutschland als globale Wirtschaftsmacht ohne wesentliche militärische Fähigkeiten oder *hard power*-Instrumente besonders abhängig von einem stabilen Handlungsrahmen in Europa und der Welt. Dass sich Deutschland an dessen Aufrechterhaltung in einer seinem ökonomischen und politischen Gewicht entsprechenden Weise beteiligen sollte, haben auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz 2014 in abgestimmten Reden Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen deutlich gemacht (Bundespräsidialamt 2014; Auswärtiges Amt 2014; Bundesministerium der Verteidigung 2014). Seither haben sich die Umbrüche in der Weltpolitik jedoch eher beschleunigt, ohne dass Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik in seinem Weißbuch 2016 (Bundesministerium der Verteidigung 2016) oder in den 2017 vorgelegten „Leitlinien der Bundesregierung“ (Bundesregierung 2017) hierauf bezogene strategischen Antworten gegeben hätte. Das bevorstehende Ende der Ära Angela Merkels bietet daher den Anlass, im Folgenden die (fortbestehenden) Herausforderungen in der Weltpolitik sowie mögliche Politikansätze zu deren Bewältigung zu untersuchen.

Herausforderungen und Risiken einer Welt im Umbruch

Die Auflösung der Ost-West-Konfrontation nach dem Fall der Mauer am 11. November 1989 brachte nicht nur Deutschland die Wiedervereinigung. Vielmehr hat der unversehens einsetzende und rasch vollendete Kollaps des sozialistischen Staatenblocks um die UdSSR Hoffnungen auf ein „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1993), auf eine neue, von westlichen Demokratie-, Marktwirtschafts- und Völkerrechtsvorstellungen geprägte, regelbasierte und kooperative Weltordnung aufkeimen lassen: Weil die Mitglieder des 1991 aufgelösten Warschauer Paktes sowie viele Nachfolgestaaten der zur Jahreswende 1991/92 friedlich untergegangenen UdSSR sich an westlichen Vorbildern orientierten, profitierten Freiheit und Demokratie in Europa. Die internationale Zusammenarbeit verbreiterte und vertiefte sich in einer wachsenden Zahl von Internationalen Organisationen und Regimen wie der EU, den VN, in Rüstungskontrollregimen wie dem Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), der Welthandelsorganisation WTO oder in den aus dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 hervorgegangenen Klimaschutzabkommen. Der durch freie Transport- und Verkehrsverbindungen sowie neue Kommunikationskanäle im digitalen Zeitalter rasch wachsende Welthandel wurde einerseits zur Quelle von zunehmendem Wohlstand und Entwicklung, insbesondere in Asien (China, Indien, Südkorea oder die südostasiatischen Staaten) – andererseits hat die liberale Weltwirtschaftsordnung das ökonomische Dauergefälle zwischen Norden und Süden nicht nur nicht beseitigen können, sondern vielerorts eher verschärft (vgl. Nuscheler 2003).

Die Weltordnung bekommt Risse

Die Handels- und Wirtschaftsnation Deutschland gehörte zu den großen Gewinnerinnen dieser Ordnung, die jedoch seit den 2000er Jahren immer deutlichere Risse bekam. Dies lag zum einen daran, dass Mächte wie Russland und China, aber auch Schwellenstaaten wie Brasilien oder Indien sich nicht als gleichberechtigte *stakeholder* sahen – tatsächlich gründete ja diese Ordnung nicht ausschließlich auf gemeinsam geschaffenen völkerrechtlichen Normen und etablierten zwischenstaatlichen Umgangsregeln, sondern vor allem zuletzt auf der globalen Vorherrschaft der USA und des Westens. Bereits 2007 übte der russische Präsident Wladimir Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz denn auch deutliche Kritik an einer unipolaren Welt, „*in which there is one master, one sovereign*“ (Putin 2007) und ließ dieser mit dem Krieg in Georgien (2008), der Aggression in der Ukraine (seit 2014) oder durch das Eingreifen in die Konflikte in Syrien und Libyen Taten folgen. Die Volksrepublik China wiederum strebt seit dem Amtsantritt von Xi Jinping als Partei- und Staatschef 2012/13 nach der Rückkehr auf einen Spitzenplatz in der Weltpolitik („Chinesischer Traum“) und fordert zunehmend die Augenhöhe mit den USA ein (siehe Gareis 2018a: 14).

