

Eine textidentische Fassung dieses Aufsatzes ohne Anmerkungen  
ist erschienen in der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*, 67. Jg. Nr. B37,  
9. September 2013, S. 49-54

## REFLEXIVE SICHERHEITSPOLITIK ALS ANTIHEGEMONIALES REZEPT: DEUTSCHLANDS SICHERHEIT UND SEINE GEWANDELTE STRATEGIE

Gunther Hellmann\*

*Deutschland ist so sicher wie nie zuvor. Auch sein Einfluss in Europa ist beträchtlich gewachsen. Bestimmend kann dieser Einfluss aber nur dann sein, wenn seine Partner Gehör finden und deutsche Macht nicht zu einem Problem ihrer Sicherheit wird.*

In der Diskussion über Deutschlands Rolle in Europa erlebt der *schillernde Begriff der Hegemonie* eine Renaissance.<sup>1</sup> Für die einen hat Deutschlands gar nicht die Wahl, sich einer *de facto bereits gegebenen deutschen Hegemonie zu entziehen*, so *widerwillig oder zögerlich* sich seine außenpolitischen Eliten dieser Rollenzuweisung auch fügen mögen.<sup>2</sup> Für andere „muss“ Deutschland *erst noch „Hegemon werden“*, wenn auch ein

---

\* Dieser Beitrag ist Helga Haftendorn zum 80. Geburtstag gewidmet. Er beruht in Teilen auf einem früheren Papier, das im Zusammenhang des Projekts „Elemente einer außenpolitischen Strategie für Deutschland“ des „German Marshall Fund of the United States“ sowie der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ während eines Forschungsaufenthaltes bei der „Transatlantic Academy“ in Washington, DC erstellt wurde. Kursivsetzungen im Text signalisieren Verweise und Anmerkungen, die in der in APuZ veröffentlichten Fassung nicht enthalten sind. Für Forschungsassistenz danke ich Ted Reinert.

<sup>1</sup> Schillernd ist der Begriff der Hegemonie, weil er im Kontext der internationalen Politik sehr unterschiedlich und in mancherlei Hinsicht sogar widersprüchlich verwendet wird. Vgl. u.a. Ian Clark, *Hegemony in International Society*, Oxford: Oxford University Press 2011, S. 15-33.

<sup>2</sup> In den letzten Jahren haben insbesondere im europäischen Ausland Beschreibungen Deutschlands als „Hegemon“ deutlich zugenommen - zumeist allerdings mit dem Zusatz „widerwillig“ oder „zögernd“; vgl. u.a. *Germany and Europe: The Reluctant Hegemon*, Special Report, *The Economist*, 15 June 2013 sowie (dort auch mit entsprechenden weiterführenden Belegen) Simon Bulmer, William E. Paterson, *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, in: *Journal of European Public Policy* 2013 (online first, DOI: 10.1080/13501763.2013.822824). Im deutschen Kontext wird das Grundthema der Hegemonie ebenfalls willig aufgegriffen vgl. u.a. Marc Brost, Tina Hildebrandt, Matthias Krupa, Petra Pinzler, Kolja Rudzio und Mark Schieritz, *Alle Macht den Deutschen? Hegemon wider Willen – Berlin dominiert Europa und ist damit überfordert*, *Die Zeit*, 27. Oktober 2011 (verfügbar online unter <http://www.zeit.de/2011/44/Europagipfel>, 1. September 2013). Als unabweisbar erscheint eine deutsche Hegemonie u.a. bei Christoph Schönberger (*Hegemon wider*

dem „gütigen Hegemon“ USA nachempfunderer „freundlicher“.<sup>3</sup> Eine dritte Gruppe von Beobachtern assoziiert mit Deutschland das genaue Gegenteil von Hegemonie, „weil es nicht willens oder in der Lage ist, die Opfer zu bringen, die für die Rolle eines Hegemons unerlässlich wären“.<sup>4</sup> Kurzum: so schillernd der Begriff auch ist, so attraktiv erscheint er doch vielen, denn er basiert implizit oder explizit zumeist auf einer Unterscheidung zwischen notwendiger Führung und williger Gefolgschaft, die viele angesichts ihrer Verortung „in der Mitte zwischen der obersten und der untersten Stufe der Machtskala, (...) zwischen der Stufe des bloßen Einflusses und der der Herrschaft“<sup>5</sup> normativ reizvoller, wenn vielleicht auch nicht empirisch triftiger finden als die These einer sinisternen „merkiavellistischen“ Strategie, die den „Aufstieg Deutschlands zur führenden Macht im ‚deutschen Europa‘ betreibt“.<sup>6</sup>

Wo auch immer die theoretischen Anleihen für diesen analytischen Zugriff herkommen mögen – eine der bemerkenswerten Facetten dieser neuen Debatte über die Rolle Deutschlands in Europa und der Welt besteht darin, wie wenig sie mit einem anderen Kernbegriff zwischenstaatlicher Beziehungen in Verbindung steht, der für die „Bonner Republik“ von zentraler Bedeutung war: dem Begriff der Sicherheit.

---

Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, in: Merkur S. 1-8; vgl. dazu auch die kritischen Diskussionsbeiträge von Christian Joerges und Werner Link in Heft 762 (11/2012) sowie die Replik Schönbergers in Heft 764 (1/2103).

<sup>3</sup> Thomas Schmid, Eine neue Vision für Europa, in: Die Welt, 28.6.2012, verfügbar unter [http://www.welt.de/print/die\\_welt/debatte/article107284203/Thomas-Schmid-Eine-neue-Vision-fuer-Europa.html](http://www.welt.de/print/die_welt/debatte/article107284203/Thomas-Schmid-Eine-neue-Vision-fuer-Europa.html) (7.8.2013). Der Begriff des „benevolent hegemon“ („gütiger Hegemon“) ist eine Entlehnung aus dem US-amerikanischen Diskurs, findet auf Deutschland aber erst in den letzten Jahren verbreitetere Anwendung. Bis in das 21. Jahrhundert hinein war im Kontext der Umschreibung der deutschen Rolle eher von einer „Mittelmacht“ als einem Hegemon die Rede. Vgl. u.a. Helga Haftendorn, Der gütige Hegemon und die unsichere Mittelmacht: deutsch-amerikanische Beziehungen im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29–30, 1999, S. 3–11.

<sup>4</sup> Hans Kundnani, Was für ein Hegemon? Berlins Politik führt zu keinem deutschen, sondern einem chaotischen Europa, in: Internationale Politik, Mai/Juni 2012, S. 24. Eine Variation dieser Beschreibung sieht Deutschland vor allem als „überforderten Hegemon“, vgl. Thomas Kleine-Brockhoff und Hanns W. Maull, Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht, in: Internationale Politik, November/Dezember 2011, S. 50–61.

<sup>5</sup> Heinrich Triepel, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart und Berlin: Kohlhammer 1938, S. 41. Triepels Begriff der Hegemonie spielt insbesondere in der deutschen Diskussion eine einflussreichere Rolle (vgl. u.a. die Verweise auf die Merkur-Debatte in Anm. 2).

<sup>6</sup> Ulrich Beck, Merkiavellis Macht. Das Zögern der Kanzlerin bei der Euro-Rettung, in: Der Spiegel, Nr. 41/2012, S. 51–52, hier S. 51; vgl. auch ders., Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin: Suhrkamp 2012 sowie Ulrich Beck und Daniel Cohn-Bendit, Der große Sprung zurück, in: Die Zeit, 25. Oktober 2012, S. 2–3.

