

# Zeitenwende Wendezeiten

Sonderausgabe des Munich Security Report zur  
deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Oktober 2020

Oktober 2020

# Zeitenwende | Wendezeiten

Sonderausgabe des Munich Security Report zur  
deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Tobias Bunde  
Laura Hartmann  
Franziska Stärk  
Randolf Carr  
Christoph Erber  
Julia Hammelehle  
Juliane Kabus

Mit Gastbeiträgen von Elbridge Colby, François Heisbourg, Toomas Hendrik Ilves,  
Andrej Kortunov, Shivshankar Menon, David Miliband, Ana Palacio, Kevin Rudd,  
Anne-Marie Slaughter, Nathalie Tocci und Huiyao Wang.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Grußwort	8
Zusammenfassung	11
1 Einleitung: Der Münchner Konsens	17
2 Sicherheitspolitische Lage: Zeitenwende	26
3 Abhängigkeiten: Wunderbar Together, Verwundbar Together	50
4 Investitionen: Mittelmäßige Steigerung	74
5 Öffentliche Meinung: Volksweisheiten	106
6 Entscheidungssystem: Berliner Disharmoniker	144
7 Ausblick: Wendezeiten	166
Nachweise	176
Endnoten	177
Abbildungsverzeichnis	203
Bildquellennachweis	212
Abkürzungsverzeichnis	213
Team	216
Danksagung	217
Impressum	219

# Vorwort



Wolfgang Ischinger

Liebe Leserinnen und Leser,

In den vergangenen Jahren hat die Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) auf ihren Veranstaltungen in allen Ecken der Welt – von München über Madrid bis Minsk, von Tel Aviv bis New York, von Abuja bis Stavanger – die verschiedensten sicherheitspolitischen Themen beleuchtet. Dabei haben wir uns in erster Linie mit internationalen Herausforderungen befasst.

Immer häufiger wurden und werden wir aber mit Fragen nach deutschen Positionen konfrontiert, zum Teil auch mit Ängsten und Unbehagen, ob Berlin beispielsweise bestimmte Bedrohungen ernst genug nehme, fast immer aber mit großen Erwartungen an unser Land. Bei uns zuhause wird hingegen immer noch regelmäßig unterschätzt, für wie wichtig unser Land mittlerweile fast überall auf der Welt erachtet wird. Es wird genau wahrgenommen, was in Berlin gesagt oder getan wird – oder nicht gesagt und nicht getan wird. Das war ein Grund mehr für uns, den Blick einmal nach innen zu richten. Die Frage, wie genau eigentlich unser Land dazu beitragen kann, sicherheitspolitischen Herausforderungen „früher, entschiedener und substanzieller“ zu begegnen, wie es der damalige Bundespräsident Joachim Gauck und der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 forderten, soll uns in Zukunft noch intensiver beschäftigen.

Ein Ergebnis ist diese Spezialausgabe des Munich Security Report (MSR), auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik fokussiert. Dreißig Jahre nach der deutschen Vereinigung und sechs Jahre nach den Reden des „Münchener Konsenses“ wollen wir einen Überblick über die strategische Lage der deutschen Außenpolitik geben.

Der Report spricht von einer außenpolitischen Zeitenwende, die sich aus der Erosion fast aller grundlegenden Gewissheiten der deutschen Außenpolitik ergibt. Daraus ergibt sich ein durchaus massiver Anpassungsbedarf – Wendezeiten müssen die kommenden Jahre werden, wollen wir die Strategien, Prozesse und Instrumente entwickeln, um mit der neuen Dimension sicherheitspolitischer Herausforderungen umgehen zu können. Denn obwohl Deutschland seit 2014 „mehr Verantwortung“ in der einen oder anderen Form übernommen hat, ist die Nachfrage nach deutscher Führung in den letzten Jahren noch viel stärker gewachsen als das Angebot. Der Report beleuchtet die Abhängigkeit unseres Landes von der regelbasierten internationalen Ordnung ebenso wie deutschen Investitionen in der Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik. Er gibt, basierend auf einer eigens für diesen Report durchgeführten repräsentativen Umfrage, einen Überblick über die öffentliche Meinung und diskutiert den Reformbedarf des außenpolitischen Entscheidungsprozesses.

Der Report ist aber auch eine kleine Zeitenwende für die Münchner Sicherheitskonferenz selbst. Wir haben die Monate, in denen aufgrund der Corona-Pandemie keine Veranstaltungen stattfinden konnten, genutzt, um die MSC weiterzuentwickeln. Dazu gehörte neben dem Umzug unseres Münchner Hauptquartiers in das Amerika-Haus, einer internen Reorganisation und der Stärkung unserer Aktivitäten im Think-Tank-Bereich auch die Überarbeitung des Corporate Designs der MSC. Diese MSR-Spezialausgabe ist die erste, die nun in neuem Gewand erscheint. Neben einer verbesserten Lesbarkeit unserer Schriften und Übersichtlichkeit unserer Grafiken haben wir auch unser Logo leicht angepasst, um den Kerngedanken der MSC, Dialog und Debatte, noch stärker zu betonen. Wir sind gespannt auf Ihre Reaktionen!

Wie immer bedanken wir uns bei den vielen Partnern, die in der einen oder anderen Form an diesem Report mitgewirkt haben. Das gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Forschungsinstitutionen und Behörden, die uns Daten und Material zur Verfügung gestellt haben. Zu danken haben wir aber auch den zahlreichen Gesprächspartnern in Bundespräsidialamt, Bundesregierung, Bundestag und Parteien, die sich die Zeit für ausführliche Hintergrundgespräche genommen haben, deren Substanz den Inhalt dieses Reports entscheidend mitgeprägt haben. Wir danken zudem allen internationalen Expertinnen und Experten, die mit ihren Perspektiven den Report bereichert haben, und natürlich auch unseren Sponsoren, die den Ausbau der MSC-Aktivitäten ermöglicht haben.

Schließlich gilt mein Dank dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung für eine großzügige Teilförderung dieses Projekts, ohne die dieser Report nicht in dieser Form hätte realisiert werden können.

Meine Hoffnung ist, dass dieser Text Verständnis und Unterstützung für eine deutsche und europäische Außenpolitik foerdert, die sich den dramatischen weltpolitischen Veränderungen und Herausforderungen erfolgreich stellen kann.

Ihr

Botschafter Wolfgang Ischinger  
Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz

# Grußwort von Bundespräsident a. D. Joachim Gauck



Joachim Gauck

Als ich 2014 – vor mehr als sechs Jahren – die 50. Münchner Sicherheitskonferenz eröffnete, war es mir ein Herzensanliegen, angesichts großer weltpolitischer Herausforderungen dazu zu ermutigen, dass sich Deutschland früher, entschiedener und substanzieller in der Außen- und Sicherheitspolitik engagiert. In vielfacher Hinsicht hat unser Land seitdem mehr Verantwortung übernommen – bei der Bewältigung von Krisen und Notlagen, der Neuausrichtung der NATO oder der Reaktion auf die Corona-Pandemie im Rahmen der Europäischen Union. Richtig ist aber auch, dass unser Engagement in einigen zentralen Bereichen bis heute sowohl hinter den Anforderungen einer veränderten Welt und den Erwartungen unserer Partner zurückbleibt.

Meine Botschaft fällt heute also im Wesentlichen nicht anders aus – allenfalls dringlicher. Denn während sich die deutsche Außenpolitik an die veränderte Lage anpasst, verändert sich die Lage weiter. Angesichts dessen, was dieser Report als außenpolitische Zeitenwende beschreibt, benötigt unser Land Mut und Zuversicht. Außenpolitische Gewissheiten mögen sich auflösen; ausgeliefert sind wir den Zeitläuften jedoch nicht. Wir können, wenn wir wollen, einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Europa zusammenzuhalten und damit unsere Lebensweise, unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung sowie unsere Interessen gegen neue Herausforderungen zu verteidigen. Nicht zuletzt geht es für Deutschland und Europa darum, einen Beitrag zur Verteidigung universeller Werte zu leisten.

Von unserem Land wird – durchaus zurecht – viel erwartet. Das Ausland traut uns zuweilen mehr zu als wir uns selbst. Allein können wir wenig ausrichten und ohne ein starkes deutsches Engagement werden weder die Europäische Union noch die NATO langfristig gedeihen. Die Zukunft der wichtigsten multilateralen Organisationen für Deutschland hängt noch stärker an uns als zuvor.

Die Umfragedaten in diesem Report zeigen, dass Außen- und Sicherheitspolitik keineswegs ein Thema ist, das die Deutschen nicht interessiert: Fast zwei Drittel der Deutschen interessieren sich stark oder sehr stark für Außen- und Sicherheitspolitik. Und sie sehen, dass wir vor großen Herausforderungen stehen: 75 Prozent glauben, dass es in den kommenden Jahren mehr Krisen und Konflikte geben wird. Weltpolitische Fragen sind für die Bürgerinnen und Bürger durchaus „zumutbar“, auch wenn es häufig keine einfachen Antworten gibt. Es wäre kontraproduktiv, wenn wir versuchten, außenpolitische Debatten zu vermeiden. Es ist ja offensichtlich: Der Preis für die vermeintliche gesellschaftliche Ruhe steigt auf diese Art beständig. Wir müssen angesichts der veränderten Sicherheitslage über Fragen der Bündnissolidarität, der Zukunft der europäischen Verteidigung oder auch der nuklearen Abschreckung diskutieren, wenn wir die Bevölkerung davon überzeugen wollen, dass Deutschland einen größeren Beitrag zur Verteidigung des fragiler werdenden Westens leisten kann und muss. Damit sind wir bei Themen, die übrigens schon in den frühen Jahren der Münchner Sicherheitskonferenz eine zentrale Rolle spielten und nun wieder auf die Tagesordnung drängen.

Es ist daher gut, dass Institutionen wie die Münchner Sicherheitskonferenz nicht locker lassen und außen- und sicherheitspolitische Themen immer wieder auf die Agenda setzen. Ich wünsche dem Bericht viele Leserinnen und Leser – und uns allen eine konstruktive Debatte darüber, wie Deutschland seiner Verantwortung in Europa und der Welt gerecht werden kann.



# Zusammenfassung

30 Jahre nach der Deutschen Einheit ist die Bundesrepublik Deutschland mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Europas Sicherheit ist bedroht, Europas Demokratien sind in der Defensive.

## Kontext

Wir befinden uns inmitten einer weltpolitischen Zeitenwende, in der sich außenpolitische Gewissheiten der Bundesrepublik auflösen. Kennzeichnend für das neue Umfeld sind die Schwächung einer über Jahrzehnte aufgebauten internationalen Ordnung, der Aufstieg Chinas und die Rückkehr zu einer Machtpolitik, die sich über internationale Normen hinwegsetzt. Dazu kommen einschneidende Folgen des Klimawandels und ein rapider technologischer Umbruch.

Diese Tendenzen werden verschärft durch eine allmähliche Reorientierung der Vereinigten Staaten, die weiter zurückreicht als 2016. Washingtons relative Machtposition hat nachgegeben. Die USA sind heute weniger in der Lage, Garant der internationalen Ordnung zu sein, und weniger bereit, überproportionale Beiträge zu leisten. Unter Präsident Trump sehen sie den Erhalt der regelbasierten Ordnung und ihrer Institutionen auch nicht länger als Priorität.

Viele dieser Herausforderungen sind nicht neu. Seit Jahren versuchen die europäischen Demokratien, Antworten auf sie zu finden. Bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 artikulierten führende Vertreter der Bundesrepublik das, was später als „Münchner Konsens“ bezeichnet wurde: Deutschland sei bereit, international „mehr Verantwortung“ zu übernehmen und wolle sich „früher, entschiedener und substanzieller“ engagieren.

Sechs Jahre später lässt sich feststellen: Deutschland hat sein außen- und sicherheitspolitisches Engagement in vielen Bereichen verstärkt. Es hat an internationalen Brennpunkten – zum Beispiel im Fall des russisch-ukrainischen Konflikts – eine Führungsrolle übernommen. Es hat seine Ausgaben für Verteidigung seit 2014 um etwa 40 Prozent erhöht. Es beteiligt sich an militärischen Operationen im Rahmen von VN, EU und NATO und ist mit

militärischen Kräften an der Ostflanke des Bündnisses präsent. Es hat 2020 gemeinsam mit Frankreich ein beispielloses Wiederaufbau-Paket vorge-schlagen und die Weichen dafür gestellt, dass die EU gestärkt aus der Corona-Krise hervorgehen kann.

Und doch bleibt das deutsche Engagement nicht nur hinter den Erwar-tungen zurück, die die wichtigsten Partner an Deutschland herantragen. Es entspricht auch nicht den Anforderungen, die sich aus dem strategischen Umfeld ergeben. Deutsche Außenpolitik verändert sich – aber die Welt um uns herum verändert sich schneller.

Seit 2014 hat sich die Erosion der regelbasierten Ordnung weiter beschleu-nigt. Deutschland hatte sich wie kaum ein anderes Land in der maßgeblich von den USA garantierten Ordnung eingerichtet und von dieser profitiert. Entsprechend ist die Bundesrepublik nun disproportional von deren Erosi-onserscheinungen betroffen. Das bisherige „Geschäftsmodell“ Deutschlands ist obsolet – wirtschafts- wie sicherheitspolitisch. Graduelle Anpassungen können keine Abhilfe schaffen.

Deutschland steht absehbar vor einer schicksalhaften Entscheidung: Es kann sich entschlossen für den „europäischen Imperativ“, für eine Stärkung Europas einsetzen, um so deutsche und europäische Interessen wirksam zu verteidigen. Oder Deutschland verzichtet auf die Gestaltung des Wandels, belässt es beim *status quo* und stellt sich darauf ein, dass EU-Europa zu einem „Anhängsel Eurasiens“ mutiert, das von anderen Mächten dominiert wird.

Die hier beschriebenen Gefahren werden von vielen Beobachtern wahr-genommen. Auch in der deutschen Politik wird immer wieder konstatiert, dass wir eine weltpolitische Zeitenwende erleben und Europa sein Schicksal in die eigene Hand nehmen müsse. Was bislang fehlt, ist ein von der politi-schen Klasse getragener Wille zu einer neuen deutschen Außenpolitik, die ein „souveränes Europa“ erst möglich macht. Die Bausteine dafür lassen sich jedoch unschwer identifizieren.

### **Aufgaben**

Die erste Aufgabe besteht in der Stärkung der EU und der Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit. Dafür muss Deutschland von einer Status-quo-Macht zu einer „enabling power“, einer „Möglich-Macher-Macht“ werden. Nur wenn Deutschland sich der Führungsrolle stellt, die ihm als größter Mitgliedstaat der Union zukommt, wird Europa in der Lage sein, souverän zu handeln und

europäische Interessen wirksam zu verteidigen. Selbstverständlich kann Deutschland eine solche Führungsrolle nur in enger Abstimmung mit den EU-Partnern einnehmen – an erster Stelle mit Frankreich.

Eine deutsche Führungsrolle ist Voraussetzung für Europas Handlungsfähigkeit in allen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik. Das gilt für den Umgang mit globalen Gefährdungen wie Erderwärmung, Migration oder Pandemien. Es gilt auch für den Wettbewerb im Bereich der Künstlichen Intelligenz und anderer strategischer Technologien.

Der Erhalt enger Beziehungen zum Kernverbündeten USA und einer amerikanischen Sicherheitsrolle in Europa wird ebenfalls davon abhängen, dass die EU sich stärker und überzeugender einbringt. Berlin sollte sich für eine europäische Engagement-Strategie gegenüber den USA einsetzen, welche die gemeinsamen Interessen herausstellt und über alle verfügbaren Kanäle kommuniziert, nicht nur mit der Regierung in Washington, sondern ebenso mit dem Kongress, mit den Bundesstaaten, mit der Wirtschaft und mit der Zivilgesellschaft der Vereinigten Staaten.

Die Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit der EU ist ebenso Voraussetzung für eine glaubwürdige europäische Politik gegenüber Russland und China. Angesichts des rasanten Aufstiegs und der inneren Verhärtung Chinas sowie der dynamischen Entwicklung im asiatisch-pazifischen Raum bedarf es dringend einer gemeinsamen Asien-Politik der EU.

Russland stellt die europäische Sicherheitsordnung in Frage. Alle Versuche der letzten Jahre, mit Moskau in einen partnerschaftlichen Dialog einzutreten, sind gescheitert. Kanäle für den Dialog müssen offengehalten werden, aber kurzfristig geht es um die Stärkung von Verteidigung und Abschreckung sowie den Aufbau von Resilienz.

Mit Blick auf die Nachbarregionen Europas, insbesondere auf Afrika und den Nahen Osten, gilt es, auf Stabilisierung hinzuwirken und Entwicklungspotentiale zu öffnen.

### **Aufstellung**

Um Europa handlungsfähig zu machen, muss Deutschland zunächst auf nationaler Ebene seine strategischen Interessen definieren und seinen außenpolitischen Apparat inklusive der Entscheidungsprozesse modernisieren.

Das beginnt mit der Weiterentwicklung der „strategischen Kultur“. Notwendig erscheint ein von der Bundesregierung regelmäßig vorzulegendes nationales Strategie-Dokument, wie es bei allen wichtigen Verbündeten und Partnern üblich ist. Ein solches Papier und Zwischenberichte auf jährlicher Basis könnten Gegenstand von Debatten im Bundestag sein und dazu beitragen, in der Öffentlichkeit größeres Bewusstsein für die wichtigsten internationalen Themen zu schaffen. Unabhängig davon sollte der Bundestag – wie von vielen Abgeordneten vorgeschlagen – häufiger über grundsätzliche Fragen der Außenpolitik debattieren.

Der Apparat der Bundesregierung in der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich seit den 1960er Jahren kaum weiterentwickelt, obgleich die Welt um uns herum immer komplexer und Reaktionszeiten immer kürzer geworden sind. Eine Verbesserung unseres Apparats, ob durch die systematischere Nutzung und den Ausbau des Bundessicherheitsrats oder die Schaffung neuer Koordinierungsstrukturen, erscheint notwendig. Eine solche Neuaufstellung wird in einer Koalition immer auch als Machtfrage gesehen werden. Bei genauer Betrachtung wäre sie jedoch keineswegs ein Nullsummenspiel für die beteiligten Ressorts und Koalitionspartner. Der Blick auf unsere wichtigsten Partner und Verbündeten macht deutlich: Starke Ressorts und effektive Koordinierung sind keine Gegensätze.

Außen- und Sicherheitspolitik in Zeiten großer Turbulenz muss durch ausreichende Ressourcen unterlegt sein. Das gilt für Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und Verteidigung gleichermaßen. Im langfristigen Vergleich ist der Anteil der Ausgaben für „Internationales“ im Bundeshaushalt erheblich gesunken und der heutigen Lage nicht mehr angemessen. Durch die Verringerung der amerikanischen Militärpräsenz in Europa – ein Trend, der wohl unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen anhalten wird – wachsen die Anforderungen zusätzlich. Deutschland wird nicht umhinkommen, mehr Ressourcen zu mobilisieren, wenn Europa außenpolitisch – und verteidigungspolitisch – handlungsfähig werden soll.

Handlungsfähigkeit nach außen erfordert Standfestigkeit im Inneren: Die Covid-19-Pandemie hat in dramatischer Weise deutlich gemacht, wie wichtig das Thema Resilienz ist. Gemeinsam mit den Partnern in der EU muss die Bundesregierung prüfen, ob wir zum Beispiel bei der Cyber-Sicherheit ausreichend gewappnet sind.

Gute Außenpolitik und die Mobilisierung entsprechender Ressourcen ist auf die Akzeptanz, besser noch die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Dass diese einen Begriff davon haben, wie schwerwiegend die internationalen Herausforderungen sind, lässt sich an einer neuen, eigens für diesen Report durchgeführten Umfrage deutlich ablesen: 75 Prozent der Befragten gehen davon aus, dass es in den nächsten Jahren mehr Krisen und Konflikte geben wird.

Die Deutschen bleiben, das zeigt unsere Umfrage, weltoffen und multilateral eingestellt. Sie lassen sich durchaus überzeugen, außenpolitisch mehr zu tun, wenn die Politik gute Argumente dafür liefert. Bei der Bewältigung der Corona-Krise hat Deutschland Führung gezeigt und Europa zusammengehalten. Jetzt ist es Zeit, die Weichen für eine deutsche Außenpolitik zu stellen, die dazu beiträgt, Europa in allen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem handlungsfähigen und respektierten Akteur in der Welt zu machen.

Die Zeitenwende erfordert nicht weniger als Wendezeiten in der deutschen Außenpolitik.



Einleitung

# 1 Der Münchner Konsens

Wie hat sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit den Reden des Münchner Konsenses von 2014 entwickelt? Hat Deutschland sich „früher, entschiedener und substanzieller“ eingebracht?

## Der Münchner Konsens

Tobias Bunde

Die Feststellung, dass Deutschland „mehr internationale Verantwortung“ übernehmen muss, gehört spätestens seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 zum Standardrepertoire in außenpolitischen Reden oder Zeitungskommentaren. „Früher, entschiedener und substanzieller“ solle und wolle sich Deutschland international einbringen, kündigten Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier damals gleichlautend an.<sup>1</sup> Gemeinsam mit Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, die dieselbe Botschaft in ihrer Rede mit anderen Worten unterstrich, beschrieben Gauck und Steinmeier das, was im Nachhinein als „Münchner Konsens“ bezeichnet wurde.<sup>2</sup>



„Die Kernfrage lautet doch: Hat Deutschland die neuen Gefahren und die Veränderung im Gefüge der internationalen Ordnung schon angemessen wahrgenommen? Reagiert es seinem Gewicht entsprechend? Ergreift die Bundesrepublik genügend Initiative, um jenes Geflecht aus Normen, Freunden und Allianzen zukunftsfähig zu machen, das uns doch Frieden in Freiheit und Wohlstand in Demokratie gebracht hat?“<sup>24</sup>

Bundespräsident  
Joachim Gauck, Münchner  
Sicherheitskonferenz,  
31. Januar 2014

„Mehr Verantwortung“, das betonten alle Redner, beziehe sich nicht nur auf das Militärische. Aber die Reden in München waren auch eine Reaktion auf die zunehmende Unzufriedenheit von Deutschlands Partnern, die sich die Frage stellten, ob man sich insbesondere in Bezug auf militärische Fragen auf Deutschland verlassen könne. Die Entscheidung der Bundesregierung, sich bei der Abstimmung über die Libyen-Intervention im VN-Sicherheitsrat gemeinsam mit China und Russland zu enthalten, den Alliierten alles Gute zu wünschen und gleichzeitig die eigenen Truppen aus den NATO-Verbänden im Mittelmeer zurückzuziehen, hatte für besondere Irritation gesorgt.<sup>3</sup> Für einige war Deutschland zum Paradebeispiel eines Drückebergers oder Trittbrettfahrers geworden, der von der internationalen Ordnung profitiere, aber nicht bereit dazu sei, sich substanziell für ihren Erhalt zu engagieren.<sup>4</sup> Andere beschrieben Deutschland als „Nein-Nation“, die zwar gerne Rüstungsgüter in die ganze Welt exportiere, aber die eigene Teilnahme an militärischen Interventionen zum Schutz der Schwächsten strikt ablehne.<sup>5</sup>

Für viele war die Libyen-Entscheidung also keine einmalige Ausnahme, sondern ließ eher ein gefährliches Muster erkennen. So hatten Deutschlands Partner generell das Gefühl, die Außen- und Sicherheitspolitik werde der Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht. Obgleich auch andere Bündnispartner ihre Truppen in Afghanistan mit Einsatzrestriktionen versahen, galten die Deutschen als Paradebeispiel für ein Übermaß an „Caveats“, die der Solidarität in der Allianz zuwiderliefen. Schon 2008 hatte der damalige US-Verteidigungsminister Robert Gates auf der Münchner Sicherheitskonferenz davor gewarnt, dass die NATO in Gefahr sei, zu einer Zwei-Klassen-Allianz zu werden, in der einige willens seien zu kämpfen und andere nicht.<sup>6</sup> Kritiker beklagten auch mangelndes Engagement auf der

strategischen Ebene. In der internationalen Diskussion wurde Deutschland bisweilen gar als „verlorene Nation“ der NATO bezeichnet, deren Schwäche das bedeutendste Problem für das Bündnis sei.<sup>7</sup> Andere sahen Deutschland als „strategisches schwarzes Loch“ im Herzen der Allianz, von dem keinerlei Impulse mehr ausgingen.<sup>8</sup>



„Gleichgültigkeit ist für ein Land wie Deutschland keine Option, weder aus sicherheitspolitischer noch aus humanitärer Sicht.“<sup>25</sup>

Verteidigungsministerin  
Ursula von der Leyen,  
Münchener Sicherheitskonferenz,  
31. Januar 2014

Die Debatte wurde aber auch aus der *strategic community* in Deutschland vorangetrieben, die ebenfalls weitgehend der Meinung war, die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik bleibe deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurück. Insbesondere ein gemeinsames Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund, das schon im Titel von „neuer Macht“ und „neuer Verantwortung“ sprach, trieb die Debatte voran.<sup>9</sup> Gefragt seien „mehr Gestaltungswillen, Ideen und Initiativen.“ Bisher habe Deutschland jedoch, so schrieben die Mitglieder der Arbeitsgruppe, „zumindes im Verhältnis zu seiner Wirtschaftskraft, seinem geopolitischen Gewicht und seinem internationalen Ansehen, eher selektiv und zögerlich Gestaltungsangebote gemacht oder Initiativen ergriffen. Noch ist Deutschland eine Gestaltungsmacht im Wartestand.“<sup>10</sup>

Die Reden auf der Münchener Sicherheitskonferenz trafen also einen Nerv. Nachdem Bundespräsident Gauck seine Eröffnungsrede beendet hatte, schien das Publikum im Bayerischen Hof kollektiv aufzuatmen. „Auf diese Rede haben wir zehn Jahre lang gewartet“, bemerkte ein langjähriger US-amerikanischer Diplomat in seiner ersten Reaktion. Aber natürlich stellte sich schnell die Frage, ob die Münchener Rhetorik in die Berliner Politik übersetzt werden würde.<sup>11</sup>

Immer wieder haben Mitglieder der Bundesregierung die Kernelemente des „Münchener Konsenses“ in Reden auf der Münchener Sicherheitskonferenz bekräftigt. Wie gelegentlich bemerkt wurde, nahm Bundeskanzlerin Angela Merkel nie in solch hervorgehobener Weise auf die Reden von 2014 Bezug und vermied eine ähnlich pointierte Festlegung. Aber auch sie hat auf der Münchener Sicherheitskonferenz wiederholt anhand konkreter Initiativen dargelegt, in welcher Form Deutschland mehr Verantwortung übernimmt.<sup>12</sup> Gemeinsam war allen diesen Beiträgen, dass es um „mehr Verantwortung“ im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs gehe, dass sich Deutschland also nicht nur, aber auch militärisch stärker engagieren wolle. Was aber genau unter „mehr Verantwortung“ zu verstehen sei, wurde in den vergangenen Jahren ganz unterschiedlich interpretiert.



„Allerdings darf eine Kultur der Zurückhaltung für Deutschland nicht zu einer Kultur des Heraushaltens werden. Deutschland ist zu groß, um Weltpolitik nur von der Außenlinie zu kommentieren.“<sup>26</sup>

Außenminister  
Frank-Walter Steinmeier,  
Münchener Sicherheitskonferenz, 1. Februar 2014

Für einige war die Vokabel der Verantwortung nichts anderes als der Versuch, die voranschreitende „Militarisierung der deutschen Außenpolitik“ mit einem schöneren Antlitz zu versehen. Im Prinzip gehe es doch nur darum, eine „Normalisierung“ zu betreiben und alte Hemmungen beim Einsatz militärischer Gewalt abzubauen.<sup>13</sup> Insbesondere die weit ausgreifende Rede von Bundespräsident Gauck wurde in der öffentlichen Wahrnehmung auf die wenigen Sätze zum Einsatz militärischer Gewalt reduziert; eine Karikatur von Klaus Stuttmann zur „neuen deutschen Außenpolitik“, mittlerweile in der Sammlung der „Stiftung Haus der Geschichte“, zeigt Steinmeier, von der Leyen und Gauck im Jackett beziehungsweise Blazer, kombiniert mit Flecktarnhosen.<sup>14</sup> Für andere wiederum wurde der Begriff der Verantwortung zum typischen „Geschwurbel“, mit dem man „eine diffuse Wohligkeit inmitten weltpolitischer Turbulenzen“ verbreiten und damit „die unangenehmen Fragen nach schwierigen Abwägungen zwischen konkurrierenden Interessen und der Suche nach den richtigen Instrumenten übertünchen“ könne.<sup>15</sup> Deutschland drücke sich einmal wieder um die wirklich entscheidenden Fragen.

Und so erstaunt es nicht, dass die Bilanz über den „Münchener Konsens“ sechs Jahre nach den Reden sehr gemischt ausfällt. Fragt man in der außenpolitischen Elite danach, ob Deutschland die Ankündigungen des „Münchener Konsenses“ eingelöst habe, erhält man häufig kritische Einschätzungen. Viele gestehen freimütig ein, dass Deutschland hinter den Versprechungen der Bundesregierung und hinter den Erwartungen der Partner zurückgeblieben sei. Manche verweisen darauf, dass die Welt sich seit 2014 rapide verändert habe und dass der „Münchener Konsens“ durch Trends und Ereignisse überholt worden sei. Andere verweisen auf ein deutlich gestiegenes diplomatisches Engagement Deutschlands und die strukturellen deutschen Hindernisse, die weitergehenden Ambitionen entgegenstünden.

Ohne Frage lassen sich viele gute Beispiele dafür finden, dass Deutschland „mehr Verantwortung“ übernommen hat. Im Auswärtigen Amt verweist man auf „eine regelgerechte Führungsoffensive in Europa und der Welt“, welche die Bundesregierung seit 2014 gestartet habe. In der Tat hat Deutschland in vielen Bereichen Initiative gezeigt. So spielte Berlin nach anfänglichem Zögern eine Schlüsselrolle bei der Antwort auf die russische Aggression gegen die Ukraine im Jahr 2014. Deutschland war entscheidend daran beteiligt, dass die Europäische Union weitreichende Sanktionen beschloss und seither wiederholt verlängerte. Mit Frankreich initiierte die Bundesregierung den Normandie-Prozess – in enger Abstimmung mit den USA, die in die zweite Reihe zurücktraten.<sup>16</sup>

Berlin engagierte sich aber auch deutlich stärker als zuvor im Rahmen der NATO: Deutschland entwickelte das Rahmennationenkonzept (Framework Nations Concept) maßgeblich weiter, übernahm Führungsverantwortung für die neue NATO-Speerspitze (VJTF) und – als einziges kontinentaleuropäisches Mitglied – im Rahmen der „verstärkten Vornepräsenz“ (enhanced Forward Presence, eFP) die Führungsrolle in einem der vier multinationalen Bataillone an der NATO-Ostflanke. Außerdem hat sich Deutschland bereit erklärt, das „Joint Support and Enabling Command“ in Ulm aufzubauen – eines von zwei neuen NATO-Kommandos auf operativer Ebene, deren Aufstellung auf dem NATO-Gipfel 2018 beschlossen wurden. Bis 2021 soll es volle Einsatzbereitschaft erreichen.

Auch über Europa hinaus hat sich die Bundesregierung an wichtigen sicherheitspolitischen Initiativen beteiligt oder sie gar initiiert. So gelang es Deutschland im Verbund mit den fünf Ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats, im Format E3+3, Iran zur Unterzeichnung des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zu bewegen, welches Irans Weg zur Atombombe verhindern sollte. Nach dem Ausstieg der USA aus dem JCPOA bemühte sich Deutschland mit Frankreich und Großbritannien um die Bewahrung des Abkommens. Seit den Terroranschlägen in Paris beteiligt sich Deutschland auch an der Koalition gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS). Als IS-Truppen kurz davor waren, die letzten Rückzugsgebiete der Peschmerga zu überrennen, entschloss sich die Bundesregierung dazu, Waffen in ein Krisengebiet zu liefern, um der Minderheit zu ermöglichen, sich gegen den IS zu verteidigen. Seit 2019 versucht die Bundesregierung mit dem „Berliner Prozess“, den Krieg in Libyen einzuhegen. Gemeinsam mit Frankreich initiierte Deutschland die „Allianz für den Multilateralismus“, um der Erosion der liberalen internationalen Ordnung etwas entgegenzusetzen.

Kritiker bemängeln trotz der langen Liste an Aktivitäten und Initiativen, dass Deutschland selbst dann, wenn es dabei sei, nicht so richtig dabei sei. Die Deutschen überließen es lieber anderen, sich die Hände schmutzig zu machen. So beschränkt sich Deutschlands Beteiligung an der Anti-IS-Koalition auf Unterstützungsleistungen und Aufklärungsflüge: „Die Deutschen fotografieren, die anderen bombardieren – das ist eine Sonderrolle, die nicht trägt“, kritisiert der ehemalige Verteidigungsminister Volker Rühle.<sup>17</sup> An den Luftschlägen in Syrien, die nicht nur die USA, sondern auch Frankreich und Großbritannien als Reaktion auf den wiederholten Einsatz von Chemiewaffen durch das Assad-Regime vornahmen, beteiligte sich Deutschland

nicht. In Mali beteiligt sich die Bundeswehr an der militärischen Ausbildung malischer Soldaten, nicht aber an Kampfeinsätzen. Auch die Entscheidung, Waffen an die Peschmerga zu liefern, von vielen als mutige Weiterentwicklung der deutschen Sicherheitspolitik gepriesen, wurde von einigen als Ausdruck des Versuchs verstanden, sich selbst herauszuhalten.<sup>18</sup> Der „Berliner Prozess“, der den Krieg in Libyen einhegen soll, krankt nach Einschätzung von Kritikern daran, dass Deutschland letztlich keine Druckmittel einsetzen wolle, um Frieden zu erzwingen.<sup>19</sup> Und bei der „Allianz für Multilateralismus“ stellt sich die Frage, ob es sich hier um einen substanziellen Beitrag zur Verteidigung der liberalen internationalen Ordnung handele oder eher um den Versuch, pragmatisch über verschiedene Regionen und Kulturen hinweg zusammenzuarbeiten. Das genaue Ziel sei noch nicht ganz erkennbar.<sup>20</sup>



„Ich halte es für notwendig, dass aus dem Münchner Konsens der Worte ein Münchner Konsens des Handelns wird.“

Verteidigungsministerin  
Annegret  
Kramp-Karrenbauer  
Münchner Sicherheitskonferenz, 15. Februar 2020<sup>27</sup>

Dass Deutschland also nach Meinung selbst vieler aktiver Politikerinnen und Politiker hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibt, wäre schon unter normalen Umständen problematisch. Es ist dramatisch, weil sich die Welt seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 radikal verändert hat und sich die Erosionserscheinungen der internationalen Ordnung, die man bereits damals diagnostizierte, beschleunigt und intensiviert haben. Annexion der Krim, Krieg in der Ukraine, Ausbreitung des IS im Irak und Syrien, Terroranschläge in Europa, Flüchtlingskrise, Brexit-Referendum, Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, Auseinandersetzungen über das nordkoreanische Raketenprogramm, Krise der Rüstungskontrolle vom Iran-Deal über den INF-Vertrag bis zu New Start, Corona-Pandemie – die Liste mit Stichworten, die allesamt für weltpolitische Erschütterungen stehen, ließe sich noch verlängern.

Die Folge ist, dass die Nachfrage nach deutschem Engagement in der Außen- und Sicherheitspolitik seit 2014 weit schneller gestiegen ist als das Angebot. Und so fällt Deutschland, obwohl es mehr tut, noch weiter hinter das zurück, was eigentlich nötig wäre.<sup>21</sup>

### Überblick über die Kapitel des Reports

Die folgenden Kapitel widmen sich verschiedenen Aspekten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. [Kapitel 2](#) beschreibt die massiven Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage, in der sich die Bundesrepublik Deutschland befindet. Das Kapitel stellt die These auf, dass wir gegenwärtig eine außenpolitische Zeitenwende erleben, in der alle wesentlichen Gewissheiten deutscher Außenpolitik in Frage gestellt werden. Da sich Deutschland wie kaum ein anderes Land politisch, militärisch, wirtschaftlich, aber auch intellek-

tuell in der Ordnung der Nach-Nachkriegszeit, der „post-Cold War world“, eingerichtet hat, fordert der gegenwärtige weltpolitische Wandel Berlin besonders stark heraus. Abschließend argumentieren wir, dass die Covid-19-Pandemie als Beschleuniger bestehender Trends verstanden werden kann. Für Deutschland stellt sich damit umso mehr die Frage, ob die unternommenen Anpassungen mit den Veränderungen in der Welt Schritt halten können.

Es ist keine Übertreibung, dass die deutsche Außenpolitik „untrennbar mit der Erfolgsgeschichte der liberalen Weltordnung verbunden“<sup>22</sup> ist, die sich gegenwärtig nach allgemeiner Auffassung in der Krise befindet. So überdurchschnittlich die Bundesrepublik von dieser Ordnung profitiert hat, so überdurchschnittlich gefährdet ist sie von ihrer Erosion. [Kapitel 3](#) zeigt daher anhand verschiedener Beispiele auf, welche Abhängigkeiten für die deutsche Wirtschaft und die deutsche Politik bestehen. So ist der Handelsstaat Deutschland besonders stark von der Beeinträchtigung der offenen Weltwirtschaft angesichts des sich zuspitzenden Großmächte Wettbewerbs betroffen, während die Zivilmacht Deutschland kaum auf eine Abkehr der Vereinigten Staaten von ihrer traditionellen Rolle als „wohlwollendem Hegemon“ und die weitergehende Erosion von Bündnissen und Rüstungskontrollverträgen vorbereitet ist. In der Summe ergeben sich Herausforderungen, die das bisherige „weltpolitische Geschäftsmodell“ der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellen.

Anschließend wird in [Kapitel 4](#) diskutiert, welche Maßnahmen die deutsche Politik im Nachgang zum „Münchener Konsens“ in Form von Investitionen in den Bereichen der Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik ergriffen hat. Das Kapitel würdigt die Anstrengungen, die in den vergangenen Jahren unternommen worden sind, hebt aber ebenfalls hervor, an welchen Stellen Deutschland seinen Verpflichtungen hinterherhinkt. Wir schlussfolgern, dass Deutschland sein Engagement graduell verstärkt hat, ohne aber seinen gewohnten „modus operandi“ anzupassen. Ob wir damit den Herausforderungen gerecht werden können, die mit der bereits erwähnten Zeitenwende einhergehen, muss bezweifelt werden. Das Kapitel erneuert die Forderungen nach einer umfassenden Erhöhung der Ausgaben für Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik im Sinne eines „Drei-Prozent-Ziels“, welches das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ widerspiegelt.

Oft wird behauptet, ein stärkeres internationale Engagement, insbesondere solches, das den Einsatz militärischer Mittel umfasst, sei der deutschen Bevölkerung nicht zu vermitteln. Die Deutschen seien ein pazifistisches

Volk, das am liebsten nichts von den Problemen der Welt wissen wolle – im starken Kontrast zu der ausgeprägten Vernetzung des Landes. In [Kapitel 5](#) erläutern wir, Bezug nehmend auf die Forschung zur öffentlichen Meinung und den Ergebnissen einer eigens für diesen Report durchgeführten Umfrage, dass sich die öffentliche Meinung in den letzten Jahren weiterentwickelt hat. So ist die Zustimmung zu größerem deutschem Engagement bei der Lösung von internationalen Krisen ebenso gestiegen wie die Zustimmung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Gleichzeitig bleiben die Deutschen zurückhaltend, was den Einsatz militärischer Mittel angeht, auch wenn sie sich von einzelnen Missionen oder Aufgaben überzeugen lassen. Die Befragten plädieren mehrheitlich für weniger Zurückhaltung gegenüber den Großmächten und wünschen sich ein geschlossenes Handeln der Europäischen Union. Gleichzeitig sind sie skeptisch, dass es dazu kommen wird.

Das folgende [Kapitel 6](#) widmet sich dem außenpolitischen Entscheidungsprozess. Trotz kleinerer Anpassungen operiert die Bundesrepublik im Wesentlichen noch heute mit den Ministerialstrukturen und Entscheidungsprozessen der alten Bonner Republik. Dabei haben sich, wie das Kapitel zeigt, nicht nur die Gewichte zwischen den einzelnen Ministerien und zwischen den Ressorts und dem Bundeskanzleramt verschoben. Es sind heute auch viel mehr Ressorts an der Formulierung von Außenpolitik beteiligt, da immer mehr Politikbereiche internationalisiert worden sind. Immer wieder kommt es dazu, dass die deutsche Außenpolitik nicht mit einer Stimme spricht. Auch wenn Abstimmungsschwierigkeiten im deutschen System wegen konkurrierender Prinzipien (wie der Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin, dem Ressort- und dem Koalitionsprinzip) nie zu vermeiden sein werden und dieses Problem auch in anderen Ländern nicht unbekannt ist, muss über weitergehende Reformen nachgedacht werden. Unter dem Stichwort „Nationaler Sicherheitsrat“ ist das Thema in den vergangenen Jahren kontrovers diskutiert worden. Wir beleuchten anhand von Beispielen aus dem Ausland, wie eine bessere Koordinierung erreicht werden könnte.

Das [Kapitel 7](#) fasst die wesentlichen Schlussfolgerungen des Reports zusammen und skizziert die Rolle einer „enabling power“, einer „Möglich-Macher-Macht“<sup>23</sup> für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.



Zeitenwende

## 2 Sicherheitspolitische Lage

Wie steht es um die internationale Ordnung im Jahr 2020? Mit welchen grundsätzlichen Veränderungen ist die Bundesrepublik konfrontiert? Und welche Rolle spielt dabei die Corona-Pandemie?

## Sicherheitspolitische Lage

Tobias Bunde

Der Westfälische Frieden 1648, die Französische Revolution 1789, der Beginn des Ersten Weltkriegs 1914, das Ende des Zweiten 1945 oder der Fall der Berliner Mauer 1989 – mit all diesen Jahreszahlen sind bestimmte Annahmen über welthistorische Weichenstellungen verbunden, an denen eine alte Epoche zu Ende ging und eine neue begann.<sup>28</sup> Bisweilen war die weltpolitische Bedeutung eines solchen Ereignisses als Kulminationspunkt wichtiger Veränderungen schon den Zeitgenossen unmittelbar ersichtlich. In anderen Fällen war die Festlegung auf ein bestimmtes Jahr vor allem eine Konstruktion späterer Generationen.<sup>29</sup>

Wird einmal der Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 von der Geschichtswissenschaft als ein solches „benchmark date“ identifiziert werden, welches das Ende der wirtschaftlichen Überlegenheit des Westens einläutete? Wird die Annexion der Krim durch Russland 2014 als Beginn einer neuen Ära der Großmachtkonfrontation verstanden werden? Wird man im Rückblick das Jahr 2016 mit dem Brexit-Referendum und der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten als Kennziffer westlichen Niedergangs begreifen? Oder wird die Covid-19-Pandemie 2020 als Startschuss für eine Neuinterpretation der Rolle der Volksrepublik China als autoritär-kapitalistische Supermacht gelten, die dem 21. Jahrhundert seinen Stempel aufdrücken und den „friedlichen Aufstieg“ endgültig hinter sich lassen will?

Dass wir heute in einer Zeit des Umbruchs leben, die die liberale internationale Ordnung und insbesondere den Westen in seinen Grundfesten erschüttert, ist jedenfalls nicht zu bestreiten.<sup>30</sup> Es geht ein Vierteljahrhundert des weltpolitischen Ausnahmezustands zu Ende, der für die Deutschen mit dem Fall der Mauer und der Deutschen Einheit nicht besser hätte beginnen können. Deutschland war auf einmal auf der richtigen Seite der Geschichte, fest im Westen verankert, „umzingelt von Freunden“, wie es der damalige Verteidigungsminister Volker Rühle formulierte, von denen die meisten auch bald Mitglieder von NATO und EU wurden. Die „Friedensdividende“ wurde ausbezahlt, Territorialverteidigung oder nukleare Abschreckung waren in der allgemeinen Wahrnehmung Konzepte, die man noch aus dem Kalten Krieg mitschleppte, deren Bedeutung aber rapide abgenommen hatte. Für Deutschland war es eine Zeit, in der es keine wirklich schweren außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen zu treffen gab.<sup>31</sup> Problematisch war allenfalls, dass diese außergewöhnlich glückliche Konstellation



„Wir feiern in diesem Jahr dreißig Jahre Wiedervereinigung. Ein unerhörtes und unerwartetes Glück damals, noch dazu verbunden mit der Wiedervereinigung des durch den Eisernen Vorhang getrennten Europas. ‚Felix Germania‘ – im Einklang mit der Welt, umgeben von Freunden, gesichert in der globalen *Pax Americana*, so war das. Und es ist dieser Rahmen, der vor unseren Augen zu zerfallen droht. Noch ist offen, was an seine Stelle treten wird. Aber klar ist, dass die Hoffnung, andere werden es für uns schon irgendwie lösen, dass sich diese Hoffnung für die Deutschen jedenfalls nicht erfüllen wird.“<sup>107</sup>

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, Münchner Sicherheitskonferenz, 14. Februar 2020

bald als neuer Normalzustand wahrgenommen wurde. Heute dämmert es den meisten, dass wir wieder rauerer Zeiten entgegensehen.

Frankreichs Präsident Emmanuel Macron warnte 2018 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, dass man die gegenwärtige Phase nicht als ein kleines Zwischenspiel der Geschichte begreifen dürfe, nach dem man wieder zur Normalität zurückkehre. Es handle sich um eine Krise der gegenwärtigen Ordnung, die so fundamental sei, dass die Ordnung danach nicht mehr wie vorher funktionieren werde.<sup>32</sup> Auch Außenminister Heiko Maas spricht davon, dass die „Weltordnung, die wir gekannt, an die wir uns gewöhnt und der wir es uns manchmal auch bequem gemacht haben“, nicht mehr besteht.<sup>33</sup> Unklar ist jedoch, wie genau die künftige Ordnung aussehen wird, welche Interessen, Ideen und Institutionen sie in welcher Konstellation maßgeblich prägen werden.<sup>34</sup>

Für das politische Spitzenpersonal sind es ohne Frage Zeiten großer politischer Unsicherheit. Die Welt sei „aus den Fugen“ geraten, stellte Außenminister Steinmeier 2016 angesichts einer Vielzahl von Krisen fest. Er halte dies für keine „zufällige Häufung“, sondern glaube, „dass dahinter gewaltige tektonische Verschiebungen in unserer kleinen Welt stehen.“<sup>35</sup> Im vertraulichen Gespräch lassen nicht wenige Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker ihren Sorgen freien Lauf. Man bewege sich gegenwärtig bei vielen Fragen auf ganz dünnem Eis, sagen so manche, von denen man eigentlich denkt, sie hätten schon alles erlebt. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in den vergangenen Jahren in Reden und Interviews immer häufiger Bezug auf die Geschichte, ihre Lehren und die Gefahr zerfallender Ordnung genommen.<sup>36</sup>

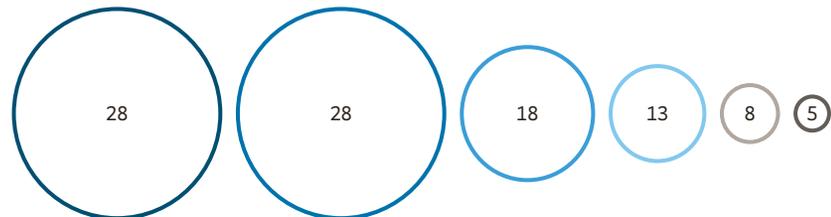
Die Bevölkerung scheint diese Veränderungen ebenfalls wahrzunehmen. Zwar sind die im August 2020 für diesen Report befragten Bürgerinnen und Bürger mehrheitlich (56 Prozent) der Meinung, dass die Sicherheitslage im Jahr 2020 besser ist als zur Zeit des Kalten Krieges. Allerdings bewerten 18 Prozent die gegenwärtige Lage ähnlich wie die damalige, 21 Prozent sogar schlechter. Interessanterweise beurteilen vor allem die unter 30-Jährigen (75 Prozent) die heutige Sicherheitslage als besser, während diese Sichtweise bei den über 60-Jährigen, die den Kalten Krieg selbst erlebt haben, geringer ausgeprägt ist (50 Prozent). Deutlich verhaltener zeigen sich die Deutschen bei der Einschätzung der aktuellen Sicherheitslage im Vergleich zur Periode zwischen 1990 und 2001. 34 Prozent der Befragten stufen die heutige Sicherheitslage schlechter ein, nur 30 Prozent als besser.