Aber es waren auch die USA und viele ihrer Verbündeten, die zwar von anderen die Einhaltung von Regeln einforderten, sich selbst jedoch von deren Fesseln befreien wollten. Die Anschläge auf die USA am 11. September 2001 führten zu einer deutlich veränderten Rolle der einzig verbliebenen Supermacht im Internationalen System, die

seither einerseits durch den verstärkten Einsatz militärischer Gewalt (Afghanistan, Irak, Syrien, Libyen, *war on terror*) und andererseits durch den Rückzug aus bzw. die Beschädigung von eben den völkerrechtlichen Regelwerken zur Gestaltung der Internationalen Beziehungen gekennzeichnet ist, die von den USA selbst entscheidend geprägt worden waren – und an deren Erhaltung Deutschland und die EU ein größtmögliches Interesse haben.

Multilateralismus auf dem Rückzug

Die Wahl Donald Trumps ins Amt des US-Präsidenten 2016 beschleunigte diesen Trend – sein disruptiver Politikstil hat nicht nur maßgeblich zur weiteren Erosion multilateraler Kooperationsformate weltweit beigetragen, sondern auch die euroatlantischen Beziehungen ebenso stark beschädigt wie die Überzeugungs- und Anziehungskraft des freiheitlich-demokratischen Politikmodells insgesamt. Vom weitgehenden Ausfall der USA als westlicher (und globaler) Führungsmacht profitierten insbesondere China als aufstrebende Weltmacht, aber auch Regional- und Mittelmächte wie Russland, die Türkei, Iran oder Saudi-Arabien, welche die entstehenden Machtvakua zu füllen bestrebt sind und bei der Verfolgung ihrer Interessen ebenfalls vermehrt auf militärische und hybride Gewalt durch eigene Kräfte wie auch durch Stellvertreter etwa in Syrien/Irak, Jemen, Libyen, der Ukraine oder in Bergkarabach setzen.

Auch innerhalb bestehender Organisationen verloren multilaterale Problemlösungsansätze dramatisch an Bedeutung: der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist seit Beginn der 2010er Jahre fast handlungsunfähig und kann den Kriegen von Syrien über Irak und Jemen bis Nord- und Subsahara-Afrika nichts entgegensetzen. Das unermessliche Leid für die Menschen in den betroffenen Ländern sorgt seither für ein ständig wachsendes Millionenheer von Flüchtlingen und Migranten. Die Europäische Union musste mit dem Brexit erkennen, dass Kooperation und Integration keine unumkehrbaren Errungenschaften darstellen. Auch die Flüchtlingskrise von 2015 und die Coronavirus-Pandemie 2020 zeigten der EU, wie schnell nationale Reflexe zu Rückzug und Abschottung führen können, und wie schwer die Rückkehr zu gemeinsamen Bemühungen fällt.

Vielfältige Risiken

In dieser diffuser werdenden Ordnung treten vielfältige Risiken zutage: Sie reichen von Kriegen und Konflikten in der europäischen Nachbarschaft, der fortbestehenden Terrorgefahr, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Bedrohungen aus dem Cyberraum über die organisierte Kriminalität, Staatszerfall, Armut und Flüchtlingsbewegungen bis hin zu Umweltzerstörung, Folgen des Klimawandels und schließlich Pandemien. Seit 2014 gehören mit dem Vorgehen Russlands in der Ukraine bzw. seinen Machtdemonstrationen gegenüber NATO-Mitgliedstaaten auch wieder Bedrohungen mit zwischenstaatlicher Gewalt an den Grenzen des Bündnisses zur sicherheitspolitischen Realität in Europa.

