

Jörg Himmelreich

Herausforderungen deutscher Außenpolitik nach der Bundestagswahl

Dr. Jörg Himmelreich,
Senior Transatlantic Fellow des German
Marshall Fund, Berlin.

Mit dem Fall der Berliner Mauer ist über Nacht auch die bipolare, von den USA und der Sowjetunion geprägte Weltordnung zusammengebrochen. Trotz aller weltweiten Gefährdungen hat sie im historischen Rückblick der Bundesrepublik ein Maß an Frieden und Wohlstand gewährt, das heute nicht mehr selbstverständlich ist. Der Zusammenbruch hat zu tiefgreifenden weltpolitischen Umbrüchen mit ganz neuen Herausforderungen und Erwartungen an die Außenpolitik eines wiedervereinigten Deutschlands geführt. Wer vor wenigen Jahren vorausgesagt hätte, dass deutsche Seepatrouillen die freie Schifffahrt vor den Küsten Somalias sichern oder deutsche Soldaten im Krieg in Afghanistan gegen aufständische Talibanmilizen »deutsche Interessen am Hindukusch« verteidigen werden, wäre wahrscheinlich als Größenwahnsinniger

deutscher Stammtischnationalist für verrückt erklärt worden.

*Die Weltordnung einer
»neuen Unübersichtlichkeit«*

Die gegenwärtige Phase der weltpolitischen Ordnung einer »neuen Unübersichtlichkeit« ist durch Entwicklungen gekennzeichnet, die noch nicht zum Abschluss gekommen sind: China und Indien sind aufstrebende Mächte des 21. Jahrhunderts mit schon heute beträchtlichem Einfluss im Mittleren Nahen Osten und Afrika, die das Potential haben, die neuen weltpolitischen Akteure dieses Jahrhunderts zu werden, wenn sie ihre enormen innenpolitischen Herausforderungen meistern; die USA haben unter ihrer letzten Administration erfahren müssen, wie selbst eine Supermacht wie die USA mit einer historisch einmaligen Überlegenheit in fast allen Machtbereichen nicht unilateral ihre Machtinteressen gegen die Mehrheit der anderen Mächte durchsetzen kann; Russland ist nach den USA die zweitgrößte Nuklearmacht und für die europäische Sicherheitsarchitektur ein

Herausforderungen deutscher Außenpolitik

unverzichtbarer Partner, der aber noch immer mit dem Verlust der Supermachtrolle hadert und dessen Regime der inneren Instabilität mit autoritärer Unterdrückung der Demokratie und der Menschenrechte begegnet; die EU ist ein beeindruckender Integrationserfolg in vielen Politikfeldern, eine originäre europäische Außen- und Sicherheitspolitik steckt indessen noch in den Kinderschuhen und wird von den nationalen Außenpolitiken wichtiger EU-Mitgliedsstaaten überlagert; die Instabilität des Krisenbogens der sich vom Maghreb über den Mittleren Nahen Osten bis nach Pakistan zieht, ist der geographische Ursprung der globalen politischen Herausforderungen, die auch Deutschland unmittelbar betreffen: Klimaschutz und sichere Energieversorgung, globaler Terrorismus und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges endet auch das weltpolitische Konfliktpotential auf dem Boden Deutschlands und Europas und damit seine Bedeutung für amerikanische Sicherheitsbelange. Dies hat zur Folge, dass Europa und insbesondere Deutschland als seine größte Wirtschaftsmacht viel mehr als zuvor darauf angewiesen sind, eine gewachsene Verantwortung selbst, wie z.B. in der Europäischen Nachbarschaft zu übernehmen. Andere globale Akteure werden Deutschlands Politik und Rolle zunehmend danach bemessen, inwieweit Deutschland nicht nur unter dem militärischen Schutzschirm der USA, wie vor 1989, sondern heute selbst fähig und willens ist, zum Frieden in der Welt beizutragen.