Deutschland (und vielleicht auch *EUropa*<sup>7</sup>) scheinen heute ein Hegemonieproblem zu haben, nicht aber ein Sicherheitsproblem. Dies ist kurzfristig, denn wenn man „Sicherheit“ als Abwesenheit von Gefährdung oder, positiv gewendet, als „*Bestand von Werthafem in der Zeit*“<sup>8</sup> begreift, stellt sich mit der Möglichkeit eines Paradigmenwechsels von eher egalitären zwischenstaatlichen Beziehungsmustern innerhalb der EU hin zu Verhältnissen, die durch Führung und Gefolgschaft gekennzeichnet sind, auch die Frage, ob die Güter, Werte und Interessen aller Betroffenen gleichermaßen als gesichert gelten können.

Die Frage so zu stellen scheint vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und gängiger Wahrnehmungsmuster die recht eindeutige Antwort nahelegen, dass Deutschland zu den (wenigen) Sicherheitsgewinnern und viele seiner europäischen Partner zu den Sicherheitsverlierern der machtpolitischen Verschiebungen der beiden letzten Jahrzehnte gehören. Dies wäre aber deshalb vorschnell und allzu vordergründig, weil die Mobilisierung williger Gefolgschaft schwieriger ist als gemeinhin unterstellt. Dies gilt vor dem Hintergrund einer höchst ambivalenten Geschichte zumal für Deutschland. Insofern ist die grundsätzlichere Frage, wie sich Deutschlands Sicherheit und die dieser zugrundeliegenden außen- und sicherheitspolitische Strategie derzeit beschreiben lassen, keineswegs so einfach zu beantworten.

Dies gilt auch deshalb, weil die Begriffe „Sicherheit“ und „Strategie“ ein Bewusstsein dafür voraussetzen, dass jegliche Antworten auf normativ getränkten Wahrnehmungen und Bewertungen politischer Entwicklungen beruhen. Bei allem Bemühen um eine abwägende und distanzierte Auseinandersetzung kann es eine „objektive“ Darstellung nämlich schon deshalb nicht geben, weil sich „Sicherheit“ auf Güter bzw. Bedrohungen bezieht, über die wir *kein Wissen im herkömmlichen Sinne* besitzen (können). Hinzu kommt, dass außenstehende Beobachter nur begrenzten Zugang zu *jenen Wissensbeständen und Planungen* haben, die in den außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsinstanzen vorhanden sind.<sup>9</sup> Dazu zählen u.a.

---

<sup>7</sup> Die Schreibweise „EUropa“ verweist auf die Differenz zwischen der Europäischen Union (EU) und der geographischen Bezeichnung Europa, die mehr einschließt als das EU-Gebiet.

<sup>8</sup> Daniel Frei, Peter Gaupp, Peter, Das Konzept „Sicherheit“ - Theoretische Aspekte, in: Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, Bad-Honeff-Erpel 1978, S.3-16, hier S.5.

<sup>9</sup> Gängige Definitionen von „Wissen“ verbinden den Begriff mit Wahrheitsansprüchen – also dem Anspruch, dass es sich um eine wohlbegründete Form des *gerechtfertigten Glaubens* handeln müsse; vgl. u.a. Dagfinn Follesdal, Lars Walloe, Jon Elster, Rationale Argumentation. Ein Grundkurs in Argumentations- und Wissenschaftstheorie, Berlin/New York: Walter de Gruyter 1988, vor allem 31-44. Gerade weil aber bei Sicherheitsprobleme nicht nur ein hohes Maß an Ungewissheit über die

geheime Informationen und Einschätzungen zu Bedrohungslagen, aber eben auch „Strategie“-Überlegungen – jene *Handlungsprogramme* also, in denen außenpolitische Visionen und Ambitionen vor dem Hintergrund eines spezifischen internationalen Umfeldes und einer gegebenen innerstaatlichen Ressourcenausstattung konkretisiert werden.<sup>10</sup>

Wie sicher Deutschland derzeit ist und durch welche Strategie(n) die politisch Verantwortlichen diese Sicherheit befördern wollen, lässt sich trotz dieser Begrenzungen durchaus aus der („Vogel“-) Perspektive eines distanzierten Beobachters analysieren. Dies soll im Folgenden geschehen. Neben einer *Einschätzung des außen- und sicherheitspolitischen Umfeldes* (bzw. „der Lage“) sollen auch *Handlungsmöglichkeiten* diskutiert werden, die sich aus dieser Lage ergeben.<sup>11</sup>

## *Die Lage*

Die Reichweite einzelstaatlicher Macht, d.h. der Fähigkeit, außenpolitischen Ziele zu verwirklichen, bemisst sich an der Verfügbarkeit über hinreichende materielle und ideelle Ressourcen sowie an der Widerständigkeit bzw. Empfänglichkeit des jeweiligen internationalen Umfeldes für diese Ziele. In diesem Verständnis hat sich *Deutschlands Macht* in den letzten Jahren beträchtlich gesteigert – und damit auch seine Sicherheit

---

Intentionen von Handelnden involviert ist, sondern es sich dabei zumeist auch um (noch) *nicht-aktualisierte Möglichkeiten* handelt, ist unser „Wissen“ von anderer Qualität; vgl. Gunther Hellmann, *Bedrohung und Ungewissheit. Sicherheitsberatung in der Demokratie*, in: *Gegenworte – Hefte für den Disput über Wissen*, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 18. Jg., Herbst 2007, S. 36-38.

<sup>10</sup> In der Diskussion über „grand strategy“ werden zumeist unterschiedliche Begriffe zugrunde gelegt. Meine Diskussion orientiert sich an der Unterscheidung zwischen einem „positionalen“ Strategie-Verständnis und einem „Millieuziel“-Verständnis: „A positional grand strategy is where a great power seeks to counter, undercut, contain, and limit the power and threats of a specific challenger state or group of states: Nazi Germany, Imperial Japan, the Soviet bloc, and perhaps—in the future—Greater China. A milieu grand strategy is where a great power does not target a specific state but seeks to structure its general international environment in ways that are congenial with its long-term security“, vgl. G. John Ikenberry, *An Agenda for Liberal Renewal*, in: Michèle A. Flournoy, Shawn Brimley, Hrsg., *Finding Our Way: Debating American Grand Strategy*, Washington, DC: Center for a New American Security 2008, S. 46.

<sup>11</sup> „Lage“-Beschreibungen sind natürlich immer bereits *Teil* eines sicherheitspolitischen Diskurses, d.h. sie sind bereits imprägniert von bestimmten Wahrnehmungen und Zuschreibungen, was X bedroht oder nicht bedroht. Diese *unweigerliche Politisierung der Analyse* lässt sich nur dadurch entschärfen, dass alternative Lagebeschreibungen explizit reflektiert werden. Dies kann hier aus Platzgründen nur bedingt geleistet werden. Was sich allerdings steuern lässt ist, die Prämissen transparent zu machen und zur Kritik einzuladen.

verbessert.<sup>12</sup> Materielle und ideelle Ressourcen sind (relativ zu anderen Staaten) gewachsen und die Folgebereitschaft gegenüber selbstbewusster vorgetragenen deutschen Zielen ist (gemessen an der Durchsetzung deutscher Präferenzen) zumindest nicht geschrumpft.

Fünf Rahmenbedingungen sind hervorzuheben, die dies mit ermöglicht haben und die auf absehbare Zeit prägend bleiben dürften. Sie werden im Folgenden nach dem Kriterium absteigender räumlicher Reichweite sortiert und diskutiert. Dabei ist jeweils zwischen Rahmenbedingungen zu unterscheiden, die durch politisches Handeln über kurze, mittlere oder längere Sicht stark oder wenig beeinflussbar sind. Die Ausstattung der USA oder Chinas mit materiellen Machtressourcen wie territorialer Größe, ökonomischer Leistungskraft oder militärischer Stärke etwa sind bestenfalls mittel- bis langfristig beeinflussbar und in diesem Sinne als „strukturelle“ Rahmenbedingungen zu fassen. Dem gegenüber stehen Rahmenbedingungen, die (wie etwa „Freund-Feind“-Wahrnehmungen) stärker durch kollektive Wahrnehmungen geprägt sind, die sich auch kurz- bis mittelfristig ändern können.