Abbildung 2.1

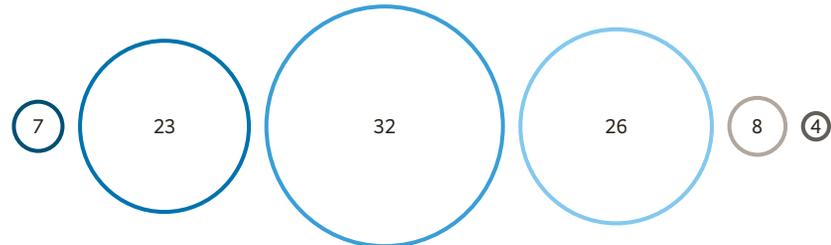
### Meinungen der Bundesbürger zur Sicherheitslage Deutschlands, 2020, Prozent

- ... viel besser   
 ● ... etwas besser   
 ● ... ähnlich   
 ● ... etwas schlechter  
● ... viel schlechter   
 ● Weiß nicht

Die Sicherheitslage Deutschlands heute ist im Vergleich zur Zeit zwischen 1949 und 1990 ...



Die Sicherheitslage Deutschlands heute ist im Vergleich zur Zeit zwischen 1990 und 2001 ...

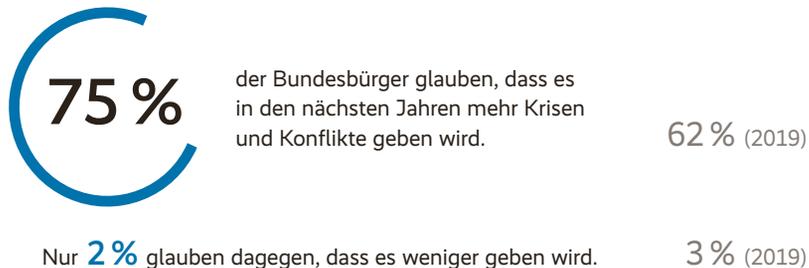


Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Für die Zukunft sehen die Deutschen keine Verbesserung voraus – im Gegenteil: 75 Prozent glauben, dass es in den kommenden Jahren mehr Krisen und Konflikte geben wird. Nur 2 Prozent glauben, dass es weniger werden. Dies lässt sich als Hinweis darauf deuten, dass die Deutschen ganz überwiegend davon ausgehen, dass die Weltordnung immer weniger in der Lage ist, „Ordnung“ zu schaffen. Im Vergleich zum vergangenen Jahr zeigen sich die Befragten sogar noch deutlich pessimistischer.

## Abbildung 2.2

## Meinungen der Bundesbürger zu Krisen und Konflikten auf der Welt, 2020, Prozent



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz (2020); Forschungsgruppe Wahlen im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (2019). Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

### Die fortschreitende Erosion deutscher außenpolitischer Gewissheiten

Für Deutschland ist die fortschreitende Erosion der liberalen internationalen Ordnung eine besonders weitreichende Herausforderung, weil sich wohl kaum ein anderes Land so gut in dieser maßgeblich von den Vereinigten Staaten garantierten Ordnung eingerichtet hatte – politisch, militärisch, wirtschaftlich, aber eben auch intellektuell.

Die gleichzeitige Auflösung außenpolitischer Gewissheiten der Bundesrepublik bedeutet nichts weniger als eine weltpolitische Zeitenwende, auf die Deutschland Antworten finden muss.<sup>37</sup> Zum Teil sind diese Glaubenssätze jedoch so tief in der deutschen Vorstellungswelt verankert, dass sie auch trotz gegenläufiger Entwicklungen nicht oder nur allmählich überprüft werden. Das ist aber der erste Schritt auf dem Weg zu einer angemessenen Strategie für die neue Zeit.

**Außenpolitische Gewissheit: Die Vereinigten Staaten bleiben auf Dauer eine „europäische Macht“ und agieren als „wohlwollender Hegemon“**

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland stellte die enge Bindung an die Vereinigten Staaten die fundamentale Lebensversicherung dar, auf der die Sicherheit des Landes beruhte. Die Sicherheitsgarantie durch die USA war eine notwendige Bedingung für die Akzeptanz der Bundesrepublik in der westlichen Staatengemeinschaft und die europäische Integration.

Auch die Entspannungspolitik gegenüber dem Ostblock wäre ohne die Westbindung nicht möglich gewesen – ebenso wenig wie die deutsche Vereinigung im Jahr 1990.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs ging man in der deutschen Elite davon aus, dass die Vereinigten Staaten auf Dauer eine „europäische Macht“ bleiben würden.<sup>38</sup> Aber die USA erwarteten angesichts einer veränderten Welt eine Anpassung der transatlantischen Lastenteilung – eine Erwartung, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 immer deutlicher vorgebracht wurde. Präsident Barack Obama sprach zu Beginn seiner ersten Amtszeit davon, dass er Amerikas erster „pazifischer Präsident“ sei, seine Außenministerin Hillary Clinton kündigte die Hinwendung der USA nach Asien an und sein Verteidigungsminister Robert Gates warnte davor, dass zukünftige Generationen von Amerikanern nicht mehr gewillt sein würden, überproportionale Lasten zu tragen.<sup>39</sup> So wirklich ernst nahm dies in Deutschland kaum jemand. Eine strategische Debatte darüber, was eine – auch nur begrenzte – Abkehr der USA von Europa für die deutsche Sicherheit bedeuten würde, fand nicht statt.<sup>40</sup>



„Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei [...]. Deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen.“

Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bierzeltrede in München-Trudering, 28. Mai 2017<sup>108</sup>

Dass der Ausgang der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen immense Auswirkungen auf die Ausgestaltung der weltpolitischen Rolle der USA haben wird, liegt auf der Hand. Ob man vom definitiven „Ende des amerikanischen Zeitalters“<sup>41</sup> sprechen muss oder sich die USA wieder als Führungsmacht eines erneuerten Westens etablieren, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Unter Präsident Donald Trump haben sich die USA jedenfalls von ihrer traditionellen Rolle als „wohlwollender Hegemon“ verabschiedet.<sup>42</sup> Weder sehen sich die USA unter Trump als „Weltpolizist“, der sich bei der Lösung großer internationaler Konflikte in der Pflicht sieht, noch betrachten sie das Netz an internationalen Organisationen in seiner heutigen Form, das vor allem von den Vereinigten Staaten selbst geknüpft wurde, als besonders schützenswert.<sup>43</sup> Aber selbst mit einer neuen Führung in den USA werden sich Europa und vor allem Deutschland auf eine andere Art der Beziehungen einstellen müssen, die von höheren Erwartungen der USA an ihre europäischen Partner geprägt sein wird.<sup>44</sup> Denn, wie Verteidigungsministerin Annette Kramp-Karrenbauer feststellt, in den USA schwinden „der Wille und die Kraft, überproportionale Beiträge zu liefern.“<sup>45</sup>

Bislang ist die Veränderung dieser Grundkonstante deutscher Außenpolitik nur als abstrakte Feststellung in außenpolitischen Grundsatzreden angekommen. Bundeskanzlerin Merkel sorgte 2017 mit einem Wahlkampf-

auftritt im bayerischen Trudering für weltweite Aufmerksamkeit, als sie wenige Tage nach dem G7-Gipfel nüchtern feststellte, dass man sich nicht mehr blind auf die Vereinigten Staaten von Amerika verlassen könne, sondern mehr eigenverantwortliches Handeln der Europäer erforderlich sei.<sup>46</sup>

Auch andere Mitglieder der Bundesregierung haben sich in den letzten Jahren immer wieder ähnlich geäußert. So hielt Außenminister Heiko Maas in einem Interview mit dem Tagesspiegel fest: „Wir werden uns in Europa insgesamt mehr Gedanken über unsere Sicherheit machen müssen. Wir müssen mehr Verantwortung übernehmen. Es war ein sträflicher Fehler, diese Debatte zu lange nicht zu führen.“<sup>47</sup> Doch bis heute bleibt es in der deutschen Debatte weitgehend bei diesen Feststellungen. Wie genau die Bundesregierung und die Parteien mit dem sich abzeichnenden Szenario eines reduzierten US-Engagements umgehen wollen, bleibt im Unklaren.<sup>48</sup> Das ist zu wenig angesichts der Tatsache, dass Deutschland heute vor sicherheitspolitischen Herausforderungen steht, die es in dieser Dimension seit den 1950er Jahren nicht mehr gegeben hat.<sup>49</sup>

**Außenpolitische Gewissheit: Die europäische Integration entwickelt sich in Richtung einer „immer engeren Union“, die auf einer gemeinsamen Wertebasis beruht.**

Lange Zeit schien die Entwicklung der Europäischen Union nur eine Richtung zu kennen – hin zu einer „immer engeren Union“, wie es in den Europäischen Verträgen heißt, in der liberale-demokratische Staaten immer vertrauter zusammenarbeiteten und Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagerten. Deutschland unterstützte sowohl die Vertiefung als auch die Erweiterung der Union und gab sich der Illusion hin, es sei keine Abwägung zwischen beiden zu treffen. Spätestens mit dem Brexit-Referendum wurde klar, dass die europäische Integration durchaus „zurückgedreht“ werden kann. Die Finanz- und Wirtschaftskrise stellte zwischenzeitlich die Zukunft der Gemeinschaftswährung in Frage, und bis heute ist unklar, ob die „halbe“ Vergemeinschaft in wichtigen Bereichen der Wirtschafts- und Währungspolitik nachhaltig sein kann. Seit etwa einem Jahrzehnt befindet sich die Europäische Union in einer Abfolge von Krisen, die sich überlappen und verstärken. Der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sprach treffend von der sogenannten Polykrise.<sup>50</sup> Es ist jedenfalls mittlerweile offensichtlich, dass die europäische Integration kein Selbstläufer ist.

In fast allen Mitgliedstaaten haben EU-skeptische Parteien an Einfluss gewonnen, deren politisches Programm sich vor allem gegen „die in Brüssel“ richtet. Der Politikwissenschaftler Jan Zielonka spricht von der „illiberalen Gegenrevolution“, die dem Vormarsch liberaler Ideen entgegentrete.<sup>51</sup> In einigen Mitgliedstaaten sind Regierungen an der Macht, die grundlegende liberal-demokratische Prinzipien unterminieren, deren Einhaltung ein notwendiges Kriterium für den Beitritt zur EU war. Ungarn, unter Viktor Orbán Vorreiter dieses illiberalen „Gegen-Westens“, der in der Opposition zu Migration, Wertewandel und Liberalismus den wahren Westen erkennt,<sup>52</sup> wird von Freedom House heute als „teilweise frei“ und vom Varieties of Democracy-Projekt an der Universität Göteborg als „Wahlautokratie“ bezeichnet. Für die EU als Rechtsgemeinschaft hält die Erosion der liberalen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit fundamentale Herausforderungen bereit.<sup>53</sup> Schließlich beruht eine Rechtsgemeinschaft auf dem gegenseitigen Vertrauen, dass in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Grundsätze gelten. Parteipolitisch veranlasste Zurückhaltung, aber auch EU-Subventionen haben illiberale Regime in einer Weise gestärkt, dass es der EU heute kaum noch möglich ist, ihnen beizukommen.<sup>54</sup> Gerade in Deutschland hat man diese Entwicklung jahrelang massiv unterschätzt und muss heute damit umgehen, dass für die Zukunft des Integrationsprojekts überlebensnotwendige Initiativen wie der Corona-Rettungsfonds aufgrund ungelöster Grundsatzkonflikte nur mit Abstrichen beim Rechtsstaatsmechanismus erreicht werden können.

Diese Entwicklung hat auch außenpolitische Konsequenzen, haben die illiberalen Regime in der Europäischen Union doch die Möglichkeit, eine gemeinsame Positionierung der EU in außenpolitischen Fragen zu verhindern und gewissermaßen als „trojanische Pferde“ autoritärer Mächte zu agieren.<sup>55</sup> Dass dies kein abstraktes Szenario ist, haben verschiedene Beispiele in den letzten Jahren gezeigt.<sup>56</sup> Auch in dieser Hinsicht wird „das Vertagen der politischen Konflikte um die Kernwerte der Union immer kostenintensiver.“<sup>57</sup>

**Außenpolitische Gewissheit: Die liberale Demokratie ist das einzig legitime Ordnungsmodell und wird sich auf Dauer auf der ganzen Welt durchsetzen.**

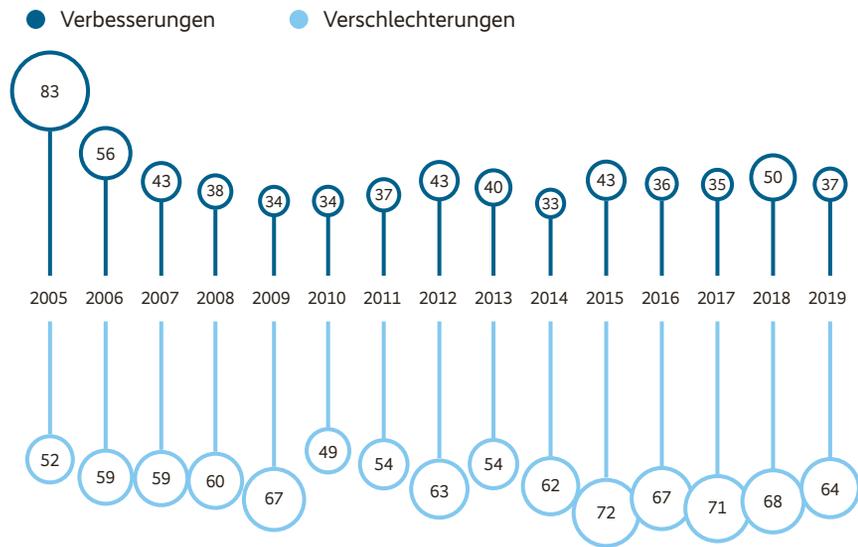
Wenige Länder auf der Welt nahmen Francis Fukuyamas These vom „Ende der Geschichte“ ernster als die Bundesrepublik Deutschland.<sup>58</sup> Mit dem Fall der Berliner Mauer, dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem scheinbar unaufhaltsamen Siegeszug der liberalen Demokratie ging man davon

aus, dass die liberale Demokratie westlicher Prägung von nun an – nicht nur in Europa – das einzige weithin als legitim akzeptierte politische Ordnungsmodell sein werde. In der Tat bestimmten liberale Vorstellungen zunächst wie nie zuvor in tiefgreifender Weise die Weltpolitik. In fast allen Teilen der Welt verabschiedeten Regionalorganisationen Verträge zum Schutz der Demokratie.<sup>59</sup> Die Friedensmissionen unter dem Dach der Vereinten Nationen folgten einer liberalen Vision und dienten als Transmissionsriemen für liberale Ordnungspolitik.<sup>60</sup> Auf Dauer würden auch die verbleibenden autokratischen Regime vom Erdball verschwinden oder sich zumindest reformieren.

Von dieser liberalen Euphorie ist heute nichts mehr zu spüren. Selbst massiver Ressourceneinsatz in Ländern wie Afghanistan oder Kosovo hatte nur begrenzt Erfolge. Der missionarische Eifer, mit dem die Neokonservativen in der Regierung von George W. Bush eine Demokratisierung des Nahen Ostens erreichen wollten, kostete viele Menschenleben, brachte aber nicht die gewünschten Ergebnisse. Auch die Hoffnungen, die mit dem Arabischen Frühling verbunden waren, erfüllten sich nicht. Im Gegenteil gibt es seit vielen Jahren eine autokratische Gegenbewegung, die sich in der Entwicklung bekannter Indizes widerspiegelt. Seit 14 Jahren enthält der jährlich erstellte Datensatz von Freedom House jedes Jahr mehr Länder, deren Gesamtbewertung gefallen ist, als solche, deren Bewertung gestiegen ist.

Abbildung 2.3

## Länder mit Verbesserungen/Verschlechterungen ihrer Gesamtbewertung, Freedom in the World Score, 2005–2019



Daten und Darstellung: Freedom House

Auch der jüngste Bericht des V-Dem-Instituts enthält dramatische Zahlen. 2019 waren die Autokratien zum ersten Mal seit 2001 in der Mehrheit; 54 Prozent der Menschheit leben in diesen 92 Ländern.<sup>61</sup> So spricht man in der Forschung bereits von einer „dritten Welle der Autokratisierung“, die gegenwärtig zu beobachten sei.<sup>62</sup> Gleichzeitig sehen die Forscherinnen und Forscher auch ein Zeichen der Hoffnung: In 44 Prozent aller Staaten gab es 2019 substantielle Massenproteste für demokratische Werte; vor zehn Jahren war das nur in 27 Prozent der Länder der Fall. Es ist also nicht so, dass das Mobilisierungspotential liberal-demokratischer Ideen generell abgenommen hat. Beispiele wie die jüngsten Entwicklungen in Belarus belegen das Gegenteil. Aber liberale Ideen haben heute mächtigere Gegenspieler. Das liegt auch an der Rückkehr autoritärer Großmächte, die ihre eigenen Ordnungsvorstellungen deutlich aggressiver verbreiten als in der Vergangenheit.

**Außenpolitische Gewissheit: Großmächte wie China und Russland können als „verantwortliche Teilhaber“ in die liberale Weltordnung eingebunden werden und werden sich auf Dauer an den Westen annähern.**

Während in der internationalen Debatte schon vor mehr als einem Jahrzehnt vor der Rückkehr autoritärer Großmächte und dem „Ende vom Ende der Geschichte“ gewarnt wurde,<sup>63</sup> hielt man in Deutschland sehr lange an der „Konvergenz-These“ fest,<sup>64</sup> der zufolge Staaten wie Russland oder China durch eine enge Einbindung auf Dauer zu „verantwortlichen Teilhabern“<sup>65</sup> der liberalen Weltordnung werden würden.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs ging der politische Mainstream in Deutschland davon aus, dass Russland allmählich zu einem Partner des Westens werden würde. Gerade Deutschland betrieb neben der NATO-Osterweiterung eine engagierte Politik der Einbindung Moskaus. Im Rückblick erscheint die die „Modernisierungspartnerschaft“ mit Russland, nach dem russisch-georgischen Krieg von 2008 schon skeptisch beäugt von Deutschlands östlichen Nachbarn, als blauäugiger Versuch, Fortschritte in der russischen Politik zu erkennen, die es nicht gab. Auch nach der Annexion der Krim ist in Deutschland der Glaube an „Wandel durch Handel“ weiterhin verbreitet. In Teilen der deutschen Öffentlichkeit wird die zunehmend aggressive Politik Russlands gegenüber der EU und NATO, bis hin zu Anschlägen auf Gegner in europäischen Hauptstädten wie London und Berlin, großangelegten Desinformationskampagnen in demokratischen Wahlkämpfen oder Cyber-Angriffen auf Parlamente, nicht als massiver Übergriff wahrgenommen. Einige nehmen neue Verstöße gar zum Anlass, unter Verweis auf die angebliche Missachtung russischer Sicherheitsinteressen durch den Westen jetzt erst recht einen Neuanfang in der Russlandpolitik zu fordern.<sup>66</sup>

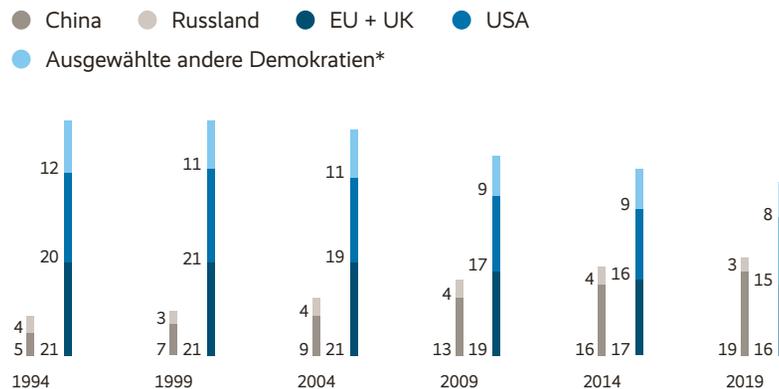
Ähnliches gilt für den Umgang mit China, dessen zunehmend selbstbewusstes Verhalten immer mehr Staaten Sorgen bereitet. So hat die Pekinger Führung unter Xi Jinping nicht nur die staatliche Repression und Überwachung im eigenen Land verstärkt, sondern auch in der Außenpolitik eine andere Tonlage gewählt. Das chinesische Vorgehen in Hong Kong lässt international daran zweifeln, dass sich Peking an die Formel „ein Land, zwei Systeme“ halten will. Gleichzeitig befindet sich China in Territorialkonflikten mit mehreren Nachbarn. Mit Indien kam es in jüngster Zeit zu gewaltvollen Auseinandersetzungen. Im Südchinesischen Meer hat China in den vergangenen Jahren viele künstliche Inseln errichtet, was als „Annexion eines größeren Seegebietes mit Mitteln hybrider Kriegsführung“ verstanden werden kann.<sup>67</sup> Und auch gegenüber den Europäern tritt China immer fordernder auf.<sup>68</sup>

Das neue Selbstbewusstsein, verbunden mit der zunehmend offensiv vorgetragenen Botschaft, dass das eigene System durchaus ein Modell für die Welt bietet, beruht nicht zuletzt auf dem wirtschaftlichen Erfolg Chinas. Im direkten Vergleich mit den liberal-demokratischen Marktwirtschaften des Westens hat die staatskapitalistische chinesische Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren stark aufgeholt.

### Abbildung 2.4

#### Kaufkraftbereinigtes BIP, weltweiter Anteil, 1994–2019, Prozent

\*Kanada, Japan, Südkorea, Australien



Daten: Internationaler Währungsfonds. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Dieser Aufstieg wäre ohne die Integration Chinas in die offene Weltwirtschaft nie möglich gewesen. Doch in den letzten Jahren steigt das Verständnis dafür, dass mit der wirtschaftlichen Öffnung nicht notwendigerweise eine politische Öffnung verbunden ist. Der Bundesverband der Deutschen Industrie hielt Anfang 2019 in bemerkenswerter Deutlichkeit fest, man dürfe trotz der wirtschaftlichen Bedeutung Chinas nicht übersehen, dass die Volksrepublik China in einen systemischen Wettbewerb zu liberalen Marktwirtschaften eingetreten und die Konvergenzthese „nicht mehr haltbar“ sei: „China entwickelt sich strukturell kaum mehr in Richtung Marktwirtschaft und Liberalismus, sondern ist im Begriff, sein eigenes politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Modell zu verwirklichen.“<sup>69</sup> Als einer der ersten führenden Politiker sprach Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble unverblümt davon, dass Deutschland „wie der Westen insgesamt einem System-Wettbewerb ausgesetzt“ sei.<sup>70</sup> Ungeachtet dessen scheint die Konvergenz-These weiterhin prominente Anhänger zu haben.<sup>71</sup>

All dies bedeutet nicht, dass die Bundesrepublik Deutschland und ihre europäischen Partner eine einseitig konfrontative Haltung gegenüber China und Russland einnehmen sollten (und somit möglicherweise in die Falle einer neuen Systemkonfrontation tappen könnten). Aber ein realistischerer Blick auf autokratische Großmächte ist überfällig, wenn Deutschland und Europa den eigenen *way of life* verteidigen wollen.

### Außenpolitische Gewissheit: Die Weltpolitik wird zunehmend verrechtlicht, auch die Großmächte binden sich im Rahmen von Global Governance an allgemeinverbindliche Regeln

Die Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war in Deutschland zunächst ebenfalls geprägt von der Hoffnung auf eine echte „Weltinnenpolitik“<sup>72</sup> – ein regelbasiertes System globalen Regierens, innerhalb dessen sich Staaten, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft und Unternehmen um die wesentlichen Zukunftsherausforderungen der Menschheit kümmern.

Im Rahmen der Vereinten Nationen fanden verschiedene Weltgipfel statt, die das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Planeten, die Umwelt oder die Gesundheit und Entwicklung in allen Teilen der Welt stärken sollten. Das Netz aus internationalen Organisationen wurde immer engmaschiger, und ihre Befugnisse nahmen zu.<sup>73</sup> Während die EU zwar das mit Abstand weitreichendste Experiment supranationaler Zusammenarbeit blieb, folgten viele Regionalorganisationen dem europäischen Vorbild regionaler Integration. Auch die internationale Gerichtsbarkeit wurde weiterentwickelt, mit der Gründung des Internationalen Strafgerichtshof als vorläufigem Höhepunkt. Die globale Schutzverantwortung wurde proklamiert, verschiedenste Maßnahmen an die Einhaltung der Menschenrechte geknüpft. Staatliche Souveränität wurde immer restriktiver definiert. Im Bereich des Welthandels unterwarfen sich selbst mächtige Staaten den Entscheidungen dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO.

Doch das „Regieren jenseits des Nationalstaats“<sup>74</sup> wird herausgefordert – von aufsteigenden Mächten, Nichtregierungsorganisationen oder gar Staaten, die selbst maßgeblich an der Schaffung der liberalen internationalen Ordnung beteiligt waren.<sup>75</sup> Donald Trump wendet sich, getragen von einer Welle des neuen Nationalismus, die sich auch in Intellektuellenkreisen wiederfindet,<sup>76</sup> gegen die angebliche Ideologie des „Globalismus“.<sup>77</sup> In vielen Bereichen globalen Regierens lässt sich mittlerweile ein „Politikversagen in Bezug auf die global commons“<sup>78</sup> diagnostizieren, was wenig Hoffnung darauf macht,

dass die internationale Staatengemeinschaft in der Lage ist, auf fundamentale Herausforderungen der Menschheit wie den Klimawandel angemessene Antworten zu finden.

Besonders weitgediehene Beispiele für Verrechtlichung auf der internationalen Ebene – wie eben der Internationale Strafgerichtshof oder die Welthandelsorganisation – stehen seit einigen Jahren unter besonderem Druck. Weder die USA noch Russland oder China waren dem Internationalen Strafgerichtshof beigetreten, hatten aber immerhin seine Arbeit in einigen Kriegsgebieten unterstützt. In den vergangenen Jahren ist eine Gegenbewegung von Regierungen entstanden, die sich darum bemühen, die Normentwicklung zurückzudrehen.<sup>79</sup> Aus Unzufriedenheit über mangelnde chinesische Kooperation blockieren die USA die Neubesetzung des Streitbeilegungsorgans der Welthandelsorganisation.

Gleichzeitig ist dieser Trend der Infragestellung internationaler Autorität nicht mit einer Rückkehr zu einem klassischen westfälischen Verständnis von Souveränität zu verwechseln, demzufolge alle Staaten über ihre inneren Angelegenheiten ohne Einmischung von außen entscheiden. Denn alle drei, die USA, China und Russland, haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten Souveränitätskonzepte verfolgt, die in vorwestfälischen Traditionen begründet sind und ihnen „die Lizenz erteilen, andere zu dominieren – paradoxerweise im Namen der Souveränität.“<sup>80</sup>

Dass in den Hauptstädten von Washington über Moskau bis Peking mittlerweile konstatiert wird, dass die Welt in eine neue Ära des Großmachtwettbewerbs eingetreten ist, lässt befürchten, dass Interdependenzen und kooperative Arrangements in Zukunft noch stärker zum Gegenstand eines Kampfes um Einflusszonen werden.<sup>81</sup> Während die USA sich unter Präsident Trump in den vergangenen Jahren aus verschiedenen internationalen Organisationen zurückgezogen haben, an deren Gründung und Ausgestaltung sie entscheidend beteiligt waren, versucht China immer aktiver, sie in seinem Sinne zu beeinflussen. Besonders dramatisch wirkt sich die zunehmende Divergenz der Großmächte bei der Friedenssicherung aus, weil der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei den größten Kriegen der Gegenwart nicht in der Lage war, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen: „Es fehlt an globaler Ordnung, weil die Großmächte keine gemeinsame Idee von dieser Ordnung haben.“<sup>82</sup>

Für Deutschland ergeben sich aus der Krise des Multilateralismus schwierige Fragen, die Hanns Maull mit dem „ultimativen Dilemma jener sehr spezifischen Form der Außen- und Sicherheitspolitik der ‚Zivilmacht‘“ zusammenfasst: „Wo bleibt der ‚reflexive Multilateralist‘ [...], wenn die Partner und Institutionen verschwinden, auf die seine Politik angewiesen ist?“<sup>83</sup>

### Außenpolitische Gewissheit: Die Bedeutung militärischer Gewalt, insbesondere zwischenstaatlicher Art, nimmt ab.



„Wir erleben eine Zeitenwende, einen Epochenbruch. Wir können uns nicht mehr darauf verlassen, dass die USA umfassend für unsere Sicherheit sorgen, dass die EU-Staaten immer enger zusammenrücken, dass sich die liberale Demokratie weltweit durchsetzt, dass sich Länder wie Russland oder China in die internationale Ordnung einfügen, dass die Vereinten Nationen ein Machtmonopol besitzen. Die globale Ordnung zerbröckelt, die niemand dringlicher braucht als wir, die exportabhängigen Deutschen.“<sup>109</sup>

Wolfgang Ischinger, Der Spiegel, 31. August 2020

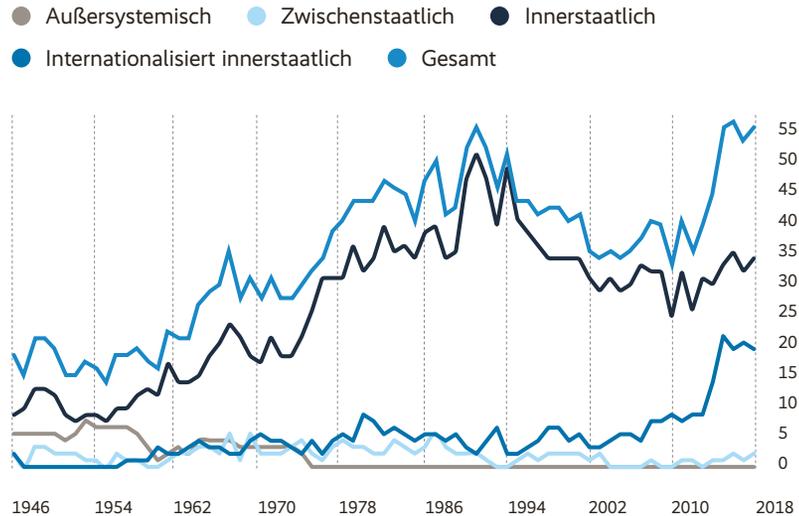
Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation schien auch die Gefahr von zwischenstaatlichen kriegerischen Auseinandersetzungen zu sinken. Der Fokus der Staatengemeinschaft lag zunehmend auf der Sorge vor innerstaatlichen Konflikten oder internationalisierten Bürgerkriegen. Zwischenstaatliche Kriege schienen eine Sache der Vergangenheit. Für die Bundeswehr bedeutete dies eine Abkehr von der Landes- und Bündnisverteidigung und eine Reorientierung auf internationale Friedenseinsätze.

Populäre Autoren wie der Linguist Steven Pinker und der Politikwissenschaftler Joshua Goldstein argumentierten, dass Krieg aus der Mode komme und die Anwendung von Gewalt immer seltener werde.<sup>84</sup> Die Menschheit, so Goldstein, sei auf dem Weg, den „Krieg gegen den Krieg“ zu gewinnen. In Deutschland trafen diese Argumente auf besonders fruchtbaren Boden. Deutschland war als „Zivilmacht“ einer der selbsternannten Vorreiter der Zivilisierung der internationalen Beziehungen.<sup>85</sup>

Doch die Zahl der gewaltsamen Konflikte hat in den letzten Jahren wieder zugenommen. Dem deutschen Mantra zum Trotz, dass es keine militärischen Lösungen gebe, schrecken andere Akteure nicht davor zurück, eine solche militärische „Lösung“ durchzusetzen. Insbesondere die Kriege in Syrien und Jemen haben hunderttausende Tote gefordert. Befürworter der These, dass die Menschheit immer friedlicher wird, mögen solche Ausschläge als statistische Abweichung begreifen. Doch selbst wenn man für einen Augenblick das reale Leiden der Opfer gegenwärtiger Kriege ausblendet, überzeugen die statistischen Argumente für eine dauerhafte Abnahme der Gewalt nicht vollends.<sup>86</sup> In der Politikwissenschaft gelten die Thesen von Pinker und Goldstein daher mittlerweile auch als weitgehend widerlegt.<sup>87</sup>

Abbildung 2.5

## Bewaffnete Konflikte nach Typ, 1946–2018, Anzahl der Konflikte



Daten: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Angesichts einer Erosion der internationalen Ordnung, sich zuspitzender Territorialkonflikte in einigen Teilen der Erde, und der generellen Zunahme des Großmachtwettbewerbs scheint überbordender Optimismus für die Zukunft unangebracht. Wenn es richtig ist, dass die Welt des 21. Jahrhunderts eine *multi-order world* sein wird, also eine Welt, die von verschiedenen Ordnungen geprägt ist, die sich teilweise überlappen, aber teilweise auch widersprechen,<sup>88</sup> ist bedauerlicherweise auch davon auszugehen, dass die Kriegsgefahr wieder wachsen wird.<sup>89</sup>

2019 schrillten die Alarmglocken, als man befürchten musste, dass der iranische Drohnenangriff auf Saudi-Arabien zu einer Eskalation in der Region führen würde. Viel spricht auch dafür, dass es in Asien vermehrt zu militärischen Spannungen kommen wird. 2019 kam es zu Auseinandersetzungen zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan, die glücklicherweise nicht weiter eskalierten. 2020 gab es über 20 Tote in Gefechten zwischen China und Indien. Taiwan wiederum könnte zu einem Brennpunkt der Spannungen zwischen Peking und Washington werden. Selbst in Europa sind wieder Grenzen ohne friedliche Verhandlungen verändert worden. In diesem Sommer drohte gar die Lage zwischen den NATO-Partnern Griechenland und Türkei zu eskalieren.

Man kann darin weitere Belege für die Erosion der internationalen Ordnung erkennen, die über einige Jahrzehnte, wenn sie schon nicht friedlich war, zumindest den Frieden zwischen den Großmächten bewahrte und die Eskalation zwischenstaatlicher Kriege verhinderte. Dass dies so bleibt, ist angesichts der „Zeit der Raubtiere“ oder des „zurückwachsenden Dschungels“ nicht wahrscheinlicher geworden.<sup>90</sup> Im Gegenteil ist sogar zu befürchten, dass der Glaube, dass es ja doch kaum zu einem echten Krieg kommen könne, dazu führt, dass es vermehrt zu riskantem Verhalten kommt, das irgendwann doch einen Krieg auslöst, dessen Eskalation dann nicht mehr verhindert werden kann.<sup>91</sup> Konfliktforscher wie Bear Braumoeller halten es daher für „keineswegs unwahrscheinlich, dass ein weiterer Krieg, der die beiden Weltkriege an Letalität übertreffen würde, noch zu Ihren Lebzeiten stattfinden wird.“<sup>92</sup>

Für die strategische Kultur der Bundesrepublik ist dieses rauere weltpolitische Klima auch eine intellektuelle Herausforderung. Die deutsche Außenpolitik kommt immer wieder an ihre Grenzen, wenn sie mit Akteuren konfrontiert ist, die einer anderen Handlungslogik folgen.<sup>93</sup> Mit Zwangsdiplomatie oder auch nur dem Nachdenken über die Notwendigkeit von Abschreckung zur Friedenssicherung tun sich politische Elite und Bevölkerung weiterhin schwer. „All dies verdeutlicht“, fasst Jana Puglierin treffend zusammen, „dass sich die Bundesrepublik in einer Welt, die nicht mehr nach den Spielregeln der 1990er Jahre funktioniert, in der Macht das Recht ersetzt und in der Konflikte wieder stärker gewaltsam ausgetragen werden, nach wie vor nur schlecht zurechtfindet.“<sup>94</sup>

### **Die Beschleunigung der Erosion außenpolitischer Gewissheiten**

Bei keinem dieser Trends handelt es sich um eine neue, unvorhergesehene Entwicklung, viele werden seit langem analysiert und diskutiert. Neu ist allenfalls, dass sich die außenpolitischen Gewissheiten möglicherweise noch viel schneller auflösen als befürchtet und bereits bestehende Entwicklungen weiter an Geschwindigkeit zunehmen. Die Covid-19-Pandemie scheint als weiterer Beschleuniger zu wirken.<sup>95</sup> Der französische Außenminister Jean-Yves Le Drian sagte bereits im April 2020, er fürchte, die Welt nach der Pandemie werde genauso aussehen wie die Welt davor, nur schlimmer.<sup>96</sup>

Das Problem der „Westlessness“,<sup>97</sup> also einer Welt, die weniger westlich wird, und in der ein Westen, der ebenfalls weniger westlich wird, kaum noch als Einheit agiert, ist im Angesicht die Pandemie nur noch stärker hervor-

getreten.<sup>98</sup> Während sich die transatlantischen Partner in der Finanz- und Wirtschaftskrise vor über einem Jahrzehnt noch gemeinsam abstimmten und ergänzende Konjunkturprogramme auf den Weg brachten, um einen gemeinsamen Weg aus der Krise zu finden, waren die transatlantischen Beziehungen in der Corona-Krise von Sprachlosigkeit gekennzeichnet. Die Mitglieder der G7 traten gemeinsam kaum in Erscheinung. Über die G7 wurde eigentlich nur berichtet, wenn sich die Mitglieder noch nicht einmal auf eine gemeinsame Erklärung einigen konnten, weil die USA darauf bestanden, das Coronavirus als „Wuhan-Virus“ zu bezeichnen.<sup>99</sup> Emmanuel Macron fühlte sich angesichts eskalierender Spannungen mit der Türkei im Mittelmeer in seiner Einschätzung bestätigt, dass die NATO bereits einen Hirntod erlitten habe.<sup>100</sup> Und es wird offen darüber gesprochen, ob Donald Trump in einer möglichen zweiten Amtszeit den Austritt aus der NATO durchsetzen wolle.<sup>101</sup>

Überhaupt hat die öffentliche Wahrnehmung und die Soft Power der USA im Zuge der Corona-Pandemie weiter gelitten.<sup>102</sup> In einer Umfrage des Pew Research Center in 13 Ländern waren nur 15 Prozent der Befragten der Auffassung, die USA seien gut mit dem Ausbruch umgegangen. Gute Arbeit attestieren sie hingegen mehrheitlich der WHO (64 Prozent) und der EU (57 Prozent). Auch Chinas Umgang mit der Krise wird zumindest noch von 37 Prozent als gut beurteilt.<sup>103</sup> Der Umgang mit der Pandemie ist somit auch eine „globale Schlacht der Narrative“.<sup>104</sup>

Auch einige der anderen beschriebenen Trends werden durch die Pandemie und ihre Auswirkungen weiter verstärkt. So haben einige Regierungen die Pandemie genutzt, um demokratische Rechte weiter einzuschränken. Krisen in der europäischen Nachbarschaft drohen sich weiter zu verschärfen. Die Vor- und Nachteile einer offenen Weltwirtschaft werden nun noch einmal schärfer diskutiert. Nicht wenige reden einer „Entkopplung“ das Wort. Zudem hat die Pandemie verdeutlicht, wie sehr scheinbar unpolitische internationale Organisationen zur Arena für die Auseinandersetzung zwischen China und den USA geworden sind. Einige Beobachter warnen gar, dass sich mit der Corona-Pandemie auch die Gefahr eines Großmachtkonflikts erhöhe.<sup>105</sup>

Positiv ist hier allenfalls zu bemerken, dass es der Europäischen Union nach anfänglichen Schwierigkeiten gelungen zu sein scheint, die Krise zum Anlass zu nehmen, zukunftsweisende Initiativen zu ergreifen. Die deutsch-französische Initiative für den Corona-Rettungsfonds und die Einigung auf einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen weisen darauf hin, dass die Zei-

tenwende auch Chancen mit sich bringt. Für den erfolgreichen Umgang mit der Erosion außenpolitischer Gewissheiten wird es darauf ankommen, dass Deutschland und Europa diesen Impetus auch auf die Außen- und Sicherheitspolitik übertragen.<sup>106</sup>

## Kernpunkte

- 1 Die Welt befindet sich in einer Zeitenwende. Das Vierteljahrhundert nach der deutschen Vereinigung war eine weltpolitische Ausnahmephase, die zu Ende geht.
- 2 Heute stehen viele der fundamentalen außenpolitischen Gewissheiten in Frage, auf denen die deutsche Außenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten beruhte.
- 3 Die Corona-Pandemie hat die Erosion der außenpolitischen Gewissheiten weiter beschleunigt, so dass sich die Welt noch schneller auf rauere Zeiten einstellen muss.
- 4 Deutschland muss einige seiner zentralen außenpolitischen Glaubenssätze daher dringend einer kritischen Realitätsüberprüfung unterziehen.

## Ein Blick aus den Vereinigten Staaten: Globalismus des 21. Jahrhunderts



Anne-Marie Slaughter

Deutschland muss seine lange und anhaltende Auseinandersetzung mit den schmerzhaften Sünden seiner Vergangenheit als einen Vorzug sehen. Keine Nation ist frei von Unterdrückung und Gewalt gegen Minderheiten; viele Nationen haben Verbrechen gegen die Menschlichkeit und sogar Völkermorde begangen. Sowohl innenpolitische als auch außenpolitische Führung im 21. Jahrhundert wird mehr Transparenz und Bescheidenheit als je zuvor verlangen. Deutschland startet in diese Zeit mit einem Vorsprung.

Nationen, die bereit sind, ihre vergangenen und aktuellen Fehler, gegen ihre eigenen Völker und die anderer Nationen, einzugestehen und versuchen, zu reparieren, werden eine neue moralische Autorität und Legitimität im Kampf für den Globalismus gegen den Nationalismus haben, um die wirklich existenziellen globalen Bedrohungen unserer Zeit anzugehen. Führungspersönlichkeiten haben die Fähigkeit, wie noch nie zuvor, über Grenzen hinweg Menschen in der ganzen Welt direkt zu erreichen und eine neue Solidarität im Angesicht gemeinsamer Bedrohungen zu erwirken. Angela Merkels Ansehen und möglicher Einfluss stiegen weltweit deutlich an, als sie die deutsche Bevölkerung ehrlich im Kampf gegen die Pandemie adressierte und in ihrem Vorgehen auf ihre eigene wissenschaftliche Erfahrung zurückgriff.

Die großen Zerwürfnisse dieses Jahrhunderts werden nicht zwischen Demokratien und Autokratien sein, sondern vielmehr gezeichnet sein von Konfrontationen offener gegen geschlossene Gesellschaften, Humanismus gegen Nationalismus und globale, kollektive Sicherheit gegen Großmacht- rivalität. Deutschland, gemeinsam mit den anderen europäischen Kolonialmächten, die bereit sind, das ganze Grauen dessen zu enthüllen, wie Nationalismus und Rassismus einen Großteil ihrer Vergangenheit geformt haben, können die Richtung weisen. Sie können den Rahmen schaffen für außenpolitische Debatten über einen Globalismus des 21. Jahrhunderts gegen einen Nationalismus des 19. Jahrhunderts.

Der Globalismus des 21. Jahrhunderts ruft Menschen weltweit unmittelbar dazu auf, gemeinsame globale Bedrohungen anzuerkennen und zu erkennen, dass wir als Nationen organisiert sind, aber nicht allein von unseren nationalen Identitäten definiert und begrenzt werden. Der Nationalismus des 19. Jahrhunderts ist eine Welt ohne Regeln, in der kleine Eliten ihre Bevölkerung manipulieren, um ihre eigenen, egoistischen Träume von Ruhm und Ehre voranzutreiben. Deutschland kennt diese alte Welt nur zu gut. Die Deutschen haben jetzt die Chance, nach vorne zu treten und dabei zu helfen, eine neue zu gestalten.

*Anne-Marie Slaughter ist CEO von New America.*

## Ein Blick eines „Englishman in New York“: Gegengewicht im Zeitalter der Straflosigkeit



David Miliband

Die Bilder vom Fall der Berliner Mauer inspirieren meine Generation noch immer und Deutschlands Fortschritt über die letzten 30 Jahre als ein Vorbild interner Stabilität, demokratischer Staatsführung und Menschlichkeit hat zurecht Bewunderung gefunden. Das Engagement für Europa und die europäische Integration, zusammen mit starken bilateralen Beziehungen weltweit, sind zwei Pfeiler, auf denen dieser Fortschritt aufbaute. Die zukünftige Herausforderung wird sein, einen dritten Pfeiler zu ergänzen: eine globale Rolle, die den Werten, Interessen und Fähigkeiten des Landes entspricht. Dies ist umso dringender angesichts der Risse in der demokratischen Welt und der Herausforderungen seitens autokratischer Nationen, die weder liberale Werte noch eine liberale Weltanschauung teilen.

Es gibt viele Kandidaten für den Schwerpunkt dieser globalen Anstrengung und erste Zeichen in Deutschland für ihre Notwendigkeit (z.B. die „Allianz für den Multilateralismus“). Doch die Covid-19-Krise hat die Fragmentierung der internationalen Gemeinschaft – die eher dem Namen als der Realität nach eine Gemeinschaft ist – enthüllt. Es besteht ein dringender Bedarf an frischem Elan und Führung, wenn es um Klimawandel, Flucht und Migration oder die scheinbar endlosen Kriege in Syrien, Afghanistan und

Jemen geht. All dies sind Themen, bei denen Deutschland eine wertvolle, jedoch noch nicht entscheidende Rolle gespielt hat und bei denen seine innenpolitischen Interessen eine solche globale Anstrengung rechtfertigen könnten.