Dabei wird die Bundesrepublik diese Herausforderung nur meistern, wenn sich ihre Außenpolitik von den Grundwerten des Grundgesetzes leiten lässt, die der Bundes-

republik 60 Jahre innenpolitischen Frieden und außenpolitische Anerkennung geschenkt haben. Eine an Freiheit und Demokratie orientierte deutsche Außenpolitik bedarf der sorgfältigen Abwägung zwischen idealpolitischer Werteorientierung und realpolitischer Interessenverfolgung in jedem Einzelfall. Sie ist keine »Schaufensterpolitik« und kein Grund für anmaßende Einmischungen in die innere Verfasstheit anderer Staaten, sondern Deutschlands und Europas »Soft Power«, die Mauern zum Einsturz bringt und von weltweiter Anziehungskraft ist. Sie setzt voraus, dass diese Ideale gegenüber autoritären Regimen angemessen, aber glaubwürdig angesprochen werden, sonst ist europäische »Soft Power«, nur »soft« und keine »Power«

Kontinuitäten deutscher Außenpolitik und ihre Partner

Die deutsche Außenpolitik wird auch nach dem 27. September 2009 in der Kontinuität der Bonner Außenpolitik stehen und die Umsetzung bundesdeutscher außenpolitischer Ziele mit der EU und den USA gemeinsam anstreben. Das schließt Divergenzen innerhalb der EU und zwischen den transatlantischen Partnern nicht aus. Denn zunächst muss Deutschland selbst seine nationale außenpolitische Strategie formulieren, in denen es deutsche außenpolitische Interessen priorisiert. Ohne strategische Prioritäten außenpolitischer Ziele läuft es Gefahr sich außenpolitisch durchzulavieren, bemüht die Wünsche unsere Freunde zu erfüllen. Einige Soldaten zur Gewährleistung friedlicher Wahlen im Kongo hier, Seepatrouillen zur Überwachung der israelisch-syrischen Grenze dort. Und wenn es dann um die osteuropäische

Nachbarschaft geht, die ureigene deutsche Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen am unmittelbarsten berührt, wird mitunter einer unverbindlichen, deutschen »Moderatorenrolle« zwischen Moskau und Washington das Wort geredet. Dabei hat gerade in Ost- und Südosteuropa die deutsche Stimme besonderes Gewicht, nicht zuletzt, weil deutscher Außenminister Genscher in der Anerkennung der Unabhängigkeit jugoslawische Nachfolgerepubliken mutig vorausgegangen ist. Die USA, China, Russland und Frankreich haben im Übrigen ein ganz ungebrochenes, klares Selbstverständnis ihrer außenpolitischen Ziele.

Erst in einem zweiten Schritt, geht es darum, deutsche Außenpolitik europäisch einzubetten. Dabei wird eine Zustimmung aller EU-Staaten auch nach einem wirksamen »Lissabon-Vertrag« nicht immer zu erhalten sein. Umso mehr Europa mit einer Stimme spricht und umso mehr es gelingt, dass wichtige EU-Mitgliedstaaten die Initiative zur Gestaltung europäischer Außenpolitik übernehmen, umso größer ist der europäische Einfluss. Die EU-Troika, die mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien gegenüber dem Iran europäische Außenpolitik vertritt, könnte als Beispiel für eine europäische Außenpolitik auch in anderen Bereichen dienen.

Die USA sind unter ihrem neuen Präsidenten Obama durch seine politische Charme-Offensive dabei, das zuvor beschädigte Ansehen Amerikas und seinen dadurch verlorenen Einflusses in der Welt zurückzugewinnen. Deutsche Außenpolitik hat größere Chancen erfolgreich zu sein, wenn sie von den USA unterstützt wird. Das gilt auch umgekehrt, - und es deutet sich an, dass Obama dafür mehr Sensibilität aufbringt als sein Vorgänger. Insofern verdient Obamas

