

Die Rolle Deutschlands in der internationalen Politik

Beitrag zum Wissenschaftlichen Kolloquium in der Deutschen Botschaft
Peking, 24. Mai 2013

Prof. Dr. Michael Staack

Institut für Internationale Politik
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der
Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg
E-Mail: michael.staack@hsu-hh.de

Institute for International Politics
Helmut-Schmidt-University/ University of the Federal
Armed Forces Hamburg
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg

Die Rolle Deutschlands in der internationalen Politik

Beitrag zum Wissenschaftlichen Kolloquium in der Deutschen Botschaft Peking, 24. Mai 2013

1. Handelsstaat, Zivilmacht, Regionalmacht

Die Rolle Deutschlands in der internationalen Politik wird bestimmt durch sich ergänzende und gelegentlich auch widersprechende Identitäten als Handelsstaat, als Zivil- und als Regionalmacht. Deutschland ist zuerst ein *Handelsstaat*. Das wirtschaftspolitische Ziel, die Wohlfahrt und den Wohlstand des Landes und seiner Bürger zu erhalten und auszubauen, stellt den wichtigsten Bestimmungsfaktor für die Außenpolitik dar. Wenn Konflikte über außenpolitische Prioritäten entstehen, setzt sich das Politikziel Wohlfahrt in vielen Fällen durch. Dieser hohe Stellenwert wirtschaftlicher Ziele ist nicht automatisch gleichzusetzen mit einem entsprechenden Einfluss bestimmter ökonomischer Gruppeninteressen, etwa der exportorientierten Industrie, stellt für die Artikulation und Verwirklichung solcher Interessen aber eine günstige Rahmenbedingung dar. Der Handelsstaat präferiert friedliche Konfliktregelung, Kooperation und Interessenausgleich durch multilaterale Zusammenarbeit in starken internationalen Institutionen. Handel und Prosperität entfalten sich am besten in einem friedlichen internationalen Umfeld, regional wie global, und innerhalb eines von liberalen Ordnungsprinzipien bestimmten Weltwirtschaftssystems.

Deutschland agiert, an zweiter Stelle, als *Zivilmacht*. Deutsche Außenpolitik wird geleitet vom Interesse an einer regelbasierten internationalen Ordnung, in der gleiche Spielregeln für alle verpflichtend sind. Dafür gibt es drei Gründe:

Erstens die Interessenlage einer mittleren Macht, die ihre nationalen Interessen allein nicht durchsetzen kann. Diese spezifische Interessenlage teilt Deutschland mit der überwältigenden Mehrheit der Staatengemeinschaft – und selbst die größten Staaten der Welt, China und die USA ausdrücklich eingeschlossen, können ihre Interessen im heutigen Kontext von Globalisierung und Interdependenz nicht im Alleingang, sondern eher und besser durch eine regelbasierte internationale Ordnung verwirklichen.

Das deutsche Interesse an einer solchen Ordnung ergibt sich *zweitens* aus den normativen Vorgaben des Grundgesetzes für eine Mitwirkung im System der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen, für kollektive Sicherheit, für Schiedsgerichtsbarkeit und für das Völkerrecht, die *Manfred Knapp* mit dem Begriff des *kooperativen Internationalismus* zutreffend bezeichnet hat.

Drittens sind schließlich Deutschlands gute Erfahrungen mit der regelbasierten europäischen Integration anzuführen. Durch die europäische Integration hat Deutschland seine Souveränität freiwillig beschränkt (und sich Spielregeln für alle unterworfen), dadurch aber eine größere Sicherheit gewonnen als je zuvor in seiner Geschichte und außerdem auch, jedenfalls grundsätzlich bzw. potenziell, auch eine Mehrung seines internationalen Einflusses durch die Bündelung von Souveränität innerhalb der Europäischen Union.

Als Zivilmacht setzt sich Deutschland für die Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ein. Dazu gehört auch eine *Kultur der militärischen Zurückhaltung*; eine Präferenz für zivile Konfliktbearbeitung gegenüber militärischer Intervention, deren Stellenwert innerhalb der deutschen Außenpolitik sich unter der gegenwärtigen Bundesregierung eher wieder erhöht hat.