**1. Polarität, Polarisierung und Interdependenz:** Die erste prägende Bedingung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im globalen Kontext lässt sich als ein *zusammenhängendes Spannungsfeld* klassischer Machtverteilung (Polarität) sowie

---

<sup>12</sup> Der Begriff der „Macht“ ist wie wenige andere zentrale Konzepte in den Sozialwissenschaften grundsätzlich strittig. Deutschlands Macht „lediglich“ an seiner Fähigkeit zu bemessen, seine außenpolitischen Ziele zu verwirklichen, wird vielen „Realisten“ als zu schwach erscheinen, weil die Durchsetzung dieser Ziele nicht zwingend gegen jenes „Widerstreben“ anderer erfolgen muss, das in Max Webers klassischer Machtdefinition einbezogen ist. Die Verfügung über materielle wie ideelle Ressourcen ist natürlich eine wichtige Voraussetzung. Nach den gängigen „possessiven“ Machtindikatoren (also z.B. territoriale Größe, Bevölkerungsstärke, wirtschaftliche Leistungskraft und militärische Stärke) zählt Deutschland mindestens seit der Vereinigung (und recht unstrittig seit dem relativen ökonomischen Aufschwung der letzten Jahre bei gleichzeitigem relativen Niedergang fast aller seiner Nachbarn) zu den mächtigen Staaten EUopas. Hans-Peter Schwarz hat dafür bereits in den 1990er Jahren den Begriff der „Zentralmacht Europas“ geprägt – einer Beschreibung, von der er sich nach der Jahrtausendwende aber zunächst wieder distanzierte (vgl. Hans-Peter Schwarz, Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, Berlin: Propyläen Verlag 2005 sowie ders., Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin: 1994 und Rainer Baumann, Deutschland als Europas Zentralmacht, in: Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS-Verlag 2007, S. 62-72). Von großer Bedeutung ist auch, was im Anschluss an Joseph Nye als „soft power“ bzw. als „ideelle Machtressourcen“ gefasst wird. Die „weiche Macht“ Deutschlands lässt sich zwar nur begrenzt mit jener der USA vergleichen, aber wie nicht zuletzt die seit mehreren Jahren durchgeführte BBC-Umfrage zur Popularität unterschiedlicher Länder zeigt, verfügt auch das moderne Deutschland über eine gewisse Ausstrahlungskraft bzw. Attraktivität; vgl. Views of China and India Slide in Global Poll, While UK's Ratings Climb, S. 19-20, verfügbar unter [http://www.globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2013\\_country\\_ratings/2013\\_country\\_rating\\_poll\\_bbc\\_globescan.pdf](http://www.globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2013_country_ratings/2013_country_rating_poll_bbc_globescan.pdf) (24 August 2013).

gewachsenen Rivalitäts- bzw. Kooperationsgraden zwischen den wichtigsten Machtzentren (Polarisierung) der internationalen Politik einerseits und zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten und damit einhergehenden Verwundbarkeiten von nationalstaatlich verfassten, aber immer weniger von grenzüberschreitenden Veränderungen isolierbaren Gesellschaften andererseits begreifen.<sup>13</sup> Veränderungen der Polarität und der Polarisierung reflektieren insofern „strukturelle“ Veränderungen als von einem „Aufstieg neuer Mächte“ wie China, Indien oder Brasilien zumindest für die letzten beiden Jahrzehnte aufgrund klassischer Indikatoren (ökonomisches Wachstum, globale Verteilung von Militärausgaben etc.) gesprochen werden kann, die sich weit weniger langsam ändern als kollektive Wahrnehmungsmuster. Inwieweit sich daraus jedoch ein in die Zukunft weisender *Trend* extrapolieren lässt, ist weit weniger klar – zumindest was die strukturelle Qualität dieser Machtverschiebungen anbelangt.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> In der politikwissenschaftlichen Literatur werden Polarität, Polarisierung und Verflechtung häufig als Merkmale internationaler Politik gefasst, die unterschiedlichen theoretischen Traditionen angehören. Diese (teilweise ideologisch bedingte) Trennung scheint mir irreführend, weil alle drei Dimensionen auch untereinander interagieren.

<sup>14</sup> Eine nicht zu unterschätzender Aspekt solcher Lageeinschätzungen besteht darin, dass sich die kausalen Prozesse, die jene komplexen Zusammenhänge prägen, nicht unwesentlich aus Wahrnehmungen und Überzeugungen gespeist werden, die die Handelnden der internationalen Politik an sie herantragen. Ob die überwiegende Mehrheit der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger etwa jeweils von der Beständigkeit des Nationalstaates und der Bedeutsamkeit militärischer Machtverteilung in einer multipolaren Welt oder aber von der Unausweichlichkeit neuer Formen staatenübergreifenden Regierens angesichts sich vertiefender wechselseitiger Interdependenzen ausgehen, hat weitreichende Folgen dafür, wie sich „die Lage“ darstellt bzw. verändert und entsprechend auch Rückwirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten einzelner Staaten. Insofern sind unterschiedliche Sensitivitäten von „strukturellen“ bzw. „kognitiven“ (d.h. auf kollektiven Überzeugungen basierenden) Rahmenbedingungen in Rechnung zu stellen, wenn man sich ein Bild dieses Kontextes machen will. Um dies mit Beispielen zu illustrieren: Dass die USA und China als gewichtige nationalstaatliche Akteure im gegenwärtigen internationalen System gelten, wird sich nicht innerhalb weniger Jahre verändern. Dafür gibt es materielle Grundlagen. Insofern hat ihre zentrale Rolle in der internationalen Politik auch jenseits von uni-, bi- oder multipolaren Modellen „strukturelle“ Qualität. Ob aber der eine oder andere Staat in der internationalen Machthierarchie als auf- oder absteigend wahrgenommen wird, ist demgegenüber eine Frage dominanter kollektiver Überzeugungen, die sich bedeutend schneller verändern können. Die Einschätzungen zum (vermeintlichen) Aufstieg Japans in den 1980er Jahren ist ein gutes Beispiel für die Sensitivität solcher Wahrnehmungen im Vergleich zu strukturellen Faktoren. Unvorhersehbare Einbrüche (etwa als Folge gravierender ökonomischer oder politischer Krisen) können daher schnell zu bedeutenden kognitiven Verschiebungen führen. Zu gegenwärtigen Einschätzungen vgl. u.a. „Global Trends 2030: Alternative Worlds“, veröffentlicht durch den „National Intelligence Council“ der US Regierung im Dezember 2012, verfügbar unter <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends> (16 Dezember 2012), bes. S. 51-61. Die Studie sagt voraus, dass „the current, largely Western dominance of global structures (...) will have been transformed by 2030 to be more in line with the changing hierarchy of new economic players“, hier S. 58.

Dasselbe gilt für die weitreichende globale Kooperation unter den Großmächten in den beiden letzten Jahrzehnten. Im Vergleich zur Zeit des „Ost-West-Konflikts“ wies sie einen geringeren Polarisierungsgrad auf. Wie sich dies in Zukunft darstellt, ist ebenfalls weit weniger gewiss. Das Möglichkeitsspektrum reicht hier von klassischen, teilweise auch ideologisch aufgeladenen *Machtkonkurrenzen zwischen den beiden großen Mächten USA und China*<sup>15</sup> über Konstellationen, die „*autoritäre Großmächte*“ einer *losen Koalition von Demokratien gegenüberstellen*,<sup>16</sup> bis hin zu gesellschaftspolitisch stark ausdifferenzierten, weitgehend „eigenen“ Wegen folgenden und von *innenpolitischen Dynamiken getriebenen Entwicklungsprozessen* in den großen Staaten.<sup>17</sup>

Die strukturelle Qualität der zunehmenden wechselseitigen Verwundbarkeiten lässt sich mit den Stichworten der globalen Finanzkrise und der „Eurokrise“ oder aber der Ressourcenknappheit bzw. der Verschiebung von Abhängigkeiten illustrieren.<sup>18</sup> Dass auch hier kollektive Wahrnehmungsmuster eine keineswegs marginale Rolle spielen, lässt sich daran ablesen, wie schnell sich in den letzten Jahren die Einschätzungen möglicher Entwicklungsszenarien der EU verändert haben.