Abrüstungsinitiative gegenüber Russland deutsche Unterstützung, wobei natürlich die Stimme Deutschlands als Staat ohne eigene Nuklearwaffen insbesondere in der konventionellen Abrüstung Gewicht besitzt. Die Ankündigungen einer neuen Klimapolitik der USA lassen gemeinsame transatlantische Politikansätze möglich erscheinen. Das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die USA pragmatisch ihre eigene Agenda außenpolitischer Interessen verfolgen, die da lautet: Rückzug der U.S.-Truppen aus dem Irak, Stabilisierung Afghanistans, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und strategischer Dialog mit China, dem größten amerikanischen Gläubiger. Gerade dem Dialog mit China wird in Washington hohe Priorität beigemessen, ein Zeichen der Verschiebung des weltpolitischen Gewichts nach Fernost. Die USA werden ihre Beziehungen zu Deutschland, Frankreich, Europa und Russland nüchtern danach beurteilen, wie sehr sie den USA vor allem in Afghanistan und der Durchsetzung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen helfen. Und nach der Bundestagswahl wird die Obama-Administration die Erwartungen an Deutschland deutlicher formulieren. Ein Grund mehr, dass sich die deutsche Außenpolitik nach den Bundestagswahlen sehr schnell über ihre eigene Agenda klar wird. Nur so lassen sich Schnittmengen gemeinsamer Interessen und Unterschiede identifizieren.

Die NATO ist noch immer die wichtigste transatlantische Institution. Da der transatlantische Dialog viel mehr als früher auch Politikbereiche außerhalb der Sicherheitspolitik umfasst, bedarf es dringend eines solchen institutionalisierten Forums für den transatlantischen Dialog. Als Kind des Kalten Krieges

Herausforderungen deutscher Außenpolitik

hat sie ihre Transformation noch nicht abgeschlossen, die globalen Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts zu beantworten. Russland ist der wichtigste Nachbar Europas und bleibt ein schwieriger Partner. Anders als zu Zeiten des deutschen NATO-Beitritts 1955 ist die Wahrscheinlichkeit, dass russische Panzer auf Berlin zurollen, heute gering. Deswegen könnte über eine weitere Integration Russlands in die NATO über den NATO-Russland-Rat hinaus langfristig nachgedacht werden, wenn Russland sich auf einen Verhandlungsprozess über vertrauensbildende Maßnahmen über die von ihm nach dem Krieg mit Georgien besetzten Gebiete einlässt und die Reklamation von exklusiven Einflussphären in der eigenen postsowjetischen Nachbarschaft aufgibt. Denn der islamistische Terrorismus bedroht Russland wie den Westen im eigenen Land.

Auch die deutsche Außenpolitik wird der wachsenden Rolle Indiens und Chinas außen- und sicherheitspolitisch mehr Rechnung tragen müssen. Deutsche Außenpolitik hat das Potential der Kooperation mit »Chindia« jenseits von luftiger strategischer Partnerschaft (Indien), Außenwirtschafts-, Bildungs- und Kulturpolitik insbesondere für eine globale Energiepartnerschaft noch nicht hinlänglich erschlossen.

Globale Energiepartnerschaft und deutsche Energieaußenpolitik

Klimapolitik und Energieversorgungssicherheit sind zwei Seiten der gleichen Medaille »Energiesicherheit«. Energie ist der lebenswichtige Sauerstoff jeder Wirtschaft, für die eine sichere, preislich bezahlbare und

umweltverträgliche Energieversorgung unentbehrlich ist. Trotz aller ehrgeiziger europäischer und weltweiter Ziele zur Begrenzung und Reduktion der Nutzung fossiler Energien (Kohle, Öl und Gas) und ihres CO²-Ausstoßes, zur größeren Effizienz ihrer Nutzung und zur Förderung der Produktion und des Verbrauchs erneuerbarer Energien werden die westlichen Industrien auch in den nächsten zwei Dekaden überwiegend von Öl und Gas abhängig bleiben. Gleichzeitig treibt die explodierende Ölnachfrage Chinas und Indiens bei gleichzeitig knapper werdender Ölvorkommen beide Staaten in einen hemmungslosen Ressourcenwettbewerb, der ihre Außenpolitik in Afrika und gegenüber dem Iran und Zentralasien bestimmt.