Deutschland handelt, außerdem, als *Regionalmacht*. In Europa (ohne die Russische Föderation betrachtet) ist Deutschland sowohl wirtschaftlich als auch politisch der wichtigste Staat. Als unmittelbare Folge der anhaltenden Euro-Krise wurde diese Position noch gestärkt und damit auch die Machtbalance zwischen den wichtigsten Mitgliedern der Europäischen Union (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) zugunsten Deutschlands verändert. *Peter Bender* hat das Deutschland-Problem für die europäische Politik in historischer Perspektive auf den Punkt gebracht: *Deutschland sei zu klein, um Europa beherrschen, aber auch zu groß, um sich in dieses Europa als Gleicher unter Gleichen einordnen zu können*. Diese Realität hat geschichtlich zu sehr unterschiedlichen Antworten geführt: von der Machtdiffusion im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation über die Machtkonzentration im kleindeutschen Bismarck-Reich bis hin zum Machtexzess von großdeutscher Hybris und nazistischem Rassewahn. Aus diesen gescheiterten Ordnungskonzepten ergibt sich die Handlungsmaxime, die Thomas Mann in seiner Rede vor Hamburger Studenten 1953 erstmals formuliert hat: das Ziel politischen Handelns von Deutschland aus müsse fortan darin bestehen, statt *eines deutschen Europas ein europäisches Deutschland* anzustreben. Auf dieser Handlungsmaxime

basiert auch die europäische Integration, verstanden als eine Strategie, die *Sicherheit für und Sicherheit (der Nachbarn) vor Deutschland* schafft. Durch die europäische Integration wird die Regionalmacht Deutschland *Europa-verträglich*. Ohne die Beibehaltung und Vertiefung dieser europäischen Integration, ohne ein gutes Verhältnis Deutschlands zu seinen Nachbarn kann und wird deutsche Außenpolitik nicht erfolgreich sein.

2. Zwei Thesen zur deutschen Außenpolitik: Europa und China

These 1: Deutschland benötigt dringend eine Europapolitik, die über die Euro-Krise hinausweist. Zunächst: es gibt ein Leben nach der Euro-Krise, wir haben es bloß noch nicht erreicht! Für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses reichen Wirtschafts- und Finanzpolitik allein nicht aus. Sie können, im Gegenteil, die europäische Integration sogar gefährden, und zwar umso stärker, je mehr Austerität und je weniger nachhaltiges Wachstum die Agenda bestimmen. Deutschland ist deshalb gut beraten, wenn es die soziale Dimension der europäischen Integration wieder stärker berücksichtigt. Deutschlands Außenpolitik sollte außerdem sehr viel engagierter und nachdrücklicher eine *politische Idee* für die Zukunft Europas formulieren: die Idee von der *Europäischen Union als einem eigenständigen Akteur in der multipolaren Welt*. Über das entsprechende politische, wirtschaftliche und kulturelle Potenzial verfügt die Union schon heute. Was fehlt, ist ein entsprechender gemeinschaftlicher Wille: und um diesen ist es nach der Krise noch schlechter bestellt als vor der Krise. Europa bringt viele Erfahrungen, Instrumente und Strategien mit, die einen wirklichen Mehrwert für die entstehende internationale Ordnung darstellen könnten. Wenn aber der politische Wille fehlt, diese Faktoren politisch zu bündeln, sieht sich die Europäische Union schon mittelfristig konfrontiert mit der Gefahr einer weltpolitischen Marginalisierung.

Erforderlich ist deshalb eine Revitalisierung der zwischen Routine und nationalen Gestaltungsansprüchen verharrenden (und teilweise auch von Renationalisierung bedrohten) Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das geht nicht ohne *politische Führung*. Als alleinige Führungsmacht Europas ist Deutschland sichtbar überfordert. Es hat diese Rolle auch nicht angestrebt, sondern ist in sie als Folge der Euro-Krise hineingedrängt worden. Die politischen Folgen der Krise gehen aber weit über den Euro und auch weit über Europa hinaus. Sie gefährden Europas Anspruch, ein relevanter Akteur der Weltpolitik sein zu wollen. Für die politische Führung Europas gibt es keine vernünftige Alternative zur bewährten *Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich*. Es liegt daher im

grundlegenden nationalen Interesse Deutschlands, dass die zwingend notwendigen Reformen in Frankreich zustande kommen und erfolgreich sind. Großbritannien scheidet als europäische Mit-Führungsmacht auf absehbare Zeit aus, und Polen ist in diese Rolle noch nicht hineingewachsen. Nur Berlin und Paris sind in der Lage, die notwendige Führungsaufgabe gemeinsam wahrzunehmen und der europäischen Integration wieder eine Richtung zu geben. Zu dieser Führungsverantwortung gehört, auch die Auffassungen der kleinen und mittleren Staaten in der Union ernst zu nehmen.