Polarität bzw. Polarisierung einerseits und wechselseitige Abhängigkeit und Verwundbarkeit andererseits bilden insofern ein zusammenhängendes Spannungsfeld

---

<sup>15</sup> Vgl. (auch im Blick auf weitere Verweise) Reinhard Wolf, Auf Kollisionskurs: Warum es zur amerikanisch-chinesischen Konfrontation kommen muss, in: Zeitschrift für Politik, 59. Jg., H. 4 (2012), S. 393-409.

<sup>16</sup> Vgl. Zaki Laïdi, BRICS: Sovereignty, Power and Weakness, in: International Politics 49. Jg., H. 5 (2012), S. 614-632 sowie Ash Jain, Like-Minded and Capable Democracies. A New Framework for Advancing a Liberal World Order, Council on Foreign Relations Working Paper, January 2013, verfügbar unter [http://i.cfr.org/content/publications/attachments/IIGG\\_WorkingPaper12\\_Jain.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/attachments/IIGG_WorkingPaper12_Jain.pdf) (12 Februar 2013).

<sup>17</sup> Vgl. Charles Kupchan, No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn, Oxford: Oxford University 2012.

<sup>18</sup> Die umfangreichen Schiefergasfunde in den USA sind ein Beispiel struktureller Veränderungen. Falls die USA, wie einige Experten meinen, in den kommenden zehn Jahren ihre Abhängigkeiten von Energieimporten tatsächlich drastisch reduzieren können, wird dies (*ceteris paribus*) nicht nur die Politik der USA im Nahen und Mittleren Osten tangieren, sondern auch Einfluss auf Öl- und Gaspreise haben – und dadurch möglicherweise auch die wirtschaftliche und geopolitische Lage Russlands aufgrund der hohen Abhängigkeit von Energieexporten zu relativ hohen Preisen beeinflussen'; vgl. u.a. Paul Stevens, The 'Shale Gas Revolution': Developments and Changes, Chatham House Briefing Paper August 2012, verfügbar unter [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bpo812\\_stevens.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bpo812_stevens.pdf) (23 Januar 2013).

als sie aufgrund ihrer wechselseitigen Beeinflussung nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. In der Summe ergeben sich daraus – vielleicht mit Ausnahme des *Szenarios einer chinesisch-amerikanischen Bipolarität*<sup>19</sup> – Konstellationen, die die außen- und sicherheitspolitisch Handelnden in Deutschland und anderswo insofern mit einem deutlich fluideren Umfeld konfrontieren, als „Freund-Feind-Gewissheiten“ – wie sie aus dem „Kalten Krieg“ bekannt waren – fehlen. Das außenpolitische *Konzept der Bundesregierung über die Beziehungen zu den sogenannten „Gestaltungsmächten“* kann als Ausdruck einer solchen Lageeinschätzung gelesen werden.<sup>20</sup>

**2. Verschärfte globale Ordnungsprobleme:** Wenn man von der Annahme ausgeht, dass sich die machtpolitischen Gewichte und damit auch die Einflussmöglichkeiten der traditionell dominierenden „westlichen“ Staaten zugunsten neuer „aufsteigender“ Mächte verschieben, stellt sich als weitere Rahmenbedingung das globale Ordnungsproblem, dass *bestehende internationale Führungsstrukturen und Koordinierungsmechanismen angepasst* werden müssen.<sup>21</sup> Diese Einschätzung verweist eher auf strukturelle Veränderungen. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass insbesondere der Druck auf EU-Staaten und damit auch Deutschlands beträchtlich wachsen wird, ihre *überproportionale Repräsentation in wichtigen Gremien* des UN-

---

<sup>19</sup> John Mearsheimer, *The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia*, in: *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, 381–396.

<sup>20</sup> Das Anfang 2012 veröffentlichte „Gestaltungsmächte“-Konzept markiert in gewisser Weise auch die erste systematische Anstrengung der Bundesregierung auf die veränderten Rahmenbedingungen mit einer Anpassung der außenpolitischen Strategie zu antworten. Als „Gestaltungsmächte“ gelten dabei jene Staaten, „mit denen Deutschland nicht schon im Rahmen der Europäischen Union (EU), der G-8 oder der Nordatlantischen Allianz (NATO) zusammenarbeitet“ und die sich „durch Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswillen in regionalen und internationalen Zusammenhängen“ auszeichnen, vgl. Auswärtiges Amt, *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin, verfügbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/165762/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf> (14.3.2012). Als Selbstbeschreibung Deutschlands war das Konzept (zumindest vordergründig) allerdings nicht gedacht – auch wenn entsprechende Reaktionen im Auswärtigen Amt wohl nicht ablehnend aufgenommen worden sein dürften (vgl. auch Eberhard Sandschneider, *Deutschland – Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle*, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen B10* (5. März 2012), S. 3-9.

<sup>21</sup> Vgl. Gunther Hellmann, *Liberal Foreign Policy and World Order Renewal*, in: *The Democratic Disconnect. Citizenship and Accountability in the Transatlantic Community*, Collaborative Report (verfasst von Seyla Benhabib, David Cameron, Anna Dolidze, Gábor Halmai, Gunther Hellmann, Kateryna Pishchikova und Richard Youngs), Washington, DC: Transatlantic Academy 2013, S. 101-112, verfügbar unter [http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/TA%2020123report\\_May13\\_complete\\_web.pdf](http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/TA%2020123report_May13_complete_web.pdf) (8 Mai 2013)



Systems zugunsten aufsteigender Mächte zu reduzieren.<sup>22</sup> Dass solche Forderungen quer zu *deutschen Ambitionen (wie etwa einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat)*<sup>23</sup> liegen und mithin gerade von solchen Staaten (wie Indien und Brasilien) kommen, mit denen Deutschland noch vor Jahren gemeinsam einen ständigen Sitz anstrebte, macht die Lage nicht einfacher. Da Deutschland in dieser Frage zudem *bestenfalls auf lauwarmer Unterstützung seiner beiden wichtigsten europäischen Partner Frankreich und Großbritannien* hoffen kann und in den USA sogar mit Widerständen rechnen muss<sup>24</sup>, fällt es als eine gewichtige, vergleichsweise wenig eigeninteressierte Stimme zur Erarbeitung institutioneller Lösungen für grundlegende globale Probleme (*wie in den Zeiten der alten Bonner Republik*) auf absehbare Zeit weitgehend aus.<sup>25</sup>

Im globalen Kontext ist Deutschland zwar nicht in der ersten Reihe der Großmächte einzuordnen, aber zusammen mit seinen westlichen Partnern hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine durchaus einflussreiche und stabilisierende Rolle gespielt. So wie aber die USA neben der Auseinandersetzung mit „aufsteigenden Mächten“ mit gravierenden innenpolitischen Problemen zu kämpfen haben, so wird auch Deutschland auf absehbare Zeit seinen materiellen Ressourcen und politische Aufmerksamkeit auf innenpolitische und innereuropäische Probleme konzentrieren (müssen). Damit dürften sich allerdings die globalen Ordnungsprobleme tendenziell eher verschärfen.