Sicherheitspolitische Herausforderungen für Deutschland

1. Transnationaler Terrorismus
2. Gefahren im Cyber- und Informationsraum
3. Zwischenstaatliche Konflikte
4. Fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung
5. Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen
6. Gefährdung von Informations- und Transportwegen und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung
7. Klimawandel
8. Unkontrollierte und irreguläre Migration
9. Pandemien und Seuchen

Quelle: Bundesministerium der Verteidigung 2016, Abschnitt 2.2

Viele dieser Risiken können keinen konkreten Akteuren zugeordnet werden und entfalten ihre Wirkungen nicht am Ort ihres Entstehens, sondern in oft weit entfernten Ländern und Regionen. Vor allem aber lassen sich nicht mehr in den scheinbar eindeutigen Kategorien wie „innere“ oder „äußere“ Bedrohungen fassen: Die Grenzen zwischen Verbrechensbekämpfung und Verteidigung, zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen seit Jahren immer mehr (siehe Wiefelspütz 2007: 9f) und mit ihnen die überbrachte Aufgabenübertragung an die klassischen staatlichen Sicherheitsagenturen wie Militär, Polizei oder Justiz. Dies gilt insbesondere für die seit 2014 von Russland verfolgten Ansätze „hybrider Kriegsführung“, die irreguläre Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle eines internationalen bewaffneten Konflikts mit Cyber- und Desinformationskampagnen etwa bei der Beeinflussung von politischen Meinungsbildern und Wahlen verbindet (Gareis 2018b: 157).

Resilienzbildung als neues Paradigma von Außen- und Sicherheitspolitik

Angesichts dieser unruhigen Weltlage mit verschwimmenden Grenzen zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten sowie einer zunehmenden Zahl von wirkmächtigen nicht-staatlichen Akteuren kann es für Deutschland und Europa nicht mehr darum gehen, sich auf vorstellbare politische Szenarien oder Entwicklungen einzustellen und zu wappnen – zumal die Rasananz der technologischen Entwicklung im Cyber- und Informationsraum oder im Bereich neuer Waffensysteme die Erwartungshorizonte immer weiter verkürzen wird. Vielmehr wird es vermehrt darum gehen, neben den Bemühungen um die Kontrolle bekannter Herausforderungen auch das Eintreten unerwarteter und unbekannter Risiken jeglicher Art (*all-hazard approach*) als Teil der Realität einer komplexen Welt anzuerkennen – und das politische Augenmerk verstärkt auf die Aufrechterhaltung staatlicher und gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit, in der Früherkennung und Prävention, schließlich aber auch bei im Schadensmanagements und der Befähigung zur Reaktion zu legen (vgl. Roepke/Thankey 2019).

Überlebensfähigkeit staatlich-gesellschaftlicher Strukturen

Neben die klassische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik treten demnach (wieder) Bemühungen, die Überlebensfähigkeit staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen und deren Funktionsweisen so abzusichern, dass diese nach einem nicht abwendbaren Schadensereignis so rasch wie möglich zu einem größtmöglichen Maß an Normalität zurückkehren können. Für diese Art von Überlebensfähigkeit hat sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der aus der Psychologie übernommene Begriff der Resilienz etabliert – hinter dem sich ein komplexes Konzept gesamtstaatlicher und -gesellschaftlicher Sicherheitsvorsorge als *whole-of-society approach* verbirgt. Damit ist gemeint, dass die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens nicht nur von staatlichen Stellen abhängt, sondern von der aktiven und verantwortungsbewussten Mitwirkung aller Mitglieder der Gesellschaft. Der Umgang mit der Coronavirus-Pandemie seit 2020 in Deutschland kann als eine solche gesamtgesellschaftliche Anstrengung gegen ein plötzlich eintretendes und massives Risiko betrachtet werden.