These 2: Die neuen Gestaltungsmächte müssen als Partner deutscher Außenpolitik respektiert und beim Wort genommen werden. Der Aufstieg neuer Mächte verändert die internationalen Beziehungen und die internationale Ordnung. Dieser Prozess ist besonders bemerkenswert, weil es sich bei den *aufsteigenden Mächten* um nicht-westliche Staaten handelt; allen anderen voran China, Brasilien und Indien, nachfolgend aber auch schon die Gruppe der *Next Eleven* etwa mit Indonesien, Mexiko oder Südkorea. Aus meiner Sicht handelt es sich hierbei um eine uneingeschränkt positive Entwicklung: Durch die wirtschaftlichen Grundlagen dieses Aufstiegs wurden Hunderte Millionen Menschen aus der Armut geführt und damit die Lebenssituation und Partizipationsmöglichkeiten großer Teile der Bevölkerung in den betreffenden Ländern entscheidend verbessert. Der Aufstieg neuer Mächte macht außerdem das internationale System vielfältiger und demokratischer, indem eine größere Zahl von Akteuren aus verschiedenen Kontinenten und insbesondere aus dem *globalen Süden* mitwirken und mitbestimmen kann. Deshalb war die Bundesregierung gut beraten, in ihrem Anfang 2012 vorgestellten Konzept die *neuen Gestaltungsmächte* als gleichberechtigte Partner deutscher Außenpolitik bei der Gestaltung der internationalen Ordnung bzw. der zentralen weltpolitischen Herausforderungen zu würdigen: *Partner* der Gestaltung, nicht *Konkurrenten* oder *Gegner*. Dieser richtungsweisende strategische Ansatz unserer Außenpolitik sollte konsequent weiterverfolgt werden. In einer zunehmend multipolaren Konstellation muss Deutschland, quantitativ wie qualitativ, über intensive Kooperationsbeziehungen zu *allen* machtpolitischen Zentren verfügen.

Die Volksrepublik China ragt unter den *neuen Mächten* heraus: China ist unter diesen der mit Abstand politisch und ökonomisch wichtigste Staat. Eigentlich geht es im Falle Chinas auch nicht um den Aufstieg einer *neuen*, sondern um die Rückkehr einer *ziemlich alten Macht*. Die Reform- und Öffnungspolitik Deng Xiaopings hat seit 1978 eine Erfolgsgeschichte in Gang gesetzt, die in Geschwindigkeit und Reichweite als historisch präzedenzlos bezeichnet werden

muss. China kehrte in eine Rolle zurück, die das *Reich der Mitte* über große Abschnitte der modernen Menschheitsgeschichte bereits ausfüllen konnte. So stellte, beispielsweise, die chinesische Ökonomie in achtzehn von zwanzig nach-christlichen Jahrhunderten die größte Volkswirtschaft der Welt dar. Die Option für den Begriff der *Rückkehr* soll nicht zuletzt auch die Annahme einschließen, dass über Jahrhunderte tradierte Muster der politischen Kultur die Gestaltung der Außenbeziehungen Chinas heute noch oder wieder mitbestimmen.

Meine Kollegin Yu-ru Lian hat für das Verhältnis zwischen China und Deutschland das Konzept einer *natürlichen Partnerschaftsbeziehung* entwickelt. Obwohl beide Staaten in Bezug auf ihr politisches System, ihre Größe oder ihre Bevölkerungszahl auf den ersten Blick wenig Gemeinsames aufweisen, lohnt ein zweiter Blick, denn tatsächlich gibt es auch wichtige Gemeinsamkeiten zwischen beiden Seiten. Dennoch möchte ich nicht von einer *natürlichen Partnerschaft* sprechen, sehr wohl aber von guten Voraussetzungen für eine *strategische Partnerschaft in der multipolaren Welt*. Was also haben China und Deutschland gemeinsam?

Beide Staaten gehören zu den bedeutendsten Wirtschaftsmächten. Beide sind stark vom Außenhandel abhängig und hoch in die Weltwirtschaft integriert. Seit 2009 ist China *Exportweltmeister*; Deutschland liegt seitdem auf Platz 2. Wachstum und Wohlstandsentwicklung haben für beide Staaten einen hohen innen- wie außenpolitischen Stellenwert. Zwischen China und Deutschland hat sich zudem im letzten Jahrzehnt eine *wirtschaftliche Interdependenz* entwickelt: Deutschlands Wachstum wird entscheidend von der Nachfrage aus China beeinflusst; und für Chinas ökonomischen Fortschritt ist das Engagement deutscher Unternehmen von großer Bedeutung. Christoph Heusgen, außenpolitischer Berater von Bundeskanzlerin Merkel, hat deshalb zu Recht von einer neuen *special relationship* gesprochen, die sich im sino-deutschen Verhältnis entwickelt habe.