**3. Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen:** Neue Herausforderungen im globalen Rahmen ergeben sich auch durch die im Zuge des Aufstiegs neuer, „nicht-westlicher“ Mächte beobachtbare Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen. Diesem Faktor kommt deshalb strukturelle Bedeutung zu, weil es sich um

---

<sup>22</sup> Vgl. Daniel Drezner, *The New New World Order*, in: *Foreign Affairs* 86. Jg. (March/April 2007), S. 34-46.

<sup>23</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Ulrich Roos, *Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs*, Policy Report Nr. 92, Universität Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Dezember 2006; zu neueren Entwicklungen vgl. *Transcript of the Press Conference by Ambassador Wittig on Germany's Tenure at the Security Council*, 14 December 2012, verfügbar unter [http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/\\_pr/speeches-statements/2012/20121214-wittig-sc.html?archive=2984642](http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/_pr/speeches-statements/2012/20121214-wittig-sc.html?archive=2984642) (18. Dezember 2012).

<sup>24</sup> Vgl. Hellmann/Roos, Anm. 23, S. 17-18.

<sup>25</sup> Vgl. Gunther Hellmann, *Zivile Vergangenheit, normale Zukunft. Bonn und Berlin als Markenzeichen deutscher Außenpolitik*, in: Ulrich Nembach (Hrsg.), *Informationes Theologiae Europae / Internationales ökumenisches Jahrbuch für Theologie* (9. Jahrgang), Frankfurt am Main: Peter Lang 2000, S. 181-189.

vergleichsweise stabile, weil über Jahrzehnte geronnene Ordnungsvorstellungen handelt. Weder die alte Ost-West-Konstellation (mit einer sich „blockfrei“ definierenden Mittelposition zwischen liberalem „Westen“ und sozialistischem „Osten“) noch die weitgehende Dominanz „liberaler“ bzw. „westlicher“ Ordnungsvorstellungen wie nach 1990 dürfte zukünftig prägend sein. Vielmehr werden neben völlig anders gelagerten, weit in distinkte politisch-kulturelle Erfahrungsräume zurückgreifenden Ordnungsvorstellungen (wie etwa im Falle Chinas) auch von aufsteigenden neuen Demokratien favorisierte Alternativen sichtbar, die nicht dem westlichen Kontext entstammen. Dies gilt sowohl für *Indien*<sup>26</sup> wie auch *Brasilien*<sup>27</sup>. Beide unterstreichen mit jeweils eigenen Akzenten die Bedeutung staatlicher Souveränität, definieren Ordnung ihrer geopolitischen Konstellation gemäß stark in regionalen Kategorien und setzen in dem Maße, in dem sie sich zu globalen Problemen äußern, *bemerkenswerte Kontraste gerade gegenüber westlichen Ordnungsvorstellungen*.<sup>28</sup> Diese Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen läuft darauf hinaus, dass die Beschreibungen globaler Sicherheitsrisiken zunehmend divergieren und die *Erarbeitung gemeinsamer Lösungen tendenziell erschwert* wird.<sup>29</sup> Für einen stark in globale Verflechtungssysteme eingebundenen Staat wie Deutschland stellt dies eine bedeutsame sicherheitspolitische Herausforderung dar.

---

<sup>26</sup> Nonalignment 2.0. A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century, by Sunil Khilnani, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta, Prakash Menon, Nandan Nilekani, Srinath Raghavan, Shyam Saran, Siddharth Varadarajan, o.O. 2012, verfügbar unter [http://www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0\\_1.pdf](http://www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0_1.pdf) (23 Januar 2013); Shashi Tharoor, Pax Indica: India and the World of the Twenty-first Century, New Dehli: Penguin India Books 2012; Ashley Tellis, “Can India Revive Nonalignment,” Yale Global Online, 28 August 2012, verfügbar unter <http://www.carnegieendowment.org/2012/08/28/can-india-revive-nonalignment/dpkc> (23 Januar 2013).

<sup>27</sup> Paulo Fagundes Visentini, Brazil’s Contemporary Foreign Policy: An Affirmative Agenda, in: Wilhelm Hofmeister, Susanna Vogt, Hrsg., G20: Perceptions and Perspectives for Global Governance, Konrad Adenauer Stiftung 2011, verfügbar unter [http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20\\_E-Book/chapter\\_4.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_4.pdf) (23 Januar 2013). Sogar im zentralen Dokument zur “nationalen Sicherheit” betont die brasilianische Regierung, dass ein “pacifist trait ... part of the national identity” sei und Einigkeit bestehe, dass Brasilien anstrebe „to grow without reigning upon others“; vgl. National Strategy of Defense – Peace and Security for Brazil, Ministry of Defense, Brasilia 2008, S. 8.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu die konzeptuelle Akzentverschiebung von einer “responsibility to protect” zur “responsibility while protecting” in Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, “Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept”, United Nations, General Assembly A/66/551 – Security Council S/2011/701.

<sup>29</sup> Dies gilt selbst dann, wenn man das herausragende einigende Merkmal der BRICS nicht in einer „coalition of sovereign state defenders“ sieht; vgl. Laidi, Anm. 16.

**4. Priorität EUropas:** Zu den internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist ferner die herausragende Stellung des europäischen Handlungskontextes zu rechnen. Bis vor wenigen Jahren wurde dieser Handlungskontext primär als europäische Plattform wahrgenommen, auf dessen Grundlage deutsche Außenpolitik im globalen Rahmen zu gestalten wäre. Ergänzt wurde diese Prämisse durch die Annahme, dass der europäische Integrationsprozess auf einem soliden Fundament ruht und frühere sicherheitspolitische Risiken, die in innereuropäischen Rivalitäten wurzelten, *verlässlich eingeht* seien.<sup>30</sup> Krieg war undenkbar geworden. Die Bearbeitung innereuropäischer Konflikte näherte sich in der EU immer stärker jenen verfahrensgesteuerten Konfliktlösungsmechanismen an, die man aus den innenpolitischen Kontexten europäischer Demokratien kennt. Dadurch waren auch klassische zwischenstaatliche Rivalitäten gehegt.

Die sogenannte Eurokrise, die sich in den letzten Jahren sukzessive von einer Staatsschulden-, Banken-, und Wirtschaftskrise zu einer institutionellen Integrationskrise ausgeweitet hat, stellt sich heute vor dem Hintergrund dieser Kontrastfolie als die vielleicht wichtigste sicherheitspolitische Herausforderung Deutschlands dar. Denn mit der Möglichkeit der schleichenden Desintegration, wenn nicht sogar des rapiden Zerfalls, scheinen wiederum *Szenarien innereuropäischer Rivalitäten*<sup>31</sup> auf, die die wichtigste Voraussetzung deutscher Sicherheit zu unterminieren drohen. Für Deutschland markiert diese Rahmenbedingung daher auch den bedeutendsten Faktor in der Bestimmung seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Hier stellen sich auch jenseits innereuropäischer Machtkonstellationen, die Deutschland aufgrund eigener Interessen in die *Position einer Zentalmacht* rücken<sup>32</sup>, schon deshalb neuartige Herausforderungen an deutsche Führungsleistungen, weil Berlin in der für nicht-europäische Mächte unübersichtlichen, aufgrund der Gewichts

---

<sup>30</sup> Ein niederländischer Deutschlandexperte umschrieb diese Konstellation mit den Worten, dass nicht zuletzt die „Anomalität (Normalität = Eigeninteressen) der deutschen Politik (...) europäische Normalität“ überhaupt erst „ermöglicht“ hat. Diese Aussage findet sich in „Deutschland in den Augen der Welt. Zentrale Ergebnisse der GIZ-Erhebung 'Außenansicht Deutschland – Rückschlüsse für die internationale Zusammenarbeit“; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn, Mai 2012, S. 15. Einen ähnlichen Gedanken hatte Jürgen Habermas bereits in den 1990er Jahren formuliert. Habermas schrieb damals, dass sich in der alten Bundesrepublik „ein gewisses Gespür für die Dialektik der Normalisierung herausgebildet“ habe, „also dafür, dass nur die Vermeidung eines auftrumpfend-zudeckenden Bewusstseins von 'Normalität' auch in unserem Land halbwegs normale Verhältnisse hat entstehen lassen“; vgl. Jürgen Habermas, 1989 im Schatten von 1945. Zur Normalität einer künftigen Berliner Republik, in: ders., Die Normalität einer Berliner Republik, Kleine politische Schriften VIII, Frankfurt: Suhrkamp 1995, S. 167-188, hier S. 171.