Wirkung nach außen

Der Bezug dieser innerstaatlichen Resilienzbildung zur auswärtigen Politik ist offenkundig: Zum einen geht es um den Umgang mit auch von außen herangetragenen Gefahren – hier kann ein auf seine innere Stabilität vertrauendes Gemeinwesen signalisieren, dass etwa Versuche, hybride Formen der Kriegsführung anzuwenden, wenig erfolgversprechend sind. Zum anderen wächst das Vertrauen anderer Staaten und Gesellschaften in dieses Gemeinwesen mit dem der Grad seiner glaubhaft nachgewiesenen Resilienz, was wiederum dessen internationale Überzeugungs- und Gestaltungskraft erhöht. Vor allem aber reichen angesichts der vielen Grenzen, Regionen und Kontinente überschreitenden Risiken die Kapazitäten einzelner Staaten bei der Resilienzbildung längst nicht mehr aus, so dass die Erfordernisse internationaler Zusammenarbeit auf immer zahlreicheren Feldern wachsen. In diese Richtung gehen auch die Erwartungen vieler Partner in der EU, wenn sie eine aktivere deutsche (Führungs-)rolle in und für Europa einfordern, nicht zuletzt, wenn es um Europas Platz in der Welt und seine Selbstbehauptung zwischen den USA und China geht.

Europas politische Handlungsfähigkeit stärken

Die EU bildet seit jeher einen entscheidenden Handlungsrahmen für die deutsche Politik. Dieser wird angesichts der beschriebenen Herausforderungen noch an Bedeutung zunehmen, nicht zuletzt, weil sich die Rolle der USA erkennbar verändert hat: Zwar bleibt die transatlantische Sicherheitspartnerschaft auch weiterhin von herausragender Bedeutung gerade auch für deren europäische Mitgliedstaaten und deren Partner in der EU. Die Gewissheit aber, dauerhaft eine natürliche Schutzmacht an ihrer Seite zu haben, ist den Europäern abhandengekommen. Europa wird um die Fortentwicklung seiner *actorness* als ernstzunehmende Macht auf der weltpolitischen Bühne

nicht umhinkommen – im günstigen Falle zusammen mit den USA, im weniger günstigen Fall aber auch als ein eigenständigerer Akteur. Vor allem aber werden die europäischen Staaten nur gemeinsam ein vitales Interesse verfolgen und voranbringen können, nämlich die Aufrechterhaltung bzw. Wiederbelebung einer multilateralen und regelbasierten internationalen Ordnung.

Eigenständigere Rolle der EU in der Weltpolitik

Dieser Ansatz einer eigenständigeren weltpolitischen Rolle erscheint bescheidener als das zuweilen ausgerufene Ziel einer „strategischen Autonomie“ der EU (vgl. Demesmay 2020), er ist aber anspruchsvoll. Die EU müsste einerseits die transatlantischen Beziehungen hin zu einer größeren „Statusparität mit den USA durch symmetrische Interdependenz“ (Lübke 2020: 7) entwickeln und andererseits im Umgang mit Mächten wie China das mit ihrer wirtschaftlichen Stärke verbundene politische Einflusspotenzial besser nutzen, um die sich fortentwickelnden Regeln der globalen Ordnung zugunsten der eigenen Interessen und Werte zu beeinflussen (vgl. Bendiek/Lippert 2020).

Zu diesem Ziel ist es zweifellos noch ein weiter Weg, der zudem dort begonnen werden muss, wo den EU-Mitgliedstaaten substanzielle Integrationsschritte immer besonders schwergefallen sind, nämlich im Inneren, bei der Frage einer auf Solidarität und gegenseitigem Vertrauen aufbauenden politischen Union. Tatsächlich wird seit vielen Jahren und in jeder Krise „die Stunde Europas“ beschworen – um dann doch immer wieder in nationale Muster bei der Bewertung gemeinsamer Risiken sowie der Maßnahmen zu ihrer Abwehr zu verfallen oder der Versuchung schneller nationaler Vorteile zu erliegen, wenn diese etwa von China, Russland oder den USA angeboten werden. Flucht und Migration, Brexit, Corona-Pandemie, Russlands Aggressionen, Chinas Aufstieg und die Erfahrung der USA unter Trump verlangen keine neuen bürokratischen Verfahren, sondern politische Antworten in Richtung vertiefter Integration gerade auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ohne ein verlässliches normatives und institutionelles Fundament können weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten Resilienz nach innen aufbauen oder größere Handlungsfähigkeit nach außen erlangen. Hybride Attacken zielen immer auf die Bruchlinien innerhalb von Gesellschaften oder auch Staatenbünden wie eben der EU. Ihnen kann nur mit enger Kooperation und Informationsaustausch entgegengetreten werden. Dazu gehört auch, jenen Mitgliedstaaten entschlossener entgegenzutreten, die wie Polen oder Ungarn zwar hohe Zuwendungen aus Brüssel fordern und annehmen, zugleich aber grundlegende europäische Werte wie die Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte oder die Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit beschädigen und gemeinsame außenpolitische Bemühungen unterlaufen.