China und Deutschland unterstützen das europäische Integrationsprojekt. Beide wollen, dass die Europäische Union auch in der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem handlungsfähigen Akteur wird. Beide wollen den dauerhaften Erfolg der Gemeinschaftswährung *Euro*; auch und gerade in ihrer Funktion als eine der führenden Währungen der Welt. Sie erwarten, dass Europa seine Krise meistern wird. Zur Stabilisierung der hilfsbedürftigen Staaten in der EU hat China wichtige Beiträge geleistet.

Beide Staaten teilen ein gemeinsames Interesse an einer gut funktionierenden internationalen Ordnung und starken Vereinten Nationen. China verfügt über eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, Deutschland strebt nach einem solchen Platz.

Beide sind umgeben von besonders zahlreichen Nachbarstaaten: China (14) von noch mehr als Deutschland (9). Aus wohlverstandenen Eigeninteresse und dem Gebot politischer Klugheit folgend, ergibt sich daraus die Aufgabe, *Nachbarschaften* zu *Partnerschaften* fortzuentwickeln.

Ganz unterschiedlich stellt sich heute die *sicherheitspolitische Lage* in Europa und in Ostasien dar: Während Europa in der EU und über diese hinaus zusammenwächst, gibt es in Ostasien keine umfassende, hinreichend institutionalisierte Kooperationsstruktur des Staatensystems. Zwar ist die wirtschaftliche Verflechtung weit vorangeschritten, aber es fehlt eine entsprechende Entwicklung in der Sicherheitspolitik.

Die meisten Konflikte in Europa sind gelöst oder doch wenigstens eingeeht, während in Ostasien zahlreiche ungelöste Sicherheitsprobleme mit hohem Eskalationspotenzial fortbestehen, zum Beispiel Territorialstreitigkeiten, die Nordkorea-Problematik oder die Frage nach der Zukunft Taiwans.

Außerdem treffen in Ostasien die Interessen Chinas und der USA direkt aufeinander. Während Washington mit der 2011 verkündeten neuen Pazifik-Strategie seinen Status verteidigen will, zielt Beijing darauf ab, die Bedeutung der USA in der Region sukzessive zu verringern.

Die sicherheitspolitische Konstellation in den großen Weltregionen Europa und Ostasien lässt sich also nur unter Einschränkungen miteinander vergleichen. Richtig ist: auch eine Sicherheitskonstellation kann als Folge zielgerichteten Handelns verändert; sie kann verbessert werden. Durch die maßgeblich von der Bundesrepublik Deutschland vorangetriebene Entspannungspolitik wurde *kooperative Sicherheit* in Gesamteuropa möglich: erst zwischen den Blöcken, dann in einem zusammenwachsenden Europa. Wichtige Instrumente aus dem Werkzeugkasten der kooperativen Sicherheit könnten auch in Ostasien unter ganz anderen Prämissen einen Zweck erfüllen. Dazu gehören zum Beispiel:

- Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, z.B. die frühzeitige Ankündigung und zahlenmäßige Begrenzung von Manövern oder eine noch größere allseitige Transparenz in Bezug auf militärische Potenziale;
- Vereinbarte Maßnahmen der quantitativen und qualitativen Rüstungskontrolle im multilateralen Rahmen;
- Feste Strukturen oder Institutionen, die ein Dach der Zusammenarbeit für ganz Ostasien schaffen.

Mit Blick auf die ostasiatische Sicherheit ist Deutschland an einer *Eindämmungspolitik* gegenüber China nicht interessiert. Stattdessen tritt es, als Handels- und Zivilmacht, für den Aufbau von friedensfördernden *Strukturen kooperativer Sicherheit* in dieser Region ein. Eine solche Strategie sollte auch die Europäische Union als Ganzes geschlossen verfolgen. Die deutsch-chinesische strategische Partnerschaft mit ihrer Kooperationsvielfalt auf den unterschiedlichsten Gebieten zeigt, dass eine gute und enge Zusammenarbeit zwischen Staaten unterschiedlicher politischer Ordnung möglich ist. Eine solche Zusammenarbeit erlaubt es im Übrigen auch, Meinungsverschiedenheiten offen zu erörtern und Lösungen zu suchen: vertrauensvoll und mit gegenseitigem Respekt.