<sup>31</sup> Vgl. u.a. die Debatte im Merkur, Anm. 2.

<sup>32</sup> Vgl. Schwarz und Baumann, Anm. 12.

der EU aber auch unumgehbaren institutionellen Rolle der EU *immer mehr zum Ansprechpartner in EUropäischen Dingen* wird, die oftmals erhofften Lösungen aber alleine nicht bewerkstelligen kann.<sup>33</sup> Die innereuropäische Absorption mit hausgemachten Problemen bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen an deutsche Führungsleistungen innerhalb wie außerhalb der EU erschweren daher auch eine (im nationalen Rahmen organisierte) globale „Gestaltungsmacht“-Rolle Deutschlands in dem Maße, in dem deutsche Führungsansprüche hörbarer artikuliert werden und sich die absehbaren Widerstände formieren.

Diverse Trends könnten durch wechselseitige Verstärkungen zu einer Verschärfung solcher breit definierter sicherheitspolitischer Herausforderungen für Deutschland beitragen. Erstmals in einer gravierenden Krise der EU zeigen nur wenige der diskutierten Lösungswege in Richtung genuin supranationaler institutioneller Reformen – von politischen Mehrheiten in der EU für diese Vorschläge ganz abgesehen. Damit soll nicht Klage geführt, sondern lediglich eine folgenreiche analytische Feststellung getroffen werden: Vom Fiskalpakt über die Bankenunion bis hin zu Ideen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik scheint sich tendenziell eine *Stärkung des nationalstaatlichen Gewichts* innerhalb der institutionellen Balance der EU abzuzeichnen. Dass Deutschland in den gegenwärtigen Reformdebatten zumindest hier und da als einer der wenigen *Befürworter tendenziell eher vergemeinschaftender Lösungen* in Erscheinung tritt, scheint prima facie der alten „Anomalie“ deutscher Selbsteinbindung zu entsprechen.<sup>34</sup> Die teilweise vehementen Widerstände gegen solche Lösungsvorschläge lassen es aber als wenig aussichtsreich erscheinen, dass ein traditioneller Integrationsschub am Ende der gegenwärtigen Krise stehen wird – und zwar nicht so sehr deshalb, weil Deutschland aufgrund *grundlegender*

---

<sup>33</sup> Eine beliebte Strategie anderer Großmächte war es immer schon, wichtige Fragen im Verhältnis zur EU mit ausgewählten, vermeintlich besonders einflussreichen EU-Staaten zu „bilateralisieren“. Sicherheitspolitisch haben die USA dies etwa mit Großbritannien und (in Krisenzeiten) teilweise auch mit Frankreich praktiziert. Seit 1990 profitiert insbesondere Deutschland von einem solchen Interesse in politisch-strategischen und Handelsfragen gegenüber Russland sowie (in jüngerer Zeit verstärkt) China; vgl. etwa Premier Li in Berlin: Merkel zum EU-Handelskrieg mit China: "Davon halten wir nichts", EurActiv.de, 27. Mai 2013, verfügbar unter <http://www.euractiv.de/binnenmarkt-und-wettbewerb/artikel/merkel-zum-handelskrieg-mit-china-davon-halten-wir-nichts-007566> (25. August 2013) sowie Jonathan Stearns, EU Pact on Chinese Solar Panels Marks Beijing-to-Berlin Win, Bloomberg, 30. Juli 2013, verfügbar unter <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-29/eu-pact-on-chinese-solar-panels-marks-beijing-to-berlin-victory.html> (25. August 2013).

<sup>34</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Das neue Selbstbewusstsein deutscher Außenpolitik und die veränderten Standards der Angemessenheit, in: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik (2. erweiterte Auflage), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft 2011, S. 745-746, dort auch mit weiteren Verweisen.

*integrationspolitischer Umorientierungen im innerstaatlichen Diskurs*<sup>35</sup> bestenfalls sanften Druck ausübt, sondern vor allem deshalb, weil Deutschland einer großen, wenn auch sehr heterogenen Koalition von Staaten gegenüber steht, die im Angesichts einer Skylla tiefgreifender Souveränitätseinschnitte in der Finanz- und Haushaltspolitik und einer Charybdis zunehmender deutscher Dominanz in einer tendenziell renationalisierenden EU eher dazu neigt, letzterem Übel den Vorzug zu geben. Dies ist in keinem wichtigen EU-Mitgliedsstaat deutlicher bemerkbar als in Frankreich – dem traditionell wichtigsten und gerade in solchen institutionellen Reformprozessen der EU unumgänglichen Kooperationspartner Deutschlands.<sup>36</sup>

Wenn aber der globale Siegeszug einer Renaissance nationalstaatlicher Souveränität, wie er sich in unterschiedlicher Form bei den meisten „aufsteigenden“ Großmächten zeigt, nun auch in Europa seinen Niederschlag findet, wird die deutsche Vormachtstellung weiter akzentuiert. Damit ist keineswegs gesagt, dass die alte „deutsche Frage“ zwangsläufig (wieder) als neues europäisches Hegemonialproblem aufgeworfen ist. Das Europa der Gegenwart weist nämlich völlig andere Interdependenzen und institutionelle Verschränkungen auf als das Europa der Großmächterivalität des 19. und 20. Jahrhunderts. Allerdings ergibt sich zumindest insofern eine gewisse Parallele zu machtpolitischen Rivalitäten früherer Zeiten als in den Augen wichtiger Partner eine deutsche Vormachtrolle – und sei es auch nur in Fragen der Finanz- und Haushaltspolitik – in dem Sinne als gravierendes Sicherheitsproblem erscheint als ein wahrgenommener „Bestand von Werthafem“ bedroht ist. Ganz offensichtlich geht es hier nicht um klassische Sicherheitsprobleme, die militärisch zu „lösen“ wären. Aber da es sich – genauso offensichtlich – um eine neue Dimension der machtpolitischen Auseinandersetzung handelt und dies vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte, zumal im Zusammenhang mit Deutschland, unweigerlich sicherheitspolitische Implikationen hat, ergibt sich daraus auch eine zentrale Bedingung einer umfassend ansetzenden außen- und sicherheitspolitischen Strategiedebatte Deutschlands.

**5. Gesellschaftliche Präferenzen:** Einfacher durch Elitendiskurse formbar, aber keineswegs lediglich deren Spielball sind schließlich die innergesellschaftlichen Präferenzen als Rahmenbedingungen in Rechnung zu stellen. Auch wenn Wahlen in den seltensten Fällen durch außenpolitische Ereignisse oder sicherheitspolitische Positionierungen entschieden werden, kann eine tragfähige außenpolitische Strategie

---

<sup>35</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Christian Weber und Frank Sauer (Hrsg.), Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er Jahre, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008.

<sup>36</sup> France and Germany: A tandem in trouble, in: The Economist, 4. Mai 2013.