Strategischer Kompass

Während seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 hat Deutschland die Entwicklung eines „Strategischen Kompass“ angestoßen, für die durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zunächst eine Bedrohungsanalyse als Grundlage für

einen „strukturierten strategischen Dialog“ zwischen den Mitgliedstaaten erstellt werden soll (siehe eu2020.de).

Im Kern läuft die Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit auf eine stärkere Vergemeinschaftung von GASP und GSVP hinaus – was wiederum die Frage einer stärker politischen Union und damit der Finalität des europäischen Integrationsprozesses berührt. Im 2020 unterzeichneten „Vertrag von Aachen“ präsentieren sich Deutschland und Frankreich als eine Art Avantgarde von Staaten, die zu vertiefter Zusammenarbeit bereit sind. Die Zahl dieser Staaten, vor allem aber deren Gesellschaften, deren Bürgerinnen und Bürger, durch überzeugende Argumente und ein gutes eigenes Beispiel zu vergrößern, ohne dabei neue Risse zwischen den EU-Mitgliedern entstehen zu lassen, wird eine zentrale Herausforderung der deutschen Europapolitik der nächsten Jahre sein.

Neustart in den transatlantischen Beziehungen

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen gleichen im 21. Jahrhundert einem extremen Wechselbad. Der „uneingeschränkten Solidarität“ Deutschlands mit seinem wichtigsten Verbündeten nach den Anschlägen des 11. September 2001 folgte kaum ein Jahr später eine weitgehende Zerrüttung des Verhältnisses, als sich Bundeskanzler Gerhard Schröder nicht nur gegen eine Beteiligung am von US-Präsident George W. Bush vorangetriebenen Irak-Krieg aussprach, sondern mit Frankreich, Russland und China eine Art Gegenmachtbildung unternahm. Präsident Barack Obama und Bundeskanzlerin Angela Merkel konnten dann wieder an die langfristigen und fundamentalen Verbindungen zwischen beiden Ländern anknüpfen und die beiderseitigen Wahrnehmungen in Politik und Gesellschaft wieder deutlich verbessern.

Tiefpunkt Trump

Mit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten erreichten die bilateralen Beziehungen dann rasch neue Tiefpunkte in Streits über deutsche und europäische Exporte in die USA, das Pipelineprojekt NordStream 2 durch die Ostsee, vor allem aber über Deutschlands zu geringe Verteidigungsausgaben (Zwei-Prozent-Ziel der NATO; siehe Krause 2019). Allerdings blieben die Gepflogenheiten des sachlichen Konfliktaustrags unter Verbündeten auf der Strecke, wenn Trump die Bundeskanzlerin persönlich attackierte, oder sein Botschafter in Berlin, Richard Grenell, und weitere US-Politiker immer wieder zu massiven Drohungen gegenüber Deutschland bzw. deutschen Unternehmen griffen. Im Sommer 2020 verkündete Trump dann den Abzug eines großen Teils der in Deutschland stationierten US-Truppen als eine Art Bestrafung für ein „delinquentes Deutschland“ (siehe Gramer/Detsch 2020).

Mit dem Amtsantritt Joseph R. Bidens am 20. Januar 2021 sind die deutsch-amerikanischen Beziehungen wieder in ein ruhigeres Fahrwasser geraten. Als Vize-Präsident unter Obama hat Biden gezeigt, dass er die Verbündeten der USA ebenso wertschätzt wie internationale Kooperation im Rahmen gemeinsamer Institutionen und Verträge – und dies etwa durch die sofortige Rückkehr ins Pariser Klimaabkom-

men oder sein deutliches Bekenntnis zur NATO auf deren Gipfel am 14. Juni 2021 deutlich gemacht (siehe The White House 2021).