Ich selbst bin der Ansicht, dass das die Richtschnur für Deutschlands globale Rolle sein könnte, um seine Ressourcen und seine Vorbildrolle zu nutzen und dem, wie ich es nenne, „Zeitalter der Straflosigkeit“ entgegenzutreten. Außenpolitik wird zunehmend von Machtmissbrauch statt Machtgleichgewicht bestimmt. Von Kriegsgebieten, in denen Mitarbeiter von Hilfsorganisationen und Zivilisten in hohen Zahlen getötet werden, über Menschenrechte, wirtschaftliche Ausbeutung zu einer Plünderung und Zerstörung der Normen des regelbasierten Systems untergraben.

Aufgrund seiner Geschichte ebenso wie seiner gegenwärtigen Situation ist Deutschland gut aufgestellt, vor Machtmissbrauch zu warnen und diesem entgegenzuwirken. Seine wirtschaftlichen Mittel, seine eigene Geschichte und globale Reichweite positionieren Deutschland hervorragend, um daran zu arbeiten, ein Gegengewicht gegenüber denjenigen zu schaffen, die den globalen Anstand ebenso bedrohen wie die globale Ordnung.

*David Miliband ist Präsident und CEO des International Rescue Committee, ehemaliger Außenminister des Vereinigten Königreichs und Mitglied des MSC Advisory Council.*

## Ein Blick aus Russland: Der Vorbild-Multilateralist



Andrej Kortunov

Das aus meiner Sicht wertvollste Merkmal deutscher Außenpolitik ist seine feste Verpflichtung zum Grundprinzip des Multilateralismus. Dies ist heutzutage besonders wichtig, da viele internationale Akteure, darunter Großmächte, dieses Prinzip explizit oder implizit herausfordern und sich in ihrem Umgang mit Gegnern wie Partnern in Richtung Unilateralismus und Nationalismus bewegen. Vor 30 Jahren bedeutete das Festhalten am Multilateralismus, mit dem Strom zu schwimmen; heutzutage bedeutet es, sich gegen die Flut zu stemmen. Multilateralismus im Jahr 2020 erfordert deutlich mehr Widerstandsfähigkeit, Ausdauer und Glaubensstärke als im Jahr 2000.

Der tatsächliche Wert eines jeden Prinzips wird dadurch definiert, wie viel man dafür zu zahlen bereit ist. Multilateralismus mag die deutsche Außenpolitik weniger innovativ machen oder deutsche Antworten auf verschiedene internationale Herausforderungen und Krisen verlangsamen. Darüber hinaus nehmen zahlreiche Kritiker es häufig als ein Zeichen für Deutschlands Schwäche, fehlendes Vorstellungsvermögen und Widerwillen, eine weltpolitische Führungsrolle zu übernehmen, wahr. Ich kann mir sogar vorstellen, dass die Ergebnisse ihrer stetigen Verbundenheit mit dem Multilateralismus manchmal zu einer Quelle von Frustrationen und Enttäuschungen für manche Deutsche werden. Noch mehr Frustrationen und Enttäuschungen kommen zukünftig auf Deutschland zu.

Dennoch ist der Multilateralismus die einzige Möglichkeit, für Stabilität, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung auf regionaler und globaler Ebene zu sorgen. In diesem Sinne bleibt Deutschland ein unverzichtbares Vorbild und ein außenpolitisches Labor für viele andere Nationen und Staaten. Ich kann nur hoffen, dass Berlin weiterhin dem Multilateralismus verpflichtet bleibt und dass Washington, Peking und Moskau in Zukunft mehr von der deutschen Erfahrung lernen als sie das aktuell tun.

*Andrej Kortunov is Generaldirektor des Russian International Affairs Council.*



Abhängigkeiten

# 3 Wunderbar Together, Verwundbar Together

Wie stark ist Deutschland von der liberalen internationalen Ordnung abhängig? Und welche wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Verwundbarkeiten ergeben sich, sollte sie weiter erodieren?

# Wunderbar Together, Verwundbar Together

Tobias Bunde,  
Randolf Carr und  
Franziska Stärk



„Deutschland ist überdurchschnittlich globalisiert und es profitiert deshalb überdurchschnittlich von einer offenen Weltordnung – einer Weltordnung, die Deutschland erlaubt, Interessen mit grundlegenden Werten zu verbinden. Aus all dem leitet sich Deutschlands wichtigstes außenpolitisches Interesse im 21. Jahrhundert ab: dieses Ordnungsgefüge, dieses System zu erhalten und zukunftsfähig zu machen.“<sup>197</sup>

Bundespräsident  
Joachim Gauck, Münchner  
Sicherheitskonferenz,  
31. Januar 2014

Als Bundespräsident Gauck 2014 auf der Sicherheitskonferenz über die Rolle Deutschlands sprach, legte er besonderes Augenmerk auf die Bedeutung einer liberalen Weltordnung für Deutschland. In der Tat muss man im Rückblick feststellen, dass die Bundesrepublik von der maßgeblich von den Vereinigten Staaten gestalteten internationalen Ordnung, die nach 1945 die westliche Welt und ab 1989 zunehmend die ganze Welt prägte, ganz außerordentlich profitiert hat. Als „Handelsstaat“, dessen primäres Ziel die Sicherung und Mehrung des nationalen Wohlstands ist,<sup>110</sup> konnte die Bundesrepublik ihre wirtschaftlichen Interessen in einem weitgehend stabilen System verfolgen. Die Charakteristika dieses Systems kamen den deutschen Stärken dabei besonders entgegen. Als exportorientierte Nation, die sich überdurchschnittlich stark in die Weltwirtschaft integrierte, profitierte die Bundesrepublik von einer offenen Weltwirtschaft und freien Handelswegen, ohne sich allzu viele Gedanken um deren Voraussetzungen machen zu müssen.<sup>111</sup>

Die NATO und insbesondere die US-amerikanische Sicherheitsgarantie sorgten über Jahrzehnte für grundlegende Sicherheit, die irgendwann zur Selbstverständlichkeit wurde. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten strich die „Zivilmacht“ eine immense Friedensdividende ein. Für das vereinigte Deutschland, „umzingelt von Freunden“, wie es der einstige Verteidigungsminister Volker Rühle formulierte, schien eine militärische Bedrohung der eigenen Sicherheit ein rein theoretisches Szenario geworden zu sein.<sup>112</sup>

Im Rahmen der Europäischen Union und der NATO fand die Bundesrepublik „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“, wie es die Präambel des Grundgesetzes als Aspiration formuliert, ihre politische Heimat – keine Selbstverständlichkeit für ein Land, das in zwei Weltkriegen unsägliches Leid über die Welt gebracht hatte. „Politisch kann Deutschland sich“, fasst das Weißbuch der Bundesregierung von 2016 zusammen, „auf ein enges Netz bilateraler, europäischer, transatlantischer und multilateraler Verbindungen und institutioneller Strukturen stützen, die dem eigenen Handeln Wirkung und Legitimität verleihen.“<sup>113</sup>

Doch so überdurchschnittlich Deutschland politisch, militärisch und wirtschaftlich von der liberalen internationalen Ordnung profitierte, so überdurchschnittlich abhängig ist es von ihr. Die Schwächung dieser Ordnung trifft Deutschland daher besonders hart. Daher erfordert die Erosion außenpolitischer Gewissheiten von Deutschland erhöhte Aufmerksamkeit für die Verwundbarkeiten des Landes und engagiertes Handeln, um die eigene Resilienz zu erhöhen.<sup>114</sup>

### **Wirtschaftliche Abhängigkeiten**

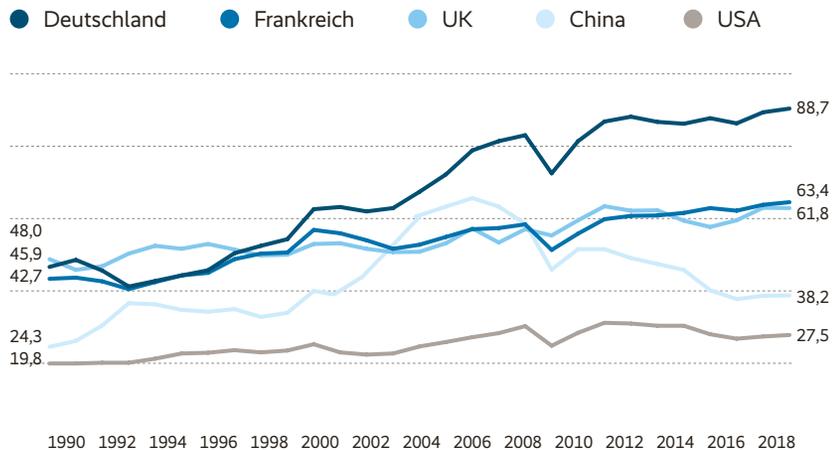
Für ein Land seiner Größe zeichnet sich die Bundesrepublik Deutschland durch eine außergewöhnlich starke Integration in die Weltwirtschaft aus. Das hat naturgemäß Auswirkungen auf die sicherheitspolitischen Interessen des Landes, wie das Weißbuch von 2016 ausführt: „Wohlstand und Volkseinkommen sind in Deutschland in hohem Maße abhängig von funktionierenden Rahmenbedingungen – in Europa und in der Welt. Deutschland ist eng in internationale Handels- und Investitionsströme eingebunden. Unser Land ist in besonderem Maße auf gesicherte Versorgungswege, stabile Märkte sowie funktionierende Informations- und Kommunikationssysteme angewiesen.“<sup>115</sup>

Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Die Außenhandelsquote, also das Verhältnis der Summe von Importen und Exporten zum Bruttoinlandsprodukt, auch als Offenheitsgrad bezeichnet, gilt als klassischer Indikator für die Integration einer Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft. Deutschland weist die höchste Außenhandelsquote unter den G7-Staaten auf – sie übersteigt jene von Frankreich oder Großbritannien zum Beispiel deutlich.

Abbildung 3.1

### Vergleich Außenhandelsquote\* ausgewählter Länder, 1990–2018, Prozent

\*Die Außenhandelsquote bzw. der Offenheitsgrad eines Landes beschreibt die Relation zwischen der Summe aus Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen und dem BIP.



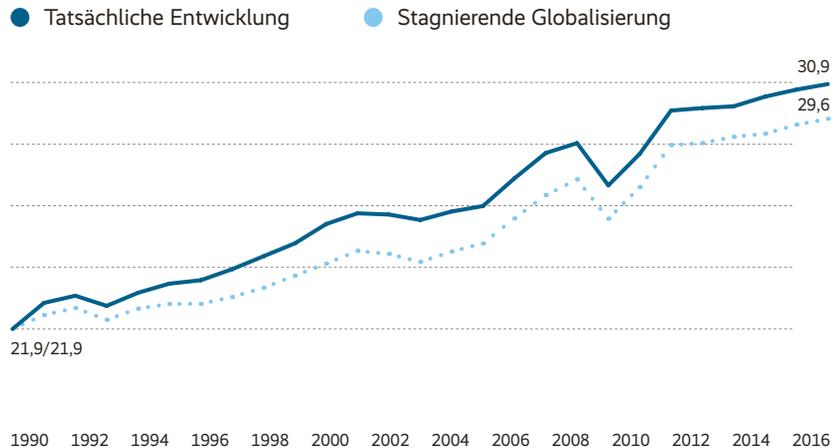
Daten: Weltbank. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Tatsächlich unterstreichen Indikatoren verschiedenster Art die deutsche Sonderstellung als ausgemachter Nutznießer globalisierter Handels- und Investitionsströme. Dem „Interconnectedness Index“ des McKinsey Global Institute von 2016 zufolge steht Deutschland nach Singapur, den Niederlanden und den USA auf Platz 4 der besonders stark vernetzten Länder. Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten, die meist nur in einem oder zwei der untersuchten Felder (Güter, Dienstleistungen, Finanzen, Personen, Daten) eine besonders starke internationale Vernetzung aufwiesen, zählte Deutschland in jedem einzelnen Bereich zur Spitzengruppe.<sup>116</sup>

So überrascht es auch nicht, dass Deutschland im internationalen Vergleich auch nachweislich überdurchschnittlich von der wirtschaftlichen Globalisierung profitiert. Der Globalisierungsreport 2018 der Bertelsmann Stiftung berechnete, welcher Anteil volkswirtschaftlicher Wohlstandsgewinne seit 1990 auf die Globalisierung zurückzuführen war. Demzufolge gehört Deutschland zu den größten Profiteuren der Globalisierung. Der durchschnittliche deutsche Globalisierungsgewinn pro Kopf beträgt jährlich etwa 1.150 Euro. Damit belegt Deutschland Rang 6 von 42 untersuchten Ländern.<sup>117</sup>

Abbildung 3.2

### Entwicklung des realen BIP pro Kopf mit und ohne voranschreitende Globalisierung, 1990–2016, Tsd. Euro



Daten: Bertelsmann Stiftung. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Ein Schlüssel für diese profitable Teilnahme an der Globalisierung war dabei die Erschließung neuer ausländischer Absatzmärkte für deutsche Güter. So wurde Deutschland Mitte der 2000er Jahre zum langjährigen „Exportweltmeister“.<sup>118</sup> Nach Berechnungen von IW Consult war 1998 jeder fünfte Arbeitsplatz in Deutschland vom Export abhängig; 2018 war es schon jeder vierte. Gut zwei Drittel des Anstiegs der Erwerbstätigenzahl in diesen 20 Jahren verdankt Deutschland dem wachsenden Auslandsgeschäft der deutschen Unternehmen.<sup>119</sup>

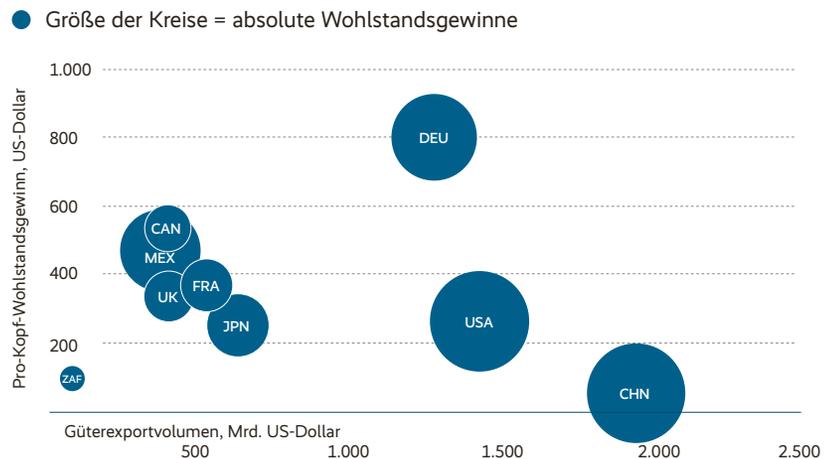
Deutschland profitiert wie wenige andere Staaten von einem institutionellen System, das über Jahrzehnte die Rahmenbedingungen für eine offene Weltwirtschaft gesichert hat. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung hat die verschiedenen Wohlfandeffekte der Welthandelsorganisation (WTO) für ihre Mitglieder quantifiziert.<sup>120</sup> Betrachtet man die absoluten Gewinne ausgewählter Länder liegen auf den ersten Blick die USA und China mit großem Abstand vorne. Deutschland belegt mit rund 66 Mrd. US-Dollar Platz drei. Betrachtet man jedoch die Gewinne pro Kopf, zeigt sich, dass die eigentlichen Gewinner der WTO sehr offene, exportstarke und gut vernetzte Länder sind. So hat Deutschland ähnliche absolute Gewinne zu verzeichnen wie die weit aus größeren Volkswirtschaften USA und China, der deutsche Gewinn fällt pro Kopf gerechnet damit dreifach höher aus als der US-amerikanische.<sup>121</sup>

Die Kehrseite dieser wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte ist allerdings, dass Deutschland von Veränderungen der internationalen Wirtschaftsordnung besonders stark betroffen ist.

### Abbildung 3.3

#### Wohlstandsgewinne ausgewählter Länder durch ihre WTO-Mitgliedschaft, US-Dollar,\* Basisjahr 2016

\*Die länderspezifischen Wohlstandseffekte seit der Mitgliedschaft wurden in der dieser Grafik zugrundeliegenden Studie der Bertelsmann Stiftung mithilfe einer kontrafaktischen Analyse ermittelt, die die Differenz des Außenhandelsgleichgewichts mit und ohne die wirtschaftlichen Auswirkungen der WTO-Mitgliedschaft errechnet.



Daten: Bertelsmann Stiftung. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Das Streitschlichtungsorgan der WTO ist nicht mehr entscheidungsfähig, seitdem die USA die Nachbesetzung seiner Berufungsrichter blockieren. Offiziell wirft die Trump-Administration dem Organ vor, über seine Befugnisse hinaus zu agieren.<sup>122</sup> Experten deuten die Blockade als Retourkutsche für zahlreiche Schiedssprüche zuungunsten handelspolitischer Schutzmaßnahmen der USA.<sup>123</sup> Verhandlungen über Reformen der WTO gestalten sich nicht nur deshalb schwierig, weil WTO-Regeln im Konsens entwickelt werden müssen: Vor dem Hintergrund der stetig wachsenden Anzahl handelsbeschränkender Maßnahmen der G20-Staaten<sup>124</sup> werden die USA nicht leicht zu einer Rückkehr zu ihrer Rolle als Hüterin des freien Handelssystems zu bewegen sein. In einer Welt des wiederkehrenden Systemwettbewerbs, in der merkantilistisches Denken sowie bilaterale Handelsbilanzen an Bedeutung gewinnen,<sup>125</sup> scheint die Aufrechterhaltung der WTO-Strukturen kaum noch eine Priorität der USA zu sein. Die Folgen der Covid-19-Pandemie könnten protektionistische Tendenzen weiter verstärken, was die weltwirtschaftliche

Erholung sowie die Weiterentwicklung der WTO zusätzlich erschweren könnte.<sup>126</sup>

So wird die starke Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Weltwirtschaft vor allem unter geopolitischen Gesichtspunkten in Frage gestellt. Eine vornehmlich von wirtschaftlichen Interessen geprägte Herangehensweise gegenüber Ländern wie China und Russland stößt im derzeitigen Klima an ihre Grenzen – und außen- wie innenpolitisch auf wachsendes Unverständnis. Angesichts der Tatsache, dass sogar enge Partner wie die USA wirtschaftliche Verflechtungen als Druckmittel nutzen, stellen sich unangenehme Fragen für den Handelsstaat Deutschland. Denn der Grad der Integration deutscher Unternehmen in die Weltwirtschaft führt in Partnerstaaten und zunehmend auch in der innerdeutschen Debatte zu der Sorge, dass Berlin sich wirtschaftlich erpressbar macht.

So schlägt Deutschland etwa wegen des Festhaltens am Pipeline-Projekt Nord Stream 2 vor allem aus Osteuropa und den USA die heftige Kritik entgegen, man stärke die wirtschaftliche und außenpolitische Agenda Russlands und nehme Transitländern wichtige politische Hebel gegenüber dem übermächtigen Nachbarn.<sup>127</sup> Damit Deutschland energiepolitisch nicht zur „Geisel“ Russlands werde, hat die Regierung von Präsident Trump wirtschaftliche Sanktionen verhängt.<sup>128</sup> Während Experten diese als völkerrechtswidrig ansehen,<sup>129</sup> warnen Kritiker der US-Sanktionspolitik gar, Deutschland drohe zum „Vasallen“ der USA zu werden.<sup>130</sup> Die Wahl zwischen der Erfüllung längst getroffener Vereinbarungen zwischen russischen, deutschen und europäischen Firmen einerseits und der strategischen Bedeutung der transatlantischen Beziehungen andererseits stellt sich für Berlin schwierig dar. Mit dem Giftanschlag auf den Oppositionellen Alexej Navalny und den dadurch neu entfachten Diskussionen über die Frage, ob angesichts der langen Reihe an russischen Verstößen gegen internationale Normen an Nord Stream 2 festgehalten werden kann, hat die Debatte eine neue Wende genommen.

Auf ähnliche Weise steht Deutschland für seine Fokussierung auf erleichterten Marktzugang und den Abschluss eines europäischen Investitionsabkommens mit China in der Kritik. Die Haltung der Bundesregierung, die nach Auffassung einiger Beobachter wie dem Journalisten und langjährigen China-Korrespondenten Thomas Reichart weiterhin von einer „China-Naivität“ geprägt ist,<sup>131</sup> erfährt vor allem seit der Debatte um den 5G-Netzausbau verstärkt innerdeutschen Gegenwind. So warnten Experten, dass die chine-

sische Regierung deutsche Wirtschaftsinteressen instrumentalisieren, um eine politische Entscheidung zu ihren Ungunsten zu verhindern.<sup>132</sup> Ein Papier der SPD-Bundestagsfraktion hebt hervor, dass politische und wirtschaftliche Interessen nicht getrennt werden können: „Die Systemkonkurrenz bestimmt letztendlich das Ausmaß, wie die Partnerschaft mit China konkret ausgestaltet werden kann und beeinflusst auch die Art und Weise des wirtschaftlichen Wettbewerbs mit China.“<sup>133</sup> Auch Michael Roth, Staatsminister im Auswärtigen Amt, argumentierte jüngst, Deutschland könne gegenüber China den Spieß umdrehen und „notfalls den EU-Binnenmarkt als Druckmittel nutzen“, um Interessen und Werte zu wahren.<sup>134</sup> Der vermehrte Zuspruch für eine Sicht auf China, die geostrategische Überlegungen in den Vordergrund rückt, ist ein Indikator für den Wandel in der deutschen Debatte.<sup>135</sup> Gleichzeitig sehen Experten in einem umfassenden Konfrontationskurs gegenüber China nach US-amerikanischem Vorbild den falschen Weg für Deutschland und Europa.<sup>136</sup> Sicher scheint nur, dass es Deutschland in Zukunft immer schwerer fallen wird, an seiner „altbewährten“ Herangehensweise festzuhalten und Außenwirtschaftspolitik als weitgehend frei von geopolitischen Erwägungen zu betreiben.<sup>137</sup>



„Wir können die Verteidigung des Westens nicht sicherstellen, wenn unsere Verbündeten sich vom Osten abhängig machen.“<sup>198</sup>

US-Vizepräsident  
Mike Pence, Münchner  
Sicherheitskonferenz,  
16. Februar 2019

In vielen Hauptstädten der Welt wird angesichts der Entwicklung, dass Interdependenzen zunehmend als politisches Druckmittel eingesetzt werden,<sup>138</sup> über eine Strategie des *decoupling*, also der bewussten wirtschaftlichen „Entflechtung“, nachgedacht. Denn zunehmend sehen sich Länder der Gefahr gegenüber, dass das Netzwerk von globalisierten Finanzströmen, digitalen Kommunikationskanälen und Liefer- und Wertschöpfungsketten zu einem Netz wird, in dem Rivalen drohen sie einzuspinnen. Die Logik des *decoupling* zielt darauf ab, diese Netze an neuralgischen Punkten wieder zu zertrennen und damit strategische Abhängigkeiten zu reduzieren. Die Entflechtung dieser Netzwerke gleicht dabei an Komplexität einem „chirurgischen Eingriff“ – allerdings können Regierungen die Konsequenzen ihrer Maßnahmen selten genau einschätzen und hantieren, ähnlich den Chirurgen zur Zeit der Entstehung der modernen Medizin, mit grobem Besteck und begrenztem Wissen.<sup>139</sup> In vielen Fällen drehen sich diese Maßnahmen um die Rückverlagerung ausländischer Produktion ins Inland. So versucht etwa China, dessen Hightech-Firmen hochspezialisierte Halbleiter aus Taiwan und den USA verbauen müssen, fieberhaft eine einheimische Produktion dieser Komponenten aufzubauen.<sup>140</sup> Ob aus Gründen der nationalen Sicherheit, um Konkurrenzfähigkeit oder Eigenversorgung zu fördern – laut einer McKinsey-Studie könnte theoretisch bis zu einem Viertel des weltweiten Güterexports in den nächsten fünf Jahren in andere Länder verlegt wer-

den.<sup>141</sup> Die jüngsten Debatten in den USA um das „Clean Network“, inklusive des Marktausschlusses chinesischer Social-Media-Plattformen, zeigt, dass *decoupling* sich nicht nur auf Güter und Hardware, sondern auch auf die Verflechtung des globalen digitalen Raums auswirkt.<sup>142</sup> Zugleich bestehen im Bereich der Finanzpolitik Überlegungen diverser Staaten, von der EU bis hin zu Russland und China, Alternativen zum amerikanisch kontrollierten Banken-Netzwerk SWIFT zu entwickeln.<sup>143</sup>



„Die Balance zwischen internationaler Arbeitsteilung und den Risiken strategischer Abhängigkeiten muss neu justiert werden. Und ich möchte, dass Deutschland und Europa dabei Vorreiter sind.“<sup>199</sup>

Außenminister Heiko Maas, Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen, 25. Mai 2020

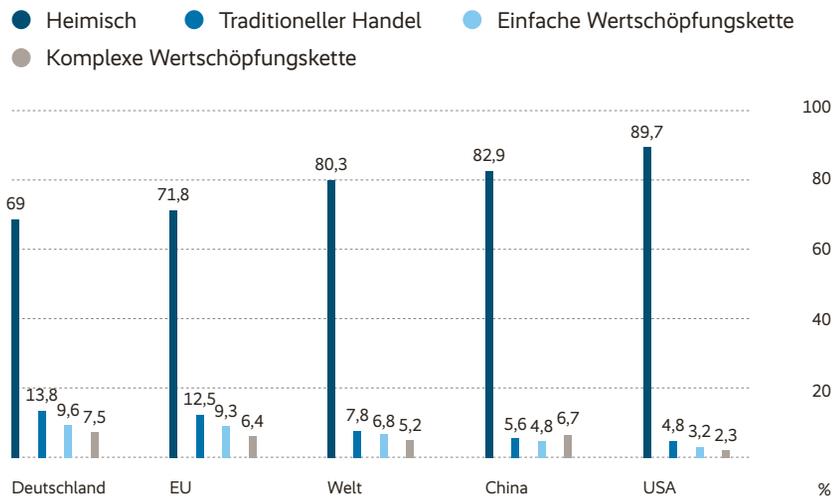
Durch die Erfahrung der Covid-19-Pandemie hat das Streben nach größerer Resilienz und Autonomie noch zugenommen und den Trend hin zu *decoupling* verstärkt.<sup>144</sup> Regierungen rund um die Welt erkannten, als Länder wie Indien und China Exporte stoppten, wie sehr sie für den bloßen Schutz ihrer Bevölkerungen von Zulieferungen aus dem Ausland abhängig waren – von Medikamenten, Chemikalien, medizinischem Gerät und anderer Ausrüstung. So beziehen die USA Schätzungen zufolge circa 40 Prozent und Europa etwa ein Viertel gängiger Medikamente aus Indien – und Indien wiederum 70 Prozent der Wirkstoffe dafür aus China.<sup>145</sup> Im April hieß es daher aus dem Weißen Haus: „Diese Krise hat uns gelehrt, dass wir übermäßig und gefährlich abhängig von einer globalen Lieferkette sind. [...] Nie wieder sollten wir uns für unsere essenziellen Medikamente und medizinischen Mittel auf den Rest der Welt verlassen müssen.“<sup>146</sup> Im Mai zog Heiko Maas die Schlussfolgerung, man müsse Abhängigkeiten nicht nur im Gesundheitssektor sondern auch in strategischen Bereichen wie „Energie, Informationstechnik, Ernährung, Logistik und Rohstoffen“ reduzieren.<sup>147</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass das zunehmende Bewusstsein für empfindliche strategische Dependenz in alle Richtungen und Bereiche ausstrahlt. Henry Farrell und Abraham Newman, die den Begriff der „weaponized interdependence“ geprägt haben, sehen in der übereilten Beschränkung von Handels-, Finanz- und Datenströmen zwischen großen Mächten allerdings das Potenzial für Fehlkalkulationen und gefährliche Eskalation.<sup>148</sup>

Ein fortschreitender Zerfall der internationalen Ordnung und eine Verschärfung von Großmachtkonflikten könnten darüber hinaus auch massive Auswirkungen auf den Wohlstand hierzulande haben. Denn selbst Krisen in entfernten Weltregionen können Deutschland empfindlich schädigen. Eine massive Beeinträchtigung des Seehandels durch die Blockade wichtiger Schifffahrtswege beispielsweise würde die deutsche Wirtschaft besonders stark treffen. Über 20 Prozent des deutschen Außenhandels werden über den Seeweg abgewickelt.<sup>149</sup> Ein Konflikt, der den Schiffverkehr im Südchinesi-

schen Meer zum Erliegen brächte, würde neun Prozent des gesamten deutschen Güterhandels stören. Prozentual wären nur neun andere Länder, die alle selbst in Südostasien liegen, stärker von einer solchen Störung betroffen.<sup>150</sup> Von einer Blockade der Straße von Hormus wäre jede zehnte Route von HAPAG-Lloyd, der größten deutschen und weltweit fünftgrößten Reederei, betroffen.<sup>151</sup>

**Abbildung 3.4**  
Wertschöpfung ausgewählter Länder und Regionen im Vergleich, 2015, Prozent



Daten: ifo Institut. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Bei der im Zuge der Covid-19-Pandemie aufgeflammtten Debatte um die Vulnerabilität Deutschlands richtet sich besondere Aufmerksamkeit auf die wirtschaftliche Abhängigkeit von der Volksrepublik China. Der Anteil der Wertschöpfungsexporte nach China an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland betrug laut einer im Februar 2020 veröffentlichten Studie des ifo-Instituts 2015 2,8 Prozent – 2005 lag er noch bei unter einem Prozent.<sup>152</sup> Während enge Wertschöpfungsverflechtungen mit China per se nicht negativ sein müssen, hat die Pandemie doch gezeigt, dass der Ausfall der „Werkbank der Welt“ internationale Handelsströme empfindlich treffen kann. Insbesondere bei Deutschlands Schlüsselindustrie, der Automobilbranche, haben zahlreiche Werksschließungen Vulnerabilitäten offenbart. Laut einer Studie der Prognos AG im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

wurden 2014 gut zwei Drittel der Wertschöpfung im deutschen Automobilsektor inländisch erbracht.<sup>153</sup> Nominell war der Wertschöpfungsanteil von wichtigen Zulieferländern wie China mit zwei Prozent oder Italien mit 3,4 Prozent nicht besonders groß.<sup>154</sup> Dennoch können Produktionsausfälle in diesen Ländern die eng getakteten Lieferketten der vielerorts üblichen „just-in-time“-Produktion verzögern und unter Umständen zum Erliegen bringen.

Ein weiterer großer Risikofaktor ergibt sich aus dem Szenario, dass wichtige Absatzmärkte wegbrechen oder der Zugang zu ihnen verwehrt wird. Im Kontext der Kontroverse um Huawei und den deutschen 5G-Ausbau wurde über die Zukunft des China-Geschäfts der deutschen Autobauer spekuliert. Der chinesische Botschafter in Berlin hatte mit Blick auf einen möglichen Huawei-Ausschluss gefragt: „Können wir auch eines Tages sagen, dass deutsche Autos nicht sicher sind, weil wir auch in der Lage sind, unsere eigenen Autos herzustellen?“<sup>155</sup> Da Volkswagen, BMW und Daimler 2019 im Schnitt über ein Drittel ihrer Verkaufseinnahmen in China erwirtschafteten,<sup>156</sup> wurde dies weithin als kaum verhüllte Drohung aufgefasst.<sup>157</sup> Bei einem Ausschluss vom chinesischen Markt würde Volkswagen in einzelnen Unternehmenszweigen nach eigener Aussage rund 50 Prozent der Arbeitsplätze einbüßen.<sup>158</sup> Was die Bedeutung Chinas für die deutsche Wirtschaft insgesamt betrifft, gehen die Ansichten der Ökonomen allerdings auseinander. Aus Sicht einiger, wie dem ifo-Experten Jürgen Matthes, verzerrt das Beispiel einiger prominenter Firmen ein Gesamtbild, das eigentlich auf eine „begrenzte“ deutsche Abhängigkeit von China deutet.<sup>159</sup> Andere jedoch erwarten, dass diese Problematik, gerade vor dem Hintergrund der US-chinesischen Rivalität, Deutschland künftig wirtschaftlich „ganz besonders treffen“ und das Wirtschaftswachstum signifikant beeinträchtigen könnte.<sup>160</sup>

Noch gefährlicher für Deutschland als das Szenario einer weltwirtschaftlichen „Entkopplung“ wäre die Desintegration der Europäischen Union und ihres Binnenmarkts. Zwar ist China mittlerweile in der Tat der wichtigste Handelspartner für Deutschland: 2019 wurden Güter im Wert von 206 Mrd. Euro gehandelt. Diese Zahl wird allerdings bereits übertroffen, wenn man die Summe von Importen und Exporten der deutschen Handelsbeziehungen mit Polen und der Tschechischen Republik zum Vergleich heranzieht (216 Mrd. Euro). Der Handel mit allen EU-Mitgliedstaaten überstieg die Summe von 1,4 Billionen Euro, betrug also etwas das Siebenfache des Handelsvolumens mit China.<sup>161</sup> Diese Zahl unterstreicht eindrucklich die Bedeutung des Binnenmarkts für die deutsche Volkswirtschaft.

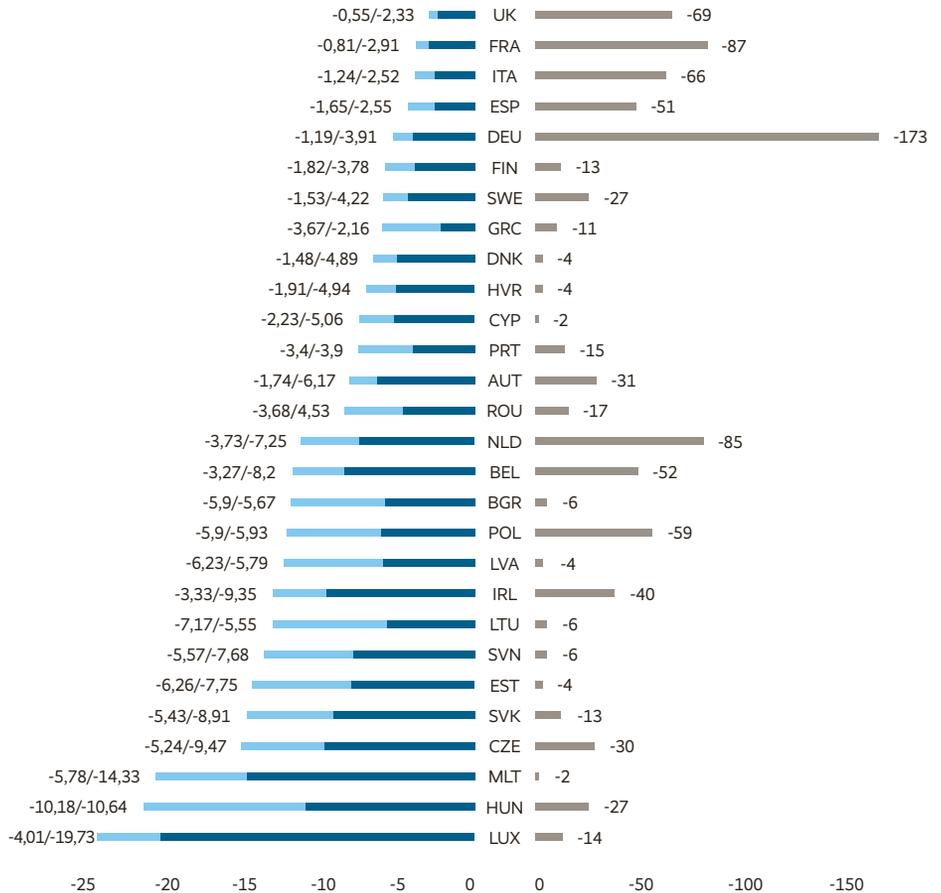
In der deutschen Debatte werden regelmäßig vor allem die Kosten und Risiken beleuchtet, die sich aus Deutschlands Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergeben. Als Mitgliedstaat mit der größten Volkswirtschaft gehört die Bundesrepublik naturgemäß zu den Nettozahlern in der EU.<sup>162</sup> Angesichts des Wegfalls des Vereinigten Königreichs wird der deutsche Anteil am Gesamthaushalt weiter steigen. Nach aktuellen Planungen soll Deutschland 2027 jährlich annähernd 35 Mrd. Euro zum EU-Haushalt beitragen. Das sind 8,5 Mrd. mehr, als für 2020 veranschlagt wurden.<sup>163</sup> In der Berichterstattung führt dies regelmäßig zu alarmistischen Schlagzeilen.<sup>164</sup>

Das große ökonomische Plus der EU ist jedoch aus deutscher Sicht die Schaffung günstiger Handels- und Wettbewerbsbedingungen, die die Budgetkosten der Mitgliedschaft Deutschlands um ein Vielfaches wettmachen. Deutlich wird dies zum Beispiel, wenn die ökonomischen Kosten einer umfassenden Desintegration der Europäischen Union in den Blick genommen werden. Laut einer Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW) wäre Deutschland der größte Nettoverlierer, wenn die Meilensteine der europäischen Integration – die Europäische Zollunion, der Europäische Binnenmarkt, die Europäische Währungsunion, die Schengen-Vereinbarung, die Freihandelsabkommen mit Drittländern sowie Nettotransferzahlungen zwischen EU-Mitgliedern – abgewickelt werden würden. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt würde um 173 Mrd. Euro geringer ausfallen.<sup>165</sup> Während für viele kleinere Länder die Streichung der Transferleistungen stark ins Gewicht fallen würde, würde der Wegfall des Binnenmarkts für den Nettozahler Deutschland circa 80 Prozent des Gesamteffektes ausmachen.<sup>166</sup> Die Sicherung des gemeinsamen Wohlstands und der Wirtschaftsbeziehungen in der EU ist daher letzten Endes nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im strategischen Interesse Deutschlands: „Je größer und sicherer der Binnenmarkt der EU, je dynamischer seine Entwicklung, desto weniger wird eine wirtschaftliche Schwäche Deutschlands zutage treten: die Abhängigkeit von zwei großen Auslandsmärkten außerhalb der EU, die ihrerseits kaum zaudern, ihre wirtschaftliche und politische Macht auszuspielen.“<sup>167</sup>

Abbildung 3.5

**Effekte einer Rückabwicklung der EU, Basisjahr 2018**

- Binnenmarkt, Prozent der realen Pro-Kopf-Einkommen
- Andere Integrationsmaßnahmen inklusive Transfers, Prozent der realen Pro-Kopf-Einkommen
- Veränderung preisbereinigtes BIP, Mrd. Euro



Daten: IfW. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

**Politische und militärische Abhängigkeiten**

Doch nicht nur wirtschaftlich ist die Bundesrepublik in hohem Maße von der liberalen internationalen Ordnung abhängig. Auch politisch und militärisch ist der Erfolg unseres Landes aufs Engste mit dieser Ordnung verknüpft.

Es gehört zu den Binsenweisheiten der europäischen Sicherheitspolitik, dass die Verteidigung Europas zu einem großen Teil von den USA abhängt.<sup>168</sup> Das wurde lange Zeit als unproblematisch wahrgenommen. Im Weißbuch heißt es, Deutschland nehme „bewusst gegenseitige Abhängigkeiten in Kauf – von funktionierenden Bündnissen, Partnerschaften und Solidargemeinschaften und vor allem von einer engen Sicherheitspartnerschaft mit den USA.“<sup>169</sup>



„Zur nötigen Selbstkritik gehört: Wir Europäer haben zu lange die Augen verschlossen vor der unbequemen Realität, die ein US-Rückzug aus militärischem Engagement und internationalen Verträgen gerade für uns bedeutet.“<sup>200</sup>

Außenminister Heiko Maas, Münchner Sicherheitskonferenz, 14. Februar 2020

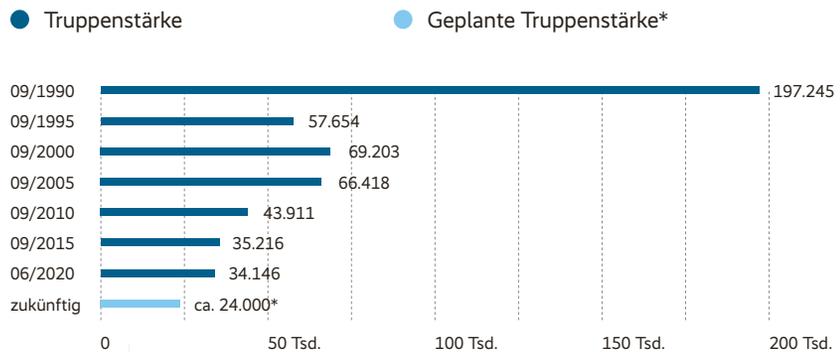
Auch wenn die Bedrohungslage heute eine andere ist als zu Zeiten des Kalten Krieges, geht man in der Aufstellung europäischer Verteidigung heute explizit oder implizit davon aus, dass sie im Krisenfall durch amerikanische Verstärkung untermauert würde. Angesichts der Entwicklungen der vergangenen Jahre aber wäre es fahrlässig, nicht über das Szenario eines Rückzugs der USA aus der NATO nachzudenken.<sup>170</sup> So unwahrscheinlich das Szenario immer noch sein mag, so hoch ist der mögliche Schadensfall.<sup>171</sup>

Denn ohne die USA wären die Europäer kaum in der Lage, sich selbst zu verteidigen. Die Europäische Union hat laut einer Studie von DGAP und IISS bereits große Probleme, den eigenen „level of ambition“ im Krisenmanagement zu erfüllen, und kann eigentlich nur Operationen am unteren Ende des Einsatzspektrums eigenständig und dauerhaft übernehmen.<sup>172</sup> Die Aussichten, dass sich dies im nächsten Jahrzehnt ändern werde, sind laut den Autorinnen und Autoren nicht sehr rosig, wenn man von den gegenwärtigen Planungen der Regierungen ausgeht.<sup>173</sup> Bei der kollektiven Verteidigung, der Domäne der NATO, sieht es noch düsterer aus. Wären die Europäer auf sich allein gestellt, sähen sie sich massiven Fähigkeitslücken gegenüber. Einige könnten vergleichsweise einfach, wenn auch unter großen Kostenanstrengungen, geschlossen werden. Sollten die USA die NATO verlassen, müssten die europäischen NATO-Mitglieder zwischen 288 und 357 Mrd. US-Dollar ausgeben, um über Streitkräfte verfügen zu können, die in der Lage wären, in einem begrenzten regionalen Krieg gegen einen ebenbürtigen Gegner zu bestehen. Und selbst wenn diese Mittel zur Verfügung gestellt würden, würde es bis zu zwei Jahrzehnte dauern, um eine solche Ausstattung zu erreichen.<sup>174</sup> Insbesondere im Bereich Aufklärung wäre es nahezu unmöglich, die US-Fähigkeiten zu ersetzen, auf die die Europäer gegenwärtig vertrauen.<sup>175</sup> Diese Fähigkeiten sind jedoch eigentlich unerlässlich: „Ohne diesen Zugang wären die europäischen Staaten blind, stumm und taub. Würden sie angegriffen, müssten sie sich weitestgehend unkoordiniert und mit hohen Verlusten verteidigen.“<sup>176</sup>

Insofern muss die deutsche Nonchalance im Umgang mit der Debatte über die transatlantische Lastenteilung stutzig machen, bleibt doch der Eindruck zurück, dass der Ernst der Lage vielen Entscheidungsträgern immer noch nicht bewusst ist. Außenpolitikexperten warnen seit geraumer Zeit davor, dass eine Weigerung, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, letztlich Deutschlands Sicherheit gefährde, weil sie dazu führen könne, dass die USA ihre Bündnisverpflichtungen überdächten.<sup>177</sup> Die Entscheidung von Präsident Trump, aus Frust über Deutschlands Weigerung, mehr für Verteidigung auszugeben, ein Drittel der US-Soldaten aus Deutschland abzuziehen, mag ein erster Schritt gewesen sein. Dass diese Entscheidung nach Auffassung fast aller Expertinnen und Experten auch amerikanischen Interessen widerspricht,<sup>178</sup> tut dabei zunächst nichts zur Sache.

**Abbildung 3.6**  
**US-Soldaten im aktiven Dienst in Deutschland**  
**September 1990 – Juni 2020**

\*laut Erklärung des US-Verteidigungsministers Mark Esper am 29. Juli 2020



Daten: Defense Manpower Data Center, US Department of Defense.  
 Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Schließlich ist die Steigerung deutscher Verteidigungsausgaben kein Gefallen, den Berlin dem amtierenden US-Präsidenten tut, sondern eine Investition in die eigene Sicherheit und die seiner Verbündeten. Auch unter einem anderen US-Präsidenten bliebe die Erwartung bestehen, dass Deutschland seinen Verpflichtungen im Rahmen der NATO nachkommt und deutlich mehr für die kollektive Verteidigung der NATO tut.



„Wenn sich die Regierungskoalition in Berlin für einen Moment aus ihrer parteipolitischen Verhaftung löst, wird sie feststellen, dass die Erfüllung des 2-Prozent-Zieles – so absurd hoch und willkürlich diese Summe auch ist – geringere Kosten ausmacht, als die Zerstörung der Allianz verursachen würde. Diesen politischen Preis wird niemand in Deutschland bezahlen können, vor allem nicht mit ein paar Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts.“

Stefan Kornelius, Internationale Politik, Juli-August 2018<sup>201</sup>

Angesichts der sicherheitspolitischen Abhängigkeit Deutschlands und Europas von den Vereinigten Staaten ist die weitverbreitete Unbekümmertheit, die sich in der Debatte über das Zwei-Prozent-Ziel, den Abzug eines Teils der in Deutschland stationierten US-amerikanischen Truppen oder die Lastenteilung im Bereich der nuklearen Teilhabe zeigt, ein echtes sicherheitspolitisches Risiko.