Einstellungen der Bevölkerung nicht ignorieren. Bezogen auf militärische Maßnahmen im engeren Sinne muss erstens von einer umso tiefer sitzenden *Skepsis gegenüber größeren und länger dauernden militärischen Operationen der Bundeswehr* ausgegangen werden, je mehr solche Einsätze in entfernten Gegenden stattfinden sollen und von Experten mit schwer kalkulierbaren Rückzugsszenarien verknüpft werden.<sup>37</sup> Von einer „*Neigung zur Selbstverzweigung*“<sup>38</sup> deutscher Außenpolitik kann aber schon deshalb nicht die Rede sein, weil beträchtliche Teile der deutschen Öffentlichkeit nicht nur Gefallen an einer (mit-) bestimmenden Rolle Deutschlands im internationalen Mächtekoncert finden, sondern in einzelnen Politikbereichen auch ein entscheidendes Mitspracherecht reklamieren. Im Vergleich zu den 1990er Jahren zeigen nämlich Umfragen für die letzten Jahre nicht nur ein *deutlich gewachsenes Selbstbewusstsein*, sondern auch eine *verstärkte Wahrnehmung, anderen Staaten gegenüber Gutes zu tun*.<sup>39</sup> Auch dies ist sicherheitspolitisch nicht folgenlos.

---

<sup>37</sup> Vgl. Daniel Jacobi, Gunther Hellmann, Sebastian Nieke, Deutschlands Verteidigung am Hindukusch. Ein Fall misslingender Sicherheitskommunikation, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4: Suppl. (2011), S. 171-196, hier S. 177-179.

<sup>38</sup> Klaus Dieter Frankenberger, Trennungslinien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Oktober 2012, S. 1.

<sup>39</sup> Zuschreibungen von kollektiven Überzeugungen an soziale Aggregate wie „die deutsche Öffentlichkeit“ sind immer prekär – zumal wenn sie auf Umfragedaten rekurrieren. Häufig liefern solche Daten aber mit die einzige Quelle, um kollektive Überzeugungen zu interpretieren. Im deutschen Kontext finden sich in Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach beispielsweise aufschlussreiche Daten bezüglich der wichtigsten Assoziationen, die gemeinhin mit dem Selbstbewusstsein einer „Berliner Republik“ verbunden werden – Ansehen (1998: 39 Prozent, 2007: 50 Prozent), Größe (37/48), Macht (42/47) und Nationalbewusstsein (41/43). Diese Werte haben seit Ende der 1990er Jahre teils merklich zugenommen (vgl. zum Folgenden: Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Bd. 10., Berlin: de Gruyter 2010, S. 33, 42 und 92). Unmittelbar wird dieses gewachsene Selbstbewusstsein darin ersichtlich, dass von 27 positiven Merkmalen, die „Deutschland“ in einer Umfrage vom Februar 2009 zugeschrieben werden konnten, nur drei schwächer bewertet wurden als 2002. Die Aussage, dass Deutschland „selbstbewusst im Umgang mit anderen Ländern“ agiere, erlangte dabei eine Zustimmung von 59 Prozent (im Vergleich zu 48 Prozent in 2002) und damit mithin den dritthöchsten Zuwachs. Dies deckt sich mit wachsender Zustimmung auf die Frage, ob „man heute Nationalstolz haben“ sollte oder ob das „unwichtig“ sei. Hielten 1993 noch 54 Prozent der Deutschen Nationalstolz für wichtig, so waren es 2006 bereits 73 Prozent. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Stolz und Selbstbewusstsein in zunehmendem Maße einhergehen mit der Wahrnehmung, Gutes für andere zu tun. Dass Deutschland „die europäische Einigung voranbringt“ meinten 2002 wie 2009 62 Prozent der Deutschen. Im selben Zeitraum erhöhte sich sogar die Zahl derjenigen, die denken, dass Deutschland „ausgleichend wirkt“ bzw. „häufig bei internationalen Konflikten vermittelt“ von 59 auf 66 Prozent.

## *Folgerungen für die Strategie Deutschlands*

Bilanziert man alle diese Rahmenbedingungen so kann man von einer prekären, insgesamt aber keineswegs widrigen Lage sprechen. Die Lage ist prekär, weil sich sowohl das globale wie auch das innereuropäische Umfeld durch eine beträchtliche Fluidität auszeichnen. Im globalen Kontext betrifft dies vor allem die Stärke der auf- und absteigenden Mächte und die damit einhergehenden Implikationen für die globale Ordnung, ihre Institutionen und die sich um die Reform dieser Institutionen rankenden, potenziell konkurrierenden Ordnungsvorstellungen. Im europäischen Kontext äußert sich diese Fluidität in den Unwägbarkeiten der gegenwärtigen Krise, den Machtverschiebungen im institutionellen Gefüge der EU und den damit einhergehenden Wahrnehmungen von Machtverschiebungen im zwischenstaatlichen Bereich. Prekär ist die Lage für Deutschland, zweitens, weil sowohl im globalen wie auch innereuropäischen Kontext die Anforderungen an deutsche „Führung“ beträchtlich gewachsen sind, die konkret erwarteten Führungsleistungen aber nicht nur unter den Fordernden divergieren, sondern auch in Deutschland selbst Unklarheit besteht, wie deutsche Führung als Teil einer umfassenden außenpolitischen Strategie zu gestalten ist. Prekär ist die Lage schließlich, weil Deutschland zur Realisierung seiner Ziele sowohl im globalen wie auch im innereuropäischen Rahmen auf die Kooperation bzw. Folgebereitschaft anderer angewiesen bleibt, diese aber (wie der Blick auf Frankreich zeigt) in dem Maße schwieriger als früher zu mobilisieren ist wie sie als Statusminderung gegenüber einem hegemonialen Deutschland wahrgenommen wird.

Prekär ist allerdings nicht mit widrig gleichzusetzen. In einer längeren historischen Perspektive verfügt das heutige Deutschland nämlich über ein *ungekanntes Maß an Sicherheit*.<sup>40</sup> Zudem erscheint die globale Konstellation (insbesondere hinsichtlich der

---

<sup>40</sup> Als Gewährsmann *par excellence* muss diesem Kontext zumeist der polnische Außenminister Radek Sikorski herhalten, der Deutschland als „unentbehrliche Macht in Europa“ beschrieb, vor der Polen sich im traditionellen militärischen Sinne nicht mehr fürchte. Vielmehr schien er geradezu darum zu betteln, dass Deutschland seine Macht doch stärker einsetzen möge; vgl. Poland and the future of the European Union, Rede des polnischen Außenministers, DGAP, Berlin, 28 November 2011, verfügbar unter [https://dgap.org/sites/default/files/event\\_downloads/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu\\_o.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_o.pdf) (2.12.2011). Wenn von Deutschland als „unentbehrlicher Macht“ gesprochen oder ihm von anderen eine „Führungsrolle“ zugewiesen wird, geht es aber oft um das Gegenteil dessen, was im üblichen Sprachgebrauch mit der Durchsetzung „nationaler Interessen“ gemeint ist. Die Appelle von außen richten sich vielmehr darauf, dass Deutschland Führung dadurch zum Ausdruck bringen solle, andere nicht zu „bevormunden“ (vgl. Gideon Rachman, *Anwalt der Globalisierung*. Wenn Deutschland führen will, muss es Werte stärker vertreten, in: *Internationale Politik* 68. Jg., Heft 3 (Mai-Juni 2012), S. 14. Zudem müsse es „Verantwortung“ etwa dergestalt übernehmen, dass es im Kontext der Europäischen Staatsschuldenkrise hilft, „Reformen durchzusetzen“, wie der luxemburgische Außenminister Asselborn in einem Interview formulierte. Allerdings fügte er sogleich hinzu, dass dies