Kein „business as usual“ mit Biden

Allerdings wird es für Deutschland und Europa nicht einfach eine Rückkehr zur gewohnten – und mitunter auch verklärten – Normalität im Verhältnis zum großen Verbündeten geben. Auch ein Präsident Biden setzt die Interessen der USA an die erste Stelle seiner politischen Prioritätenfolge und fordert von seinen Partnern angemessene Beiträge zur gemeinsamen Sicherheit. An diese Selbstverständlichkeit sollte sich Deutschland gar nicht erst erinnern lassen, sondern das Seine dafür tun, den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stärken und so den USA nicht nur als ein zuverlässiger, sondern auch als selbstbewusster Partner gegenüberzutreten. Neben Sicherheit und Verteidigung im NATO-Rahmen insbesondere gegenüber Russland stehen von China bis zum Klima zahlreiche Themen auf der Agenda, die am besten im transatlantischen Schulterschluss bearbeitet werden können. Im Rahmen eines handlungsfähigen Europas kann Deutschland hier viel leisten.

Wie stabil sind die USA?

Das Erfordernis eines eigenständigeren europäischen Pfeilers gilt jedoch umso mehr, als die USA auch unter Präsident Biden keinesfalls automatisch wieder zu einer stabilen Nation werden. Mehr als vierundsiebzig Millionen US-Bürger haben auch nach vier Jahren eine Persönlichkeit wie Donald Trump gewählt, die nicht nur keine das innerstaatliche und internationale Zusammenleben prägenden Regeln und Werte kennt, sondern diese aktiv bekämpft, wo immer sie seinen persönlichen Zielen entgegenstehen. Bei der – eigentlich eher zeremoniellen – Bestätigung des Wahlergebnisses im US-Kongress am 6. Januar 2021 wollten mehr als die Hälfte der republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus sowie eine Handvoll Senatoren den Wahlsieg Bidens in einigen Staaten nicht anerkennen – auch nachdem zuvor eine von Präsident Trump aufgestachelte Menschenmenge gewaltsam das Kapitol gestürmt und verwüstet hatte. Es steht zu erwarten, dass in der Folge von Trumps Präsidentschaft das politische System der USA weiter polarisiert und weniger berechenbar bleibt, als dies früher der Fall war. Die Republikanische Partei ist weiter fest in der Hand Donald Trumps, in Staaten wie Georgia wurden umgehend Wahlgesetze geändert, um die Teilnahme von Afro-Amerikanern oder für Briefwähler zu erschweren (Layne 2021).

Deutschland und Europa sollten daher die Chance eines Neuanfangs mit Joseph Biden entschlossen ergreifen und die transatlantischen Verbindungen wieder stabilisieren. Sie sollten sich dabei aber nicht von der Hoffnung leiten lassen, dass die Gefahr eines Wiedergängers Trump'scher für alle Zukunft gebannt ist.

Fazit: Weichenstellungen im Innern für eine aktivere Außenpolitik

Der außenpolitische Kurs eines Landes und die von ihm eingesetzten Machtmittel hängen – neben vielen objektiven Gegebenheiten wie der geographischen Lage, der Bevölkerungsgröße, seinen Ressourcen oder dem ökonomischen und technologischen Entwicklungsstand – maßgeblich von der Selbstwahrnehmung seiner Position im internationalen System und seinem Verständnis der von dort aus wahrzunehmenden Rollen. Hier pflegt Deutschland eine strategische Kultur machtpolitischer Zurückhaltung (siehe Mayer 2017) und tritt auch in Situationen, in denen es wie in der Währungs- und Schuldenkrise oder bei der Reaktion auf die russische Aggression in der Ukraine plötzlich in eine europäische Führungsrolle gerät, eher integrierend und moderierend als Gefolgschaft einfordernd auf.