Denn so sehr die USA auch die Kooperation mit Europa benötigen mögen – Europa ist und bleibt sicherheitspolitisch viel stärker auf die USA angewiesen als andersherum. Das gilt für Deutschland und viele kleinere europäische Staaten noch stärker als für die Atommächte Frankreich und Großbritannien: „Für Deutschland ist der fortbestehende konventionelle wie nukleare Schutz durch die USA existenziell und unverzichtbar angesichts eines immer dynamischer werdenden Umbruchs in der Welt“, heißt es in einem neuem Positionspapier des Fraktionsvorstands von CDU/CSU im Deutschen Bundestag.<sup>179</sup> Und auch Außenminister Maas wurde in einer seiner jüngeren Reden sehr deutlich: „Eine Entkopplung europäischer und amerikanischer Sicherheit wäre für uns alle in Europa und ganz besonders für uns in Deutschland brandgefährlich.“<sup>180</sup>

In gewisser Weise erinnert die deutsche Debatte in dieser Hinsicht an eine Metapher, die von der amerikanischen Richterin am Obersten Gerichtshof, Ruth Bader Ginsburg, in anderem Kontext geprägt wurde: Auf etwas zu verzichten, was lange funktioniert habe und immer noch funktioniere, sei in etwa so, als werfe man seinen Regenschirm in einem Regenschauer weg, weil man ja schließlich gar nicht nass werde.<sup>181</sup> Im Prinzip hatte der britische Historiker Michael Howard die Problematik bereits 1982 auf den Punkt gebracht. Die Europäer hätten sich über Jahrzehnte so daran gewöhnt, dass die Abschreckung von anderer Seite geleistet würde, dass „wir heute davon ausgehen, dass die Gefahren, deretwegen wir einst Rückversicherung forderten, nur noch in der fieberhaften Fantasie unserer Beschützer existieren.“<sup>182</sup>

Selbst wenn man annimmt, dass Europa mittelfristig selbst in der Lage wäre, seine Verteidigung sicherzustellen: Ohne die US-amerikanische Sicherheitsgarantie wäre Deutschland gezwungen, einen weitaus höheren Anteil seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben.<sup>183</sup> Im Rückblick würde die deutsche Debatte über das Zwei-Prozent-Ziel reichlich absurd erscheinen.<sup>184</sup> Sicherheitspolitisch bleiben die transatlantischen Beziehungen der Plan A für die Bundesrepublik Deutschland. Auf absehbare Zeit gibt es auch keinen realistischen Plan B. Aber Deutschland wird nicht

umhinkommen, diesen Plan B gemeinsam mit seinen europäischen Partnern zu entwickeln, ohne gleichzeitig Plan A unwahrscheinlicher zu machen.<sup>185</sup> Die Europäer müssen also „zweigleisig fahren und versuchen, erstens die transatlantischen Beziehungen zu retten sowie zweitens Europa gleichzeitig auf eigene Füße zu stellen.“<sup>186</sup>



„Denn was ist Deutschlands nationales Interesse heute, dreißig Jahre nachdem das wichtigste Staatsziel, das der Wiedervereinigung, Wirklichkeit geworden ist? [...] Europa ist für Deutschland eben nicht nur ‚nice to have‘ und nicht nur wichtig, wenn andere Partnerschaften verblasen. Es ist unser stärkstes, unser elementarstes nationales Interesse. Für heute und für morgen gilt: Europa ist der unabdingbare Rahmen für unsere Selbstbehauptung in der Welt.“<sup>202</sup>

Bundespräsident  
Frank-Walter Steinmeier,  
Münchener Sicherheitskonferenz, 14. Februar 2020

„Wir wollen transatlantisch bleiben – und zugleich europäischer werden“, kündigte die damalige Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen ganz in diesem Sinne auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2018 an.<sup>187</sup> Die Frage ist daher nicht so sehr, ob die europäische Verteidigung in der Zukunft im Rahmen der NATO oder der EU stattfinden soll.<sup>188</sup> In beiden Fällen werden die Europäer mehr in ihre eigenen Fähigkeiten investieren müssen. Im Idealfall würde dies zur Grundlage eines neuen *transatlantic bargain*, mit dem das dauerhafte Engagement der USA gesichert werden könnte.<sup>189</sup> Im schlechtesten Fall eines sicherheitspolitischen *decoupling* wäre es eine Investition in europäische Fähigkeiten, die dann noch wichtiger wären als zuvor. In jedem Fall ist es unabdingbar, gemeinsam mit den europäischen Partnern vorzugehen, um europäische Streitkräfte der Zukunft zu schaffen, die im Rahmen von EU und NATO eingesetzt werden können.<sup>190</sup>

Der überwiegende Teil der deutschen Politik hat verinnerlicht, dass echte Handlungsfähigkeit heute nicht mehr auf der Ebene des Nationalstaats sichergestellt werden kann. Ohne eine handlungsfähige Europäische Union wird auch die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nur sehr begrenzt handlungsfähig sein. „Europa“, sagte Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament zum Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft, „nimmt uns keine Handlungsmöglichkeiten, sondern in einer globalisierten Welt gibt Europa uns erst welche. Nicht ohne, sondern nur mit Europa können wir unsere Überzeugungen und Freiheiten erhalten.“<sup>191</sup>

Ein Zerfall der Europäischen Union wäre daher nicht nur eine wirtschaftliche Katastrophe für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch eine politische.<sup>192</sup> Globalen Einfluss hat die deutsche Außenpolitik heute nur dann, wenn sie gemeinsam mit ihren Partnern innerhalb der EU mit einer Stimme spricht. Seit langem gelingt dies in der Handelspolitik – hier ist die Europäische Union unbestritten eine Supermacht. Der Binnenmarkt, „verbunden mit den großen integrierten Politikbereichen Wettbewerb und internationaler Handel“, schreibt der französische Europastaatssekretär Clément Beaune, „ist ein Krafthebel nach innen und ein Machthebel nach außen.“<sup>193</sup> In anderen Politikbereichen ist Europa nicht im selben Maße in der Lage, machtvoll

zu agieren. Europa muss aber auch dort selbstbewusster und souveräner werden, wenn es nicht zum „Spielball von Dritten“ werden will. „Das Ziel lautet europäische Souveränität“, so formulierte es Außenminister Maas.<sup>194</sup> Andere sprechen von „strategischer Autonomie“, in einer Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik definiert als „Fähigkeit, selbst außen- und sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, sowie die institutionellen, politischen und materiellen Voraussetzungen, um diese in Kooperation mit Dritten oder, falls nötig, eigenständig umzusetzen.“<sup>195</sup>

Am Ende ist und bleibt Deutschland abhängig von einer handlungsfähigen Europäischen Union: „Ohne ein starkes Europa – ein Europa, das einig, wirtschaftlich stark und im Angesicht globaler Krisen handlungsfähig ist – werden Deutschlands Wohlstand, Deutschlands Sicherheit und Deutschlands Möglichkeiten, globale Probleme zu lösen, rapide abnehmen.“<sup>196</sup>

## Kernpunkte

- 1 Mit der Erosion der liberalen internationalen Ordnung wird auch das „deutsche Geschäftsmodell“ als Handelsstaat und Zivilmacht in Frage gestellt.
- 2 Die globale Wirtschaft wird immer stärker von geopolitischen Erwägungen bestimmt. Für den Handelsstaat Deutschland, global vernetzt wie kaum ein zweiter, ist die neue Ära des Großmachtwettbewerbs auch eine ökonomische Herausforderung. Es kann dieser Entwicklung aber nicht aus dem Weg gehen, sondern wird harte Entscheidungen treffen müssen.
- 3 Der Rückzug der USA aus der Rolle als „wohlwollender Hegemon“ und als Garantiemacht der *pax Americana* wirft grundsätzliche Fragen für Deutschland auf, dessen Sicherheit bis heute in letzter Konsequenz von der US-amerikanischen Sicherheitsgarantie abhängt. Deutschland wird weit mehr tun müssen als bislang, um die europäische Verteidigung gemeinsam mit seinen Partnern sicherzustellen.
- 4 Die „Zeitenwende“ macht Deutschlands wirtschaftliche und sicherheitspolitische Abhängigkeiten greifbar – es wird höchste Zeit, dass wir uns darauf einstellen und das deutsche Gewicht in die Waagschale werfen, um auf dem Weg zu „europäischer Souveränität“ voranzukommen.

## Ein Blick aus China: Die Vermittler-Macht



Huiyao Wang

Deutschland hat sich in den drei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung profiliert und zu einer treibenden Kraft der EU und einem wirtschaftlichen und technologischen Kraftzentrum entwickelt. Während dieser Zeit hat sich die deutsch-chinesischen Beziehungen immer weiter vertieft und ist vielschichtiger geworden, mit der Wirtschaft als Herzstück. China ist Deutschlands größter Handelspartner und deutsche Firmen haben eine zentrale Rolle in Chinas industrieller Entwicklung gespielt. Beide Seiten mögen nicht immer in allen Punkten einer Meinung sein, doch im Wesentlichen teilen China und Deutschland das gleiche, tiefe Bekenntnis zu einer offenen, regelbasierten Wirtschaft und zu effektiven globalen Institutionen, um mit Bedrohungen wie dem Klimawandel und der beispiellosen Gesundheits- und Wirtschaftskrise, in der wir uns gerade befinden, umzugehen.

Einige fragen sich, ob Deutschlands Einfluss mit dem kommenden Ende der Ära Merkel schwinden wird. Aus Chinas Perspektive, und ich vermute für viele auf der ganzen Welt, würde ich gerne genau das Gegenteil sehen. Wie auch für die EU besteht der Eindruck, dass Berlin, trotz allen wirtschaftlichen und kulturellen Könnens, manchmal politisch auf der Weltbühne unter seinen Möglichkeiten blieb.

Nun, da wir ein ungewisseres, multipolares Zeitalter betreten, würde zumindest ich es begrüßen, wenn Deutschland ein selbstsicherer, proaktiver geopolitischer Akteur werden würde – in Fortsetzung des Pragmatismus als Markenzeichen der Merkelschen Außenpolitik. Es sollte aber auch bereit sein, seine Außenbeziehungen zu diversifizieren und eine prominenter internationale Vermittlerrolle einzunehmen, die es auf regionaler Ebene bereits erfolgreich eingenommen hat. Die Initiativekraft des Landes zeigt sich im anhaltenden Wachstum und der Evolution von Foren wie der Münchner Sicherheitskonferenz. Es besteht Spielraum, diese Reichweite weiter auszubauen.

Deutschland Fähigkeit und Bereitschaft, zu vermitteln, ist umso entscheidender in einer Zeit, in der wir eine aufkommende Dynamik beobachten, die droht, die Welt in zwei konkurrierende Hemisphären zu spalten. China hat kein Verlangen, in einen lang andauernden, bipolaren Kampf mit

den USA verwickelt zu werden. Es unterstützt daher uneingeschränkt eine stärkere EU, die mit China daran arbeiten kann, den Multilateralismus neu zu beleben und eine stabilisierende Rolle als Teil eines trilateralen China-EU-US-Mechanismus einnehmen kann. Angesichts seiner zentralen Rolle in der EU, ebenso wie seiner tiefen Verbundenheit mit sowohl den USA als auch China, ist vielleicht kein Land besser positioniert als Deutschland, diese Vermittlerrolle zu spielen.

In den 30 Jahren seit der Wiedervereinigung hat Deutschland in erheblichem Maße davon profitiert, Handelsbeziehungen mit China zu vertiefen, während es strategisch mit Washington verbunden blieb. In den kommenden drei Jahrzehnten könnte das Navigieren und Balancieren des Dreiecks mit Peking und Washington bedeuten, sich aus der Komfortzone heraus zu begeben und bereit zu sein, die EU dazu zu bringen, eine größere Rolle darin zu spielen, eine Brücke zwischen den transpazifischen Mächten zu schlagen. Dies wird keine einfache Aufgabe. Doch kein Land ist sich des Leids bewusster, das entstehen kann, wenn wir zulassen, dass die Welt durch Ideologie und Misstrauen gespalten wird. Zu Beginn des postpandemischen Zeitalters hat Deutschland die historische Gelegenheit, einen neuen Weg für die Welt einzuschlagen.

*Huiyao Wang ist Gründer und Präsident des Center for China and Globalization (CCG) und Counsellor des China State Council.*

## Ein Blick aus Estland: Primus inter pares



Toomas Hendrik Ilves

Schon vor dem Fall der Mauer und der späteren Wiederherstellung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten variierte die Einstellung der deutschen Regierung gegenüber den drei Ländern: Von Verzweiflung angesichts ihrer Beharrlichkeit bis hin zu Ärger, dass diese kleinen Länder ein Hindernis für deutsch-sowjetische, später deutsch-russische, außenpolitische und wirtschaftliche Beziehungen darstellten. Vor 31 Jahren suchte mich ein Beamter des Bundesnachrichtendienstes bei Radio Free Europe auf und brüllte mich an, ich solle den Balten sagen, sie sollten ihre Unabhängigkeitsbestrebungen unterlassen. Zehn Jahre später (als Außenminister Estlands) bekam



ich mehrfach von hochrangigen deutschen Offiziellen gesagt, dass die Mitgliedschaft meines Landes in NATO und EU „nicht im nationalen Interesse Deutschlands liege“. Die Einstellung des Ost-Ausschusses, der deutsche Wirtschaftsinteressen in Russland vertritt, war noch rauer.

Diese Haltung der an Feindseligkeit grenzenden Verärgerung über die drei Länder und ihr Beharren auf der Wiederherstellung ihrer Staatlichkeit und späteren Beitritts zum transatlantischen Westen hielt durch die Ära Kohl hindurch an, blieb in der Ära Schröder unverändert und begann sich erst unter der Kanzlerschaft Angela Merkels abzumildern.

Aus baltischer Perspektive gab es immer die Hoffnung, dass Deutschland eine „realistischere“ und weniger eigennützige Herangehensweise an die EU-Außen- und Sicherheitspolitik einschlagen würde. Ob man es wahrhaben will oder nicht, Deutschland ist der führende Mitgliedstaat der EU. Als solcher würde man erwarten, dass ihm seine Position als eine Verantwortung verleiht, die breiteren Interessen der Union und der NATO zu berücksichtigen, ohne sich schildkrötenartig in seinen Panzer zurückzuziehen, wann immer seine wirtschaftlichen Interessen auf dem Spiel stehen.

Während Deutschland oft „das Richtige tut“ und eine breitere, paneuropäische Position fördert, ob in der Schuldenkrise 2009 oder später während der Flüchtlings- und Covid-19-Krisen, erscheint es allzu oft blind, wenn es um russisches Verhalten gegenüber seinen Nachbarn geht. Ob es um das Einlegen eines Vetos zum Membership Action Plan für die Ukraine und Georgien 2008 geht oder um seine *quod licet Iovi, non licet bovi*-Beharrlichkeit im Anschieben von Nordstream 1 und 2 – bis hin zur Missachtung von EU-Recht – seine Engstirnigkeit in Bezug auf Russland ist das vorrangige Hindernis, das die östlich von Deutschland gelegenen „Zwischenländer“ davon abhält, deutsche Führung in der EU-Außenpolitik zu akzeptieren.

Deutschland scheint sich ein wenig zu bewegen: Die Luftwaffe wurde für einen längeren Beitrag zum Air Policing der NATO in den baltischen Staaten stationiert und Deutschland hat Alexej Nawalny zur medizinischen Behandlung nach seiner Vergiftung in Russland nach Berlin geholt. Die Hoffnung, besonders in den baltischen Staaten, lebt.

*Toomas Hendrik Ilves ist ehemaliger Präsident der Republik Estland, Distinguished Visiting Fellow an der Hoover Institution, Stanford University, und Mitglied des MSC Advisory Council.*



Investitionen

4

## Mittelmäßige Steigerung

Mit welchen Instrumenten hat Deutschland in den vergangenen Jahren versucht, sich „früher, entschiedener und substanzieller“ einzubringen? Wie haben sich die deutschen Investitionen in den außenpolitischen Instrumentenkasten entwickelt? Wo bestehen die größten Defizite?

## Mittelmäßige Steigerung

Tobias Bunde und  
Laura Hartmann

Deutschland verfolgt in seiner Außen- und Sicherheitspolitik einen „vernetzten Ansatz, der zeitnah und substanziell die geeigneten außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Instrumente mobilisieren kann.“<sup>203</sup> Mit dem „Münchner Konsens“ von 2014 ging auch der politische Anspruch einher, den außenpolitischen „Instrumentenkasten“ zu erweitern und zu stärken.<sup>204</sup> Wer „früher, entschiedener und substanzieller“ handeln wollte, müsse auch seine „Instrumente schärfen und neue Werkzeuge entwickeln“, schrieb der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Februar 2015. Dazu gehöre auch, sich die Frage zu stellen, „ob und wann zur Absicherung politischer Lösungen auch der Einsatz militärischer Mittel erforderlich sein kann.“<sup>205</sup> Denn so richtig es ist, dass deutsche Politikerinnen und Politiker immer wieder betonen, dass die Debatte nicht auf militärische Mittel verkürzt werden soll, so wenig sollte sie auf zivile Mittel allein beschränkt werden, wenn man es mit dem vernetzten Ansatz wirklich ernst meint: „Wer einen großen Hammer hat, so das geflügelte Wort, für den können Probleme schnell wie Nägel aussehen. Aber vielleicht gilt auch, dass derjenige, der nur einen Schraubenzieher kaufen will, die Nägel unter den Problemen gerne übersieht, und dass es manchmal doch wichtig ist, einen funktionsfähigen Hammer zu besitzen.“<sup>206</sup>



„Das militärische Instrument ist für unsere Sicherheit unverzichtbar, aber weder das erste noch das erfolgversprechendste, wenn es um diplomatische und politische Handlungsfähigkeit geht.“

Bundespräsident  
Frank-Walter Steinmeier,  
Münchner Sicherheitskonferenz, 14. Februar 2020.<sup>306</sup>

Ein gut gefüllter und gepflegter außenpolitischer Instrumentenkasten kostet Geld. In der Bundesregierung betont man, dass Deutschland seit 2014 wichtige Weichen gestellt habe. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die Bundesrepublik in den vergangenen Jahren zusätzliche Mittel in erheblicher Höhe für außen-, entwicklungs- und verteidigungspolitische Initiativen zur Verfügung gestellt hat und in allen Bereichen aktiver geworden ist.

### Diplomatie

Völlig zurecht weisen deutsche Offizielle darauf hin, dass internationale Führungsverantwortung sich nicht nur auf militärische Beiträge beschränkt, sondern auch diplomatische Initiativen, Beiträge zu Friedensmissionen, die Unterstützung internationaler Organisationen oder auch die Bereitschaft, Flüchtlinge aus Kriegsgebieten aufzunehmen, umfasst. Aus dieser Sicht, so wird argumentiert, sehe die deutsche Bilanz deutlich positiver aus, als die allzu pauschale Kritik an deutscher Zurückhaltung zugesteht.<sup>207</sup>

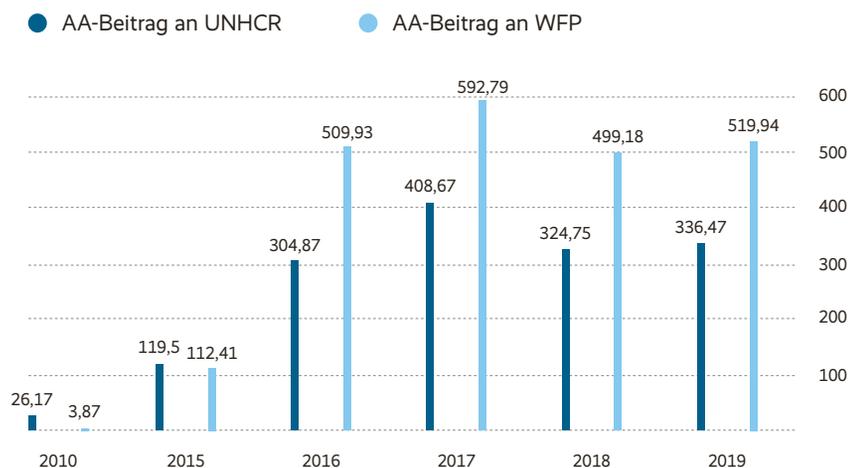
Die Bundesregierung schreibt im Weißbuch 2016: „Vorrang hat die Ausrichtung auf präventive Problemlösung.“<sup>208</sup> In diesem Zusammenhang ist es

ein zentrales Anliegen deutscher Außenpolitik, „Krisen rechtzeitig zu entschärfen, ihnen durch Ausgleich, Mediation, Prävention zu begegnen, bevor uns nur noch die Schadensbegrenzung bleibt.“<sup>209</sup> Ein Ergebnis des Review-Prozesses im Auswärtigen Amt war daher die Schaffung einer neuen Abteilung, die sich mit „Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitärer Hilfe“ beschäftigt. Gerade in diesem Bereich kam es in den letzten Jahren zu einem deutlich stärkeren Engagement und einem beeindruckenden Mittelzuwachs für das Auswärtige Amt.

Der Etat für das Auswärtige Amt hat sich im vergangenen Jahrzehnt in der Tat nahezu verdoppelt – von etwa drei auf fast sechs Mrd. Euro. Ein wesentlicher Teil des gesteigerten finanziellen Engagement Deutschlands ist der Notwendigkeit geschuldet, die Symptome einer Welt im Krisenmodus zu lindern. So sind die finanziellen Beiträge zur akuten Unterstützung von Flüchtlingen oder Hungernöten deutlich erhöht worden. Zwischen 2010 und 2019 haben sich die Beiträge des Auswärtigen Amtes an den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) mehr als verzwölfacht.<sup>210</sup> Im gleichen Zeitraum haben sich die Beiträge an das Welternährungsprogramm (WFP) sogar um das 134-fache erhöht.<sup>211</sup>

#### Abbildung 4.1

#### Deutsche finanzielle Leistungen an UNHCR und WFP, 2010–2019, Mio. Euro

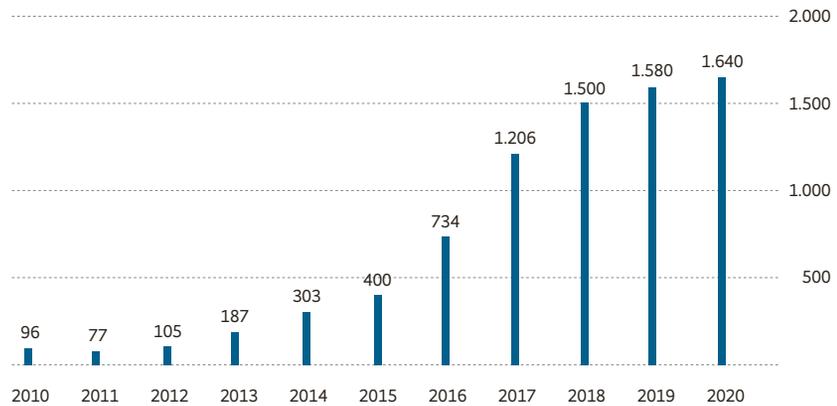


Daten: Auswärtiges Amt. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Ähnliches gilt für die Ausgaben für Humanitäre Hilfe, die im vergangenen Jahrzehnt angesichts einer Vielzahl an Krisen massiv erhöht wurden.

#### Abbildung 4.2

##### Ausgaben für Humanitäre Hilfe, 2010–2020, Mio. Euro



Daten: Auswärtiges Amt. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt ist die Bundesrepublik Deutschland naturgemäß einer der wichtigsten Geldgeber für internationale Organisationen und eine zentrale Stütze des institutionalisierten Multilateralismus. Hinter den USA, China und Japan ist Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum regulären Budget der Vereinten Nationen. Berücksichtigt man auch freiwillige Beiträge, etwa zu Einzelprogrammen, ist Deutschland „einer der drei wichtigsten Finanzierer der Vereinten Nationen.“<sup>212</sup>

Auch bei anderen wichtigen Organisationen gehört Deutschland zu den Hauptgeldgebern.

Der deutsche Beitrag an die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat sich zwischen 2010 und 2020 mehr als verdoppelt – von 17,2 Mio. Euro auf 40,7 Mio. Euro.<sup>213</sup> Und während in der NATO das Augenmerk vor allem auf den jeweiligen nationalen Verteidigungsausgaben liegt, hat Deutschland im vergangenen Jahr entschieden, den eigenen Anteil am allgemeinen Budget der NATO deutlich zu erhöhen. In Zukunft trägt Deutschland jährlich etwa 33 Mio. Euro oder rund 10 Prozent mehr als bisher

(313 Mio. Euro im Jahr 2019) zum NATO-Budget bei und zahlt damit den gleichen Beitrag (16,35 Prozent) wie die USA.<sup>214</sup>

Gemeinsam mit Frankreich hat Deutschland zudem die „Allianz für den Multilateralismus“ auf den Weg gebracht, die im Auswärtigen Amt als Beispiel für eine proaktive, multilateral ausgerichtete Politik gilt, die eine Antwort auf die veränderte Lage geben soll, in der sich die USA aus ihrer Führungsrolle in multilateralen Organisationen zurückziehen, während China sich darum bemüht, diese in seinem Sinne umzugestalten oder Alternativen zu ihnen zu errichten.<sup>215</sup>

Doch die zusätzlichen finanziellen Ressourcen, die das Auswärtige Amt selbst verteilt, können nur Wirkung entfalten, wenn auch genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist, um diese Mittel auch sinnvoll einzusetzen. Die wichtigste Ressource der deutschen Außenpolitik bleiben ohne Frage die deutschen Diplomattinnen und Diplomaten. Nach wie vor genießt der Auswärtige Dienst im In- und Ausland einen hervorragenden Ruf: „Deutschlands diplomatischer Apparat zählt zu den professionellsten und erfolgreichsten der Welt.“<sup>216</sup>

Aber seit Jahren wird die Frage gestellt, ob das Auswärtige Amt über ausreichend Personal verfügt, um die politischen Ambitionen auch erfüllen zu können. Im Gegensatz zu den Außenministerien anderer Länder ist der deutsche Auswärtige Dienst, was das Personal anbelangt, jedoch „recht bescheiden ausgestattet“, wie es in einer vergleichenden Studie heißt.<sup>217</sup> In einer Bundestagsdebatte zur Erhöhung der finanziellen Mittel erinnerte auch der stellvertretende FDP-Fraktionsvorsitzende und ehemalige Diplomat Alexander Graf Lambsdorff 2018 an die große Bedeutung der Diplomatie in Zeiten einer Krise der multilateralen Weltordnung und warnte: „Das Auswärtige Amt pfeift auf dem letzten Loch.“<sup>218</sup>

So steht der Verdopplung der finanziellen Mittel nur eine Erhöhung der Planstellen um neun Prozent im selben Zeitraum gegenüber.<sup>219</sup> Gleichzeitig verfügt das AA kaum über die Personalreserve, die eigentlich vorgehalten werden soll: „Viele Referate und Botschaften sind für die Arbeit, die sie eigentlich erledigen sollten, schlicht unterbesetzt.“<sup>220</sup> Das gilt leider insbesondere für Botschaften in strategisch wichtigen Regionen, „wo die Stabilisierungsinteressen Deutschlands am größten sind – etwa in Mali oder im Irak.“<sup>221</sup> Das Problem, das an den Brennpunkten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik oft schlicht nicht genügend deutsche Diplomattinnen und

Diplomaten eingesetzt werden können, zeigte sich schon vor einem Jahrzehnt in Afghanistan.<sup>222</sup>

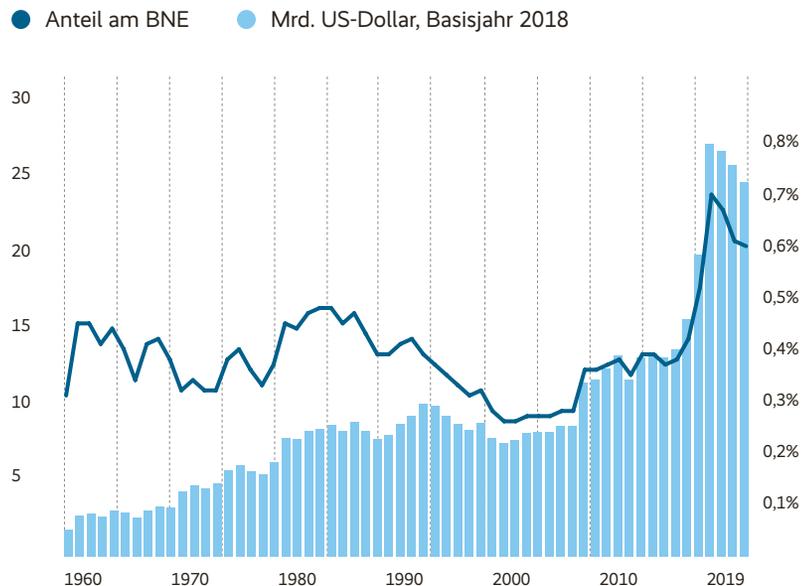
### Entwicklungszusammenarbeit

Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit hat Deutschland sich ambitionierte Ziele gesetzt, um seiner internationalen Verantwortung gerecht zu werden.<sup>223</sup> Doch für die langfristige Bekämpfung struktureller Ursachen von Unterentwicklung werden auch hierfür zusätzliche Mittel benötigt: „Entwicklung für Frieden und Sicherheit gibt es aber nicht zum Nulltarif. Wir müssen deutlich mehr in zivile Konfliktbearbeitung, Krisenprävention und Friedensförderung investieren.“<sup>224</sup>

Basierend auf der Vereinbarung der Vereinten Nationen von 1972 hat sich Deutschland dazu verpflichtet, das Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonational-einkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.<sup>225</sup> Jahrzehntlang verfehlte die deutsche Politik dieses Ziel jedoch deutlich.<sup>226</sup> Die deutsche ODA-Quote bewegte sich deutlich unter 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens.<sup>227</sup>

### Abbildung 4.3

#### Deutsche Entwicklungsausgaben (Netto-ODA), 1960–2019



Daten: OECD. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz



„1800 Milliarden Dollar weltweit für Rüstungs- und Militärausgaben stehen 170 Milliarden Dollar für humanitäre Ausgaben und Entwicklungszusammenarbeit gegenüber. Dies ist ein krasses Missverhältnis und wird den Aufgaben der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit in keiner Weise gerecht. Die Umsetzung des 0,7-Prozent-Ziels für Entwicklungszusammenarbeit ist heute wichtiger als je zuvor.“<sup>307</sup>

Entwicklungsminister  
Gerd Müller, Umdenken.  
Überlebensfragen der  
Menschheit, 2020

Eine Ausnahme stellt das Jahr 2016 dar, da Ausgaben im Inland, die zur Bewältigung der Flüchtlingskrise getätigt wurden, nach den ODA-Kriterien angerechnet werden und Deutschland einmalig über die 0,7-Prozent-Marke beförderten.<sup>228</sup> Trotz gegenteiliger Vereinbarung im Koalitionsvertrag, der eine deutliche Erhöhung hin zum 0,7-Prozent-Ziel festhielt,<sup>229</sup> sinken die deutschen ODA-Ausgaben voraussichtlich bis zum Ende der Legislaturperiode 2021 weiter.

Eine Analyse aus dem Jahr 2019 – also deutlich vor der enormen Zusatzbelastung des Haushalts durch die Covid-19-Pandemie – geht davon aus, dass 2020 und 2021 laut der mittelfristigen Finanzplanung insgesamt 5,7 Mrd. Euro fehlen, um das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen, und sogar mehr als doppelt so viel (12,6 Mrd. Euro), wenn die Ausgaben für Flüchtlinge im Inland nicht berücksichtigt werden.<sup>230</sup>

Dennoch befindet sich Deutschland im Mittelfeld der Industrieländer. Während insbesondere die skandinavischen Länder und Luxemburg das Ziel erreichen oder übertreffen,<sup>231</sup> bewegen sich viele westliche Länder in deutlich niedrigerem Bereich. So sind die USA zwar in absoluten Zahlen der wichtigste Geldgeber,<sup>232</sup> geben aber gemessen an ihrem Bruttonationaleinkommen relativ wenig für Entwicklungszusammenarbeit aus.<sup>233</sup>

Aufgrund der globalen Folgen für Stabilität und Sicherheit hat der Klimawandel in den vergangenen Jahren zunehmen an Bedeutung auch für die deutsche Politik gewonnen. Es ist zu einer neuen Querschnittsaufgabe geworden: „Der Klimawandel muss in Zukunft bei allen Aspekten unserer auswärtigen Beziehungen mitgedacht werden. Das reicht von der EU-Politik über Handel und Wirtschaftsfragen über die multilaterale Arbeit in den VN hin zum Dialog mit betroffenen Partnern.“<sup>234</sup> Auf EU-Ebene setzt sich Deutschland bei der Verhandlung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-27 für ein horizontales „Klimaziel“ von mindestens 25 Prozent ein – d.h. „25 Prozent des gesamten EU-Budgets sollen klimarelevante Investitionen sein und den Green Deal stützen“.<sup>235</sup> Im Rahmen der VN sollen das Pariser Abkommen und der Klimawandel durch deutsche Unterstützung als Querschnittsthemen berücksichtigt werden.<sup>236</sup>

Zusätzlich zu dieser Arbeit innerhalb multilateraler Institutionen hat Deutschland, gemeinsam mit den anderen Industrieländern, 2009 zugesagt, aus öffentlichen und privaten Mitteln ab 2020 jedes Jahr 100 Mrd. US-Dollar für den Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen von Entwicklungsländern

an Klimafolgen zur Verfügung zu stellen.<sup>237</sup> Im Pariser Abkommen wurde dieses Ziel nochmals erweitert: Vor 2025 soll ein über die 100-Milliarden-Dollar-Marke überschreitendes Finanzierungsziel gesetzt werden.<sup>238</sup> Als Teil dieses Versprechens kündigte die Bundeskanzlerin beim diesjährigen Petersberger Klimadialog an, 2020 „vier Milliarden Euro für die internationale Klimafinanzierung zur Verfügung“ zu stellen.<sup>239</sup>

Doch trotz der eindrucksvollen Sprünge in kurzer Zeit – seit 2005, als die deutsche Klimafinanzierung noch bei 471 Mio. Euro lag, hat sich der Betrag demnach fast verzehnfacht<sup>240</sup> – stellen sogar etwa vier Mrd. Euro wiederum nur etwa 10 Prozent der Verteidigungsausgaben dar und nur knapp die Hälfte dessen, was Deutschland aus Sicht vieler Beobachter in Bezug auf seine Wirtschaftsleistung schultern sollte.<sup>241</sup> Das gilt aber auch für viele andere Länder – laut vielen Geberstaaten soll die milliardenschwere Lücke vor allem durch die verstärkte Mobilisierung privater Finanzierungen geschlossen werden.<sup>242</sup> Auch wenn dies den Staat in gewissem Maße aus der Pflicht nimmt, ist das Potenzial solcher Initiativen nicht zu unterschätzen: Werden die durch die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) bereitgestellten zinsgünstigen Darlehen hinzugerechnet, erhöht sich die deutsche Klimafinanzierung für das Jahr 2017 beispielsweise von 3,65 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln auf insgesamt 6,7 Mrd. Euro, womit Deutschland einen Spitzenplatz in der EU einnimmt.<sup>243</sup>

## Verteidigung

Die Verteidigungspolitik – und damit die Bundeswehr als „ein wesentliches Instrument unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“<sup>244</sup> – gilt gemeinhin als der Bereich deutscher Außenpolitik, bei dem Deutschland den größten Nachholbedarf hat. Seit 2014 hat die Bundesrepublik Deutschland ihr Engagement im Bereich der Verteidigungspolitik deutlich intensiviert. Ohne Zweifel lassen sich viele Argumente dafür finden, dass der „Münchner Konsens“ auch in diesem Bereich seinen Niederschlag gefunden hat.

In der NATO übernahm Deutschland nach dem Gipfel von Wales nicht nur eine Führungsrolle in der ersten Testrunde für die sogenannte Speerspitze, die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), sondern war wenige Jahre später auch der einzige kontinentaleuropäische Mitgliedstaat, der die Führungsverantwortung für eines der vier multinationalen Bataillone, die im Rahmen der Verstärkten Vornepräsenz (enhanced Forward Presence, eFP) in Estland, Lettland, Litauen und Polen stationiert wurden, übernahm.<sup>245</sup>

Abbildung 4.4

## Enhanced Forward Presence (efP) Einsätze, 2020

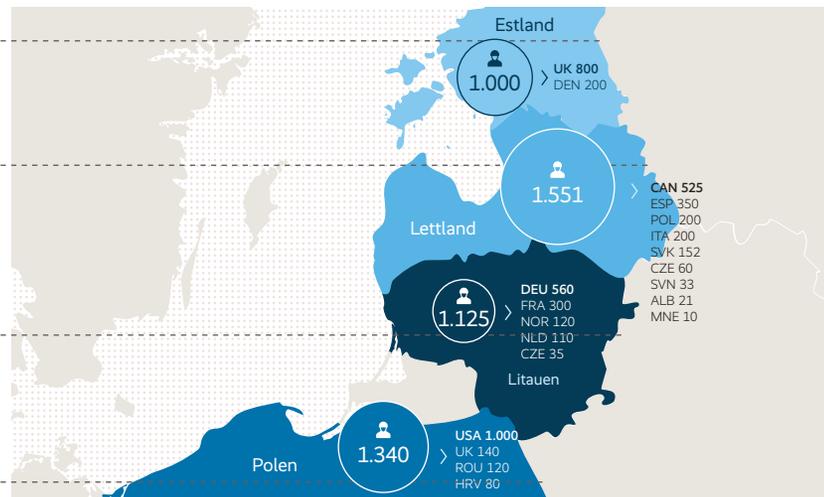
 Einsätze      fett markierte Ländernamen = Framework Nation

## Resources

**1 armd inf bn HQ, 1 armd inf coy(+), 1 engr sqn, 1 tank sqn with Challenger 2, Warrior, Scimitar, AS90, Trojan;** 1 armd inf coy with CV9035DK

**1 mech inf bn HQ, 1 mech inf coy(+), 1 cbt spt coy, LAV 6.0, M777;** 1 EOD tp; 1 mech inf coy BMP-2; 1 mor pl; 1 recce squad; 1 tk coy, PT-91 Twardy; armd inf coy with Ariete MBTs + Dardo IFVs; 1 engineer pl; 1 armd inf coy(+), Pizarro

**1 armd bn HQ, 1 armd inf coy(+), Boxer, Leopard 2A6, Marder, Pionierpanzer Dachs;** armd inf coy (+) with Leclerc + VBCI; 1 SP arty bty with Pzh2000, 1 armd inf coy, Leopard 2A4, CV9030N, NM109, Wisent 2; EW unit **1 Mech inf bn with Stryker; M777,** 1 ADA bty, GDF-003; 1 recce sqn, Jackal 2; 1 MRL bty, M91 Vulkan



Daten: The International Institute for Strategic Studies

Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz



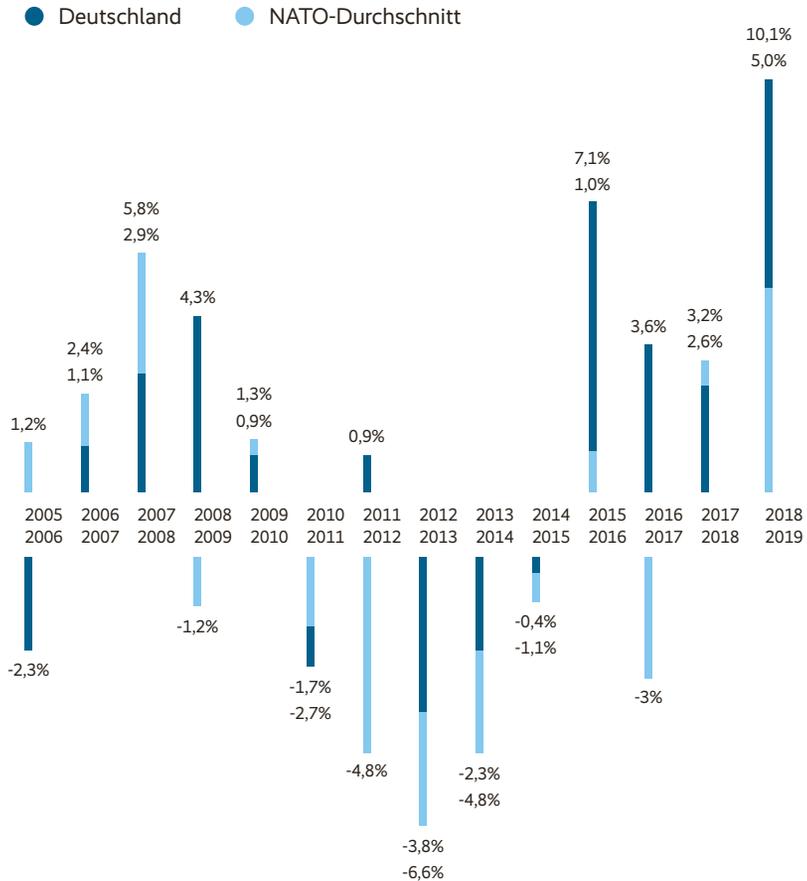
Die Bundesregierung trieb zudem die Umsetzung des Framework Nations Concept in der Allianz voran, das in Berlin für den multinationalen Fähigkeitsaufbau erdacht worden war.<sup>246</sup> Bei den *capabilities* und *commitments*, so das Argument der Bundesregierung, sei Deutschland im Rahmen des Bündnisses also ein Leistungsträger. Anders als manch andere Mitgliedstaaten richte Deutschland seine Planung voll auf den Bedarf der NATO aus und stelle seine Fähigkeiten verlässlich zur Verfügung.<sup>247</sup>

Selbst beim dritten „C“ im NATO-Sprech, dem *cash*, finden sich Argumente, dass die Bundesregierung es mit der Ankündigung, „mehr Verantwortung“ zu übernehmen, ernst gemeint hat. Laut Daten des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI hat das Land seine Verteidigungsausgaben deutlich stärker gesteigert als der NATO-Durchschnitt. Im Jahr 2019 stieg das Verteidigungsbudget im Vergleich zum Vorjahr um 10 Prozent, was den größten Zuwachs unter den fünfzehn Ländern mit den größten Wehretats bedeutete.<sup>248</sup> Die Bundesregierung hat immer wieder betont, dass eine größere Steigerung kaum möglich sei, weil man kaum in der Lage sei, dieses Geld auch auszugeben. Wie Bundeskanzlerin Merkel es bei der MSC 2019

formulierte: „Natürlich müssen wir auch fragen: Was tun wir denn mit dem Geld?“<sup>249</sup>

**Abbildung 4.5**  
**Entwicklung der deutschen Militärausgaben im Vergleich zum NATO-Durchschnitt, 2005–2019, Prozent\***

\*Jährliche Veränderung.  
 Beitritte Albanien und Kroatien  
 ab 2009, Montenegro ab 2017.



Daten: Stockholm International Peace Research Institute. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Auch im Rahmen der EU bemühte sich Deutschland, Impulse zu setzen, und trug wesentlich zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bei. Berlin unterstützte die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) für den

Verteidigungsbereich, die im Vertrag von Lissabon als Möglichkeit angelegt war, die koordinierte jährliche Überprüfung der Verteidigungsplanung (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) und den Europäischen Verteidigungsfonds, aus dem sich langfristig eine Europäische Verteidigungsunion mit einer „Armee der Europäer“ entwickeln soll.<sup>250</sup>

Weiterhin ist die Bundeswehr an vielen Orten der Welt präsent. So kritisch bisweilen von Seiten der Partner auf das deutsche Engagement geschaut wird: Man kann Deutschland nicht vorwerfen, dass es sich, sobald es sich zur Teilnahme an einem Einsatz entschieden hat, vorschnell wieder zurückzieht. Seit den 1990er Jahren ist die Bundeswehr ununterbrochen bei der Friedensicherung im Balkan engagiert. Noch heute befinden sich Bundeswehrsoldaten im Kosovo. Und allein in Bosnien-Herzegowina und Kroatien waren seit 1996 insgesamt rund 63.500 Bundeswehrsoldatinnen und -soldaten unter NATO-Kommando zur Friedenssicherung eingesetzt.<sup>251</sup> Im Gegensatz zu vielen anderen Bündnispartnern bleibt Deutschland auch mit einem vergleichsweise großen Kontingent in Afghanistan präsent. Selbst nach dem Ende des ISAF-Mandats ist Deutschland im Rahmen der Operation Resolute Support mit bis zu 1.300 Soldatinnen und Soldaten der zweitgrößte Truppensteller nach den USA.

In den letzten Jahren hat die Bundeswehr auch ihr Engagement in Afrika und im Nahen Osten ausgebaut. Dies gilt insbesondere für Mali, wo die Bundeswehr seit 2013 die VN-Stabilisierungsmission MINUSMA mit einer 2016 erweiterten Mandatsobergrenze von bis zu 1.100 Soldatinnen und Soldaten<sup>252</sup> und zusätzlich die EU-Ausbildungsmission (EUTM) mit 350 Soldatinnen und Soldaten unterstützt.<sup>253</sup> Auch beteiligt sich Deutschland an der Koalition gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS). Als 2015 die Gefahr bestand, dass der IS die letzten Rückzugsgebiete der Peschmerga im Irak überrennen könnte, rang sich Berlin sogar dazu durch, Waffen in ein Kriegsgebiet zu liefern, um der gefährdeten Minderheit zu erlauben, sich selbst zu verteidigen. Im Jahr 2019 betragen die einsatzbedingten Zusatzausgaben der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen fast eine Mrd. Euro (964,9 Mio).<sup>254</sup>

## Abbildung 4.6

## Ausgewählte internationale Einsätze der Bundeswehr, 2019

Einsatz	Ist-Ausgaben gesamt, Mio. Euro (Stand: 31. Dezember 2019)	Durchschnittl. Personal- stärke des jeweiligen deut- schen Einsatzkontingentes	Durchschnittl. Verwendungs- dauer, Tage
Resolute Support	381,9	1.169	93
MINUSMA	269,9	903	92
Counter Daesh/ Capacity Building Iraq	92,7	459	73
EUNAVFOR Med Op Sophia	39,9	47	40
EUTM Mali	30,1	173	85
EU NAVFOR Somalia Op Atalanta	25,2	59	75
UNIFIL	25,0	125	69
KFOR	12,4	72	90
UNMISS	0,7	13	148
Sea Guardian	0,5	26	7
UNAMID	0,2	3	119
MINURSO	0,1	3	145

Daten: Bundesministerium der Verteidigung. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Trotz dieses gesteigerten Engagements steht der Vorwurf, Deutschland sei ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer, weiterhin im Raum. Im Kern der Debatte steht der Umgang mit dem Zwei-Prozent-Ziel der NATO, nachdem die Bündnispartner mindestens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aufwenden sollen. Zwar entstammt diese Zielvorgabe der Erweiterungsdebatte vor etwa zwei Jahrzehnten, als man verhindern wollte, dass die neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt unter die Marke von zwei Prozent fielen. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit fand es jedoch in der Reaktion auf die Annexion der Krim durch Russland und die andauernden Kämpfe in der Ukraine erst mit der Gipfelerklärung auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014. In dieser kamen die Bündnispartner überein, dass alle Staaten, die bereits die NATO-Vorgaben – mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung und mindestens 20 Prozent dieser Ausgaben für

Investitionen aufzuwenden – erfüllen, dies auch weiterhin täten und alle anderen die Verteidigungsausgaben nicht weiter kürzen, sondern darauf abzielen würden, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen und sich „innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von zwei Prozent zuzubewegen, um ihre NATO-Fähigkeitsziele zu erreichen und Fähigkeitslücken der NATO zu schließen.“<sup>255</sup>

Mitglieder der Bundesregierung haben diese Zielvorgabe seitdem wiederholt bekräftigt – bei gemeinsamen Erklärungen der NATO-Staaten oder in eigenen Reden und Beiträgen. Gleichzeitig wird das Zwei-Prozent-Ziel in der deutschen Debatte jedoch immer wieder öffentlich in Frage gestellt. Diese wenig zielführende Diskussion über „zwei Prozent“, laut Stefan Kornelius längst „eine Chiffre, ein Codewort für eine schier unendliche Kette von Argumenten, Gegenargumenten und politischen Fantasien“,<sup>256</sup> beginnt mit dem Hinweis, dass der Anteil am Bruttoinlandsprodukt keine Aussagekraft besitze. So komme man dem Ziel schon näher, wenn das BIP abnehme, ohne dass der Verteidigungsbeitrag gestiegen sei. An dieser Stelle wird oft Griechenland als Beispiel angeführt, dass angesichts des Absturzes seiner Wirtschaft auf dem Papier als Vorbild allierter hätte gelten können.<sup>257</sup> Dieses Argument machte sich auch Bundeskanzlerin Merkel zu eigen: „Wenn wir alle in eine Rezession verfallen und kein Wirtschaftswachstum haben, dann wird es mit den Verteidigungsausgaben leichter.“<sup>258</sup> Dass das Zwei-Prozent-Ziel keine adäquate Messlatte für den Verteidigungsbeitrag eines Landes darstellt, ist selbst bei den Befürwortern steigender Verteidigungsausgaben unumstritten. Warum diese an sich treffenden Beobachtungen jedoch ein Argument gegen eine signifikante Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben sein sollen, bleibt in der Debatte jedoch meist offen.