Großmächte) auf absehbare Zeit nicht besonders kriegsträchtig, da alle Großmächte einem zunehmenden „*Primat der Wirtschaftsinteressen*“<sup>41</sup> folgen. Gewiss, die Anwendung militärischer Gewalt ist nach wie vor ein Bestandteil der internationalen Politik. Aber selbst im Falle des derzeit vielleicht bedrohlichsten Konflikts (Iran) sind globale Weiterungen selbst im Falle einer militärischen Zuspitzung eher unwahrscheinlich. Aus keinem dieser Eskalationsszenarien ergibt sich derzeit eine plausible Bedrohungskonstellation, die mit der Lage der Bundesrepublik während des Ost-West-Konflikts vergleichbar wäre. Und selbst wenn der Konflikt eskalieren würde, könnte Deutschland dem nicht nur aufgrund einer gefestigten Machtposition viel eigenständiger begegnen als früher, sondern es wüsste sich auch nach wie vor *eingebettet in einen verlässlichen sicherheitspolitischen Kooperationszusammenhang* mit seinen Europäischen und atlantischen Partnern.<sup>42</sup>

Kurzum, jene Güter und Werte, die im traditionellen militärischen Verständnis für schützenswert und sicherungsfähig erachtet werden, sind heute in einem Maße gesichert wie sie es selten zuvor in der deutschen Geschichte waren. In dem Maße, in dem der Bestand von Werthafem allerdings von europäischen Entwicklungen abhängig ist, sind in den letzten Jahren frühere Gewissheiten über die Stabilität der EU erschüttert worden und ungekannte Bedrohungen schützenswerter Güter in den Horizont des Möglichen gerückt. Vor diesem Hintergrund weisen die erkennbaren Elemente der im Entstehen begriffenen sicherheitspolitischen Neuausrichtung Deutschlands durchaus offensive, auf die Erfüllung bestimmter Führungserwartungen ausgerichteter Merkmale auf, die mit dem *euphemistischen Vokabular einer „Gestaltungsmacht“* eher verdeckt werden.<sup>43</sup> Wo zu Bonner Zeiten die *Bereitschaft zum*

---

„im Rahmen der Methode Jean Monnets, also der Gemeinschaftsmethode“ und nicht im Rahmen einer verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit geschehen müsse (vgl. Almut Möller, Silke Tempel, Interview mit den Außenministern Polens und Luxemburgs, Radosław Sikorski und Jean Asselborn, in: Internationale Politik 68. Jg., Heft 3 (Mai-Juni 2012), S. 10.

<sup>41</sup> Michael Rühle, Primat der Wirtschaftsinteressen. Für NATO und EU brechen schwere Zeiten an, um Sicherheitspolitik zu gestalten, in: Internationale Politik, November-Dezember 2012, S. 94-99.

<sup>42</sup> All dies gilt auch für die Beschreibung weiterer Bedrohungen, die aus der anhaltenden Abhängigkeit Deutschlands vom Zugang zu Rohstoffen oder der Verwundbarkeit seiner Infrastruktur durch neue „cyber“-Bedrohungen resultieren. Die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ von 2011 umschreiben die Bedeutung dieser beiden Bedrohungen im Kontext deutscher Sicherheit recht unspezifisch: „Transport- und Energiesicherheit und damit verbundene Fragen (werden) künftig auch für unsere Sicherheit eine wachsende Rolle spielen“, Verteidigungspolitischen Richtlinien, Berlin, den 18. Mai 2011, S. 4, verfügbar unter [http://www.nato.diplo.de/contentblob/3149360/Daten/1316709/VM\\_deMaiziere\\_180511\\_DLD.pdf](http://www.nato.diplo.de/contentblob/3149360/Daten/1316709/VM_deMaiziere_180511_DLD.pdf) (25. August 2013).

<sup>43</sup> Das außenpolitische Selbstverständnis Deutschlands wird, wie in jedem anderen Land, wesentlich durch die außenpolitische Klasse definiert – jene also, die den außenpolitischen Diskurs prägen bzw. die



*Souveränitätsverzicht* sowohl als Voraussetzung für die Reintegration in die Staatengemeinschaft wie auch als Vehikel zur Erlangung von Mitsprache nicht nur passiv hingenommen, sondern aktiv angestrebt wurde, zeichnete sich die *Berliner Neuaustrichtung schon vor der Eurokrise* zunehmend dadurch aus, dass von den EU-Partnern (gleichsam als Preis für den Verzicht auf die volle Ausschöpfung des deutschen Souveränitätsgewinns in der Folge der Vereinigung) sowohl eine „*Mit-Führungsrolle*“ wie auch die damit einhergehende Folgebereitschaft eingefordert wurde.<sup>44</sup>

Dass das „Mit-“ in heutigen (Selbst-) Beschreibungen zunehmend verzichtbar erscheint, reflektiert die geschärfte „selbstbewusste“ Neupositionierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik recht treffend. Es zeigt auch, wie radikal sich die sicherheitspolitische Lage Deutschlands gewandelt hat. Umso wichtiger wird es zukünftig werden, Sicherheitspolitik nicht nur in dem Sinne *reflexiv* zu betreiben, dass die möglichen nicht-intendierten Folgen eigenen Handelns in Rechnung gestellt werden,<sup>45</sup> sondern auch dahingehend, dass ein sichereres Deutschlands, das in immer neuen Bereichen *bestimmenden Einfluss*<sup>46</sup> erlangt oder reklamiert, für seine Partner zu

---

außenpolitischen Entscheidungen treffen. Müsste man einen einzelnen Begriff wählen, so wäre das Konzept der „Gestaltungsmacht“ wohl dasjenige, auf das sich eine Mehrheit dieser Elite zur Selbstbeschreibung am ehesten verständigen könnte. Dies liegt nicht nur daran, dass der Begriff mittlerweile Eingang in das offizielle außenpolitische Vokabular gefunden hat, auch wenn er bislang offiziell nicht zur Selbstbeschreibung verwendet wird. Wichtiger ist, dass „Gestaltungsmacht“ in Abgrenzung zu jenen beiden Begriffen, die bislang die Debatte über Deutschland als „Macht“ zumindest im Hintergrund bestimmt haben, nämlich den Begriffen der „Großmacht“ und der „Zivilmacht“, gerade wegen seines pleonastischen Charakters den unschlagbaren Vorteil aufweist, den Kerngehalt des Machtbegriffs nicht nur beizubehalten, sondern an positiv konnotierte Verwendungen im alltäglichen Gebrauch anzuschließen ohne die negativen Konnotationen des Großmachtbegriffs („der Stärkere setzt sich durch“) oder des Zivilmachtbegriffs („zahnloser Tiger“) zu übernehmen. Insofern stellt die Begriffsprägung „Gestaltungsmacht“ einen genialen sprachpolitischen Schachzug dar, der sich im politischen Diskurs mittelfristig durchsetzen könnte.

<sup>44</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Fordernder Multilateralismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Februar 2009, S. 7; zur frühen Diskussion um den Begriff der „Mitführungsmacht“ vgl. Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart: DVA 2001, u.a. S. 445.

<sup>45</sup> Vgl. zu diesem Verständnis „reflexiver Sicherheitspolitik“ Lothar Brock, Kollektive Friedenssicherung oder erweiterte Selbstverteidigung? Zu den Orientierungslinien der deutschen Sicherheitspolitik, Beitrag zum Fachgespräch „Weißbuch in der Kontroverse – Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen“ der Bundestagsfraktion der Partei „Die Grünen“, 29. September 2006, verfügbar unter [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/archivintern/weiss\\_nicht\\_so\\_genau/weissbuch\\_sicherheitspolitik\\_veranstaltu.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/archivintern/weiss_nicht_so_genau/weissbuch_sicherheitspolitik_veranstaltu.pdf) S. 3ff (25. August 2013).

<sup>46</sup> Das ist die Kurzformel, auf die die Anhänger Triepels seinen Hegemoniebegriff bringen (vgl. Anm. 2).

einem Problem ihrer Sicherheit werden und dadurch am Ende selbst zu den Sicherheitsverlierern zählen könnte.