Anforderungen an eine deutsche Führungsrolle

Solche Führungsrollen entstanden indes oft in Reaktion auf krisenhafte Entwicklungen und weniger aus der Überzeugung, die Partner für größere politische Zielsetzungen oder gar Visionen zu gewinnen. Wenn es um die Wiederbelebung eines effektiven Multilateralismus in der Internationalen Politik und den Beitrag eines weltpolitisch handlungsfähigen Europa geht, wird Deutschland aber auch Positionen beziehen und zum aktiven Handeln bereit sein müssen – etwa in Rechtsstaatsangelegenheiten oder Integrationsfragen innerhalb der EU, in Menschenrechtsfragen gegenüber China und der Türkei, in Belangen der internationalen Ordnung auch gegenüber den USA.

Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sind die Kardinaltugenden in effektiven multilateralen Arrangements und erfordern schon deshalb eine Bereitschaft zu entsprechenden Engagements. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik etwa verlangt das Prinzip des Multilateralismus das Vorhandensein funktionierender Streitkräfte und die Bereitschaft zu deren Verwendung zur Erreichung gemeinsam vereinbarter Ziele. Zwar ist der Verteidigungsetat in Deutschland innerhalb weniger Jahre um fast ein Drittel erhöht worden, ohne dass sich dies jedoch bislang in einer höheren Einsatzbereitschaft der Bundeswehr in den Aufgabenbereichen der NATO niedergeschlagen hätte. Auch wird eine eigenständigere Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU nicht ohne eine industrielle Basis im Rüstungsbereich inklusive gemeinsamer Auffassungen über Rüstungsexporte in Länder außerhalb der EU auskommen. Hierzu wird Deutschland ebenfalls Beiträge leisten müssen.

Führung verlangt Initiative

Angesichts der weiter verschwimmenden Sphären von innerer und äußerer Sicherheit müssen Maßnahmen zur Resilienzbildung innenpolitisch beschlossen werden. Sie sind zugleich aber von erheblicher internationaler Bedeutung, wenn es um Informationsaustausch, gemeinsame Bewertungen von Risiken und schließlich auch um geeignete Ansätze zu deren Bewältigung geht. Hinzu kommt, dass Deutschland mit seiner europäischen Herzlage eine Drehscheibe der euro-atlantischen Sicherheit etwa im Be-

reich der Logistik und Mobilität darstellt, deren Funktionsfähigkeit für NATO und EU von geradezu existenzieller Bedeutung ist. Auch hier ist es wichtig, ein vernetztes Sicherheitskonzept zu erstellen, das den Kompetenzen der Bundes- und Länderorgane entspricht und die Beiträge der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe gemäß Art. 35 GG oder aber auch von unklaren Verteidigungslagen bestimmt.

Internationale Führung erfordert stets Initiative und die Bereitschaft, auch Kritik an einem vorgeschlagenen Kurs auszuhalten. Die damit verbundenen Herausforderungen, aber auch die Chancen im nationalen Diskurs zu erörtern, ist eine Selbstverständlichkeit für ein demokratisches Staatswesen und eine aufgeklärte Gesellschaft. Auf der Grundlage einer strategischen Debatte über die künftige Sicherheit Deutschlands und der EU könnte eine neue Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich und einer möglichst großen Zahl weiterer Staaten wirklich die „Stunde Europas“ einläuten.