Durchaus zurecht wird betont, man solle sich nicht an abstrakten Zahlenvorgaben, sondern daran orientieren, was im Ergebnis einer strategischen Analyse als notwendig beschrieben werde. Auch dies ist völlig korrekt, suggeriert aber, es habe bislang keinerlei strategische Analyse gegeben, so dass die Mehrausgaben für die Bundeswehr nicht „bedarfsorientiert“ seien, sondern allein durch die künstliche Zielmarke von zwei Prozent getrieben seien. SPD-Fraktionschef Rolf Mützenich, der im Bundestag bemerkte, das „angebliche“ Zwei-Prozent-Ziel erinnere ihn an den Tanz um das Goldene Kalb, forderte stattdessen, man solle doch über „Fähigkeiten reden, die wir in die NATO einbringen können, und sollten diese Fähigkeiten stärken“<sup>259</sup> – ganz so, als ob das ohne eine nennenswerte Erhöhung der Ausgaben möglich sei.

Dabei haben Berichte des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags, Veröffentlichungen in den Medien oder BMVg-Berichte zur Einsatzbereitschaft immer wieder gezeigt, mit welchen Fähigkeitslücken die Streitkräfte zu kämpfen haben und wie regelmäßig wichtiges Material nicht zur Verfügung steht. Die unzähligen Artikel über Ausrüstungsmängel bei der Bundeswehr bilden mittlerweile ein eigenes Genre in der verteidigungspolitischen Berichterstattung – und berichten von Kuriositäten wie angestrichenen Besenstielen, die das Waffenrohr eines Gefechtsfahrzeugs simulieren sollen, oder der Tatsache, dass für einen längeren Zeitraum kein einziges der sechs deutschen U-Boote für einen Einsatz zur Verfügung stand.<sup>260</sup> Der Zustand der Streitkräfte passt jedenfalls nicht zur Aussage des Weißbuchs, nach der die Bundeswehr „ein wesentliches Instrument unserer Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ ist.<sup>261</sup>



„In den 1980er Jahren rüstete die Bundeswehr 1,3 Millionen Soldaten für den Mobilmachungsfall aus. Das musste damals funktionieren. Es galt, durch präzise Stärke und Abschreckung den Dritten Weltkrieg zu verhindern. Darüber können die heute gut 180.000 aktiven Soldatinnen und Soldaten nur staunen.“

Hans-Peter Bartels, Jahresbericht 2019 des Wehrbeauftragten, 28. Januar 2020<sup>308</sup>

So konstatiert das BMVg in seinem neuesten Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr, dass „noch kein wesentlicher Umschwung“ stattgefunden habe, auch wenn die Maßnahmen der letzten Jahre an einzelnen Waffensystemen erste positive Effekte zeigten.<sup>262</sup> Die bisweilen im wörtlichen Sinne überlebenswichtige höhere Einsatzbereitschaft bei Einsätzen und einsatzgleichen Verpflichtungen wird oft nur auf Kosten der verbleibenden Truppe bzw. des Materials sichergestellt.<sup>263</sup> Während der Übernahme der Führungsrolle in der NATO-Speerspitze VJTF im vergangenen Jahr etwa „musste das benötigte Gerät aus anderen Heeresverbänden ausgeliehen werden, wo es dann natürlich fehlte.“<sup>264</sup> Wenn die Bundeswehr in drei Jahren erneut die VJTF-Führung übernimmt, soll das Problem gelöst sein.

Der Wehrbeauftragte kritisiert in seinen Berichten zudem, dass mehr als 20.000 Dienstposten oberhalb der Mannschaftsebene unbesetzt bleiben<sup>265</sup> und dass von Zielmarken wie dem Jahr 2031 für die im Fähigkeitsprofil der Bundeswehr festgelegte Vollausrüstung bereits wieder abgerückt werde, weil sie „offenbar weder materiell noch personell noch finanziell als vollständig realisierbar erscheinen.“<sup>266</sup>

Auch das Beschaffungswesen sorgt regelmäßig für Kopfschütteln. So fragt der Wehrbeauftragte in seinem jüngsten Bericht: „[...] wieso braucht es sieben Jahre, um 100 alte Kampfpanzer auf den modernsten Stand hochzurüsten, wenn zur selben Zeit die gleiche Industrie in zwei Jahren 50 nagelneue Kampfpanzer für eine andere Nation bauen kann?“<sup>267</sup> Im jüngsten Bericht des Verteidigungsministeriums zur materiellen Einsatzbereitschaft

# Deutschland in der Welt

Diese Karte gibt einen Überblick über das deutsche internationale Engagement entlang von Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, Kultur, Handel und Verteidigung im Jahr 2020.

Eine ausführliche Version der Übersichtskarte liegt diesem Report bei und steht auf unserer Webseite zum Download zur Verfügung.



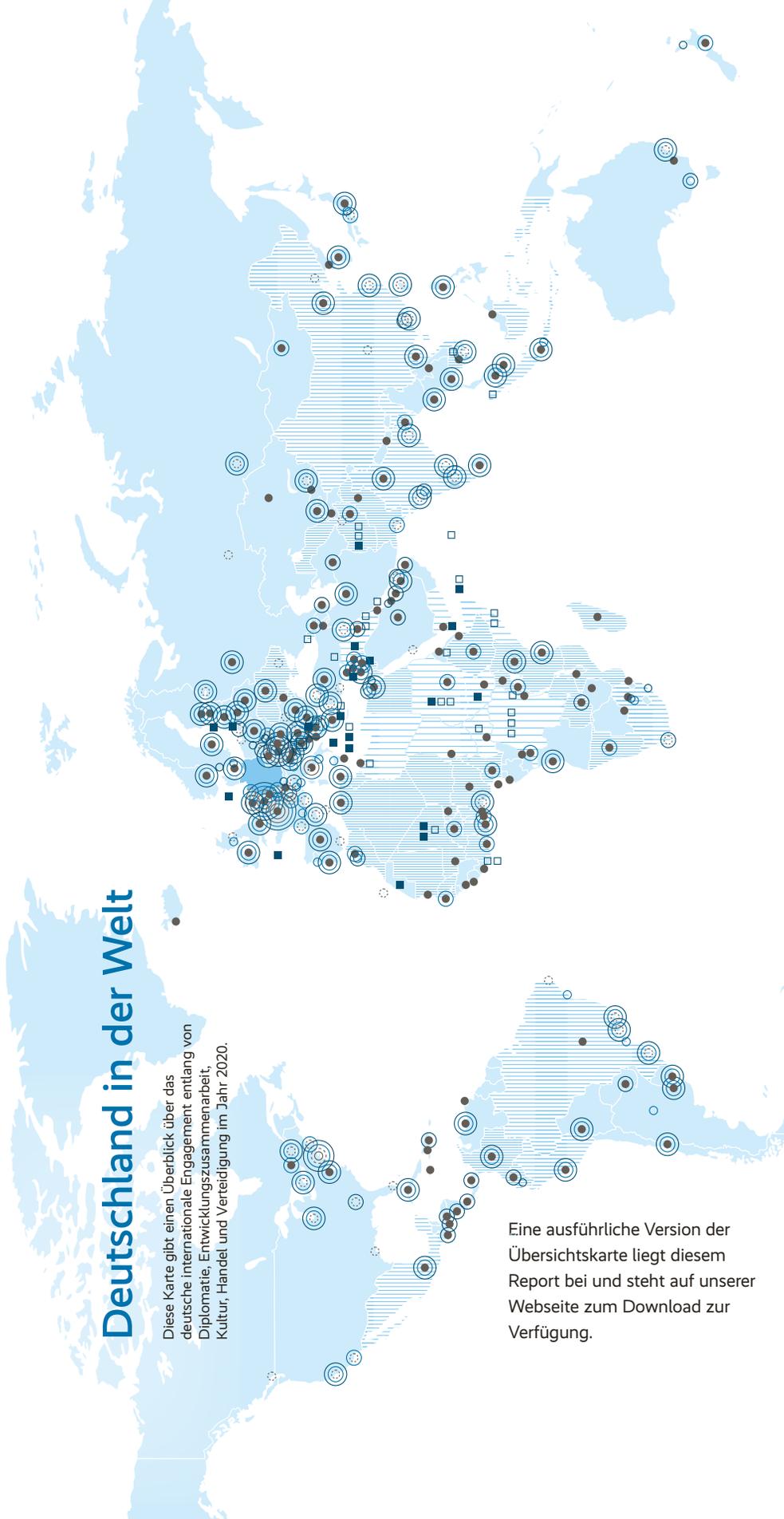
<https://doi.org/10.47342/YSUC7634>

-  **Bilaterale Partner**  
Langfristige gemeinsame Entwicklungsziele
-  **Globale Partner**  
Arbeit an gemeinsamer Lösung globaler Zukunftsfragen wie dem Klimaschutz
-  **Nexus- & Friedenspartner**  
Arbeit in Krisenregionen an Ursachen von Gewalt, Konflikten und Flucht; Unterstützung bei Stabilisierung und Friedenssicherung

-  **Botschaften**
-  **Multilaterale Vertretung**  
(General-)Konsulate, Vertretungsbüros, Deutsches Institut

-  **Goethe-Institute**
-  **Auslandshandelskammern**

-  **Aktuelle Einsätze und einsatzgleiche Verpflichtungen**
-  **Abgeschlossene Einsätze (seit 1991)**



heißt es zwar, dass die Einsatzbereitschaft der 68 Hauptwaffensysteme leicht zugenommen habe und nun bei etwa 70 Prozent liege. Doch das Ministerium hebt hervor: „Diese Zahl ist aufgrund der großen Streuung zwischen den einzelnen Waffensystemen nicht zufriedenstellend. So liegt die materielle Einsatzbereitschaft beispielsweise bei den fabrikneuen ungeschützten LKW bei über 90 Prozent, bei Hubschraubern jedoch unter 40 Prozent.“<sup>268</sup> Einige Waffensysteme wie der Kampfhubschrauber Tiger, der Transporthubschrauber NH90 oder der Schützenpanzer Puma sind mittlerweile berüchtigt für ihre geringe Einsatzfähigkeit. Insbesondere der Puma stehe, schreibt der Wehrbeauftragte, „beispielhaft für den Kummer der Truppe mit dem anscheinend unbeherrschbar gewordenen Rüstungsprozess – amts- wie industrieseitig unbeherrschbar.“ Von den 284 eingekauften Schützenpanzern solle im vergangenen Jahr nur ein Viertel einsatzbereit gewesen sein.<sup>269</sup>

Ohne die Beseitigung dieser Lücken wird es Deutschland nicht gelingen, die durchaus ambitionierten Fähigkeiten in die NATO einzubringen, die Berlin längst zugesagt hat. Es geht also um Ausrüstung, nicht um Aufrüstung, wie die Bundesregierung – von Angela Merkel über Annegret Kramp-Karrenbauer bis Heiko Maas – immer wieder betont hat.<sup>270</sup>



„Alle wissen, dass die Bundeswehr Probleme mit ihrem Gerät hat. Es geht um Ausrüstung, nicht um Aufrüstung.“

Außenminister Heiko Maas, Interview, Der Tagesspiegel, 9. März 2019<sup>309</sup>

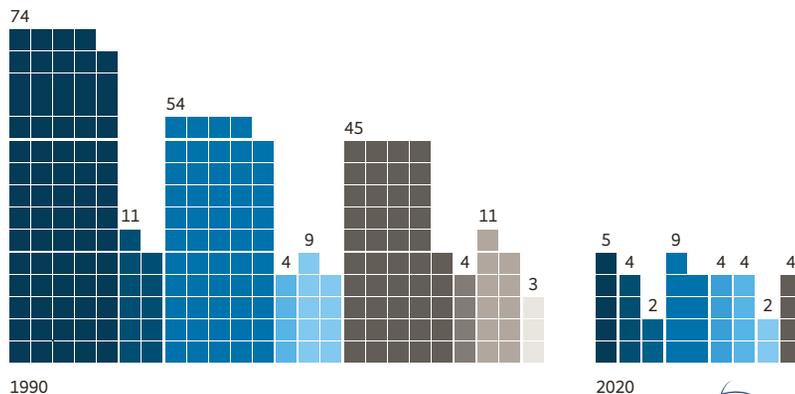
Angesichts des teils miserablen Zustands der deutschen Streitkräfte hinterließ auch die Aussage des damaligen Außenministers Sigmar Gabriel, der im Wahlkampf damit kokettierte, er wisse gar nicht, wo er all die zusätzlichen Flugzeugträger hinstellen solle,<sup>271</sup> nicht nur im Ausland keinen guten Eindruck. Schließlich erwartet niemand von Deutschland den Kauf von Flugzeugträgern, sondern schlicht eine leistungsfähige Bundeswehr, die ihren Verpflichtungen im Rahmen von EU und NATO zuverlässig nachkommen kann.

Mit der Rückbesinnung auf die territoriale Verteidigung nimmt Deutschland eine zentrale Rolle innerhalb der NATO und der Verteidigung Europas ein. Zwar geht es nicht darum, zum Niveau der 1980er zurückzukehren, als die Bundeswehr mit 215 einsatzbereiten Kampfbataillonen<sup>272</sup> noch „als die mit Abstand stärkste konventionelle Streitkraft des Westens in Europa“ galt und „das unverzichtbare Rückgrat der Verteidigung im Rahmen der NATO bildete.“<sup>273</sup> Aber die Bundeswehr wird, folgt man den Strategiepapieren der Bundesregierung, doch aufgrund Deutschlands zentraler Lage in Europa wieder eine unverzichtbare Rolle in der kollektiven Verteidigung Europas einnehmen müssen. Dazu sollen bis 2032 drei operative Divisionen aufgestellt werden; schon 2023 soll die NATO-Speerspitze VJTF mit voller Ausstat-

tung besetzt werden. Auch hat die Bundesregierung auf dem Brüsseler Gipfel von 2018 die NATO-Initiative „4x30“ mitbeschlossen, die die Einsatzfähigkeit bereits bestehender Verbände der NATO-Mitgliedstaaten erhöhen soll – innerhalb von 30 Tagen sollen so 30 Bataillone zu Land, 30 Staffeln in der Luft und 30 Kriegsschiffe zur See einsatzbereit sein.<sup>274</sup>

Daraus ergeben sich große Kraftanstrengungen für die Bundeswehr, die von diesen Zielen gegenwärtig noch weit entfernt ist. Ein Überblick des International Institute for Strategic Studies zeigt, wie groß der Verlust an Fähigkeiten insbesondere im Bereich der Territorialverteidigung seit 1990 ist.

**Abbildung 4.7**  
**Kampfbataillone der Bundeswehr, 1990–2020**



Daten und Darstellung: The International Institute for Strategic Studies



Zwischen den Jahren zwischen 1990 und 2020 trug eine Reihe von Faktoren – darunter sich verändernde Bedrohungswahrnehmungen, wirtschaftliche Herausforderungen und die sich wandelnde Rolle der Wehrpflicht – zu einem deutlichen Rückgang der aktiven Kampfbataillone der Bundeswehr bei.

Angesichts der Verschlechterung des europäischen Sicherheitsumfelds in der jüngeren Vergangenheit, wieder ansteigenden Verteidigungsausgaben und der Forderung der NATO nach Investitionen in schwere Kräfte verfolgt die Bundeswehr einen Plan, bis 2032 drei kampffähige Divisionen mit insgesamt acht Brigaden zu bilden.

Obwohl detaillierte, öffentlich verfügbare Planungsannahmen bislang nur den Zeitraum bis 2027 abdecken (wenn eine vollausgestattete Division bereitstehen soll), würde die Umsetzung der 2032-Zielsetzung einen moderaten Anstieg aktiver Kampfbataillone im Vergleich zum gegenwärtigen Niveau bedeuten.

Angesichts der bestehenden Fähigkeitslücken wirken die ursprünglichen Pläne der Bundesregierung zur Haushaltssteigerung also keinesfalls überzogen. Der vom Verteidigungsministerium vorgelegte „4+5+6-Plan“, der eine Steigerung des Verteidigungshaushalts um vier Mrd. im Jahr 2019, um fünf im Jahr 2020 und um sechs im Jahr 2021 vorsah, beruhte auf konkreten Modellen für gezielte Investitionen, mit denen die Deutschland 2021 schon 1,5 Prozent des BIP erreicht hätte.<sup>275</sup> Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer betont daher auch regelmäßig, dass die Anstrengungen noch nicht ausreichen. Denn die oben diskutierten Verpflichtungen stellen zwar den Rahmen für die Planung der Bundeswehr her, werden aber in den bisherigen Haushaltsentwürfen nicht vollumfänglich abgebildet.



„Viele in Deutschland haben erkannt, dass wir mehr Verantwortung übernehmen müssen – das war die Botschaft des Münchner Konsens und des Weißbuchs der Bundesregierung. In dieser Erkenntnis steckt aber ein Versprechen, das wir noch nicht vollständig eingelöst haben.“

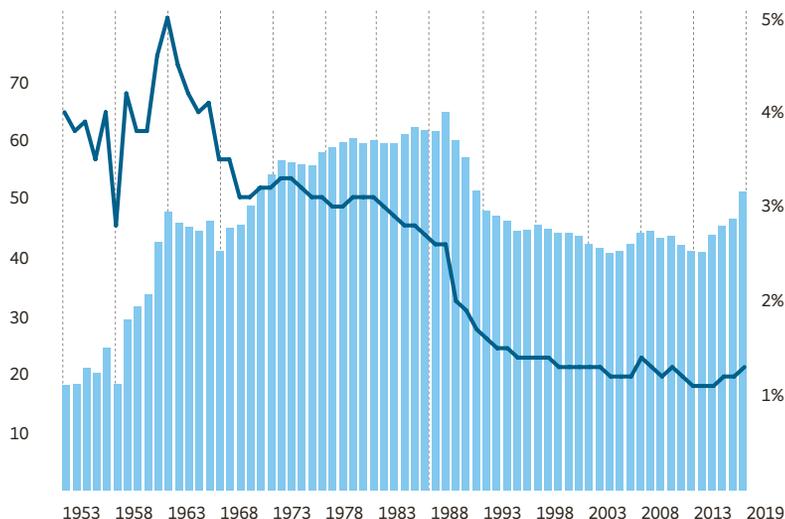
Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer, Rede an der Universität der Bundeswehr München, 7. November 2019<sup>310</sup>

Im Weißbuch von 2016 betont die Bundesregierung selbst, wie groß die „Friedensdividende“ war, von der Deutschland nach dem Ende des Kalten Kriegs profitieren konnte: „Seit 1990 sank der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf weniger als die Hälfte, und ein sinkendes Bedrohungsempfinden führte angesichts der zeitgleichen wirtschaftlichen Herausforderungen nach der Wiedervereinigung zu einer nachrangigen Betrachtung der Verteidigungsanstrengungen.“<sup>276</sup> Doch die Frage ist, ob die Voraussetzungen für eine weitere Auszahlung dieser Dividende weiterhin bestehen. Nimmt man die eigenen Bedrohungsanalysen ernst, die den Gipfelerklärungen der NATO, den Dokumenten der Europäischen Union, inklusive der Global Strategy, und dem Weißbuch zugrunde liegen, ist eine deutliche Steigerung der Ausgaben unabdingbar.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt zudem, dass ein Ausgabeniveau von 2 Prozent oder mehr bei weitem keine historische Anomalie darstellen würde. Über Jahrzehnte hinweg gab die Bundesrepublik Deutschland deutlich mehr als zwei Prozent für Verteidigung aus. 1978 unterzeichneten die Regierungschefs der NATO zum Beispiel das Long Term Defense Program, das einen Richtwert von drei Prozent des BIP vorsah.<sup>277</sup>

Abbildung 4.8  
Deutsche Militärausgaben, 1953–2019

● Anteil am BIP ● Mrd. US-Dollar, Basisjahr 2018



Daten: Stockholm International Peace Research Institute. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Dass die Bundesregierung 2018 verkündete, bis 2024 zumindest 1,5 Prozent für Verteidigung aufzuwenden, stieß in der Allianz zwar auf keine Begeisterungstürme, wurde aber hingenommen. Ernsthaft damit gerechnet, dass es der Bundesregierung gelingen würde, den Verteidigungshaushalt innerhalb von zehn Jahren fast zu verdoppeln, hatte wohl niemand. Problematisch wurde es, als diese zurückhaltende Haushaltsplanung ebenfalls in Frage gestellt wurde. Kurz vor dem 70. Jahrestag der Gründung der NATO im Frühjahr 2019 wurde bekannt, dass der Haushaltsentwurf für die kommenden drei Jahre hinter den bisherigen Plänen zurückbleiben würde und es somit sehr schwer würde, überhaupt das Minimalziel von 1,5 Prozent zu erreichen. Das führt nicht nur zu großem Unmut in Washington, sondern auch bei anderen Partnern, die sich darüber beschwerten, dass Deutschland mit seinem Verhalten nicht nur seine eigenen Beziehungen zu Washington gefährde, sondern auch die gesamten Kontinents.<sup>278</sup> Nicht zuletzt unterminiert es die Zusagen der Bundesregierung, der NATO bestimmte Fähigkeiten verlässlich zur Verfügung zu stellen.<sup>279</sup>

Führende Mitglieder der Bundesregierung bemühten sich, dem Ausland zu erklären, dass die Ausgaben in den vergangenen Jahren immer höher lagen als die Zahlen aus dem ersten Haushaltsentwurf. Anlässlich der Feierlichkeiten zum 70. Geburtstag der Allianz im April 2019 wies Außenminister Maas in Washington darauf hin, dass der deutsche Budgetprozess für Außenstehende schwer zu verstehen sei, die Bundesregierung aber eine feste Zusage abgegeben habe, die sie auch halten wolle.<sup>280</sup> Da war bei den Alliierten längst der Eindruck entstanden, Deutschland distanzieren sich wieder vom gemeinsamen Ziel und wolle es gar nicht erfüllen.

Allen Bemühungen zum Trotz, die Deutschland in den letzten Jahren übernommen hat, bleibt damit für viele im Ausland der Eindruck zurück, dass es Deutschland mit seiner Bündnissolidarität nicht allzu genau nimmt. In den 1990er Jahren spielte der Begriff der „Bündnisfähigkeit“ in der Debatte über die deutsche Außenpolitik noch eine zentrale Rolle. Welche Bedeutung Deutschlands Entscheidungen für die NATO haben, ist in der Debatte von heute dagegen in den Hintergrund getreten. Das ist umso dramatischer, als die Fähigkeiten des Bündnisses heute noch mehr als in der Zeit nach der Vereinigung von deutscher Bündnisfähigkeit abhängen.



„Man kann nicht einfach bei jeder Gelegenheit die Bedeutung des Multilateralismus als Grundlage deutscher Außenpolitik betonen und dann die Verpflichtungen nicht erfüllen, die man gegenüber multilateralen Organisationen wie dem NATO-Bündnis eingegangen ist.“

Julianne Smith, zitiert in der New York Times, 19. März 2019<sup>281</sup>

So unbefriedigend das Zwei-Prozent-Ziel auch ist: Es ist mittlerweile zu einem zentralen Symbol der Bündnissolidarität geworden – jener Bündnissolidarität, die die Bundesregierung im Weißbuch von 2016 als „Teil deutscher Staatsräson“ bezeichnet hat.<sup>281</sup> Hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit des deutschen Multilateralismus deutlich auseinander. „Deutschland hat sich in der Vergangenheit zwar stets als lautstarker Befürworter einer wertebasierten Weltordnung hervorgetan“, kritisiert ein neues Papier der Konrad-Adenauer-Stiftung, „war aber nicht immer bereit, seinen Worten auch die entsprechenden Taten folgen zu lassen. Das birgt die Gefahr eines außenpolitischen Moralismus und muss deshalb dringend mit entsprechendem Handeln unterfüttert werden.“<sup>282</sup>

Auch bei der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehen Kritikerinnen und Kritiker eine Diskrepanz zwischen hochtrabender Rhetorik und dem tatsächlichen Handeln der Bundesregierung. Deutsche Politikerinnen und Politiker redeten gerne von allenfalls langfristig zu realisierenden Visionen einer „Europäischen Armee“, spekulierten über einen „europäischen Flugzeugträger“ oder einen „europäischen Sicherheitsrat“, seien bei der Umsetzung konkreter Schritte

auf dem Weg zu diesen Visionen aber eher zurückhaltend oder stünden ambitionierteren Vorschlägen im Weg.

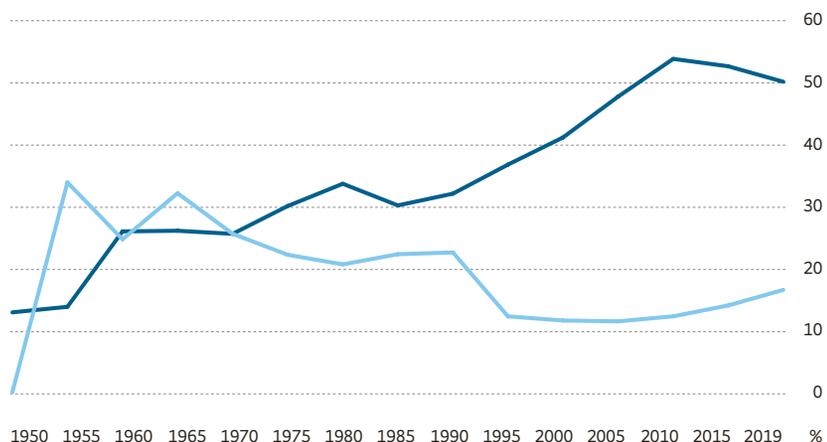
### Investitionen, die sich lohnen: Drei Prozent für internationale Aufgaben

Wenn die grundlegende Annahme des Reports richtig ist, dass gegenwärtig eine Phase außerordentlich glücklicher geopolitischer Umstände zu Ende geht, wird Deutschland nicht umhinkommen, auch über eine Neugewichtung seiner Ausgaben nachzudenken, die möglicherweise eher der „strategischen Normalität“ entsprechen. Betrachtet man die Ausgaben des Bundes seit der Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 und vergleicht Aufwendung für internationale Aufgaben mit jeden für Arbeit, Wirtschaft und Soziales, wird unmittelbar deutlich, wie stark sich die Prioritäten im Lauf der vergangenen Jahrzehnte verschoben haben. Um nicht falsch verstanden zu werden: Diese Entwicklung ist ein Glücksfall, und nichts wäre wünschenswerter, als knappe Haushaltsgelder vor allem in heimische Prioritäten zu investieren. Die Frage ist nur, ob wir davon ausgehen können, dass das Geschäftsmodell der Bundesrepublik, das Ordnung gewissermaßen zum Schnäppchenpreis bekam, in Zukunft noch funktionieren wird.

Abbildung 4.9

### Ausgewählte Anteile an Gesamtausgaben des Bundeshaushalts, 1950–2019, Prozent

- Gesamtanteil Arbeit, Wirtschaft, Gesundheit, Familie und Soziales
- Gesamtanteil „Internationales“ (Auswärtiges Amt, Verteidigung, Entwicklung)



Daten: Bundesregierung. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Doch wie kann es gelingen, dass es tatsächlich zu einer allgemeinen Trendwende bei der Finanzierung des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentenkastens kommt? Wie gezeigt, besteht der wohl größte Nachholbedarf in Deutschland beim Militär. Zwar sind die Steigerungsraten beachtlich. Angesichts der massiven Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfelds, in dem sich Deutschland befindet, können sie jedoch kaum als ausreichend betrachtet werden. So stellt sich die Frage, wie diese in der *strategic community* weitgehend unbestrittene Feststellung angesichts der mittlerweile toxischen Debatte über das Zwei-Prozent-Ziel in eine nachhaltige Stärkung der sicherheitspolitischen Instrumente übersetzt werden kann.

Eine Idee stammt vom ehemaligen Verteidigungsminister Volker Rühle, der in einem Interview den Vorschlag unterbreitete, der Bundestag solle „ein Bundeswehrfähigkeitsgesetz beschließen, das festlegt, was die Bundeswehr bis 2030 können muss, und das dies finanziert.“<sup>283</sup> Wenig später konkretisierten Johannes Varwick und Jan Techau diese Idee in einem Meinungsbeitrag, der in eine Petition mündete, die immerhin von mehr als 6.900 Personen unterzeichnet wurde.<sup>284</sup> Dieser Vorschlag soll die Problematik umgehen, dass Strategiedokumente, die Zielvorgaben über mehrere Legislaturperioden machen, nicht „haushaltsfest“ mit Ressourcen hinterlegt werden können. Denn die allgemeinen Haushaltsvorbehalte machen „Aussagen zur Finanzierung von strategischen Vorhaben in Weißbüchern oder Sicherheitsstrategien zu Absichtserklärungen mit zunächst lediglich politischer Verbindlichkeit.“<sup>285</sup> Ob es vorstellbar oder gar wünschenswert ist, dass sich der Deutsche Bundestag ähnlich wie die Parlamente in Ländern wie Frankreich oder Polen selbst bindet, ist jedenfalls fraglich. Einige Abgeordnete wehren sich schon jetzt gegen das Zwei-Prozent-Ziel, weil es nach ihrer Auffassung, wenn man es widerspruchslos umsetzen würde, das Haushaltsrecht des Parlaments unterminiere und somit eigentlich nur vom Bundestag beschlossen werden dürfe.<sup>286</sup> Der erfolgsversprechendere, wenngleich mühsamere Weg scheint über die Konsensbildung im Deutschen Bundestag zu führen. Die Entwicklung der öffentlichen Meinung legt jedenfalls nahe, dass etwas Bewegung in die Debatte gekommen ist (→ Kapitel 5).

Dass der Koalitionsvertrag der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD von 2017 bereits eine Verknüpfung der Steigerung des Verteidigungshaushalts mit der Steigerung des Etats für Entwicklungshilfe enthält, zeigt bereits, dass es leichter sein kann, über eine Kompromissformel nachzudenken, die die Ausgaben der Bundesrepublik für internationale Aufgaben im Allge-



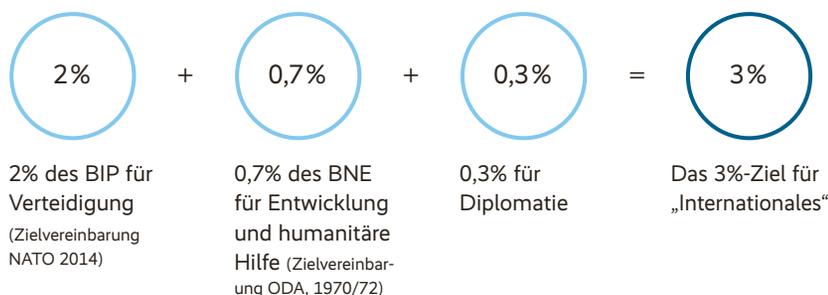
„Drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht allein für die Aufstockung der Verteidigungsausgaben, sondern auch für Krisenprävention, Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit. Das ist, denke ich, gut investiertes Geld: Es würde unsere Verteidigungsfähigkeit und gleichzeitig unsere Glaubwürdigkeit stärken.“

Bundespräsident  
Joachim Gauck, Münchner  
Sicherheitskonferenz,  
18. Februar 2017<sup>312</sup>

meinen stärken. So könnte ein Aufwuchs für die Bundeswehr mit einem Aufwuchs der Mittel in den anderen Bereichen kombiniert werden.

Das sogenannte Drei-Prozent-Ziel, das vor einigen Jahren von Wolfgang Ischinger in die Debatte eingebracht und von Bundespräsident Joachim Gauck und anderen unterstützt wurde,<sup>287</sup> beschreibt eine umfassende Zielvorgabe, die nicht nur das Zwei-Prozent-Ziel, sondern auch die Erfüllung der ODA-Quote von 0,7 Prozent und erhöhte Ausgaben für die Diplomatie miteinschließt. Es bekennt sich zur Zielvorgabe der NATO, macht aber gleichzeitig deutlich, dass auch die anderen Aspekte nicht vernachlässigt werden dürfen.

Abbildung 4.10  
Das 3%-Ziel für „Internationales“



Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Ein Bekenntnis zu einem Drei-Prozent-Ziel würde es einer zukünftigen Koalition möglicherweise erleichtern, Ausgabensteigerungen in allen Bereichen auf den Weg zu bringen, weil es einem umfassenden Sicherheitsbegriff entspricht, der in Deutschland, wenn man die politische Rhetorik zur Grundlage nimmt, Kern des außenpolitischen Konsenses ist.<sup>288</sup> Eine solche Zielvorgabe würde ein holistisches Verständnis von Sicherheitspolitik unterstreichen, das sich nicht auf Verteidigungsausgaben beschränkt, aber auch monetär anerkennt, dass das Militär ein Instrument bleibt, auf das man nicht verzichten kann.

Auch in der Debatte mit unseren Partnern wäre eine solche erweiterte Zielvorgabe hilfreich, würde es doch das Augenmerk auch auf verschiedene Arten richten, wie man international Verantwortung übernehmen kann.

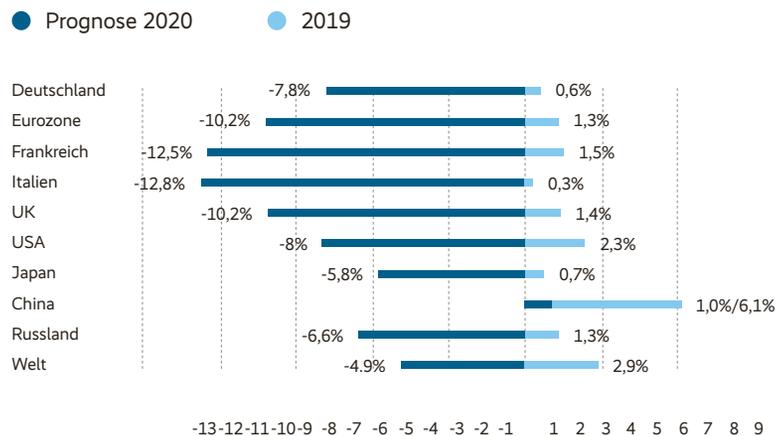
Wenige Länder sind tatsächlich in allen drei Bereichen in der Spitzengruppe dabei. Aber Ausnahmen wie Großbritannien zeigen eben auch, dass ein Staat sich sowohl im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als auch bei der Verteidigung besonders engagieren kann.<sup>289</sup> Die Covid-19-Pandemie und ihre vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Implikationen drohen den Verteilungskampf um staatliche Ressourcen, ähnlich wie nach der Finanzkrise 2008, in den nächsten Jahren jedoch zu verschärfen.

### Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltspolitik

Zwar haben sich die Prognosen in den vergangenen Monaten leicht gebessert. Doch befindet sich Deutschlands Wirtschaft in der dramatischsten Rezession der Nachkriegsgeschichte.<sup>290</sup> Das deutsche Bruttoinlandsprodukt „dürfte nach einem Rückgang im ersten Vierteljahr 2020 in Höhe von 2,2 Prozent im zweiten Vierteljahr noch einmal um schätzungsweise 11,9 Prozent geschrumpft sein.“<sup>291</sup> Die erhoffte Erholung wird damit eine Aufgabe für die nächsten Jahre, nicht Monate.

Abbildung 4.11

### Wirtschaftsleistung, Veränderungen zum Vorjahr, Prozent



Daten: Internationaler Währungsfonds. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Natürlich kann jeder Euro nur einmal ausgegeben werden. Politische Entscheidungsträger werden vor allem nach „innen“ blicken.<sup>292</sup> Bereits zu Beginn der Pandemie regte SPD-Fraktionsvorsitzender Rolf Mützenich an, „innezuhalten und darüber nachzudenken, ob es überhaupt noch angemess-

sen ist, diesen wahnwitzigen Rüstungswettlauf, diese unglaublich großen Milliardensummen an Euro für Militärausgaben zu akzeptieren.“<sup>293</sup> Mit Blick auf vergangene Krisen wie 1929, 1973 und besonders die Finanzkrise 2008 überrascht das kaum: „In der wirtschaftlichen Flaute spart der Staat – insbesondere der freiheitlich-demokratische – meist zuerst beim Militär.“<sup>294</sup> Besonders hart traf der Rotstift 2008 die europäischen Verteidigungsbudgets, mit Einschnitten zwischen 8 Prozent (in größeren Staaten) und 30 Prozent (in kleineren Staaten)<sup>295</sup> und verschärfte das Ungleichgewicht der Verteidigungshaushalte in der NATO.<sup>296</sup> Nach der letzten Krise sollten Europas „Bonsai-Armeen“<sup>297</sup> fast sechs Jahre brauchen, sich von den Kürzungen zumindest teilweise zu erholen. Ein richtiges Umdenken begann jedoch erst mit der russischen Aggression gegen die Ukraine 2014.<sup>298</sup> Die Modernisierung der Bundeswehr ist im Schatten der Sparmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte ohnehin bereits zur „Daueraufgabe unseres Jahrzehnts“ geworden.<sup>299</sup> Experten warnten in den vergangenen Monaten daher eindringlich davor, den Fehler übereilter Sparmaßnahmen zu wiederholen, und riefen dazu auf, die europäischen Verteidigungsbudgets gegen radikale Kürzungen zu „immunisieren“, um für aktuelle und zukünftige Bedrohungen gerüstet zu sein.<sup>300</sup>



„Wir müssen uns daran erinnern, dass, als die NATO-Bündnispartner sich dazu entschieden, mehr in die Verteidigung zu investieren, sie dies in einer unsichereren, unvorhersehbareren Welt taten. Deshalb müssen wir mehr in Verteidigung investieren. Das hat sich nicht geändert.“

NATO-Generalsekretär  
Jens Stoltenberg,  
Pressekonferenz, Brüssel,  
19. März 2020.<sup>313</sup>

Ähnlich wie die Verteidigungsausgaben stehen auch die Ausgaben für Entwicklungshilfe schon in Nicht-Krisenzeiten immer wieder auf dem Prüfstand in der öffentlichen Debatte.<sup>301</sup> Der effektivere Einsatz vorhandener Ressourcen hat Entscheidungsträger daher auch schon vor Covid-19 beschäftigt, etwa in der Neukonzeption der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit,<sup>302</sup> die in ihrer bisherigen Form in etwa einem Drittel der Länder beendet werden soll.<sup>303</sup> Aber naturgemäß werden auch die Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit in den kommenden Jahren noch kritischer in den Blick genommen werden, wenn entschieden werden muss, wo knappe Ressourcen am ehesten eingesetzt werden sollen.

Umso wichtiger wird es sein, dass die Ausgaben für Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik nicht gegen Kindergartenplätze, Rentenzuschüsse oder andere wichtige Ausgaben im Inland in Stellung gebracht werden. Zum einen gäbe es durchaus Möglichkeiten, auch kreativer bei der Steuereinnahmenseite zu werden – ob durch eine Art Stabilitätssteuer, mit der nur die besonders Vermögenden belastet werden, oder auch – wie Entwicklungsminister Gerd Müller vorschlug, die Einführung einer Digitalsteuer oder einer Transaktionssteuer auf europäischer Ebene.<sup>304</sup> Zum anderen stellt sich die Frage, ob ein Staat tatsächlich auf Investitionen in seine

Sicherheit verzichten kann, ohne Gefahr zu laufen, die Grundlagen für Wohlstand im Allgemeinen zu verspielen.

Die Rahmenbedingungen des internationalen Umfelds, in dem Deutschland sich bewegt und seine Investitionen in Entwicklung, Verteidigung und der Außenpolitik ganz allgemein plant, haben sich durch die Covid-19-Pandemie weiter verschärft. In einem solchen Kontext dürfen außen- und sicherheitspolitischen Fragen nicht aus dem Blickfeld geraten, auch weil die bereits getroffenen und noch zu treffenden Entscheidungen im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung entscheidende Weichen für die Zukunft stellen.<sup>305</sup>

## Kernpunkte

- 1 Deutschland hat in den letzten Jahren in allen Bereichen der Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik deutlich mehr investiert, um den Instrumentenkasten zu erweitern und zu stärken.
- 2 Vergleicht man die deutschen Ausgaben für internationale Aufgaben über Zeit, zeigt sich jedoch, dass wir uns immer noch auf einem Niveau befinden, das im historischen Vergleich unterdurchschnittlich ist. Angesichts der verschärften Lage wird dies den Herausforderungen nicht mehr gerecht.
- 3 Der größte Nachholbedarf besteht in Deutschland bei den Verteidigungsausgaben. Im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs erscheint dennoch eine breitere Vorgabe im Sinne eines Drei-Prozent-Ziels angemessen, die den Beitrag des Militärs nicht verkennt, aber auch andere Ausgaben als wichtig erachtet.
- 4 Die Auswirkungen der Pandemie werden aller Voraussicht nach dazu führen, dass Deutschlands Ausgaben für Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik kritisch überprüft werden. Angesichts der weltpolitischen Veränderungen sollte hier jedoch nicht gespart werden, um die Grundlagen unserer Sicherheit und unseres Wohlstands nicht zu gefährden.

## Ein Blick aus Australien: Stabilität und Standhaftigkeit



Kevin Rudd

In den letzten zwei Jahrzehnten ist Deutschland zu einer unersetzlichen Macht nicht nur in Europa, sondern in der ganzen Welt geworden.

Deutschland ist jetzt die größte Wirtschaft in Europa und weist die zweithöchste Einwanderungsrate des Kontinents auf. Deutschland ist auch der drittgrößte Entwicklungspartner weltweit und drittgrößter Geber an die Vereinten Nationen. Das Land hat zudem das viertgrößte Verteidigungsbudget in der gesamten NATO. All das bedeutet, dass Deutschland eine neuentdeckte Verantwortung dafür hat, auch die globale Ordnung und globale Zusammenarbeit zu unterstützen.

Das Jahr 2021 wird sehr wahrscheinlich ein Jahr großer Veränderungen für Deutschland. Im Land selbst wird ein neuer Kanzler, oder eine neue Kanzlerin, das Amt antreten. In Europa wird die Umsetzungsphase des Brexit des Vereinigten Königreichs zu Ende gehen. Und in den Vereinigten Staaten wird entweder eine neue Regierung ihr Amt antreten oder wir werden mit der Wiederwahl von Präsident Trump ein noch instabileres Zeitalter für Amerikas Verbündete aufkommen sehen. An all diesen Fronten werden Stabilität und Standhaftigkeit – die zu den wesentlichen und vielfach verehrten Markenzeichen deutscher Außenpolitik geworden sind – in Europa und weltweit noch wichtiger.

Doch neben dem fortlaufenden Management von Europas internen Herausforderungen und der Pflege der Beziehungen des Westens mit Russland muss Deutschland jetzt auch beginnen, eine noch bedeutendere globale Rolle gegenüber China zu spielen.

China ist Deutschlands mit Abstand größter Handelspartner und Deutschland ist Chinas größter Handelspartner in Europa. Bundeskanzlerin Merkel hat China mehr als ein dutzend Mal besucht und der politische Unterbau der Beziehungen ist tiefgreifender als mit jeder anderen westlichen Nation: Mehr als 80 verschiedene Dialogmechanismen bestehen zwischen den beiden Ländern. Und später dieses Jahr wird Deutschland natürlich Gastgeber des nächsten EU-China-Gipfels sein.

Eine größere deutsche Führungsrolle in Bezug auf China wird besonders offensichtlich sein im Falle einer Biden-Regierung, wo ein kooperativer EU-US-Ansatz gegenüber China unabdingbar dafür sein wird, Fortschritte in der gesamten Agenda der Außen- und Sicherheitspolitik, des Klimawandels und der Menschenrechte zu schaffen. Und im Falle einer Wiederwahl Trumps wird diese Arbeit umso entscheidender, um Solidarität unter den Demokratien der Welt in ihrem kollektiven Engagement mit dem Reich der Mitte aufrechtzuerhalten.

Dies ist also die zentrale Herausforderung, aber auch die zentrale Chance, für die deutsche Außenpolitik in der kommenden Zeit.

*Kevin Rudd war der 26. australischer Premierminister und ist Präsident des Asia Society Policy Institute.*

## Ein Blick aus den Vereinigten Staaten: **Nicht bereit, „das Ende der Geschichte“ loszulassen**



Elbridge Colby

Aus der US-Perspektive ist das Zeitalter des „Endes der Geschichte“ vorbei. Amerika ist dabei, dies zu internalisieren und ist zunehmend entschlossen, sich auf den Großmachtwettbewerb zu konzentrieren. Dies bedeutet eine Fokussierung seiner Anstrengungen darauf, dass China nicht in Asien und darüber hinaus dominiert: eine anspruchsvolle Zielsetzung, die alles prägen wird, was Amerika tut, egal welche Partei das Land führt. Vor diesem Hintergrund braucht Amerika ein Deutschland, das diese Sorgen teilt und willens ist, zu dieser Anstrengung beizutragen, insbesondere in Europa.

Ein großer Teil des Problems, von der westlichen Seite des Atlantiks aus betrachtet, ist, dass Deutschland nicht gewillt scheint, das „Ende der Geschichte“ loszulassen. Dieser Widerwillen führt zu einem beständigen, beinahe instinktiven Unbehagen vieler Deutscher gegenüber allem, was den Beigeschmack von Realpolitik hat. Im Gegenzug erschwert dies offene und ehrliche Diskussionen mit ihnen über nüchterne strategische Prioritäten, Kompromisse und Verhandlungen im Angesicht der drängenden



Herausforderung eines aufstrebenden Chinas. Dies ist kein europäisches Problem für Washington: Frankreich, zum Beispiel, hat kein Problem, sich in diesem Sinne auszutauschen.

Deutsche Führungspersönlichkeiten dagegen verweilen bei vorgeblichen Krisen des Multilateralismus, der regelbasierten internationalen Ordnung und geteilter Werte auf der anderen Seite des Atlantiks. Dies sind die Herausforderungen, auf die sich ein Land fixiert, wenn es vergeblich versucht, an einer internationalen Ordnung, die sich in den 1990er Jahren durchzusetzen schien, festzuhalten – eine Ordnung, die besonders vorteilhaft für Deutschland war. Doch diese internationale Ordnung ist vorbei und die Weigerung, sich der „Realpolitik“-Welt der 2020er Jahre anzupassen, wird Deutschlands Außenpolitik zunehmend von der Realität und dem, was seine Verbündeten erwarten, entkoppeln.