Europa versucht diesen Ressourcenwettbewerb durch eine Diversifizierung der Öl- und Gaslieferanten zu beantworten und Nordafrika und Zentralasien zu neuen Lieferanten europäischer Energieversorgung zu machen. Trotz der derzeit kompetitiven Energiepolitiken der Staaten um knappere Ressourcen bietet aufgrund der Interdependenz von Produzenten, Transitländern und Verbrauchern kein Politikfeld so viel Möglichkeiten internationaler partnerschaftlicher Kooperation wie die Energiepolitik. Produzenten und Transporteure von Öl und Gas, wie Russland, Turkmenistan und Kasachstan und Nordafrika, benötigen zur Exploration und Entwicklung ihrer Vorkommen westliche Technik, Finanzierung und gesicherte Abnahmen. China und Indien mit ihrem steigenden Energiekonsum benötigen die Techniken der Erzeugung erneuerbarer Energien, auf dem die deutsche Energiewirtschaft führend ist. Daher bedarf es dringend internationaler Rahmenabkommen, die Grundprinzipien globaler Energiepartnerschaft bei der Versorgung herkömmlicher Energien festle-

gen. Bezüglich der erneuerbarer Energien ist jüngst auf deutsche Initiative hin die Internationale Energieagentur für erneuerbare Energien (IRENA) gegründet worden.

Afghanistan und islamistischer Terrorismus

Westliche Afghanistan-Politik befindet sich in einer Krise. Aus dem Wiederaufbau- und Stabilisierungseinsatz ist ein offensiver Krieg deutscher Soldaten gegen die Taliban geworden. Die militärische Lage hat sich für die NATO- und die US-Truppen in den vergangenen Jahren verschlechtert. Die politische Unterstützung in den Entsendestaaten beginnt zu schwinden. Der Kriegsschauplatz musste von Afghanistan auf die Rückzugsgebiete der Taliban in den Krisenherd Pakistan erweitert werden. Auch Indien wird politisch in die Stabilisierung Afghanistans einzubinden sein, schon um zu verhindern, diese Schwächung Pakistans zum eigenen Vorteil auszunutzen. Das ursprüngliche Ziel muss reduziert werden: ein Erfolg wäre schon eine relative politische Stabilität in dieser Stammesgesellschaft, also ein balancierter Ausgleich zwischen Zentralregierung und regionalen Machthabern, und der Respekt grundlegender Menschenrechte. Entscheidende Voraussetzungen für eine Bezwingung des terroristischen Islamismus und damit für einen Exit westlicher Truppen sind der erfolgreiche Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und eine konsequente Bekämpfung der Islamisten durch die pakistanischen Sicherheitskräfte.

Iran und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (NVM)

Gegenüber dem Iran haben endlich die

USA die Initiative des Gesprächsangebots übernommen. Hier wird es darauf ankommen, ob es gelingt einen Gesprächsfaden aufzubauen, reformerische Kräfte behutsam zu unterstützen und notfalls den Iran mit China und Russland gemeinsam zu isolieren, sofern er Lösungen, die nur eine friedliche Nutzung von Atomenergie zulassen, verweigert. Der Iran und Nordkorea sind die Nagelprobe dafür, ob das Nichtverbreitungs-Regime für Nuklearwaffen erhalten bleibt. Daran haben auch China und Russland ein ureigenes Interesse. Kann der Iran am Ende nicht an der Entwicklung der Atombombe gehindert werden, so hätte das eine verheerende Kettenreaktion in der derzeit instabilsten Region der Welt zur Folge.

In Europa ist Deutschland eine Führungsmacht, dessen Stimme auch außerhalb Europas umso mehr zählt je mehr es Verantwortung nicht nur formal einfordert, z.B. durch einen Sitz im ständigen Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, sondern sie auch aktiv übernimmt.

Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum »Lissabon-Vertrag« hat nicht nur der weiteren schleichenden Übertragung von nationaler deutscher Souveränität nach Brüssel eine Schranke gewiesen, sondern darüber hinaus jeden Parlamentarier dazu aufgerufen, außenpolitische Entscheidungen der Regierung, die EU-Politik umsetzen, zur Not gerichtlich überprüfen zu lassen. Damit gelangt deutsche Außenpolitik herunter von den Regierungshöhen unmittelbar in das Büro, in den Wahlkreis und in das Tagesgeschäft jedes Abgeordneten. Deutsche Außenpolitik wird unmittelbarer und breiter demokratisch fundiert, sie geht jeden an.