Der vorstehende Beitrag baut auf den umfassenderen Analysen und Folgerungen auf, die der Autor in seinem jüngst erschienenen Buch vorgestellt hat: Sven Bernhard Gareis 2021: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Auflage, Stuttgart: UTB/Leverkusen: Barbara Budrich.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt 2014: Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz,
 <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140201-bm-muesiko/259554>>.
- Bendiek, Annegret/Lippert, Barbara 2020: Die Europäische Union im Spannungsfeld der sino-amerikanischen Rivalität, in: Lippert/Barbara/Perthes, Volker (Hrsg.): Strategische Rivalität zwischen USA und China, Berlin: SWP-Studie 1, 50-55.
- Bundesministerium der Verteidigung 2014: Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 31. Januar 2014,
 <<https://www.hardthoehenkurier.de/index.php/news/9-news/352-rede-der-bundesministerin-der-verteidigung-dr-ursula-von-der-leyen-anlaesslich-der-50-muenchner-sicherheitskonferenz>>.
- Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Bundespräsidialamt 2014: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 in München,
 <<https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.pdf;jsessionid=C9>>.
- Bundesregierung 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin,
 <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhinderndata.pdf>>.
- Demesmay, Claire 2020: Frankreichs Ziele für Europas Sicherheit, in: Krause, Dan (Hrsg.): Europäische Sicherheit. Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion? Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich, 45-61.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv16x2b9d.6>
- eu2020.de 2020: Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen,
<https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/eu-verteidigungsministerinnen-und-verteidigungsminister-informelles-treffen-strategischer-kompass/2376944>.

- Europäischer Rat 2020: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, Dokument EUCO 10/20 vom 21. Juli 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf>.
- Gareis, Sven Bernhard 2018: Hybrid Threats and Warfare. How States and Societies Can Cope with Conventional and Unconventional Security Challenges, in: *Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies*, 2, 155-164.
- Gareis, Sven Bernhard 2018a: Neuer Traum von alter Größe: Chinas Außenpolitik unter Xi Jinping, in: Staack, Michael/Groten, David (Hrsg.): *China und Indien im regionalen und globalen Umfeld*, Opladen Berlin Toronto: Verlag Barbara Budrich, 29-61. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzz7E4>
- Gramer, Robbie/Detsch, Jack 2020: Trump Undercuts Pentagon Over Germany Troop Withdrawal, in: *Foreign Affairs*, 29. Juli 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/07/29/pentagon-trump-troop-withdrawal-germany-punishment/>>.
- Janning, Josef/Möller, Almut 2016: Die politische Mitte bauen: Deutschlands neue Rolle in Europa, London: European Council of Foreign Affairs (ECFR) Policy Brief, <https://www.ecfr.eu/images/uploads/ECFR_183_-_DIE_POL_MITTE_BAUEN_Moeller_Janning.pdf>.
- Krause, Ulf von 2019: *Das Zwei-Prozent-Ziel der NATO und die Bundeswehr*, Wiesbaden: Springer VS.
- Lübke, Eckhard 2020: Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung, Berlin: SWP-Studie 2020/S17, <https://www.swp-berlin.org/publikation/europaschaffen-mit-eigenen-waffen/>.
- Mayer, Florens 2017: *Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik. Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands*, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0hq5>
- Moore, Suzanne 2017: Angela Merkel shows how the leader of the free world should act, *The Guardian*, 29. Mai 2017, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/may/29/angela-merkel-leader-free-world-donald-trump>>.
- Nuscheler, Franz 2003: Der Nord-Südkonflikt: Vom Kampfbegriff zur Leerformel? in: Möllers, Martin H.W./Ooyen, Robert van (Hrsg.): *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, 465-478.
- Putin, Wladimir 2007: Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>.
- Layne, Nathan 2021: Explainer: Big changes under Georgia's new election law, *Reuters*, 14. Juni 2021, <<https://www.reuters.com/world/us/big-changes-under-georgias-new-election-law-2021-06-14/>>.
- Roepke, Wolf-Diether/Thankey, Hasit 2016: Resilience. The First Line of Defence, in: *The Three Swords Magazine* 34/2019, 50-53.
- Rudolf, Peter 2019: *Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt*, Berlin: SWP-Studie 2019/S 23.
- Scally, Derek 2016: Good-bye to Berlin. As his last bow in Europe, Barack Obama passionately defended Western values with his closest ally, Angela Merkel, in: *Berlin Policy Journal*, 16. November 2016, <<https://berlinpolicyjournal.com/goodbye-to-berlin/>>.
- The White House 2021: FACT SHEET: NATO Summit Revitalizing the Transatlantic Alliance, Washington D.C., 13. Juni 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/fact-sheet-nato-summit-revitalizing-the-transatlantic-alliance/>>.
- Wiefelspütz, Dieter 2007: *Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen*, Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.