Das wäre kein solches Problem, wenn Deutschland ein kleines oder unwichtiges Land wäre. Doch das ist es nicht: Es ist das mächtigste und reichste Land in Europa. Deutschlands Schwierigkeit, die Vorstellung vom „Ende der Geschichte“ in einer stärker realpolitisch geprägten Welt aufzugeben, können daher zu merkwürdigen Ergebnissen führen. Beispiel China: Einige argumentieren, dass die weitere Vertiefung des deutschen Engagements in Handel, Telekommunikation und politischen Verbindungen mit China vielleicht dazu beitragen wird, es zu liberalisieren. Für Amerika – und immer mehr andere – sieht dies im besten Fall nach Begriffsstutzigkeit aus, im schlechtesten Fall nach Eigennutz. Oder das Beispiel Verteidigung: Für viele Deutsche mögen geringe Verteidigungsausgaben als praktisch oder sogar vorbildlich erscheinen., vor allem vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte; für Amerika und viele andere sieht es dagegen nach Trittbrettfahren aus und nach dem Ablehnen von Verantwortung aus der NATO-Mitgliedschaft, von der Deutschland wie kein anderer profitiert hat.

Beide Seiten wären besser dran, unsere Anstrengungen aneinander auszurichten und anzugleichen, mit einem Deutschland, das sich vom „Ende der Geschichte“ verabschieden kann. Europa und Amerika wollen sicherlich kein Deutschland, das zurückfällt auf reine Machtpolitik, aber sie wären mit einem ehrlicheren Deutschland mit einem klaren Verständnis für Realpolitik besser bedient.

*Elbridge Colby ist Principal der Marathon Initiative. Zuvor war er Deputy Assistant Secretary of Defense for Strategy and Force Development (2017-2018). In dieser Zeit war er hauptverantwortlich für die Entwicklung der Nationalen Verteidigungsstrategie 2018.*



Öffentliche Meinung

# 5 Volkswisheiten

Was verhindert eigentlich, dass Deutschland zu einem „Münchner Konsens des Handelns“ gelangt? Kann der Bevölkerung tatsächlich keine aktivere Außen- und Sicherheitspolitik zugemutet werden? Oder liegt das Problem vielleicht an anderer Stelle? Wie steht es heute um die strategische Debatte in Deutschland?

## Volkswisheiten

Tobias Bunde und  
Julia Hammelehe



„Außenpolitik soll doch nicht eine Sache von Experten oder Eliten sein – und Sicherheitspolitik schon gar nicht. Das Nachdenken über Existenzfragen gehört in die Mitte der Gesellschaft. Was alle angeht, das soll von allen beraten werden.“<sup>410</sup>

Bundespräsident  
Joachim Gauck, Münchner  
Sicherheitskonferenz,  
1. Januar 2014

Woran liegt es eigentlich, dass Deutschland auch nach Meinung vieler Entscheidungsträger hinter einigen Versprechungen des „Münchner Konsenses“ zurückgeblieben ist und sich mit einigen Anpassungen an eine veränderte Welt schwer tut? Es gehört zu den häufig bemühten Standardargumenten im politischen Berlin, dass eine aktivere Außen- und Sicherheitspolitik der deutschen Bevölkerung nicht zu vermitteln sei. Diese bleibe „einer aktiveren Sicherheitspolitik gegenüber skeptisch bis ablehnend.“<sup>314</sup> Auch in den für diesen Report geführten Interviews mit dem außenpolitischen Spitzenpersonal der Republik wurde regelmäßig darauf verwiesen, dass eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben oder auch die Beteiligung der Bundeswehr an robusteren Einsätzen schwer zu vermitteln sei. „In der politischen Klasse“, so fasst es der Fachjournalist Christoph von Marschall zusammen, „scheint die Vorstellung zu herrschen, dass man den Bürgern die eigenen Erkenntnisse nicht zumuten könne; dass da draußen im Volk eine pazifistische Grundstimmung dominiere, die es politisch riskant mache, sich mit einem Eintreten für eine Außenpolitik, die andere EU-Partner für selbstverständlich halten, zu exponieren.“<sup>315</sup>

Führende Außenpolitiker sehen die deutschen Eliten jedoch auch nicht gänzlich unbeteiligt an der gegenwärtigen Situation. Die in der deutschen Politik besonders ausgeprägte Angst vor zu großem Risiko finde zwar in der Bevölkerung eine gewisse Basis. Aber man sei einer Art „Selbsthypnose“ verfallen, nach der man sich immer wieder einrede, bei der Außen- und Sicherheitspolitik handle es sich eben schlicht „um ein anstrengendes und schlecht vermittelbares Thema.“<sup>316</sup>

Die Einschätzung, dass außenpolitische Themen nicht vermittelbar seien oder niemanden interessierten, deckt sich jedoch nicht mit den Ergebnissen der Umfrage zu den außen- und sicherheitspolitischen Einstellungen der deutschen Bevölkerung, die im August dieses Jahres im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz vom Meinungsforschungsinstitut forsa durchgeführt wurde. So interessiert sich laut unserer Umfrage eine deutliche Mehrheit der Bundesbürger, nämlich 64 Prozent, sehr stark (16 Prozent) oder stark (48 Prozent) für Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses Interesse der Bevölkerung zeigt sich auch im wöchentlichen Themencheck von forsa, in dem die Befragten offen die Themen nennen können, die sie in der täglichen Medienberichterstattung besonderes interessieren: So fanden etwa Ereignisse wie der Brexit, die amerikanische Präsidentschaftswahl oder auch

Entwicklungen in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern ein überaus starkes Interesse und gehörten mitunter zu den am stärksten wahrgenommenen Themen in der Berichterstattung.<sup>317</sup>

Im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz führte forsa Politik- und Sozialforschung GmbH für diesen Report eine repräsentative Befragung unter der breiten Bevölkerung in Deutschland durch. Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 1.002, nach einem systematischen Zufallsverfahren ausgewählte, wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland befragt. Die Erhebung wurde vom 3. bis 26. August 2020 mithilfe computergestützter Telefoninterviews durchgeführt.

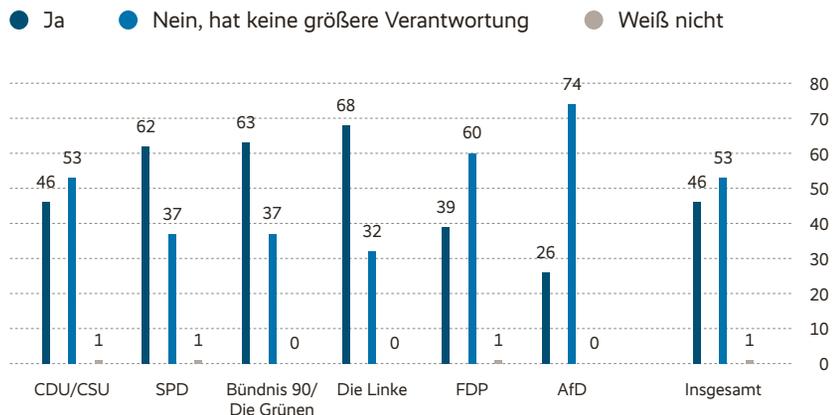
### Die deutsche Rolle

30 Jahre nach der deutschen Vereinigung ist eine knappe Mehrheit der Deutschen (56 Prozent) der Auffassung, dass sich aus ihrer Geschichte mehrheitlich keine besondere Verantwortung ergibt, sich für den Frieden in der Welt einzusetzen. 46 Prozent denken, Deutschland habe eine größere Verantwortung. Auf der politischen Linken und unter den über 60-Jährigen ist die letztere Auffassung deutlich ausgeprägter, während etwa drei Viertel (74 Prozent) der AfD-Anhänger denken, dass Deutschland keine besondere historische Verantwortung habe.

Abbildung 5.1

Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Verantwortung, nach Parteipräferenz, 2020, Prozent

Deutschland hat durch seine Geschichte eine größere Verantwortung als andere Länder, sich für den Frieden in der Welt einzusetzen.



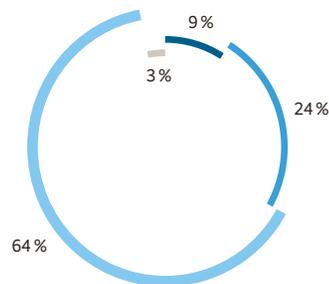
Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Fast zwei Drittel der Deutschen halten den Einfluss Deutschlands in der Welt für gerade richtig. Für neun Prozent ist er eher zu groß; für 24 Prozent ist er eher zu klein.

### Abbildung 5.2

#### Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Einfluss in der Welt, 2020, Prozent

- ... eher zu groß
- ... eher zu klein
- ... gerade richtig
- Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Auch die Rolle ihres Landes innerhalb der Europäischen Union wird von den Deutschen im Allgemeinen wohlwollend gesehen. Nur 16 Prozent der Befragten sind der Auffassung, dass Deutschland zu wenig Rücksicht auf seine Partner in der EU nehme. Ein Drittel (34 Prozent) ist hingegen der Meinung, dass Deutschland zu viel Rücksicht nehme und seine eigenen Interessen zu sehr zurückstelle. Fast die Hälfte der Deutschen (49 Prozent) denkt aber, dass sich Deutschland gegenüber seinen EU-Partnern genau richtig verhalte.

Dieses selbstbewusste Bild zeigt sich auch bei den Antworten auf die Frage, wie sich das Ansehen Deutschlands im Ausland in den letzten Jahren eher verändert habe. Etwa die Hälfte der Befragten (52 Prozent) ist der Meinung, dass sich das Ansehen ihres Landes eher verbessert habe. Für 30 Prozent gibt es keine wesentliche Veränderung, während 17 Prozent glauben, dass sich das Ansehen verschlechtert hat. Auch hier zeigen sich wieder deutliche Unterschiede bei den Anhängerinnen und Anhängern verschiedener Parteien: Die der Union und der Grünen gehen überdurchschnittlich häufig

von einem verbesserten Ansehen Deutschlands aus, die der AfD von einem verschlechterten. Interessanterweise haben sich die Prozentanteile zwischen 2019, als diese Frage ebenfalls gestellt wurde, und 2020 deutlich verschoben. Möglicherweise hängt der Zuwachs derer, die an ein verbessertes Ansehen glauben, auch an der positiven Berichterstattung über das deutsche Engagement für das Corona-Hilfspaket, über das in den vergangenen Monaten intensiv berichtet wurde.

Abbildung 5.3

Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Ansehen im Ausland, 2019–2020, Prozent

Das Ansehen Deutschlands im Ausland hat sich in den letzten Jahren ...

- ... eher verbessert
- ... eher verschlechtert
- ... nicht viel verändert
- Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz (2020); Forschungsgruppe Wahlen im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (2019). Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Mehr Verantwortung oder nur weniger Zurückhaltung?

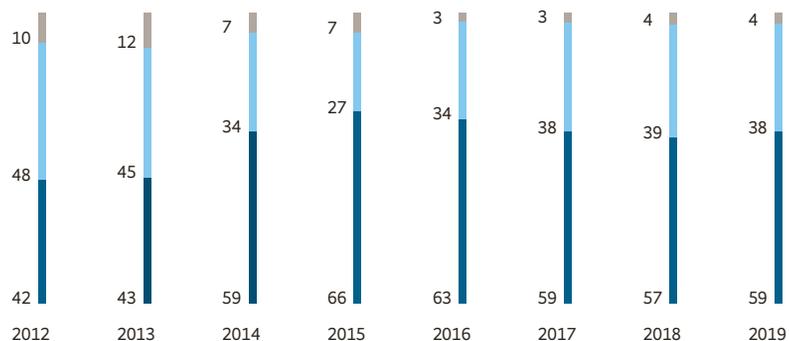
Diese Umfrageergebnisse zeigen eine durchaus selbstbewusste deutsche Bevölkerung, die um das internationale Gewicht des Landes zu wissen scheint. Laut der wohl umfassendsten Meinungsumfrage zur deutschen Sicherheitspolitik, dem „Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland“, das jedes Jahr vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) herausgegeben wird, waren 2019 über 40 Prozent der Deutschen der Ansicht, dass die Verantwortung, „die Deutschland auf internationaler Ebene zu tragen hat“, „eher zugenommen“ habe.<sup>318</sup> Der große Vorteil dieser Befragung, die vor allem im Expertenkreis rezipiert und in der Öffentlichkeit bedauerlicherweise

nur selten beachtet wird,<sup>319</sup> besteht darin, dass einige Kernfragen über einen längeren Zeitraum immer wieder gleichlautend gestellt werden, so dass langfristige Veränderungen erkennbar sind, die nicht auf unterschiedlich lautende Fragen zurückgeführt werden können. Die Studien des ZMSBw zeigen dabei deutliche Trends: Während die Zustimmung zu einer „aktiven Politik“, um „bei der Bewältigung von Problemen, Krisen und Konflikten mitzuhelfen“, zwischen 2015-2017 leicht rückläufig und seit 2017 weitgehend konstant blieb, erhöhte sie sich zwischen 2013 und 2015 enorm.<sup>320</sup> In diesen Jahren vielfacher internationaler Krisen und lauter werdender politischer Appelle an die deutsche Politik und Bevölkerung, international mehr Verantwortung zu übernehmen, stiegen die Zustimmungswerte zu einer aktiven Rolle von 43 Prozent 2013 auf 66 Prozent 2015.

**Abbildung 5.4**  
Einstellung zum außenpolitischen Engagement Deutschlands,  
2012–2019, Prozent

Wie sollte sich  
Deutschland in der  
internationalen Politik  
am ehesten verhalten?

- Eher eine aktive Politik verfolgen
- Sich eher auf Bewältigung der eigenen Probleme konzentrieren
- Weiß nicht/k.A.



Daten: ZMSBw. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Anders als die Erhebungen des ZMSBw setzt sich nach den Daten des Bundespresseamts (BPA) die Entwicklung hin zu einer stärkeren Befürwortung eines umfassenderen außenpolitischen Engagements auch zwischen 2016-2019 fort. So zeigen die seit 2016 quartalsweise vorliegenden Daten zu der Frage, ob Deutschland „mehr Verantwortung“ übernehmen solle, eine sukzessive Erhöhung der Zustimmungswerte.<sup>321</sup> Basierend auf diesen und

weiteren Datensätzen argumentieren Philipp Rotmann, Sarah Bressan und Sarah Brockmeier vom Global Public Policy Institute (GPPi), dass diese Entwicklung einer steigenden Befürwortung größeren internationalen Engagements besonders stark unter der Generation Z (18-29-Jährige) zu beobachten sei. So zeigten die Daten des BPA, dass sich Jüngere mindestens seit 2016 nicht nur stärker für eine Politik aussprechen, die außenpolitisch „mehr Verantwortung übernimmt“, sondern auch, dass „die Differenz zwischen den Altersgruppen in der regelmäßigen Forsa-Umfrage des BPA bis 2019 auf über 10 Prozentpunkte angestiegen“ ist.<sup>322</sup> Dieser größere Zuspruch für ein stärkeres Engagement Deutschlands unter den jüngeren Befragten zeigt sich ebenfalls in unserer Umfrage. Während 38 Prozent aller Befragten der Ansicht sind, dass sich Deutschland in Zukunft „stärker als bisher“ bei der Lösung von Konflikten in der Welt beteiligen sollte, sind es unter den 18-29-Jährigen 51 Prozent.<sup>323</sup> Beachtlich sind auch die Unterschiede nach Parteianhängerschaft. So ist die Zustimmung zu einer aktiveren Rolle Deutschlands unter Anhängern der Linkspartei (60 Prozent), der Grünen (57 Prozent) und der SPD (46 Prozent) besonders hoch. Während FDP- und CDU/CSU-Anhänger mehrheitlich eine stärkere oder zumindest gleichbleibende Beteiligung Deutschlands befürworten, sprechen sich 68 Prozent der AfD-Anhänger für eine geringere Beteiligung aus.<sup>324</sup> Auch wenn die Fragestellung auf die Rolle bei der Beteiligung an der Lösung von Konflikten Bezug nimmt und damit konkreter formuliert ist als Umfragen, die nach der „Verantwortung“ oder dem „Engagement“ Deutschlands fragen, ist dennoch davon auszugehen, dass die Befragten eine unterschiedliche Vorstellung von der Art der Beteiligung haben. So werden beispielsweise die meisten Anhänger der Linkspartei kaum dasselbe Verständnis einer stärkeren Beteiligung haben wie Befragte mit konservativer Wahlpräferenz.

### **Welche Art von Verantwortung?**

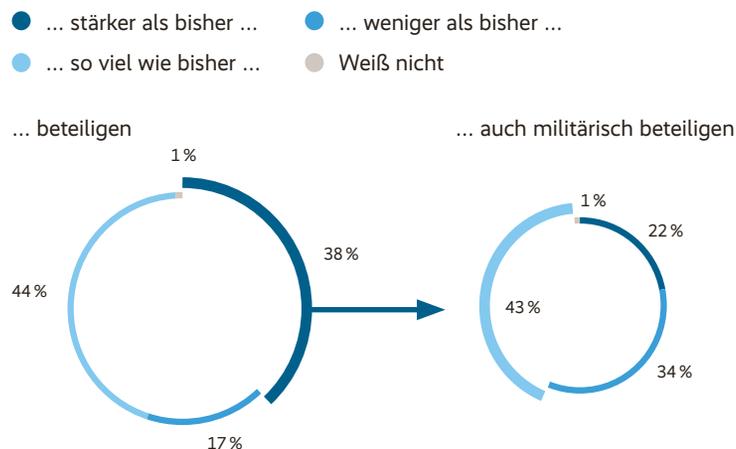
Das bestätigen die Ergebnisse unserer Anschlussfrage. So wurden diejenigen, die angegeben hatten, dass sich Deutschland „stärker als bisher“ an der Lösung von Konflikten in der Welt beteiligen sollte, anschließend nach dem militärischen Engagement Deutschlands gefragt. Mit 74 Prozent waren die Stimmen derer, nach denen Deutschland sich „weniger als bisher“ militärisch an der Lösung von Konflikten beteiligen sollte, besonders stark unter Anhängern der Linkspartei vertreten, gefolgt von den Grünen-Anhängern mit 38 Prozent. Während sich die Anhänger von CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP alle mit einer relativen Mehrheit für einen gleich bleibenden Umfang der militärischen Beteiligung aussprachen, stimmten unter CDU/CSU und FDP etwas mehr für ein stärkeres militärisches Engagement Deutschlands

(30 Prozent der CDU/CSU-, und 34 Prozent der FDP-Anhänger gegenüber 19 Prozent der SPD- und 17 Prozent der Grünen-Anhänger). Lediglich die Anhänger der AfD sprachen sich mehrheitlich für eine stärkere militärische Beteiligung aus (74 Prozent). Die Tatsache, dass unter jenen, die sich für eine stärkere Beteiligung Deutschlands bei der Lösung internationaler Konflikte aussprechen, nur etwas mehr als ein Fünftel der Auffassung sind, dass sich Deutschland dabei auch stärker militärisch einbringen solle, unterstreicht eine zentrale außenpolitische Grundorientierung der deutschen Bevölkerung: die auch im internationalen Vergleich<sup>325</sup> deutlich größere Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel.

### Abbildung 5.5

#### Meinungen der Bundesbürger zur Beteiligung an der Lösung von Konflikten, 2020, Prozent

Wenn es um die Lösung von Konflikten in der Welt geht, sollte sich Deutschland in Zukunft ...



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

So zeigen auch die alljährlichen Studien des ZMSBw die „ausgeprägte Präferenz der deutschen Bevölkerung“ für den Einsatz diplomatischer Mittel in der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>326</sup> Daneben sind die Umfrageergebnisse, wenn es um die Zustimmung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben geht, regelmäßig sehr volatil.<sup>327</sup> So finden sich in der Berichterstattung sowohl Umfragen, denen zufolge die deutsche Bevölkerung Mehrausgaben in diesem Bereich kritisch gegenübersteht, als auch solche, nach denen sich eine Mehrheit gar für die Erfüllung des Zwei-Prozent-Ziels der NATO aus-

spricht.<sup>328</sup> Auch hier lohnt sich also der Blick auf die Zeitreihe aus dem Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbild.

Nach den Daten des ZMSBw hat die Unterstützung für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben seit 2013/2014 deutlich zugenommen. Während diese Zustimmungswerte zwischen 2015 und 2019 ähnlich blieben, sind die Veränderungen wie auch bei der Frage nach dem außenpolitischen Engagement Deutschlands zwischen 2013-2015 beachtlich. So nahm die Zustimmung in diesen drei Jahren beispielsweise unter CDU/CSU-Anhängern um 32 Prozentpunkte zu (von 25 Prozent 2013 auf 57 Prozent 2015). Unter Befragten mit SPD-Parteipräferenz waren es sogar 37 Prozentpunkte (von 19 Prozent 2013 zu 56 Prozent 2015).<sup>329</sup> Dies führen die Forscher des ZMSBw zum einen auf die Veränderung der sicherheitspolitischen Lage im Krisenjahr 2014, das geprägt war von der Annexion der Krim sowie dem Erstarken des IS in Syrien und Irak, und zum anderen auf den „starken Fokus des Elitendiskurses in Deutschland auf die gewachsene Verantwortung des Landes“ zurück.<sup>330</sup> Interessanterweise zeigt sich die steigende Zustimmung in allen Regionen Deutschlands. In Ostdeutschland ist die größte Zunahme seit 2012 zu beobachten, so dass die Ergebnisse nunmehr mit jenen in Nord- und Westdeutschland vergleichbar sind, während die Unterstützung im Süden Deutschlands weiterhin am ausgeprägtesten ist. Auffallend ist zudem, dass die Zustimmung zu einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben parteiübergreifend hoch ist. So sprechen sich in der Umfrage des ZMSBw 2019 die Anhänger von CDU/CSU, SPD und FDP mehrheitlich für eine Erhöhung aus (jeweils 54 Prozent). Geringer ist die Unterstützung unter Wählern der AfD (48 Prozent), der Grünen (41 Prozent) und der Linkspartei (34 Prozent).<sup>331</sup>

Figure 5.6  
Einstellung zu den Verteidigungsausgaben Deutschlands,  
2012–2019, Prozent

Sollten die Ausgaben für die Verteidigung in Zukunft erhöht werden, sollten diese verringert werden oder sollten sie gleich bleiben?



Daten: ZMSBw. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

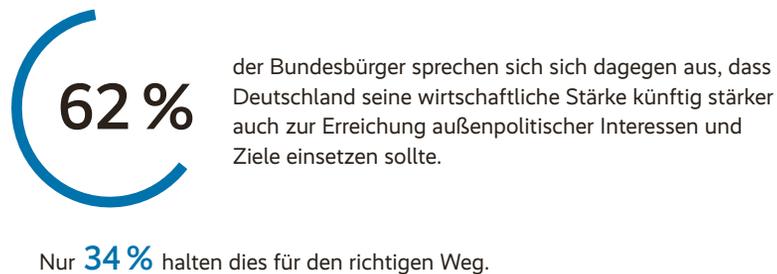
Anders als man vermuten könnte, hat die Einstellung der Befragten gegenüber den USA keine signifikanten Auswirkungen auf die Zustimmung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben.<sup>332</sup> Das oft bemühte Argument, ein öffentliches Eintreten für das Zwei-Prozent-Ziel der NATO sei allein aufgrund der Unbeliebtheit von Präsident Trump politisch gefährlich,<sup>333</sup> findet im Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbild jedenfalls keinen Rückhalt. Somit ist es im Rückblick auch wenig überraschend, dass die Versuche, gegen das von Deutschland 2014 mit verabschiedete Zwei-Prozent-Ziel im Wahlkampf zu polemisieren, nicht von Erfolg gekrönt waren.<sup>334</sup> Das Eintreten für deutlich höhere Ausgaben im militärischen Bereich mag zwar weiterhin kein Wahlkampfschlager sein. Aber so wenig wie die öffentliche Befürwortung politisch riskant erscheint, so wenig taugt der Widerstand dagegen offenkundig auch zur Wählermobilisierung.

Daneben zeigt die relativ hohe Aufgeschlossenheit gegenüber einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben sowie die hohe Wertschätzung der Bundeswehr durch die deutsche Bevölkerung,<sup>335</sup> dass die regelmäßig im In- wie Ausland kolportierte Binsenweisheit, dass die Deutschen ein Volk der Pazifisten seien, zu kurz greift. So kommen die Experten des ZMSBw zu der Schlussfolgerung, dass die deutsche Bevölkerung „das Militär als Mittel der Außenpolitik nicht prinzipiell ab[lehne], sondern lediglich die Anwendung

von Gewalt.“<sup>336</sup> „Vor diesem Hintergrund erfolgt auch eine klare Differenzierung von Einsätzen der Bundeswehr: Ausbildungs- und Stabilisierungseinsätze der Bundeswehr werden von einer großen Mehrheit befürwortet, nicht jedoch Kampfeinsätze.“<sup>337</sup> Auch hierin spiegelt sich die Präferenz für „weiche“ außenpolitische Mittel. Dies ist ebenso der Fall mit Blick auf wirtschaftspolitische Zwangsmittel. Eine Mehrheit von 62 Prozent der Bundesbürger spricht sich dagegen aus, dass Deutschland seine wirtschaftliche Stärke künftig stärker auch zur Erreichung außenpolitischer Interessen und Ziele einsetzen sollte. Nur 34 Prozent halten dies für den richtigen Weg.

### Abbildung 5.7

#### Meinungen der Bundesbürger zum Einsatz der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands in der Außenpolitik, 2020, Prozent



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

### Multilaterale Zusammenarbeit

Neben dieser Präferenz für weiche außenpolitische Mittel bestätigen die Erhebungen des ZMSBw Jahr für Jahr einen zweiten Grundpfeiler der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Grundeinstellung: Die Deutschen sind und bleiben Multilateralisten.<sup>338</sup> So weisen die Studien des ZMSBw hohe Zustimmungswerte für die enge Zusammenarbeit mit befreundeten Staaten und Bündnispartnern aus. Beispielsweise geben 77 Prozent der Befragten an, dass sich Deutschland und seine Verbündeten im Falle einer internationalen Krise auf eine gemeinsame Haltung einigen sollten.<sup>339</sup> Dabei ist auch vor dem Hintergrund der Corona-Krise der Wunsch der Deutschen, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, unverändert hoch. In der Umfrage der Körber-Stiftung vom April 2020 gaben 61 Prozent der Befragten an, dass Deutschland bei der Lösung globaler Herausforderungen „auf jeden Fall“ mit anderen Staaten zusammenarbeiten solle. 28 Prozent sprachen sich daneben „eher“

dafür aus. Bemerkenswert ist, dass 71 Prozent dies auch dann befürworteten, wenn Deutschland dabei „seine eigenen Interessen zunächst zurückstellen müsste (25 Prozent „auf jeden Fall“, 46 Prozent „eher ja“).<sup>340</sup>

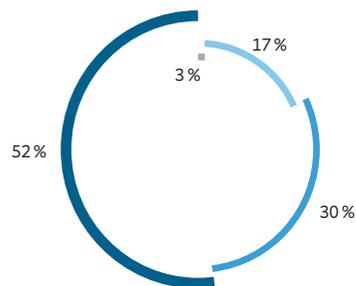
Diese hohe Befürwortung internationaler Zusammenarbeit erstreckt sich nicht nur auf die politische Zusammenarbeit, sondern auch auf die internationale Verflechtung im Allgemeinen. So zeigt die für diesen Report erhobene Umfrage den unverändert positiven Blick der deutschen Bevölkerung auf die Globalisierung. 52 Prozent der Befragten betrachten die Globalisierung, verstanden als die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Verflechtung zwischen Staaten, Personen und Unternehmen weltweit, als etwas „eher Gutes“. Auch angesichts der Corona-Krise bleiben die Zustimmungswerte damit auf dem Niveau von 2019 und liegen bemerkenswerterweise 17 Prozentpunkte höher als 2007.<sup>341</sup> Und auch wenn sich der Anteil derer, die die Globalisierung als etwas „eher Schlechtes“ betrachten gegenüber 2019 um 16 Prozentpunkte erhöht hat, ist der Anteil mit weniger als einem Drittel immer noch relativ gering.

### Abbildung 5.8

#### Meinungen der Bundesbürger zur Globalisierung, 2020, Prozent

Globalisierung ist eher ...

- ... etwas Gutes
- ... etwas Schlechtes
- ... sowohl als auch
- Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Diesen im Gegensatz zu den globalen Tendenzen des *decoupling* stehenden durchaus positiven Blick der deutschen Bevölkerung auf die Globalisierung bestätigt auch die im April 2020 erhobene Studie der Körber-Stiftung.

Nach dieser hielten es 65 Prozent für eine „schlechte Entwicklung, wenn der Grad an Vernetzung und Globalisierung nach der Corona-Krise abnehmen würde.“<sup>342</sup> Angesichts der Krise des Multilateralismus und eines wiedererstarkenden Nationalismus in vielen Staaten der Welt fasste die FAZ die Studie des Allensbach-Instituts zu den Einstellungen der Deutschen zu Globalisierung und internationaler Zusammenarbeit mit den Worten „Deutschland ist anders“ zusammen. So spräche wenig dafür, dass sich in Deutschland eine Mehrheit für eine Politik finde, die auf Abschottung und Protektionismus setze.<sup>343</sup>

### **Selbstbehauptung in der Ära des Großmachtwettbewerbs**

Der große Wunsch nach Kooperation und Zusammenarbeit spiegelt sich bislang auch in den öffentlichen Umfragen zur Einschätzung der bilateralen Beziehungen Deutschlands: „So kritisch die deutsche Bevölkerung heute die amerikanische wie russische Politik bewertet, so sehr hofft die große Mehrheit auf eine Annäherung und konstruktive Zusammenarbeit.“<sup>344</sup> Auch der deutsche Blick auf China war bislang im internationalen Vergleich relativ positiv,<sup>345</sup> wenngleich in letzter Zeit bereits eine merkliche Verschlechterung sichtbar wurde.<sup>346</sup>

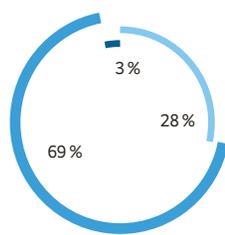
Generell zeigt sich in unserer Umfrage ein starker Wunsch der Bevölkerung, gegenüber allen drei Ländern, China, Russland und den USA, insgesamt weniger zurückhaltend aufzutreten.

Abbildung 5.9

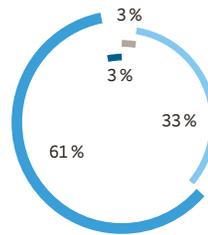
Meinungen der Bundesbürger zum Auftreten Deutschlands gegenüber den Großmächten, 2020, Prozent

Deutschland tritt bei der Durchsetzung seiner Interessen ... auf

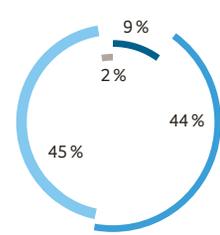
● ... zu offensiv ● ... zu zurückhaltend ● ... gerade richtig ● Weiß nicht



... gegenüber den USA

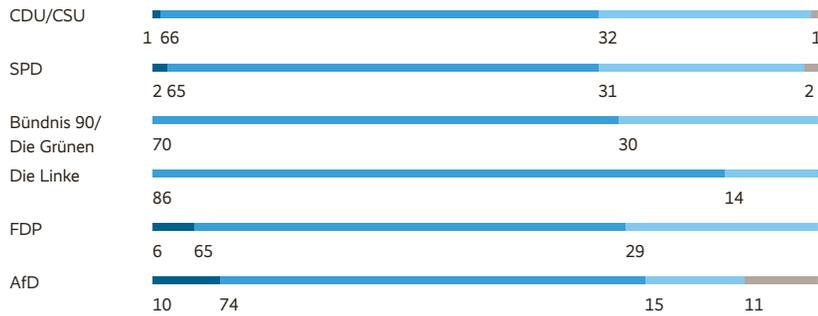


... gegenüber China

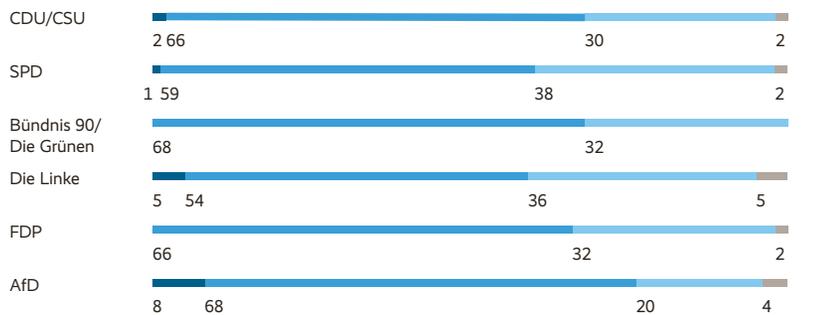


... gegenüber Russland

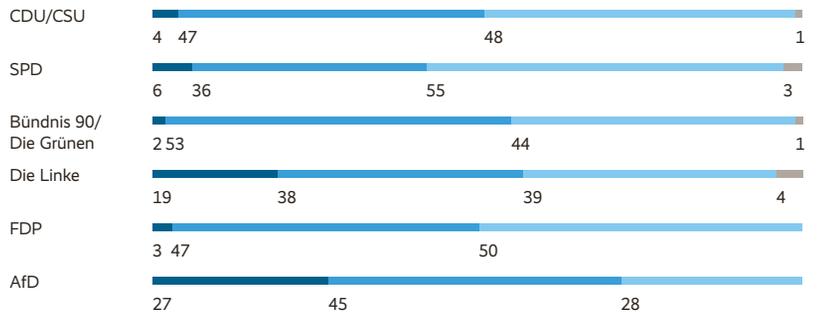
Nach Parteipräferenz ... gegenüber den USA



... gegenüber China



... gegenüber Russland



Das gilt insbesondere gegenüber den Vereinigten Staaten. So geben 69 Prozent der Befragten an, dass Deutschland bei der Durchsetzung seiner Interessen gegenüber den USA zu zurückhaltend auftrete. Nur drei Prozent sind der Meinung, Deutschland verhalte sich gegenüber den USA zu offensiv. Besonders stark ist die Bewertung des deutschen Auftretens als „zu zurückhaltend“ unter den Anhängern der Linkspartei.

Während sich der Blick auf die USA seit der Amtsübernahme von Präsident Donald Trump besonders stark verschlechtert hat und eng mit der Ablehnung seiner Politik und Person verbunden ist,<sup>347</sup> zeigt sich in den Studien des Allensbach-Instituts jedoch bereits spätestens seit dem Irak-Krieg eine gewisse Entfremdung der deutschen Bevölkerung von den Vereinigten Staaten.<sup>348</sup> Der erhebliche Vertrauensverlust, der mit dem Irak-Krieg einherging, konnte auch während der Obama-Administration nicht vollkommen ausgeglichen werden.<sup>349</sup> Nach den Umfrageergebnissen des ZMSBw sahen 2019 weniger als ein Drittel die USA als einen zuverlässigen Partner für Deutschland an.<sup>350</sup>

Auch in Bezug auf China ist eine deutliche Mehrheit der Befragten (61 Prozent) der Auffassung, dass Deutschland bei der Durchsetzung seiner Interessen zu zurückhaltend auftritt. 33 Prozent denken, dass sich Deutschland alles in allem gerade richtig verhält. Möglicherweise sind die Zeiten „wohlwollender Ambivalenz“<sup>351</sup> gegenüber China folglich vorbei.<sup>352</sup> Unklar ist allerdings, welchen Preis die Bevölkerung für ein selbstbewussteres Auftreten zu zahlen bereit wäre. Auch in der Umfrage der Körber-Stiftung zeigt sich, dass zwar mehr als drei Viertel der Bevölkerung (76 Prozent) der Auffassung sind, dass Deutschland gegenüber China stärker für seine politischen Interessen eintreten solle – und zwar auch auf Kosten der wirtschaftlichen Beziehungen. Gleichzeitig sprachen sich jedoch 54 Prozent der Befragten gegen eine härtere Gangart in der Handelspolitik aus.<sup>353</sup>

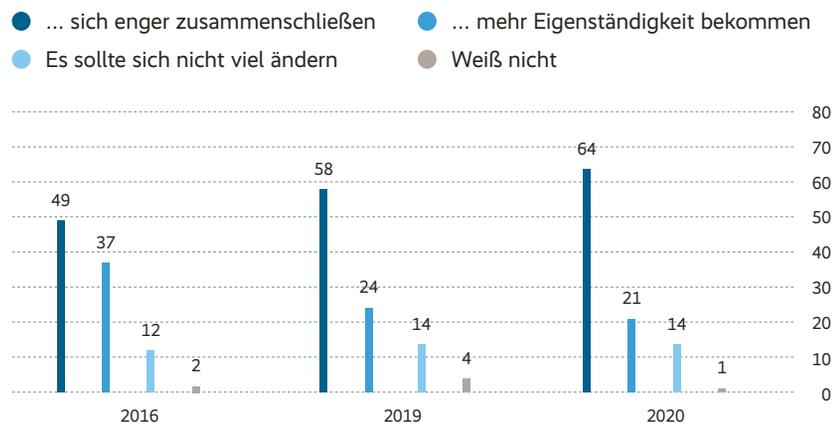
Im August 2020, und damit noch vor der Vergiftung Alexej Nawalnys, ist auch in Bezug auf Russland ein hoher Anteil der Befragten, allerdings keine Mehrheit (44 Prozent), der Auffassung, dass Deutschland bei der Durchsetzung seiner Interessen „zu zurückhaltend“ auftrete. 45 Prozent halten den Umgang für „gerade richtig“, nur neun Prozent für „zu offensiv“. Anders als mit Blick auf China und die USA ergeben sich jedoch merkbare Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den einzelnen Parteipräferenzen. Während 47 Prozent der Befragten in Westdeutschland der Meinung sind, dass Deutschland gegenüber Russland zu zurückhaltend auftrete, sind es unter den Ostdeutschen nur 30 Prozent. Anhänger der Grünen

bewerten das deutsche Auftreten am häufigsten als zu zurückhaltend (53 Prozent), gefolgt von CDU/CSU- und FDP-Anhängern (jeweils 47 Prozent). Deutlich seltener ist diese Position unter den Anhängern der SPD (36 Prozent) und Linken (38 Prozent). Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil derer, die das Auftreten Deutschlands gegenüber Russland als „zu offensiv“ betrachten, unter Befragten mit Präferenzen für die Linkspartei (19 Prozent) und für die AfD (27 Prozent). Beachtlich ist jedoch, dass auch die Anhänger der AfD zu 45 Prozent der Ansicht sind, dass Deutschland zu zurückhaltend gegenüber Russland auftrete.

### Abbildung 5.10

#### Meinungen der Bundesbürger zur zukünftigen Entwicklung der EU, 2016–2020, Prozent

Für die zukünftige Entwicklung der EU wäre mir am liebsten, wenn die Mitgliedstaaten ...



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz (2020); Forschungsgruppe Wahlen im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (2016, 2019).

Auch im Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbild 2019 sprechen sich nur 22 Prozent für „mehr Verständnis“ für die Position Russlands aus.<sup>354</sup> Dies mag eine zunehmend kritische Haltung gegenüber der russischen Führung widerspiegeln, nachdem die unmittelbare Reaktion der deutschen Bevölkerung auf die Annexion der Krim ambivalent war. So stimmten nach den Umfrageergebnissen des Allensbach-Instituts im Auftrag der FAZ im April 2014 zwar 43 Prozent der Aussage zu, dass es „ungeheuerlich“ sei, „dass Russland die Krim in sein Staatsgebiet aufnimmt“, 33 Prozent unterstützen jedoch die Aussage, dass es „gute Gründe“ dafür gebe, „dass

die Krim wieder zu Russland gehört“.<sup>355</sup> Besonders groß war dieser Anteil unter den Ostdeutschen. Dies spiegelt sich auch mit Blick auf die Einstellungen zu den Sanktionen im April 2014. Während sich 43 Prozent der Befragten für Sanktionen aussprachen, waren es in Ostdeutschland lediglich 28 Prozent.<sup>356</sup> Dessen ungeachtet folgte auf die Ukraine-Krise jedoch eine „erdrutschartige“ Veränderung des Blicks auf Russland und die deutsch-russischen Beziehungen. Während Ende 2013 55 Prozent der Befragten die Beziehungen als „intakt“ bewerteten, waren es im April 2014 nur 15 Prozent. 65 Prozent gaben an, „keine gute Meinung“ von Putin zu haben, gegenüber 48 Prozent 2011 und 10 Prozent 2001. Der Anteil derer mit einer „guten Meinung“ von Putin verringerte sich von 43 Prozent 2001 auf acht Prozent 2014.<sup>357</sup> Ein Jahr nach der Annexion der Krim, im März 2015, schien das Bewusstsein über die Konfliktursachen und -dynamiken zwischen Russland und der Ukraine gewachsen zu sein. So stieg die Unterstützung für die Sanktionen auf 58 Prozent gegenüber 44 Prozent im Januar desselben Jahres. Und auch auf die Frage „Glauben Sie, dass Russland und Deutschland auf Dauer ein gutes Verhältnis haben werden, oder glauben Sie das nicht?“ antworteten nur noch 27 Prozent, sie glaubten daran (gegenüber 65 Prozent im Mai 2004 und 45 Prozent im September 2008). Auch die Unterstützung für die Sanktionen stieg auf 58 Prozent gegenüber 44 Prozent im Januar desselben Jahres.<sup>358</sup>

Es mag auch dieser Wunsch nach einer stärkeren Durchsetzungskraft gegenüber den drei Großmächten sein, der, wie es in unseren Umfrageergebnissen zum Ausdruck kommt, die weitere Erhöhung der Zustimmungswerte für die Europäische Union begründet.<sup>359</sup> Beachtlich ist, dass sich dieser Rückhalt für die EU auch im Kontext der vielfachen Krisen eher vergrößert denn verringert zu haben scheint.<sup>360</sup> Nach der für diesen Report erhobenen Umfrage spricht sich die Bevölkerung mehrheitlich für einen engeren Zusammenschluss der EU-Mitgliedsländer aus. Mit 64 Prozent, die dies befürworten würden, liegen die Werte sechs Prozentpunkte höher als 2019 und 15 Prozentpunkte höher als 2016.<sup>361</sup> Deutlich geringer ist die Zustimmung für einen engeren Zusammenschluss unter Ostdeutschen (52 Prozent gegenüber 66 Prozent unter Westdeutschen) sowie unter Absolvent\*innen der Hauptschule und Mittleren Reife (54 Prozent gegenüber 71 Prozent unter Befragten mit Abitur oder Studium). Auch ist die Zustimmung unter jenen, die sich sehr gut oder gut über Außen- und Sicherheitspolitik informiert fühlen deutlich höher (60 Prozent gegenüber 56 Prozent unter jenen, die sich weniger gut oder schlecht informiert fühlen). Starke Unterschiede ergeben sich ferner nach der Parteianhängerschaft. Während die Unterstützung für eine stärkere

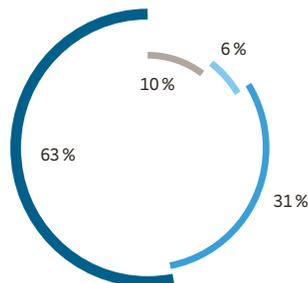
Integration unter Anhängern der Grünen am stärksten ist (84 Prozent), ist sie unter AfD-Anhängern mit 25 Prozent am geringsten. Unter diesen sprechen sich 63 Prozent für eine stärkere Eigenständigkeit der Mitgliedsländer aus.

### Abbildung 5.11

#### Meinungen der Bundesbürger zum zukünftigen Auftreten der EU in außenpolitischen Fragen, 2020, Prozent

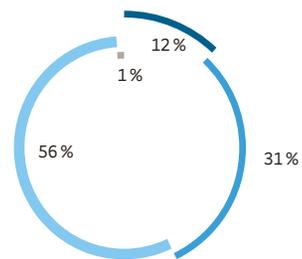
Dass die Europäische Union in außenpolitischen Fragen geschlossen auftritt, ist ...

- ... sehr wichtig
- ... wichtig
- ... nicht so/überhaupt nicht wichtig
- Weiß nicht



Wird die EU in außenpolitischen Fragen geschlossener auftreten?

- Geschlossener als bisher
- Weniger geschlossen als bisher
- Unverändert
- Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

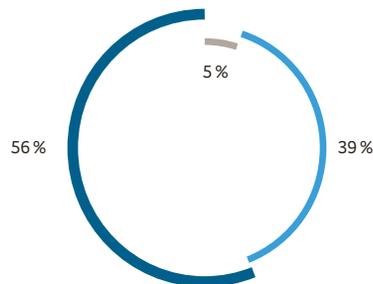
94 Prozent der Befragten erachten es als sehr wichtig oder wichtig, dass die EU geschlossen auftritt. Allerdings glauben nur 12 Prozent daran, dass die EU in Zukunft geschlossener auftreten wird, während eine Mehrheit (56 Prozent) denkt, dass sich nicht viel ändern wird. Fast ein Drittel der Befragten (31 Prozent) ist gar der Auffassung, dass die EU weniger geschlossen als bisher auftreten wird.

Abbildung 5.12

### Meinungen der Bundesbürger zur EU-Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik, 2020, Prozent

Die Staaten der EU sollten künftig stärker als bisher im Bereich der Verteidigungspolitik zusammenarbeiten und z. B. Aufgaben übernehmen, die bisher die NATO wahrgenommen hat.

● Ja    ● Nein, dies halte ich nicht für sinnvoll    ● Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

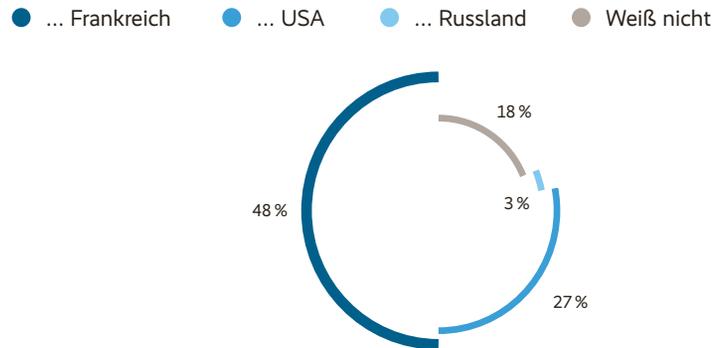
Die Deutschen stehen einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und der engen Zusammenarbeit der europäischen Streitkräfte ebenfalls sehr positiv gegenüber. Im Eurobarometer vom November 2019 waren 85 Prozent der Befragten in Deutschland dafür; der europäische Durchschnitt lag bei 75 Prozent.<sup>362</sup> Im Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Meinungsbild 2019 waren 12 Prozent der Befragten der Auffassung, dass es eine gemeinsame europäische Armee anstelle nationaler Streitkräfte geben sollte. 32 Prozent sagten, eine solche sollte parallel zu den nationalen Streitkräften existieren, während 38 Prozent der Auffassung waren, dass es nationale Streitkräfte geben sollte, die im europäischen Rahmen eng zusammenarbeiten. 11 Prozent wollten nur nationale Streitkräfte, fünf Prozent gar keine Streitkräfte.<sup>363</sup>

In unserer Umfrage sprechen sich 56 Prozent der Befragten dafür aus, dass die Staaten der EU künftig stärker zusammenarbeiten und Aufgaben übernehmen sollen, die bisher die NATO wahrgenommen hat. 39 Prozent halten dies nicht für sinnvoll.

Abbildung 5.13

### Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands wichtigsten Bündnispartnern,\* 2020, Prozent

Der wichtigste Bündnispartner für Deutschland, wenn es um militärische Verteidigung geht, ist/sind ...

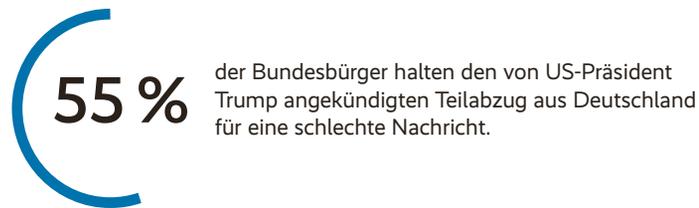


Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz  
\*offene Abfrage, Nennungen ab 3 Prozent.

Allerdings lässt sich aus diesen Zahlen kein Wunsch nach einer Abkehr von der NATO ablesen, werden EU und NATO von der deutschen Bevölkerung doch generell als komplementär wahrgenommen. Die verstärkte Verteidigungszusammenarbeit soll innerhalb der EU nicht anstelle, sondern im Rahmen der NATO erfolgen.<sup>364</sup> Auch ist die deutsche Bevölkerung mehrheitlich für eine enge Einbindung der USA in die Verteidigung Europas.<sup>365</sup> Dies zeigen auch die Ergebnisse der Transatlantic Trends von German Marshall Fund, Bertelsmann Stiftung und Institut Montaigne. Auf die Frage, wie stark die Vereinigten Staaten in die europäische Sicherheit und Verteidigung eingebunden sein sollten, befürwortet eine deutliche Mehrheit von 59 Prozent den Fortbestand des US-amerikanischen Engagements. Dabei geben 25 Prozent an, dass sie denken, dass die USA maßgeblich eingebunden sein sollten, 34 Prozent antworteten, dass die Vereinigten Staaten etwas eingebunden sein sollten.<sup>366</sup>

Allerdings halten laut unserer Umfrage nur 27 Prozent der Befragten die USA für den wichtigsten Bündnispartner, wenn es um die militärische Verteidigung geht. Frankreich wurde dagegen nur mit Ausnahme von den Anhängern der AfD parteiübergreifend als wichtigster militärischer Bündnispartner genannt. 48 Prozent aller Befragten nannten den europäischen Nachbarn.

## Abbildung 5.14

**Meinungen der Bundesbürger zum Teilabzug amerikanischer Soldaten aus Deutschland, 2020, Prozent**

**33 %** halten den Teilabzug für eine gute Nachricht – darunter überdurchschnittlich häufig die Ostdeutschen und Anhänger der Linkspartei

Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

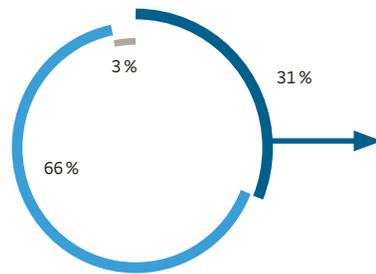
Die Tatsache, dass nach unseren Umfrageergebnissen 55 Prozent der Befragten die Ankündigung von Präsident Trump, etwa ein Drittel der in Deutschland stationierten amerikanischen Soldaten abzuziehen, für eine „schlechte Nachricht“ halten, deutet darauf hin, dass die Bevölkerung durchaus um die Bedeutung der USA für die europäische Verteidigung weiß. Ein Drittel (33 Prozent) sieht den Truppenabzug hingegen positiv.

Abbildung 5.15

## Meinungen der Bundesbürger zur nuklearen Teilhabe, 2020, Prozent

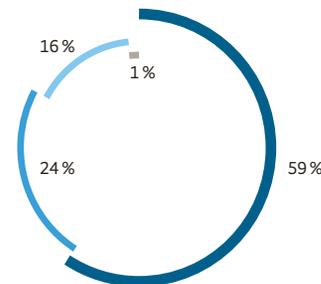
Deutschland sollte auch künftig auf die Abschreckung durch Atomwaffen setzen.

- Ja
- Nein, sollte ganz auf Abschreckung durch Atomwaffen verzichten
- Weiß nicht



Befragte, die meinen, Deutschland sollte auch zukünftig auf die Abschreckung durch Atomwaffen setzen: Um diesen nuklearen Schutz zu gewährleisten, sollte Deutschland ...

- ... sich um Abschreckung mit Atomwaffen durch Frankreich und Großbritannien bemühen
- ... sich auch zukünftig auf die Abschreckung durch amerikanische Atomwaffen verlassen
- ... eigene Atomwaffen entwickeln
- Weiß nicht



Daten: forsa im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Deutlich kritischer sind die Deutschen bei Fragen der nuklearen Abschreckung. So sind zwei Drittel (66 Prozent) der Deutschen der Auffassung, dass Deutschland ganz auf die Abschreckung mit Atomwaffen verzichten sollte. Im Gesprächen gestehen Vertreter der sicherheitspolitischen Elite ein, dass man sich nicht darüber wundern dürfe, wenn man öffentlich kaum über die Tatsache rede, dass Russland massiv in neue nukleare Fähigkeiten investiere, die auch Deutschland bedrohten.

Von den 31 Prozent der Bundesbürger, die der Meinung sind, Deutschland solle auch künftig auf nukleare Abschreckung setzen, glaubt die Mehrheit (59 Prozent), dass Deutschland sich um Abschreckung mit Atomwaffen durch Frankreich und Großbritannien bemühen sollte. Nur etwa ein Viertel der Befürworter nuklearer Abschreckung sind der Meinung, dass sich

Deutschland auch zukünftig auf die Abschreckung durch amerikanische Atomwaffen verlassen sollte. 16 Prozent der Befürworter sind hingegen gar der Auffassung, dass Deutschland eigene Atomwaffen entwickeln solle.

### **Bündnispolitik als Staatsraison?**

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Deutschen weiterhin sehr stark multilateral orientiert sind. Diese Orientierung spiegelt sich auch in der hohen Befürwortung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Engagements Deutschlands innerhalb von EU, NATO und VN.<sup>367</sup> Allerdings kann die multilaterale Orientierung der Deutschen in Widerspruch mit der oben beschriebenen pazifistischen Grundhaltung geraten.<sup>368</sup> Denn, so argumentieren Kritiker, „sobald die Forderungen konkret werden, sobald es darum geht, den deutschen Beitrag zu dieser gestärkten Verteidigung zu beschreiben, oder auch nur vorsichtig darauf hinzuweisen, dass dies mehr militärisches Engagement Deutschlands bedeuten würde, schlägt der Pazifismus der Bevölkerung durch. Der über Jahrzehnte eingeübte Reflex, sich lieber von anderen verteidigen zu lassen, als selbst Verantwortung zu übernehmen, wird sich voraussichtlich nur sehr langsam wieder abbauen lassen.“<sup>369</sup> Die Deutschen sind im Allgemeinen Multilateralisten und im Konkreten eher Anti-Militaristen.

Für ein Land, dass die Bündnissolidarität als Staatsraison begreift, kann das zum Problem werden. So mündete eine aufsehenerregende Meinungsumfrage des Pew Research Center von 2015, der zufolge sich 58 Prozent der Befragten in Deutschland dagegen aussprachen, NATO-Verbündete im Falle eines Konflikts mit Russland militärisch zu unterstützen,<sup>370</sup> in eine internationale Debatte über die bündnispolitische Verlässlichkeit Deutschlands.<sup>371</sup>

Umso bedauerlicher ist es, dass es die Bundesregierung 2017 zunächst weitgehend verpasste, die doch bemerkenswerte Entwicklung in der deutschen Sicherheitspolitik zu kommunizieren, die mit der Übernahme der Führungsverantwortung für das multinationale Batallion einherging, das im Rahmen der „Verstärkten Vornepräsenz“ (enhanced Forward Presence, eFP) der NATO in litauischen Rukla stationiert wurde.<sup>372</sup> Bundeskanzlerin Merkel besuchte das deutsche Kontingent im September 2018, also etwa ein- einhalb Jahre nach seiner Verlegung, persönlich und fand dort die passenden Worte. So sei es richtig, dass sich die NATO wieder stärker auf die Bündnisverteidigung konzentriere. Deutschland könne und wolle dabei „nicht abseits stehen“.<sup>373</sup>

Dennoch ist die Tatsache, dass die Bundeswehr seit einigen Jahren also wieder im Alltag Bündnisverteidigung durch Abschreckung praktiziert, bei der Bevölkerung kaum angekommen. Während einige Auslandseinsätze wie der Anti-Terror-Einsatz in Syrien zur Bekämpfung des IS (38 Prozent), der Stabilisierungseinsatz KFOR im Kosovo (33 Prozent), die Ausbildungsmision Resolute Support in Afghanistan (29 Prozent) oder der Atalanta-Einsatz zur Pirateriebekämpfung vor der Küste Somalias (24 Prozent) zumindest einen gewissen Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung genießen, sind nur 16 Prozent der Befragten mit der Präsenz der Bundeswehr in Litauen vertraut. Nur 15 Prozent haben Kenntnis von der Beteiligung der Luftwaffe an der Luftraumüberwachung im Baltikum.<sup>374</sup> Die Meinungsforscher des ZMSBw weisen deutlich auf dieses Manko hin: „Für die konkreten Verteidigungsaufgaben der deutschen Streitkräfte innerhalb des NATO-Bündnisses im Rahmen der Verstärkten Vornepräsenz fehlt es an Rückhalt in der Bevölkerung. Aus den bestehenden Diskrepanzen zwischen sicherheitspolitischen Vorgaben, militärischen Maßnahmen und gesellschaftlicher Meinungsbildung ergibt sich für die deutsche Sicherheitspolitik die Notwendigkeit, offensiver und intensiver für die Bündnisverteidigung zu werben.“<sup>375</sup> Da Abschreckung nur dann funktioniert, wenn sie als glaubwürdig betrachtet wird, kann eine sehr skeptische Haltung der Bevölkerung auch ein Problem für die Effektivität der NATO-Mission werden. Denn wie wirksam ist eine Abschreckung, wenn ein potentieller Gegner darauf spekulieren könnte, dass Deutschland im Zweifel vor einer militärischen Reaktion zurückschrecken würde?



„Wir müssen mehr miteinander reden, mehr erklären, mehr über alternative Handlungsoptionen streiten. Nicht den oberflächlichen Konsens suchen, sondern mehr sprechen über deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik, nicht um zu sagen, dass wir darüber gesprochen haben, sondern um mehr tun zu können.“<sup>411</sup>

Verteidigungsministerin  
Annegret  
Kramp-Karrenbauer,  
Universität der Bundeswehr,  
7. November 2019

Die Notwendigkeit, Entscheidungen noch besser zu erklären, gilt jedoch nicht nur für die Aktivitäten der Bundeswehr im Bereich der Bündnisverteidigung, sondern auch ganz allgemein. So weisen die Experten des ZMSBw kritisch darauf hin, dass „die Zahl derjenigen, die sich sehr gut oder eher gut über die Auslandseinsätze der Bundeswehr informiert fühlen, seit 2015 um mehr als die Hälfte abgenommen [hat].“<sup>376</sup> Das ist besonders vor dem Hintergrund des großen Einflusses fatal, den das subjektive Informationsniveau über die Auslandseinsätze auf die Neigung hat, diese zu unterstützen. Studien des ZMSBw zeigen, dass sich – ganz unabhängig von der Art der Einsätze – ein Großteil der Ablehnung bei den Bevölkerungsteilen konzentriert, die über wenige oder keine Kenntnisse über die Einsätze verfügen. Demgegenüber befürwortet stets über die Hälfte derer, die nach eigener Angabe über grundlegendes Wissen verfügen, die verschiedenen Bundeswehrengagements.<sup>377</sup>

Natürlich kommt es nicht nur darauf an, dass man über etwas redet, sondern auch darauf, wie man über etwas spricht. Markus Steinbrecher, Wissenschaftler am ZMSBw, argumentiert basierend auf einem Framing-Experiment im Rahmen der jährlichen Befragung für das Meinungsbild, dass die Deutschen für bestimmte Begründungen für den Einsatz der Bundeswehr in einem Artikel-5-Szenario empfänglicher sind. So wirke sich ein Hinweis auf die Verpflichtungen des NATO-Vertrags oder die Solidarität der Bündnispartner im Kalten Krieg positiv auf die Zustimmungsraten aus, während die Zustimmung geringer ausfalle, wenn zunehmende Spannungen als Begründung angeführt würden.<sup>378</sup> Solche Überlegungen werden in den kommenden Jahren möglicherweise noch wichtiger werden, wenn es darum geht, für die Sicherheit der Bundesrepublik und ihrer Partner grundlegende Entscheidungen zu kommunizieren und zu begründen.

### Politische Führung

Die präsentierten Umfrageergebnisse zeigen anschaulich, dass sich die öffentliche Meinung ändern oder aber auch in alten Mustern verharren kann. Die Entwicklung der öffentlichen Meinung hängt von außenpolitischen Grundeinstellungen, wie beispielsweise dem Grad der nationalen oder internationalen Orientierung, von zentralen politischen Geschehnissen sowie der Positionierung und öffentlichen Argumentation der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ab.<sup>379</sup> Das öffnet den Raum für politische Argumentation und Überzeugung.

Ein aktuelles Beispiel dafür sind die hohen Zustimmungswerte zu dem Corona-Hilfsprogramm der EU. Nach Ergebnissen des ARD-Deutschland-Trend vom 2. Juli 2020 finden 69 Prozent, dass das Programm „grundsätzlich in die richtige Richtung“ gehe. Besonders beachtlich ist dabei, dass für eine deutliche Mehrheit von 59 Prozent auch gemeinsame Schulden „akzeptabel“ sind.<sup>380</sup> Das steht im Gegensatz zu 2011, als die Bevölkerung im Kontext der Eurozonen-Krise zusätzliche finanzielle Hilfen für andere EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich ablehnte (66 Prozent) und sich besonders gegen eine Ausweitung des EU-Rettungsfonds (76 Prozent) sowie gegen Eurobonds (79 Prozent) aussprach.<sup>381</sup> Dass Kritik weitgehend verhallt und Maßnahmen von der Bevölkerung unterstützt werden, die zuvor weitgehend abgelehnt wurden, hängt jedoch wohl auch an der politischen Führung zentraler Entscheidungsträger. So sprachen sich auch Politiker wie Wolfgang Schäuble<sup>382</sup> und führende Wirtschaftsexperten für das Rettungsprogramm aus, die früher für einen harten finanz- und wirtschaftspolitischen Sparkurs bekannt waren. Die Bundesregierung bemühte sich intensiv darum, die Maßnahmen

zu erklären und um Unterstützung zu werben. Dabei führte beispielweise die Bundeskanzlerin neben werte-gestützten Argumenten auch wirtschaftliche Interessen an. So betonte Merkel, dass europäische Solidarität „nicht einfach nur eine humane Geste, sondern eine nachhaltige Investition“ sei<sup>383</sup> und ein starker europäischer Binnenmarkt im „ureigenen Interesse aller Mitgliedsstaaten“ liege.<sup>384</sup>

Ein anderes Beispiel für eine mutige Entscheidung der Bundesregierung, die aus dem klassischen Handlungsschema deutscher Außenpolitik ausbrach, legt nahe, dass im Laufe einer politischen Debatte Zustimmung gewonnen oder zumindest Widerstand entkräftet werden kann, wenn sich führende Politikerinnen und Politiker aktiv darum bemühen. Vor dem Hintergrund der weiteren Ausdehnung der vom IS kontrollierten Gebiete im Irak und Syrien im Juli und August 2014 und der damit einhergehenden existenziellen Bedrohung der dort lebenden Bevölkerung kündigte die Bundesregierung Mitte August an, die Option, neben humanitärer auch militärische Unterstützung zu liefern, prüfen zu wollen. Die Bevölkerung zeigte sich zu diesem Zeitpunkt parteiübergreifend ablehnend: 67 Prozent waren laut einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen im August 2014 gegen eine Lieferung von Waffen, nur 27 Prozent dafür.<sup>385</sup> Nach der Entscheidung der Bundesregierung, Waffen zu liefern, lag die Zustimmung im September 2014 hingegen schon bei 40 Prozent.<sup>386</sup> Eine Studie im Auftrag des Verteidigungsministeriums aus dem Dezember 2014 registrierte dann gar eine Zustimmungsrate von 43 Prozent, während sich nur noch 25 Prozent ablehnend zeigten.<sup>387</sup>

Eine verstärkte Bemühung um die Kommunikation und Diskussion ist daneben auch gerade wegen der zunehmenden Polarisierung unerlässlich, stehen doch heute auch in der deutschen Debatte Elemente des außenpolitischen Konsenses zur Disposition, die noch vor einigen Jahren nur an den marginalisierten Rändern des politischen Diskurses in Frage gestellt wurden. Die stärkere Polarisierung im politischen Raum erhöht die öffentliche Aufmerksamkeit und damit für die etablierten Parteien zugleich die Notwendigkeit, die eigenen Positionen und Entscheidungen regelmäßiger, frühzeitiger und besser zu erklären sowie aktiv um Rückhalt zu werben: „Denn politische Handlungsfähigkeit ist auch in der Außen- und Sicherheitspolitik immer enger an innenpolitische Zustimmung geknüpft.“<sup>388</sup> Diese Erkenntnis hat bereits dazu geführt, dass sich beispielsweise das Auswärtige Amt im Rahmen des Review-Prozesses viel entschiedener um die Einbindung der Öffentlichkeit bemüht hat, als dies bei früheren Strategiebildungsprozessen der Fall war.<sup>389</sup>



„Ehrlich gesagt habe ich mich immer ein bisschen gewundert, wenn ich auf das Klischee gestoßen bin, in Deutschland gebe es keine strategische Community, keine sicherheitspolitischen Think Tanks, keine ordentliche Debatte. [...] Kann es sein, dass mancher Teilnehmer an der tatsächlich stattfindenden Debatte in Deutschland eigentlich sagen möchte: Es ist die falsche strategische Debatte, es sind die falschen Themen, die falschen Ergebnisse, die falsche deutsche politische Praxis?“<sup>412</sup>

Hans-Peter Bartels,  
„Was haben die Römer je für uns getan?“, 2019

Die Debatte über den VN-Migrationspakt kann als „Geschichte des kommunikativen Versagens“, als Beispiel dafür dienen, was passiert, wenn die offene Diskussion gescheut wird. Erst als die extreme Rechte die Debatte über das Abkommen für die eigene Mobilisierung nutzte und die wildesten Gerüchte verbreitete, wachte die Politik auf und fing langsam an darüber nachzudenken, „wie man dem Bürger alles erklärt.“<sup>390</sup> Das Ausruhen auf einem „stillschweigenden“ Konsens, den man besser nicht durch eine Diskussion vermeintlich unangenehmer Themen in Unordnung bringen möchte, ist langfristig nicht genug, um den Rückhalt der Bevölkerung zu sichern. Dass die Politik zumindest einen bedeutenden Teil der Bevölkerung überzeugen kann, wenn sie will, zeigen die oben diskutierten Beispiele. Außen- und Sicherheitspolitik ist zumutbar.

Damit sind wir bei der Diskussion über die strategische Debatte. Zu ihr gehört die Klage, dass es in Deutschland an „einer echten, in der breiteren Öffentlichkeit geführten strategischen Debatte“ mangle.<sup>391</sup> Manche halten diese Diagnose jedoch für grundsätzlich problematisch, weil sie der „Illusion einer großen sicherheitspolitischen Debatte“ anhänge und noch dazu implizit eine bestimmte Position im Blick habe, also alles andere als ergebnisoffen sei.<sup>392</sup> In der Tat wird die Vorstellung von einer großen Debatte, die „wie ein reinigendes Gewitter über die Landschaft deutscher Sicherheitspolitik zieht und im Sonnenschein eines sicherheitspolitischen Konsenses enden könnte“, ein Wunschtraum bleiben.<sup>393</sup>

Oft wird auch über das nachlassende Interesse an Außen- und Sicherheitspolitik im Bundestag, dem zentralen Ort für eine solche Debatte, geklagt. So hob Bundespräsident Gauck in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 hervor, dass es kein gutes Zeichen sei, „wenn jüngere Mitglieder des Bundestages das Gefühl haben, die Beschäftigung mit Außen- und Sicherheitspolitik sei für ihre Karriere nicht förderlich.“<sup>394</sup> Auch in den für diesen Report geführten Hintergrundgesprächen wurde diese Sorge geteilt. „Man erzählt jungen Parteimitgliedern: Geht nicht in die Außenpolitik, das ist ein ‚dead end‘. Das ist erstens faktisch falsch und zweitens verheerend.“<sup>395</sup>

Dessen ungeachtet wird dem Vorwurf, es gebe keine strategische Debatte in Deutschland, insbesondere aus der Politik häufig vehement widersprochen. Einige Mitglieder des Bundestages wehren sich gegen das Vorurteil, dass im Bundestag nicht strategisch über Außenpolitik diskutiert werde. So beklagte sich der SPD-Außenpolitiker und heutige Fraktionsvorsitzende

Rolf Mützenich 2008 in einem Beitrag über „das immer wieder gern verbreitete Lamento über die unfähigen außenpolitischen Eliten des Landes“ und betonte, es stimme schlicht nicht, „dass im Bundestag und in den dafür zuständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen keine außenpolitischen Debatten mehr geführt würden.“<sup>396</sup> Auch Bundespräsident Gauck betonte, dass der Bundestag „seit 1994 ungefähr 240 Mal über Mandate für Auslandseinsätze der Bundeswehr beraten“ habe – „und zwar in einer Weise, die durchaus Respekt gebietet.“<sup>397</sup>



„Deshalb gehört [...] zum ‚Mehr‘ an deutscher Verantwortung in der Welt zwingend mehr Mut zur öffentlichen Debatte außenpolitischer Entscheidungen. Oft wissen die Menschen nicht, wo und warum sich Deutschland im Krisenmanagement engagiert. [...] Auch in der Außenpolitik müssen wir öffentlich viel öfter dahin, wo es knirscht und wehtut.“<sup>413</sup>

Bundestagsabgeordneter  
Omid Nouripour,  
Frankfurter Rundschau,  
19. Januar 2019

Aber Gauck legte auch den Finger in die Wunde: „Allerdings hat das Parlament im selben Zeitraum weniger als zehn Mal grundsätzlich über deutsche Außen- und Sicherheitspolitik debattiert.“<sup>398</sup> In der Tat beschränkt sich ein großer Teil der parlamentarischen Debatte über Außenpolitik auf die Auslandseinsätze der Bundeswehr. So wichtig und richtig dies für eine Parlamentsarmee ist, so bedauerlich ist es, dass es zu selten zu außenpolitischen Grundsatzdebatten kommt, in denen Regierung und Opposition über die Ausrichtung und die Strategien deutscher Außenpolitik debattieren. So beschränkt sich die deutsche Debatte allzu häufig auf die Frage, ob sich Deutschland mit der Bundeswehr an einem internationalen Einsatz beteiligen solle. Weniger geht es darum, sich über die grundlegenden Strategien, Ziele und Instrumente deutscher Außenpolitik zu streiten.

Fachpolitiker, die sich eine solche Debatte wünschen, haben aus diesem Grund immer wieder dafür plädiert, „eine regelmäßige sicherheitspolitische Generaldebatte im Bundestag“ festzusetzen. Die Bundesregierung müsste jedes Jahr ein Dokument zur sicherheitspolitischen Lage vorlegen, das anschließend im Plenum diskutiert würde. Eine solche Debatte könne „erheblich dazu beitragen, die deutsche Sicherheitspolitik zu fokussieren, für die deutsche Öffentlichkeit transparent und für unsere Partner nachvollziehbar zu machen.“<sup>399</sup> Denkbar wäre, wie die Abgeordneten Roderich Kiesewetter, Andreas Nick und Michael Vietz vorschlugen, auch die Diskussion eines jährlichen Berichts eines „Beirats für globale Fragen der Bundesregierung“, der „neben regionalen Prioritäten auch die Wirkung des deutschen Engagements in Bündnissen kollektiver Sicherheit und anderer Organisationen“ behandeln und somit zur allgemeinen Evaluierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik beitragen könnte.<sup>400</sup>

Überhaupt ist auffällig, dass es in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bislang – von einigen bekannten Ausnahmen wie der Weizsäcker-

Kommission oder der Rüge-Kommission einmal abgesehen – recht wenige Versuche gab, bestimmte Themen in Expertenkommissionen untersuchen zu lassen. Dabei muss es gar nicht in erster Linie darum gehen, dass solche Kommissionen spezifische Lösungen für konkrete Probleme erdenken. Vielmehr würde schon ihre Existenz dabei helfen, eine Debatte über schwierige Fragen zu beginnen oder umstrittene Erfahrungen aus der Vergangenheit aufzuarbeiten. Immer wieder ist beispielsweise gefordert worden, die Auslandseinsätze der vergangenen Jahrzehnte zu evaluieren. Länder wie Norwegen haben vorgemacht, wie das eigene Engagement in Afghanistan aufgearbeitet werden kann.<sup>401</sup> Eine strukturierte, aber breite Expertise einbeziehende Untersuchung kann nur hilfreich sein, um eine gute Basis dafür zu erarbeiten, Lehren aus den deutschen Einsätzen zu ziehen, die sonst eben ohne eine solche Basis gezogen werden. Weitere Vorschläge für eine Strukturierung der Debatte umfassen Forderungen nach einem „Sachverständigenrat für strategische Vorausschau“, gewissermaßen dem sicherheitspolitischen Gegenstück zu den sogenannten Wirtschaftsweisen, über deren Gutachten in den Medien berichtet und diskutiert wird.<sup>402</sup>

### **Gesellschaft und Außenpolitik**

Auf gesellschaftlicher Seite scheinen sich die generellen Voraussetzungen für eine informierte Debatte zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen eher zu verbessern. Gewiss wäre es wünschenswert, würde sich ein größerer Teil der sicherheitspolitischen Berichterstattung noch stärker mit schwierigen sicherheitspolitischen Zusammenhängen auseinandersetzen, als sich auf Beschaffungsskandale oder andere Herausforderungen in der Organisation der Bundeswehr zu fokussieren.<sup>403</sup> Richtig ist auch, dass die Münchner Rede von Bundespräsident Gauck in den Medien oft einseitig rezipiert wurde und die Berichterstattung somit dem Ideal einer fruchtbaren, am Gemeinwohl orientierten Debatte zuwiderlief.<sup>404</sup>

Doch Deutschland verfügt auch im internationalen Vergleich über eine beeindruckende Bandbreite an Tages- und Wochenzeitungen mit einer fundierten Berichterstattung zu außen- und sicherheitspolitischen Themen. In den Öffentlich-Rechtlichen Fernsehsendern gibt es eine umfassende Berichterstattung über die Welt, aufwendige Dokumentationen und regelmäßige Reportagen aus aller Welt in Spezialmagazinen wie Weltspiegel und Auslandsjournal. Fachzeitschriften wie die Internationale Politik mit einer zweimonatlichen Auflage von mittlerweile mindestens 5.500 Exemplaren oder WeltTrends mit 2.500 Exemplaren bieten Impulse für die außen-

und sicherheitspolitische Debatte. Stärker wissenschaftlich orientiert, aber immer wieder mit Beiträgen aus der und für die Praxis informieren die Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik oder Sirius: Zeitschrift für strategische Studien.

In den sozialen Medien läuft eine rege Debatte über außen- und sicherheitspolitische Themen. Podcasts wie „Peace by Peace“ oder „Sicherheitshalber“ zeigen, dass es ein Publikum gibt, das sich für die vertiefte Auseinandersetzung mit aktuellen sicherheitspolitischen Fragen interessiert. Die Bundeszentrale für politische Bildung informiert mit einer regelmäßigen Presseschau zur Sicherheitspolitik. Das mag vielen nicht genug sein, aber es bleibt schwer, an der These festzuhalten, die außenpolitische Debatte habe sich in den vergangenen Jahren nicht merklich weiterentwickelt.

Auch die Think-Tank-Landschaft ist heute vielfältiger und aktiver als noch vor einem Jahrzehnt. Es sind längst nicht mehr allein die zwei großen traditionsreichen Institutionen, die Stiftung Wissenschaft und Politik sowie die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, und die Politischen Stiftungen, die die außenpolitische Debatte in der „strategic community“ bestimmen. So haben sich jüngere und agile Think Tanks wie das Global Public Policy Institute oder die Stiftung Neue Verantwortung längst etabliert, indem sie geschickt Nischen besetzt haben, die von anderen Instituten lange vernachlässigt worden sind. Neugründungen aus dem letzten Jahrzehnt wie das Mercator Institute for China Studies MERICS oder das Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) widmen sich Akteuren und Regionen, die für die Zukunft der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik von besonderer Bedeutung sind. Das Institut für Europäische Politik, das Jacques Delors Institut oder die Stiftung Genshagen widmen sich europäischen Fragen – letztere mit einem Schwerpunkt auf den deutsch-französischen Beziehungen bzw. den Ländern des Weimarer Dreiecks. Außerhalb der Hauptstadt tragen wichtige Institute wie das German Institute for Global Affairs (GIGA) und das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg, die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt, das Bonn International Center for Conversion oder das Deutsche Institute für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn zur Debatte bei. In vielen dieser Institutionen haben in den vergangenen Jahren Führungswechsel stattgefunden, so dass nun eine jüngere Generation am Ruder ist, die neue Wege gehen will. Hinzu kommen jüngst auch deutsche Zweigstellen internationaler Think Tanks. So ist das Londoner Centre for European Reform mit einem

Büro in Berlin präsent. Der European Council for Foreign Relations (ECFR) hat gar sein Hauptquartier von London nach Berlin verlegt. All das hat die Debatte über Außen- und Sicherheitspolitik merklich belebt und erweitert.<sup>405</sup>

Auch an deutschen Universitäten kommt etwas in Bewegung – wenn auch sehr langsam. 2012 beklagte der damalige Verteidigungsminister Thomas de Maizière in einem Interview, er erkenne „keinen großen intellektuellen Beitrag der deutschen Universitäten zur Frage von Krieg und Frieden“, obwohl diese ja „eine Art Initialzündung für gesellschaftliche Debatten sein könnten.“<sup>406</sup> Auch wenn diese pauschale Kritik sicher ungerecht war, lässt sich fragen, ob die Thematik an deutschen Hochschulen in ausreichender Breite und Tiefe abgebildet wird. Studiengänge, die sich explizit mit Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigen oder einen solchen Schwerpunkt anbieten, sind insgesamt immer noch rar.<sup>407</sup> Zurecht fragte Bundespräsident Gauck in seiner Münchner Rede: „Ist es nicht an der Zeit, dass die Universitäten mehr anbieten als nur eine Handvoll Lehrstühle für die Analyse deutscher Außenpolitik? Muss nicht auch die Sicherheitsforschung gestärkt werden, einschließlich der Abwehr von Cyberangriffen durch Kriminelle oder durch Nachrichtendienste?“<sup>408</sup> Studierende, die sich für solcherlei Fragen interessieren, finden Angebote bislang vor allem im Ausland. Aber nahezu jedes Jahr entstehen neue Studiengänge oder Institute, die sich mit Sicherheitspolitik im weiteren Sinne befassen.<sup>409</sup>

Zudem bilden sich an den Universitäten, in Stiftungen oder in Vereinen weitere Initiativen. Polis180, ein studentischer Think Tank, bringt interessierte Studierende regelmäßig zu Fachgesprächen zusammen und erstellt eigene Papiere. Der Bundesverband Sicherheitspolitik an Hochschulen (BSH) umfasst 25 Hochschulgruppen und organisiert die „Sicherheitspolitische Grundakademie“ und weitere Seminarangebote. Auch die Bundesakademie für Sicherheitspolitik hat ihren Adressatenkreis erweitert: Neben dem Arbeitskreis Junge Sicherheitspolitiker gibt es seit ein paar Jahren eine jährliche Studierendenkonferenz, die die BAKS gemeinsam mit dem BMVg ausrichtet. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat seit vielen Jahren einen „Arbeitskreis Junge Außenpolitiker“. In jüngster Zeit sind die Hanns-Seidel-Stiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung mit dem „Forum Neue Sicherheitspolitik“ nachgezogen, weil alle die Bedeutung der außen- und sicherheitspolitischen Nachwuchsförderung erkannt haben. Auch die DGAP und die Gesellschaft für Sicherheitspolitik (GSP) unterhalten mit der „Jungen DGAP“ beziehungsweise der „Jungen GSP“ Formate, die sich explizit an jüngere

sicherheitspolitische Interessierte richten. All dies ist gegenüber der außen- und sicherheitspolitischen Debatte noch vor einem Jahrzehnt ein deutlicher Fortschritt.

## Kernpunkte

- ① Die deutsche Bevölkerung bleibt ihren Grundüberzeugungen treu: Sie steht der Welt offen und selbstbewusst gegenüber, ist generell multilateral und antimilitaristisch eingestellt. Die Bevölkerung nimmt wahr, dass sich die sicherheitspolitische Lage verschlechtert hat.
- ② In den vergangenen Jahren ist die Unterstützung für die Übernahme von „mehr Verantwortung“ im Allgemeinen gestiegen. Die meisten Deutschen präferieren zivile Instrumente für mehr deutsches Engagement. Dennoch lässt sich die Bevölkerung mit guten Argumenten auch von Entscheidungen überzeugen, die über das traditionelle Handlungsspektrum Deutschlands hinausgehen.
- ③ Demokratische Außenpolitik braucht den Rückhalt der Bevölkerung. Politik und Gesellschaft werden nicht umhinkommen, noch regelmäßiger, intensiver und ehrlicher über Außen- und Sicherheitspolitik zu diskutieren. Dies gilt insbesondere in den Bereichen, in denen unterschiedliche außenpolitische Grundorientierungen der Deutschen – wie Multilateralismus und Anti-Militarismus – aufeinanderprallen.

## Ein Blick aus Italien: Raus aus der Komfortzone



Nathalie Tocci

Deutschland wird langsam erwachsen. Seit nun schon über einem Jahrzehnt wird es als Europas zögerlicher Hegemon beschrieben. In den vergangenen Jahren wurde seine sich auf wirtschaftliche Stärke stützende Hegemonie zunehmend sichtbar. Seine Zögerlichkeit hat andere Formen angenommen, von einer reflexartigen Ablehnung militärischer Interventionen im Ausland bis hin zum Unwillen, für die Vertiefung des EU-Projekts auch wirklich europäisch zu handeln, anstatt nur zu denken.

In europäischen Angelegenheiten nimmt diese Zögerlichkeit nun sichtbar ab. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie hat Berlin Führungsverantwortung übernommen. Mit seiner Führungsrolle beim ehrgeizigen Wiederaufbaufonds und dem mehrjährigen Finanzrahmen hat Deutschland nicht nur die Grundlagen für die postpandemische Genesung und Widerstandsfähigkeit der EU gelegt. Es hat auch, und vielleicht vor allem, einen historischen Schritt in Richtung weitergehender Integration ermöglicht und damit die nach der Eurokrise liegengebliebene Arbeit aufgenommen – einschließlich all der durch diese hervorgerufenen, aufreibenden Spaltungen.

Als Nächstes steht die Außenpolitik an. In Wort und Schrift versteht Berlin die entsprechenden Herausforderungen bereits. Es treibt die Arbeit im Bereich der europäischen Verteidigung und strategischen Autonomie voran und sieht, dass eine gesündere transatlantische Beziehung die Übernahme von mehr europäischer Verantwortung umfassen muss, insbesondere in unseren Nachbarregionen. Es beobachtet die sich abzeichnende Konfrontation zwischen den USA und China und sieht in der europäischen Autonomie das Rezept, um zu vermeiden, zwischen die Fronten einer neuen Großmachtkonfrontation zu geraten (wobei es sich im Sinne von Bündnissen klar positioniert).

Doch der Rhetorik müssen immer noch Taten folgen. Deutschland ist immer noch versucht, zu glauben, seine auf der amerikanischen Macht ruhende Komfortzone der liberalen internationalen Ordnung könne wiederhergestellt und für immer verlängert werden. Wir müssten also nur die nächsten Monate und höchstens vier Jahre ertragen, bis sich die Veränderung

in den Vereinigten Staaten vollzieht und die gute alte Zeit zurückkehrt. Tief im Innern muss Berlin jedoch erkennen, dass die Zukunft höchstwahrscheinlich umkämpft sein wird. Diese Zukunft muss nicht unbedingt illiberal sein, aber sie wird mit Sicherheit nicht-liberal sein, mit liberalen und illiberalen Werten, die wenig kompatibel nebeneinander existieren. Doch die Zukunft kann auch multilateral und regelbasiert sein. Um dies zu ermöglichen, ist es unabdingbar, dass Deutschland so viel europäische Führung an der globalen Front übernimmt, wie es das bereits an der internen tut. In der Praxis kann ein globales Europa nicht allein durch Deutschland erreicht werden. Aber es kann sicherlich nicht ohne Deutschland zustande kommen.

*Nathalie Tocci ist die Direktorin des Istituto Affari Internazionali in Rom.*

## Ein Blick aus Spanien: Kein normaler Mitgliedstaat



Ana Palacio

Von der Zeit Konrad Adenauers bis Helmut Kohl sagte man, dass Deutschland seine Interessen im Interesse des europäischen Projektes wiederfinden würde. Dabei handelt es sich natürlich um eine grobe Verallgemeinerung. Doch wie alle Karikaturen enthielt sie mehr als nur ein Körnchen Wahrheit. Während der letzten 20 Jahre, etwa seit der fünften EU-Erweiterung, wurde Deutschland zu einem „normaleren“ Mitgliedstaat, der seine Interessen im Rahmen der EU verfolgt. Auch hier ist die Wahrheit wieder komplexer, aber es gibt eine solide Basis für diese Wahrnehmung.

Doch Deutschland ist kein normaler Mitgliedstaat. Seit langem ist klar, dass allein Deutschland die Kraft hat, Dinge in Brüssel auf den Weg zu bringen. Wenn es sich engagiert und führt – wie in den Budgetverhandlungen in diesem Sommer, in der Pattsituation nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 und in der Antwort auf die Finanzkrise 2008 – werden Dinge bewegt. Wenn Deutschland allein handelt, wie in der Flüchtlingskrise und gegenüber der Türkei, folgt der Rest der Union mürrisch und das Projekt stottert vor sich hin. Wenn Berlin ein politisches Projekt ablehnt, ist es gestorben. Und wenn Deutschland unentschieden ist, wie es so oft vorkommt, kommt nichts voran: Wo sind die Bankenunion und die Energieunion heute?



Das bedeutet, dass die Gestalt der EU sich entsprechend dem Wille ihres stärksten Mitglieds (oder auch der Abwesenheit eines solchen) weiterentwickelt. Wo es sich engagiert, insbesondere in der Funktionsfähigkeit des internen Marktes, sind die Dinge klar. Wo es das nicht tut, gibt es eine ausgeprägte Richtungslosigkeit.

Besonders deutlich ist dies der Fall im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik. Es wurde angenommen, dass andere – die Franzosen, die Briten, die Amerikaner – führen könnten. Doch inzwischen ist offensichtlich, dass es keinen Fortschritt in Richtung einer europäischen Verteidigungsvision geben wird, wenn Deutschland davor zurückweicht – zu einem Zeitpunkt, zu dem diese Vision dringend benötigt wird. Das ist nicht nur eine Aufgabe für Paris, London oder Washington. Sofern und solange Deutschland diese Tatsache nicht erkennt und eine robuste gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik vorantreibt, wird Europa die Zukunft verpassen.

*Ana Palacio ist eine international tätige Rechtsanwältin, ehemalige spanische Außenministerin und ehemalige Senior Vice President and General Counsel der Weltbankgruppe.*



6

# Berliner Disharmoniker

Was sind die Herausforderungen für eine „Außen- und Sicherheitspolitik aus einem Guss“? Warum hat sich die Notwendigkeit für eine bessere Koordination weiter verstärkt? Wie ist der außenpolitische Entscheidungsprozess in Deutschland aufgestellt? Und wie könnte er möglicherweise verbessert werden?

## Berliner Disharmoniker

Tobias Bunde,  
Christoph Erber und  
Juliane Kabus\*



„In der nationalen Sicherheitsarchitektur fehlt eine Institution für strategische Debatten, Priorisierung und Koordination. [...] Deutschland hat keinen Nationalen Sicherheitsrat, der regelmäßig Minister versammeln könnte, um strategische Prioritäten zu hinterfragen, abzuwägen und festzulegen. [...] Deshalb sind Entscheidungsprozesse wichtig. Die richtigen Verfahren können luftige Rhetorik in handfeste Politik verwandeln. Der richtige Prozess kann politische Entscheidungen mit tatsächlich vorhandenen Ressourcen koppeln.“<sup>474</sup>

Julianne Smith, Süddeutsche Zeitung, 13. Februar 2019

Aus der deutschen Politik heißt es oft, Europa müsse lernen, mit einer Stimme zu sprechen. Etwas überspitzt könnte man darauf antworten, dass es schon helfen würde, wenn Deutschland außenpolitisch mit einer Stimme spräche. Öffentlich ausgetragenen Meinungsverschiedenheiten unter Regierungsmitgliedern mögen keine Spezialität der deutschen Politik sein. Aber das politische System Deutschlands scheint sie zu einem gewissen Grad zu begünstigen.<sup>414</sup> Koordinierung gilt seit langem als eine Problemzone der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Schwierigkeiten erwachsen nicht zuletzt aus der Tatsache, dass Bundesregierungen sich im Normalfall auf eine Koalition mehrerer Parteien abstützen und dass die Ressorts basierend auf dem Grundgesetz eine starke Stellung haben.

Zusammengenommen ergibt sich aus dieser Gemengelage ein nicht zu vernachlässigendes Handicap für die Konzipierung und Umsetzung deutscher Außenpolitik. Effektive Koordinierungsmechanismen innerhalb der Bundesregierung könnten dieses Handicap ein Stück weit kompensieren. Über die Parteigrenzen hinweg waren sich viele der für diesen Report befragten Mitglieder des Deutschen Bundestages einig, dass es hier „viel Luft nach oben“ gebe. Dieses Kapitel soll Rahmenbedingungen sowie existierende Mechanismen beleuchten und Optionen für mögliche Verbesserungen skizzieren.<sup>415</sup>

### Kanzler, Kabinette, Koalitionen

Der Apparat der Bundesregierung in der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich seit den 1960er Jahren kaum weiterentwickelt, während die Welt um uns herum immer komplexer und Reaktionszeiten immer kürzer geworden sind.

Während in anderen Bereichen Ministerien neu gegründet (Umwelt) oder abgewickelt wurden (Gesamtdeutsche Fragen, Post) und Aufgaben oder ganze Abteilungen hin- und her wanderten (so Teile der Europakoordination zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Bundesministerium der Finanzen), zeigt sich bei den Kernressorts im Bereich Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik ein Bild großer Kontinuität. Die letzte grundlegende Neuerung ergab sich mit der Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 1961. Der Kanzler hieß damals Konrad Adenauer. An der wesentlichen Aufgabenverteilung zwischen den drei Ministerien hat sich seither kaum etwas verändert.

\* Die Autorin und die Autoren danken Boris Ruge für seine Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Kapitels.

Seit Konrad Adenauer haben alle Bundeskanzler der Außenpolitik ihren persönlichen Stempel aufgedrückt. Mittels der im Grundgesetz festgelegten Richtlinienkompetenz<sup>416</sup> erklärten Bundeskanzler immer wieder zentrale Fragen deutscher Außenpolitik zur Chefsache. So wie Hans-Dietrich Genscher nicht über Helmut Kohls 10-Punkte-Plan zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten informiert war, waren die Grünen 2001 damit konfrontiert, dass Gerhard Schröder die Entscheidung über die Entsendung der Bundeswehr nach Afghanistan im Herbst 2001 mit der Vertrauensfrage verband.<sup>417</sup> In der Ära Merkel wurden wichtige außenpolitische Portfolios zunehmend aus dem Bundeskanzleramt gesteuert, nicht zuletzt die Beziehungen zu China und Russland.<sup>418</sup>

Zur wohl weitreichendsten Stärkung der Position des Bundeskanzlers kam es im Zusammenhang mit der Europapolitik. Außenminister Fischer und seine Nachfolger im Amt mussten jeweils Abwehrschlachten gegen die zunehmende Verlagerung der Europapolitik ins Kanzleramt führen.<sup>419</sup> Die Stärkung der Staats- und Regierungschefs gegenüber ihren Außenministern wurde jedoch spätestens mit dem Lissabon-Vertrag Realität, der die Stellung des Europäischen Rates außerordentlich stärkte. Mit der „Polykrise“ der EU wurde der Europäische Rat im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts immer mehr zum „zentralen Leit- und Schaltgremium der Krisenbewältigung“.<sup>420</sup> Dort behandeln die Staats- und Regierungschefs nicht zuletzt die herausragenden außenpolitischen Themen – und das in Abwesenheit der Außenminister.

Gleichzeitig ist die Bundeskanzlerin in ihrer Handlungsfreiheit deutlich eingeschränkter als beispielsweise der französische Präsident.<sup>421</sup> Wie eingangs festgestellt, müssen Bundesregierungen sich üblicherweise auf Koalitionen abstützen. Angesichts der Ausdifferenzierung des Parteiensystems könnte diese Problematik sogar noch zunehmen, wenn zwei Parteien keine Mehrheit mehr finden und Dreierkonstellationen die Koalitionsabstimmung noch schwieriger machen.

Dazu kommt das sogenannte Ressortprinzip, demzufolge „jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ leitet.<sup>422</sup> Der Spielraum einer Kanzlerin wird also durch die Notwendigkeit begrenzt, Einvernehmen mit dem Koalitionspartner herzustellen. Greift die Kanzlerin zu stark in Ressorts ein, die vom Koalitionspartner geführt werden, stellt sie den Fortbestand der Regierung aufs Spiel.



### Von der Federführung zur Netzwerkpolitik: Koordinierung als Herausforderung

Zu den in Grundgesetz und Koalitionsarithmetik angelegten Spannungen ist in den letzten Jahrzehnten ein grundlegender Wandel der internationalen Politik getreten, der die effektive Konzipierung und Umsetzung von Außen- und Sicherheitspolitik zu einer noch größeren Herausforderung macht.

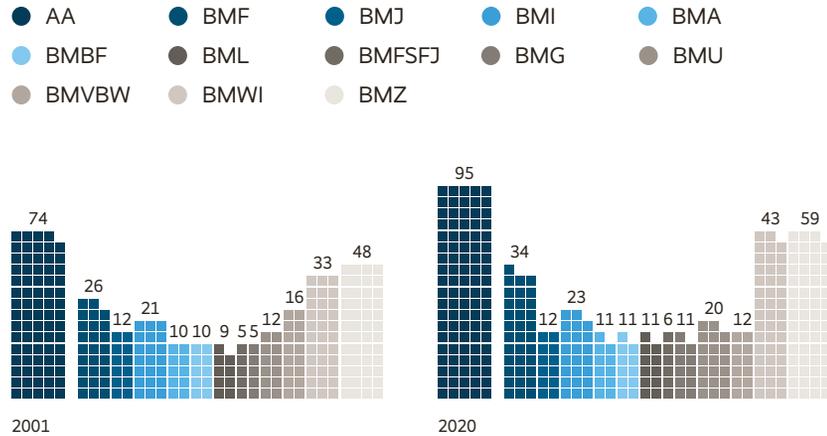
Themen wie Energie, Klimawandel, Migration und Zukunftstechnologien sind heute Schlüsselfragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Federführung liegt aber in den Fachressorts. Die Streitfälle Nord Stream 2 und 5G demonstrieren, wie stark vermeintlich „technische“ Themen in die Außenpolitik hineinspielen und wie wichtig frühzeitige Koordinierung ist, um außenpolitische Stresssituationen zu vermeiden

Aufgrund der fortschreitenden Internationalisierung zahlreicher Politikbereiche verfügen heute alle Ministerien selbstverständlich über Referate oder gar Abteilungen für EU-Angelegenheiten, um Entscheidungen auf europäischer Ebene im jeweiligen Politikfeld vorzubereiten.<sup>425</sup> Der Trend zur stärkeren Beteiligung der Fachministerien ist aber auch über die Europapolitik hinaus zu beobachten, nämlich dort, wo Aufgabenfelder enge Abstimmung mit anderen Staaten und internationalen Organisationen erfordern. Das Ergebnis ist, dass jedes Fachressort heute „zugleich ein ‚Außenministerium‘ seines Themenfelds“ ist.<sup>426</sup>

Bereits 2001 kamen Walter Eberlei und Christoph Weller in einer Studie zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der mit internationalen Themen befassten Referate in den Fachministerien die Gesamtzahl aller Referate im Auswärtigen Amt deutlich überstieg.<sup>427</sup> Eine Aktualisierung der Zahlen, die das Centre for International Security der Hertie School vorgenommen hat, zeigt, dass sich dieser Trend in den letzten zwei Jahrzehnten fortgesetzt hat.

Abbildung 6.2

## Referate mit internationalen Aufgaben in den Fachministerien, 2001–2020



Daten: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF);  
Centre for International Security (Hertie School).  
Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

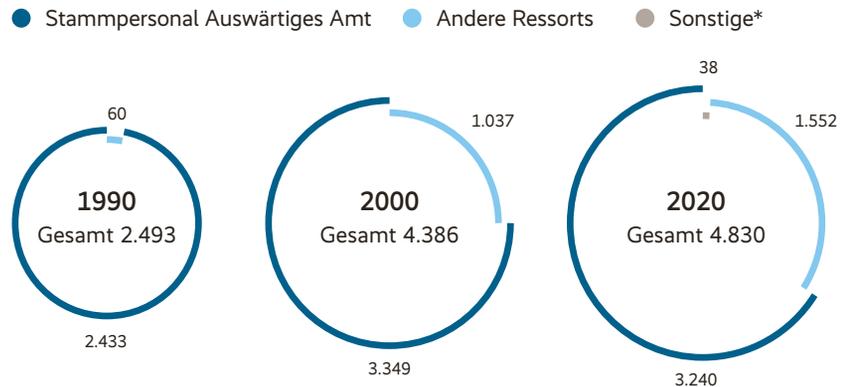
 **Hertie School**  
Centre for  
International Security

Die wachsende Rolle der Fachministerien spiegelt sich auch in der Personalausstattung an den deutschen Vertretungen im Ausland wider. Während 1990 nur zwei Prozent des Personals aus den Fachministerien stammte, ist es heute nahezu ein Drittel. Die Zahl der an deutsche Auslandsvertretungen abgeordneten Beamten aus den Ressorts ist heute 25-mal so hoch wie zu Zeiten der deutschen Vereinigung.

Abbildung 6.3

## Zusammensetzung des Personals an deutschen Auslandsvertretungen, 1990–2020

\*Entsante an Auslandsvertretungen, die nicht eindeutig einem Bundesressort oder nachgeordneten Behörden zugeordnet werden können, z.B. Entsante aus den Bundesländern, Bundesbank o.ä.



Daten: Auswärtiges Amt. Darstellung: Münchner Sicherheitskonferenz

Mit der Zunahme der Außenbeziehungen der Fachministerien hat sich auch die Rolle des Auswärtigen Amtes im institutionellen Gefüge des außenpolitischen Entscheidungsprozesses verändert. Wie die meisten europäischen Außenministerien ist das AA heute längst „nicht mehr in der Lage, die internationale Arbeit der Fachministerien zu steuern.“<sup>428</sup> Es ist eher ein „Querschnittsressort“, das in vielen Bereichen nicht mehr die Federführung innehat, sondern andere Ministerien bei den Verhandlungen unterstützt – wie zum Beispiel das Bundesumweltministerium (BMU) im Bereich der Klimapolitik.<sup>429</sup> Deutschland ist heute Mitglied in etwa 300 internationalen Organisationen. Die Fachressorts vertreten dort die Bundesrepublik und bringen ihre Expertise in die Verhandlungen ein. Expertinnen und Experten aus dem Finanzministerium nehmen an den Beratungen des Internationalen Währungsfonds teil, während das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Verhandlungen der Internationalen Arbeitsorganisation betreut. Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen.

Thomas Bagger, ehemaliger Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, plädiert daher dafür, die Aufgabe des Auswärtigen Amtes „in einer Welt, in der von einem Monopol auf die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen beim besten Willen keine Rede mehr sein kann“, als „netzwerkorientierte Außenpolitik“ zu verstehen, die den Kompetenzzuwachs anderer Ressorts nicht als eigenen Machtverlust in einem Nullsummenspiel versteht, sondern als „Teil der Globalisierungswirklichkeit“ betrachtet.<sup>430</sup>

Das AA ist jedoch nicht das einzige Ministerium, das damit zu kämpfen hat, dass wesentliche Kompetenzen für die Erfüllung des eigenen Auftrags in anderen Ressorts liegen. So warnten Jörg Faust und Dirk Messner vor einigen Jahren davor, dass das BMZ aus ähnlichen Gründen „in seiner jetzigen Form und Aufstellung zukünftig immer weniger dazu in der Lage sein [werde], eine breit aufgestellte Entwicklungspolitik [...] wirksam umzusetzen.“<sup>431</sup>



„Entwicklungszusammenarbeit ist heute eine Querschnittsaufgabe in allen Politikbereichen. Das Entwicklungsministerium muss sich zu einem Ministerium für globale Zusammenarbeit weiterentwickeln, benötigt mehr Mitspracherechte und Gesetzgebungskompetenz.“<sup>475</sup>

Entwicklungsminister  
Gerd Müller, Umdenken:  
Überlebensfragen der  
Menschheit, 2020

Hinzu kommt, dass es Politikbereiche gibt, die nur schwer in der klassischen Ressortstruktur bearbeitet werden können. Deutschland tut sich schwer, mit neuartigen Querschnittsbedrohungen umzugehen, die „zwischen die Ressorts“ fallen. Besonders deutlich zeigt sich diese Herausforderung im Bereich neuer Technologien. An der deutschen Cybersicherheitsarchitektur sind allein auf Bundesebene zehn Ressorts und das Bundeskanzleramt beteiligt, ergänzt durch 29 nachgeordnete Behörden und andere Organisationen. Eine eindrücklich unübersichtliche Übersicht über die „Akteure und Zuständigkeiten in der deutschen Cybersicherheitspolitik“, die die Stiftung Neue Verantwortung regelmäßig aktualisiert, unterstreicht den Wirrwarr in diesem Bereich, der durch Kompetenzen der Länder komplettiert wird.<sup>432</sup>

Noch deutlicher manifestiert sich dieses Koordinierungsdefizit im gesamten Bereich der hybriden Bedrohungen, die ihrer Natur nach komplexe, häufig gleichzeitige Herausforderungen für eine Vielzahl von Ressorts und Zuständigkeitsbereiche auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen mit sich bringen. Die Qualität der Bedrohung und die hieraus resultierende Notwendigkeit der Einrichtung ressortübergreifender Lage- und Koordinierungsstrukturen ist in NATO und EU bereits seit 2016 erkannt. So kann die Hybrid Fusion Cell des EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) ihre Lageanalysen auf Beiträge aus allen betroffenen Bereichen von Kommission, des Europäischen Auswärtigen Diensts sowie Mitgliedstaaten aufbauen und diese wiederum allen Beteiligten zur Verfügung stellen. Eine ressortübergreifende Struktur auf deutscher Seite, die als Gegenpart zu den Stellen auf EU- und NATO-Ebene dienen könnte, fehlt bislang, wäre aber dringend erforderlich.<sup>433</sup>

### Koordinierung: Der Status quo

Auf dem Papier verfügt Deutschland über ein Instrument für eine umfassende und systematische Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik. In der Öffentlichkeit kaum bekannt, handelt es sich beim Bundessicherheitsrat (BSR) um einen Ausschuss des Bundeskabinetts.<sup>434</sup> Ständige Mitglieder

sind neben der Bundeskanzlerin und dem Chef des Bundeskanzleramts die Ministerinnen und Minister des Äußeren, der Finanzen, des Inneren, der Justiz, der Verteidigung, für Wirtschaft und Energie sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Während der BSR sich in den 50er- und 60er-Jahren auf Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der zivil-militärischen „Gesamtverteidigung“ konzentrierte, verlagerte sich der Schwerpunkt später auf Abrüstung und Rüstungskontrolle. Seit den 1990er Jahren ist der BSR im Wesentlichen nur noch mit der Genehmigung von Rüstungsexporten beschäftigt.<sup>435</sup>

Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung von 1998 vereinbarten die Koalitionspartner, die neue Bundesregierung werde „dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurückgeben und hierfür die notwendigen Voraussetzungen schaffen.“<sup>436</sup> In der Praxis scheint jedoch vor allem ein von Bundeskanzler Schröder etabliertes „Sicherheitskabinett“ genutzt worden zu sein, bestehend aus dem Bundeskanzler, dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt sowie den Ressortchefs von AA, BMVg und Bundesministerium des Inneren (BMI).<sup>437</sup>

Im Weißbuch von 2006, das in der Amtszeit des ersten Kabinetts von Bundeskanzlerin Merkel erarbeitet wurde, fand der Bundessicherheitsrat dagegen nicht einmal Erwähnung.<sup>438</sup> Zehn Jahre später, im Weißbuch von 2016, kündigte die Bundesregierung wiederum an, dass „der Bundessicherheitsrat sich unter Wahrung des Ressortprinzips kontinuierlicher mit strategischen Fragen und daraus resultierenden Gefahrenszenarien befasst, um seine Rolle als strategischer Impulsgeber weiter zu stärken.“<sup>439</sup> Diese Aussage scheint jedoch für die Arbeit des BSR keinerlei Auswirkungen gehabt zu haben. Seine Rolle bleibt im Wesentlichen weiterhin auf die Genehmigung von Rüstungsexporten beschränkt.

In der Praxis vollzieht sich außen- und sicherheitspolitische Koordinierung (soweit sie sich nicht informell zwischen den Ressorts bzw. zwischen Ressorts und Bundeskanzleramt abspielt) in erster Linie in einer wöchentlichen Staatssekretärsrunde zur Vorbereitung des Kabinetts. Ebenfalls wöchentlich tagt eine Staatssekretärsrunde unter Beteiligung der Leiter von Bundesnachrichtendienst und Sicherheitsbehörden als „Nachrichtendienstliche Lage“.

Daneben existieren auf Ebene der Staatssekretäre diverse Formate zu Einzelthemen. Hier geht es unter anderem um Einsätze wie Mali und Afghanistan, aber auch um die Beziehungen zu Ländern wie China und den USA.<sup>440</sup> Diese werden seit circa 2011 ergänzt um ressortübergreifende „Task-Force“-Formate, die sich auf einzelne Länder (Libyen) oder Regionen (wie die Sahel- oder die Tschadseeregion) konzentrieren und typischerweise auf Ebene der Unterabteilungsleiter tagen.<sup>441</sup> Wie gut die Ressorts hier zusammenarbeiten, hängt letztlich vom guten Willen der Beteiligten ab. Die Formate sind letztlich unverbindlich, die Frequenz der Treffen variiert stark.<sup>442</sup> Daneben fehlen „Transmissionsriemen“, um die Ergebnisse von „Task Forces“ und anderen Formaten auf die Ebene der Staatssekretäre und des Kabinetts zu heben.

Die ressortübergreifende Koordinierungsgruppe „Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung“, die im Nachgang zu den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 geschaffen wurde, hätte ein solcher Transmissionsriemen sein können. Sie tagt auf Abteilungsleiterebene und war als „zentrales Entscheidungsgremium“ und „als Scharnier zwischen operativer und strategischer Ebene“ in diesem Bereich geplant.<sup>443</sup> Auf eine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion antwortete die Bundesregierung, dass die Gruppe „etwa alle zwei Monate“ tagen solle.<sup>444</sup> Wie oft sie tatsächlich zusammenkommt, ist nicht bekannt. Die Ausübung einer Steuerungsfunktion wird zusätzlich erschwert durch den rotierenden Vorsitz zwischen den beteiligten Ressorts.<sup>445</sup>

Im Sommer 2019 wurde in Umsetzung einer Vorgabe des Weißbuchs ein Lagezentrum der Bundesregierung für Außen- und Sicherheitspolitik im Auswärtigen Amt eingerichtet, an dem sich das Bundeskanzleramt, das BMI und das BMVg beteiligen.<sup>446</sup> Hier wird „erstmal eine tägliche bewertende Lageanalyse zu den wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Krisen- und Konfliktlagen für die politische Leitung des Bundeskanzleramtes und der beteiligten Ressorts erstellt.“<sup>447</sup> Zwar scheint die Arbeit des Lagezentrums von den Ressorts positiv bewertet zu werden.<sup>448</sup> Es kann aber in der jetzt existierenden Konstellation nur einen kleinen Ausschnitt dessen abbilden, was im Sinne von Lagefeststellung und Lagebeurteilung für einen gesamtgesellschaftlichen Entscheidungsprozess notwendig wäre.<sup>449</sup>

Für die EU-Koordinierung gibt es eigene, separate Mechanismen. Für die grundlegende Abstimmung in Berlin sind die zentralen Gremien der Kreis

der Europa-Staatssekretäre unter Leitung des im AA angesiedelten Staatsministers für Europa sowie die monatlich tagende Runde der Europa-Abteilungsleiter der Ressorts (geleitet abwechselnd von AA und BMWi). Die Weisungsgebung nach Brüssel wird von AA und BMWi gesteuert. Die Koordinierung für den sogenannten Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) II liegt beim AA, während das BMWi die Koordinierung für den AStV I übernimmt. Hinzu kommt das BMF, das eine eigenständige Rolle mit Blick auf Beratungen in der Eurogruppe spielt. Die Fäden laufen in Brüssel bei der Deutschen Ständigen Vertretung zusammen; der Ständige Vertreter spielt eine Schlüsselrolle und gestaltet in der Praxis mit, weil viele Kompromisse vor Ort geschmiedet werden. Da schwierige Fragen häufig beim Europäischen Rat landen, liegt die Kompromissfindung regelmäßig in den Händen des Kanzleramts.

Klima-Außenpolitik mag als ein Beispiel für die Herausforderungen der Koordinierung auf einem neuen Politikfeld dienen. Das AA bezeichnet den Klimawandel zu Recht als zentrales Thema der Außenpolitik.<sup>450</sup> Im Rahmen einer Sitzung des VN-Sicherheitsrats während der deutschen Präsidentschaft im Juli 2020 konstatierte Außenminister Maas, die Konsequenzen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit seien bereits jetzt real, und machte eine Reihe von operativen Vorschlägen.<sup>451</sup> Die Grünen stellen im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms fest, Klimapolitik sei „zentraler Bestandteil der globalen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“ und fordern ein internationales Rahmenwerk auf VN- und EU-Ebene zur Vermeidung von Klima- und Umweltkonflikten, der „Responsibility to Prepare“.<sup>452</sup> Dem Anspruch einer Klima-Außenpolitik steht jedoch auf nationaler Ebene bislang wenig an operativer Struktur gegenüber. Das 2019 eingerichtete „Klima-Kabinett“ umfasst weder AA noch BMZ und scheint nur in großen Zeitabständen zu tagen. Unterhalb der politischen Ebene scheinen Ressortprinzip und ein Mangel an verbindlicher Koordinierung die Erarbeitung einer schlagkräftigen Klima-Außenpolitik zu erschweren.

Bemerkenswert ist, dass die Bundesregierung während der Corona-Krise rasch neue Koordinierungsstrukturen schaffte, die Akteure der inneren und äußeren Sicherheit zusammenführen. Kern ist ein „kleines Corona-Kabinett“ mit „flachen Hierarchien und schnellen Eskalationsstufen“. Unterstützt werden die Ministerinnen und Minister durch weitere, neugeschaffene Formate unterhalb der Kabinettssebene. Dazu gehört ein bereits im Pandemieplan der Bundesregierung von 2007 vorgesehener gemeinsamer Krisen-

stab von BMG und BMI. Auch hier stellt sich die Frage, ob nicht eingespielte ressortübergreifende Strukturen eine schnellere und zielsicherere Reaktionsfähigkeit ermöglichen würden.<sup>453</sup> Bei der Betrachtung des Koordinierungs-Apparats ist abschließend auch der Koalitionsausschuss zu nennen, der außerhalb des Regierungsapparats steht, aber eine zentrale Rolle spielen kann, wenn es um Richtungsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik geht.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Es gibt in Deutschland eine Vielzahl von Gremien und Mechanismen, die der Koordinierung von Außen- und Sicherheitspolitik dienen. Die meisten dieser Formate haben jedoch unverbindlichen Charakter. Es fehlen sowohl „Transmissionsriemen“ als auch ein gemeinsamer institutioneller Rahmen für integrierte Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung und Umsetzung. Der BSR wird weiterhin nur marginal genutzt und kann nicht auf etablierte und leistungsfähige Unterstützungsstrukturen zurückgreifen. „Die Bundesrepublik“, resümiert Christian Thiels, „versucht nach wie vor vergeblich, mit den Mitteln des Ressortprinzips die Komplexität sicherheitspolitischer Zusammenhänge abzubilden.“<sup>454</sup>

Für die ehemalige stellvertretende Sicherheitsberaterin von Vize-Präsident Biden Julianne Smith ist das Fehler einer solchen Struktur ein Hauptgrund für eine „politische Lähmung“ Berlins und die Abwesenheit einer „deutschen Stimme“ in wichtigen strategischen Fragen: „Wo können deutsche Entscheidungsträger zusammenkommen, um einzelne, taktische Entscheidungen mit einem größeren Set an strategischen Zielen in Einklang zu bringen? Ich habe Monate damit verbracht, Politikern diese Fragen zu stellen und warte bis heute auf eine beruhigende Antwort.“<sup>455</sup>

### **Blick über den Zaun**

Enge Partner Deutschlands haben in den vergangenen Jahren Apparate und Entscheidungsprozesse in der Außen- und Sicherheitspolitik reformiert. Das betrifft insbesondere Japan und das Vereinigte Königreich.<sup>456</sup>

So wurde im Vereinigten Königreich 2010 ein Nationaler Sicherheitsrat (National Security Council, NSC) geschaffen, der wöchentlich auf Ebene der Minister tagt. Er verfügt über ein Sekretariat mit einem Stab von etwa 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, das vom Nationalen Sicherheitsberater geleitet wird, der als außenpolitischer Berater des Premierministers und als Nachrichtendienstkoordinator fungiert.

Die Sitzungen des NSC auf Staatssekretärs- und Ministerebene werden von hohen Beamten in „Implementation Groups“ vorbereitet, wobei der Vorsitz jeweils verschiedenen Ministerien übertragen wird. Ein wesentlicher Mehrwert des Systems liegt darin, dass die Behandlung von Themen auf politischer Ebene systematisch vorbereitet und Entscheidungsvorlagen von den relevanten Ressorts gemeinsam erarbeitet werden.<sup>457</sup> Eine wichtige Funktion kommt hierbei der „Joint Intelligence Organisation (JIO)“ im Cabinet Office mit ihrem „Assessments Staff“ zu, dessen von allen britischen Nachrichtendiensten, Sicherheitsbehörden und Fachressorts unterstützte Lageanalysen unmittelbar Eingang in die Beratungen des NSC finden. Gemeinsame politische Entscheidungen beruhen hier auf einem ressortübergreifend erstellten und verantworteten gemeinsamen Lagebild und Handlungsempfehlungen.<sup>458</sup>

Das Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) spielt heute eine zentrale Rolle in der Vorbereitung der NSC-Sitzungen und bringt systematisch Input zu strategisch wichtigen Themen ein. Dazu kommt, dass wichtige Positionen im NSC von Beamten aus dem Außenministerium besetzt werden. Befürchtungen, die Stellung des Außenministeriums könne aufgrund der neuen Struktur beeinträchtigt werden, erwiesen sich offenbar als unbegründet.<sup>459</sup> Das britische Parlament bewertete 2019 die verbesserte Koordinierung der britischen Außen- und Sicherheitspolitik als klaren Fortschritt.<sup>460</sup>

In Japan wurde 2013 ebenfalls erstmals ein Nationaler Sicherheitsrat eingerichtet. Die besonders von Premierminister Shinzō Abe vorangetriebene Reform stieß zunächst auf großen Widerstand in der Ministerialbürokratie, wird aber heute ebenfalls positiv beurteilt.<sup>461</sup>

Frankreich mit seinem Präsidialsystem gehorcht einer anderen Logik als die Bundesrepublik. Im Falle Frankreichs ist gleichwohl bemerkenswert, dass Präsident Macron in den vergangenen Jahren den bereits bestehenden *Conseil de Défense* für eine Intensivierung der außen- und sicherheitspolitischen Abstimmung genutzt hat. Der Verteidigungsrat tagt jetzt wöchentlich unter dem Vorsitz des Präsidenten und deckt sowohl Themen der äußeren wie inneren Sicherheit ab, inklusive des Umgangs mit der Pandemie.

Das Modell des amerikanischen National Security Council bietet für die deutsche Diskussion wenig Anknüpfungspunkte. Es führt aber die Gefahren eines zu groß dimensionierten Koordinierungsmechanismus vor Augen, ins-

besondere durch eine übermäßige Zentralisierung zu Lasten der Ministerien.<sup>462</sup>

### Luft nach oben: Die Koordinierungslücke schließen

Der Streit für und wider einer stärkeren Nutzung des BSR oder die Schaffung neuer Strukturen dauert seit mehr als 20 Jahren an.<sup>463</sup> Ungeachtet der Aussagen im Koalitionsvertrag von 1998 und im Weißbuch von 2016 hat es bis heute keinen qualitativen Sprung in der Koordinierung der deutschen Außenpolitik gegeben.



„Wir sollten den jetzigen Bundessicherheitsrat, mit eingeschränkten Aufgaben und Aufgabenstellungen, weiterentwickeln. Hin zu einem Ort, der die verlässliche Koordination unserer strategischen Instrumente gewährleistet. Ein Ort, an dem zusammengebracht wird, was zur Schaffung einer auf Humanität beruhenden Ordnung zusammengehört: Diplomatie, Militär, Wirtschaft und Handel, Innere Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit. Denn wenn wir unseren umfassenden, vernetzten Ansatz mit Leben füllen wollen, dann müssen wir das auch an herausgehobener Stelle organisieren.“<sup>476</sup>

Verteidigungsministerin  
Annegret  
Kramp-Karrenbauer,  
Universität der Bundeswehr  
München, 7. November 2019

Aus den zahlreichen Beiträgen der vergangenen Jahre lassen sich grob gesprochen folgende Optionen für eine Verbesserung der außenpolitischen Koordinierung identifizieren: Zu nennen ist zunächst ein *status quo plus*, der die vorhandenen Koordinierungsgremien durch informelle Strukturen ergänzt. Eine andere Option besteht in der systematischeren Nutzung des BSR, wie im Weißbuch von 2016 angerissen, verbunden mit einem personellen Aufwuchs in unterstützenden Bereichen inklusive Lagefeststellung und Lagebeurteilung.<sup>464</sup> Die Schaffung einer gänzlichen neuen Koordinierungsstruktur wäre eine weitere Möglichkeit,<sup>465</sup> ebenso wie die Einrichtung einer Staatssekretärs- oder Staatsministerstelle im Kanzleramt, um die Fäden der Außen- und Sicherheitspolitik auf diese Weise zusammenzuführen.<sup>466</sup>

Diese Optionen gilt es abzuwägen und auf ihre Brauchbarkeit für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zu prüfen. Ein Rückgriff auf den BSR als bereits etabliertem Kabinettsausschuss mit Geschäftsordnung wäre vergleichsweise einfach. Der BSR ist im Kern eine „off-the-shelf“-Lösung. Streit über Zusammensetzung und Aufgabenstellung sowie verfassungsrechtliche Debatten könnten so vermieden werden. Wichtig ist dabei, dass der BSR beratendes und vorbereitendes Gremium ist, während Entscheidungen dem Kabinett vorbehalten sind (es sei denn, der BSR wird eigens hierzu ermächtigt).<sup>467</sup>

Die Behauptung, dass eine verbesserte Koordinierung zu Lasten der Ressorts ginge, trifft im Jahre 2020 nicht länger zu. Im Gegenteil müssten die Ressorts angesichts des Machtzuwachses des Kanzleramts ein Interesse an leistungsfähigen Koordinierungsstrukturen haben, die es ihnen erlauben, ihr Wissen und ihre Kompetenz systematisch einzubringen – in der Entscheidungsvorbereitung und wenn es um die eigentliche Entscheidung auf politischer Ebene geht. Das Personal eines solchen Koordinierungsapparats

könnte aus den Ressorts rekrutiert werden, inklusive der Besetzung festgelegter Schlüsselpositionen. Die Erfahrungen unserer Partner zeigen: Starke Ressorts und effektive Koordinierung sind keine Gegensätze.



„Politische Disziplin – internationales Auftreten aus einem Guss – und eine Koalitionsregierung sind keine Gegensätze. Deutschland muss im Ausland mit einer Stimme sprechen. Ein ausgebauter Bundessicherheitsrat würde die Professionalität und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Regierung und damit ihre internationale Durchschlagskraft stärken.“<sup>477</sup>

Wolfgang Ischinger,  
Der Spiegel, 1. März 2010

Eine Entscheidung für eine stärkere Koordinierung unter Nutzung des BSR könnte auch beinhalten, dass die Ressorts den Vorsitz in Gremien übernehmen, die dem BSR zuarbeiten. Denkbar wäre beispielsweise, dass das AA als Teil einer Gesamtlösung den Vorsitz der Koordinierung im Bereich Stabilisierung übernimmt. Entsprechend könnten BMVg, BMZ und BMU in Bereichen ihrer jeweiligen Kernkompetenz eine Führungsrolle in entsprechenden Gremien spielen.<sup>468</sup>

Die Bundesregierung hat gezeigt, dass sie in gewissen Krisensituationen durchaus in der Lage ist, entschieden zu handeln und weitreichende Entscheidungen zu treffen, wie jüngst im Falle der deutsch-französischen Initiative zum europäischen Wiederaufbau-Paket. Insgesamt überwiegt jedoch der Eindruck, dass das vorhandene Instrumentarium der Bonner Republik nicht mehr ausreicht, um den außenpolitischen Herausforderungen unserer Zeit gerecht zu werden.

Eine Neuaufstellung der Koordinierung sollte eine Reihe von Anforderungen erfüllen. Sie sollte die Krisenreaktion verbessern, nicht zuletzt in Bezug auf hybride Bedrohungen und bei gleichzeitigem Auftreten mehrerer Krisen. Sie sollte „Anschlussfähigkeit“ an Partner, Verbündete und internationale Organisationen herstellen. Sie sollte Mitglieder des Kabinetts zeitnah und auf abgestimmter Grundlage gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit sprechfähig machen. Sie sollte schließlich die systematische Erarbeitung von Politiken zu komplexen Themen wie Klima-Außenpolitik und künstliche Intelligenz ermöglichen.

### Ohne Gesamtstrategie im Land des Gesamtkonzepts

Institutionen und Strukturen sind nicht alles. Ohne Entwicklung einer angemessenen strategischen Kultur würde eine Reform der deutschen Entscheidungsprozesse keinen Fortschritt bringen. Richtig ist aber auch, dass eine Anpassung der Strukturen helfen könnte, indem die deutsche Außenpolitik „endlich einen Ort (bekäme), an dem eine strategische Kultur wachsen könnte.“<sup>469</sup>

Gute Außenpolitik braucht neben einer strategischen Kultur auch eine regelmäßige Ortsbestimmung. Doch ausgerechnet das Land, das wie kein anderes an „Gesamtkonzepte“ glaubt,<sup>470</sup> erstellt bis heute keine Nationale Sicherheitsstrategie. Stattdessen wird in unregelmäßigen Abständen ein mit den Ressorts abgestimmtes, aber in weiten Teilen vom BMVg verfasstes „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr“ erarbeitet. Seit der Vereinigung hat die Bundesrepublik überhaupt nur drei Weißbücher verfasst: 1994, 2006 und 2016. Zwischen ihnen lag also jeweils ein Intervall von mindestens einem Jahrzehnt.

In der Praxis enthalten die in Deutschland üblichen Koalitionsverträge Passagen zur Außen- und Sicherheitspolitik und sind wichtiger Bezugspunkt für ins Amt kommende Bundesregierungen. Allerdings stehen die außenpolitischen Themen selten im Mittelpunkt von Koalitionsverhandlungen. Die Erarbeitung von Koalitionsverträgen erfolgt unter hohem Zeitdruck durch die politischen Parteien, nicht durch die Fachleute im Regierungsapparat.

Es gibt also sehr gute Argumente für ein von der Bundesregierung regelmäßig vorzulegendes nationales Strategie-Dokument, wie es bei allen wichtigen Verbündeten und Partnern üblich ist.<sup>471</sup> Ein solches Papier und Zwischenberichte auf jährlicher Basis könnten Gegenstand von Debatten im Bundestag sein und dazu beitragen, in der Öffentlichkeit größeres Bewusstsein für die wichtigsten internationalen Themen zu schaffen. Strategiepapiere wie die Anfang September von der Bundesregierung beschlossenen „Leitlinien zum Indo-Pazifik“<sup>472</sup> oder die bereits erwähnten Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 erhielten mit einer umfassenden Sicherheitsstrategie einen analytischen Rahmen, in den sie sich einfügen könnten und der eine bessere Prioritätensetzung erlauben würde.

Viel spräche dafür, im Falle der Erarbeitung eines solchen Dokuments internationale Partner einzubeziehen, wie es in Frankreich bei der Erarbeitung des *Livre blanc* üblich ist. Neben den engsten Verbündeten sollte insbesondere die EU involviert werden, um sicherzustellen, dass Positionsbestimmungen der deutschen Außenpolitik den „europäischen Imperativ“ stets im Blick behalten.<sup>473</sup>

## Kernpunkte

- ① Eine Neuaufstellung der Bundesregierung in der außenpolitischen Koordinierung erscheint überfällig. Neben einem geordneten Entscheidungsprozess auf politischer Ebene bedarf es leistungsfähiger integrierter Unterstützungsstrukturen.
- ② Ohne eine solche Neuaufstellung ist weder das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ glaubwürdig umzusetzen, noch können komplexe Themen wie Klima oder neue Technologien außenpolitisch angemessen bearbeitet werden.
- ③ Bei genauer Betrachtung ist dies keineswegs ein Nullsummenspiel für die beteiligten Ressorts und Koalitionspartner.
- ④ Für die Fortentwicklung unserer strategischen Kultur, als Rahmen für außenpolitisches Handeln, sowie für die Kommunikation der Ziele und Interessen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wäre die regelmäßige Erstellung eines Strategiedokuments durch die Bundesregierung zu empfehlen.

## Ein Blick aus Frankreich: Noch nicht (ganz) da



François Heisbourg

In den 1990er Jahren bewegte sich ein einvernehmlich geeintes Deutschland hin zu einer Rolle des multilateralen Regelsetzers und risikofreudigen Akteurs. Die Krönung dieses Prozesses war der Kampfeinsatz der Bundeswehr bei der Kosovo-Intervention. Das unilaterale Vorgehen der USA im Irak beendete diese Entwicklung abrupt. Es begann eine Phase der sogenannten Emanzipation, in der Berlin zu einem passiveren, reaktiveren Akteur wurde, der allenfalls ein Mindestmaß an Solidarität an den Tag legte – was sich etwa in Form von „Caveats“ in Afghanistan und Kürzungen der Verteidigungsausgaben zeigte.

Einiges davon änderte sich mit der russischen Gewaltanwendung in der Ukraine 2014. Deutschland übernahm, zur Überraschung Russlands, die Führung dabei, EU-Einigkeit bei Sanktionen und Diplomatie sicherzustellen. Verteidigungsausgaben begannen zu steigen. Die EU-Sicherheits- und -Verteidigungspolitik blieb zwar unausgereift, aber wenigstens entwickelten sich neue Konzepte mit der Einführung der „strategischen Autonomie“ 2016, während ein Europäischer Verteidigungsfonds geschaffen wurde.

Deutschland und die EU stehen heute vor der Herausforderung einer reduzierten Rolle der Vereinigten Staaten in Europa. Statt Russland ist nun China Amerikas gleichrangiger Konkurrent, der eine Bedrohung für den Westen als Ganzes darstellt. Die US-Wahrnehmung, ob Europa für die Vereinigten Staaten hilfreich oder hinderlich gegenüber China ist, wird die Zukunft der transatlantischen Beziehungen formen. Bündnisfähigkeit wird chinesische Merkmale haben. Die gute Nachricht ist, dass Amerika in einem Post-Trump-Zeitalter eher EU-zentrierte Verteidigungsbemühungen womöglich nicht länger ablehnen und mehr EU-Engagement in unserer mediterranen und afrikanischen Peripherie willkommen heißen wird. Die schlechte Nachricht ist, dass die EU – und Deutschland als ihr wichtigster Mitgliedstaat – hierfür nicht bereit sind.

Zu Deutschlands blinden Flecken gehören die Lastenteilung und eine risikoscheue „strategische Kultur“. Doch die eklatanteste, und oft unterschätzte, Schwäche ist das Fehlen einer das gesamte Spektrum umfassenden Perspektive zur nationalen Sicherheit. Die Abwesenheit eines vollwertigen

Organs der nationalen Sicherheit, das mit den ganzheitlichen Ressourcen aus Diplomatie, Verteidigung und Nachrichtendiensten getragen wird, unterstreicht dies deutlich. In der Tat bleibt die Arbeit der Nachrichtendienste ein ungeliebtes Stiefkind im deutschen System. Dies ist eine gefährliche Schwachstelle in einer vernetzten Welt mit dynamischen und vielschichtigen Krisen. Diese Situation kann durch politische Initiative korrigiert werden, ohne auf die für die Lastenteilung benötigten Budgetmittel warten zu müssen und ohne auf den schwierigen Prozess der Veränderung der öffentlichen Meinung gegenüber der Anwendung militärischer Gewalt angewiesen zu sein.

*François Heisbourg ist Senior Advisor für Europa am International Institute for Strategic Studies in London und Special Advisor der Fondation pour la Recherche Stratégique in Paris.*

## Ein Blick aus Indien: Eine Welt zwischen den Ordnungen



Shivshankar Menon

Die deutsche Wiedervereinigung war ein Wendepunkt nicht nur für die europäische Politik, sondern auch in den Erwartungen der Welt an Deutschland. Sogar die bisher Unschlüssigen erwarteten von Berlin, bereits eine wirtschaftliche Weltmacht, am Aufbau einer neuen, kooperativen Zukunft in einer globalisierten, unipolaren Welt mitzuwirken. Dass diese Erwartungen sich nicht erfüllten, lag weniger an Deutschland als am Lauf der Ereignisse: der globalen Finanzkrise, dem Fokus der USA als alleiniger Supermacht nach innen sowie dem Aufstieg Chinas und anderer aufstrebender Wirtschaftsmächte, zusammen mit der Gegenreaktion auf die Globalisierung und der Nutzung von Interdependenz als Waffe.

Aktuell befinden wir uns in einer Welt zwischen den Ordnungen, in der sich der Gravitationspunkt der globalen Wirtschaft nach Osten verschoben hat, vom Mittelatlantik hin zum asiatisch-pazifischen Raum, genau wie der Schwerpunkt des politischen Großmachtwettbewerbs. Die traditionelle Großmachtrivalität ist wieder da, am deutlichsten ist dies in Asien zu spüren. Die Covid-19-Pandemie hat diese Trends weiter beschleunigt und verstärkt.



Diese Verschiebungen haben den Spielraum für eine aktivere Rolle Deutschlands geöffnet. Heute braucht die Welt genau die Stärken, die Deutschland unter Führung von Kanzlerin Merkel bewiesen hat: eine starke Wirtschaft, technologische Leistungsfähigkeit, beständige und ruhige Politik sowie das Vertrauen auf Verhandlungslösungen für internationale Fragen, das Deutschland mit seinem Beispiel verantwortungsvoller Führung in Europa nach 2008 an den Tag legte.

Es gibt drei Aspekte, anhand derer Deutschlands Rolle entscheidend für eine globale Strategie sein könnte, um die aktuelle Krise zu überwinden: die Wiederherstellung der weltweiten wirtschaftlichen Gesundheit, die Weiterentwicklung von Normen und Standards für die gerade entstehende Weltordnung und die Integration Russlands in Europa.

Was den ersten Aspekt betrifft, hat Deutschland die wirtschaftliche Position und Glaubwürdigkeit, um mit denjenigen zusammen zu arbeiten, die am meisten durch Fragmentierung und Regionalisierung zu verlieren haben, um die Auswirkungen dieser Trends auf globalen Wohlstand und globales Wachstum zu mindern.

Zweitens kommt einem Deutschland mit seiner technologischen Leistungsfähigkeit und seiner politischen Reputation, sich an internationale Normen und Standards zu halten, als die Macht in den Sinn, die eine Koalition der Willigen zusammenbringen und anführen könnte, um internationale Normen für neu umstrittene Bereiche wie Cyber, den Weltraum und andere neue technologische Bereiche zu entwickeln.

Drittens ist Deutschland auch die Macht, die dem Westen in seinem zunehmenden Spannungsverhältnis mit Russland helfen könnte. Auch hier hat Deutschland die nötige Erfahrung, Lage und Glaubwürdigkeit, damit seine Diplomatie eine zentrale Rolle spielen kann.

Die aktuellen Erschütterungen des internationalen Systems können neue Möglichkeiten eröffnen. Wenn wir es schaffen, diese zu ergreifen, hätten wir die Krise in eine Chance umgewandelt.

*Shivshankar Menon ist ehemaliger Nationaler Sicherheitsberater der Republik Indien.*



Ausblick



# Wendezeiten

Was bedeutet die Zeitenwende für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Was ist die wichtigste außenpolitische Aufgabe für Deutschland?

# Wendezeiten

Tobias Bunde

Mit den Herausforderungen der Zeitenwende ist unser Land selbstverständlich nicht allein. Viele andere europäische Demokratien befinden sich in einer vergleichbaren Lage. Aber aus zwei Gründen hält sie für Deutschland ganz besondere Herausforderungen bereit.



„Die Erwartungen von Partnern und Verbündeten sind gestiegen, weil auch Deutschlands Gewicht gewachsen ist. [...] Deutschland ist keine Großmacht, aber ein Land mit politischem und ökonomischem Einfluss. Es geht darum, unsere Einflussmöglichkeiten – oder mit anderen Worten: unsere Macht – realistisch einzuschätzen und klug zu nutzen. [...] Nicht nur das, was wir tun, sondern auch das, was wir nicht tun, wirkt sich anderswo in der Welt aus. Sich im Zweifel besser rauszuhalten, kann keine außenpolitische Maxime sein.“<sup>505</sup>

Bundestagspräsident  
Wolfgang Schäuble,  
Festakt zur Verabschiedung  
von Volker Perthes,  
9. September 2020

Erstens gibt es kaum ein anderes Land auf der Welt, das sich politisch, militärisch, wirtschaftlich, aber auch intellektuell so gut in der alten Ordnung eingerichtet hatte, die im Wesentlichen auf US-amerikanische Initiative nach 1945 zumindest im westlichen Teil der Welt errichtet und nach dem Ende des Kalten Kriegs gewissermaßen „globalisiert“ wurde (Kapitel 2). Wie dieser Report gezeigt hat, ist Deutschland daher auch besonders verwundbar, wenn sich diese Ordnung auflöst (Kapitel 3). Der außen- und sicherheitspolitische Instrumentenkasten ist ebenfalls noch weitgehend auf die alte Ordnung ausgerichtet – und vor allem nicht ausreichend ausgestattet (Kapitel 4). Die öffentliche Meinung hat sich zwar deutlich weiterentwickelt, steht aber zum Teil im Widerspruch zu steigenden Erwartungen aus dem Ausland und den Herausforderungen einer veränderten Lage (Kapitel 5). Und der außenpolitische Entscheidungsprozess stammt im Wesentlichen noch aus einer Zeit, in der Außen- und Innenpolitik sich noch etwas einfacher trennen ließen (Kapitel 6). All dies macht es besonders schwer, sich auf eine veränderte Welt einzustellen. Eine Status-quo-Macht wie Deutschland hat es nicht leicht in einer Welt des radikalen Wandels.

Zweitens gehört Deutschland zu den wenigen Staaten auf der Welt, denen eine maßgebliche Rolle bei der Bewältigung der weltpolitischen Herausforderungen zugemessen wird. Schaut man auf einige Kennziffern, stellt sich in der Tat die Frage, wer denn – wenn nicht Deutschland – gemeinsam mit anderen einen größeren Beitrag zur Weltordnungspolitik leisten könnte. Die Bundesrepublik ist immer noch die viertgrößte Volkswirtschaft der Erde, gehört zu den wichtigsten Handelsnationen der Welt, ist das Land mit den meisten Einwohnern in der Europäischen Union und findet sich bei fast allen internationalen Rankings in der Spitzengruppe wieder. Zudem hat das Land, noch vor zwei Jahrzehnten als „kranker Mann Europas“ tituliert, die Krisen der jüngeren Vergangenheit im Vergleich zu vielen seiner Nachbarn gut überstanden und gilt manchem nun als „Kraftprotz Europas“.<sup>478</sup> Die Erwartungen an unser Land sind in den vergangenen Jahren immer weiter gestiegen.

## Abbildung 7.1

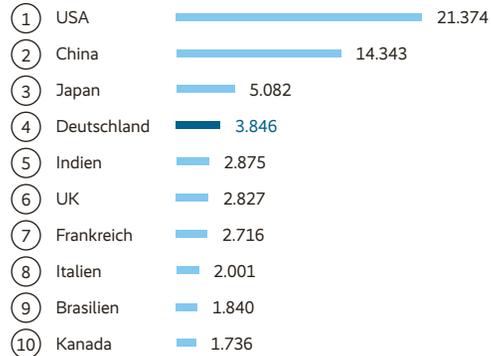
### Deutschland im internationalen Vergleich, ausgewählte Indizes, 2019

#### Human Development Index Ranking, 2019



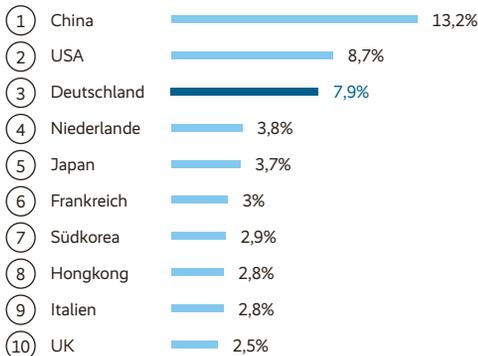
Daten: UN Development Programme (UNDP)

#### BIP, 2019, Mrd. US-Dollar



Daten: Weltbank

#### Führende Exporteure von Waren, 2019, weltweiter Anteil, Prozent



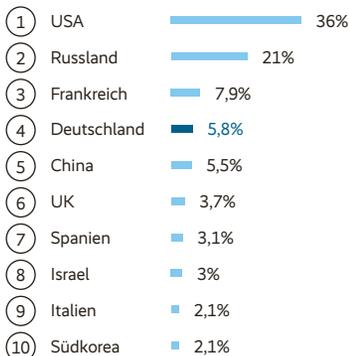
Daten: Welthandelsorganisation

#### Führende Exporteure kommerzieller Dienstleistungen, 2019, weltweiter Anteil, Prozent



Daten: Welthandelsorganisation

#### Rüstungsexporte, Weltmarktanteil 2019, Prozent



Daten: Stockholm International Peace Research Institute  
Darstellung aller Indizes: Münchner Sicherheitskonferenz

#### Nation Brands Index Ranking, 2019



Daten: Anholt-Ipsos Nation Brands Index

#### Lowy Institute Global Diplomacy Index, 2019



Daten: Lowy Institute

Vereinfachend kann man zusammenfassen: Während das Ausland die deutsche Rolle und die deutschen Möglichkeiten generell überschätzt, wird die Macht und der Einfluss ihres eigenen Landes von den Deutschen deutlich unterschätzt.

### Auf dem Weg zu einem realistischen Selbstbild

Fremdwahrnehmung und Eigenwahrnehmung klaffen im Fall Deutschlands in den letzten Jahren zunehmend auseinander.<sup>479</sup> Im Ausland wird Deutschland jedenfalls keineswegs als ein unbedeutender Akteur gesehen. Seit der Wahl von US-Präsident Donald Trump wird die Bundeskanzlerin insbesondere in der englischsprachigen Presse gerne zur „Anführerin der Freien Welt“ verklärt, womit Merkel nach eigenen Angaben wenig anfangen kann.<sup>480</sup> Aus der externen Perspektive gilt die Bundesrepublik heute – insbesondere im Vergleich zu den anderen westlichen Staaten<sup>481</sup> – als ein „Bollwerk des Anstands, der Kompetenz und der Stabilität“, wie es der britische Journalist John Kampfner beschreibt, dessen neues Buch – *Why the Germans Do It Better* – den internationalen Respekt zum Ausdruck bringt, den Deutschland heute international genießt.<sup>482</sup>



„Ich werde wahrscheinlich der erste polnische Außenminister in der Geschichte sein, der dies sagt, aber hier ist es: Ich fürchte die deutsche Macht weniger, als ich anfangs, Deutschlands Untätigkeit zu fürchten. Sie sind die unverzichtbare Nation Europas geworden. Sie dürfen nicht dabei scheitern, Europa zu führen: nicht dominieren, sondern zu Reformen führen.“<sup>506</sup>

Polens Außenminister  
Radosław Sikorski,  
Financial Times,  
28. November 2011

Jüngst machte eine Umfrage von Gallup Schlagzeilen, in der Menschen aus 135 Ländern nach ihrer Einschätzung der Führungsrolle der USA, Chinas, Russlands und Deutschlands. gefragt wurden: Deutschland lag mit einer Zustimmungsrate von 44 Prozent deutlich vor den USA (33 Prozent), China (32 Prozent) und Russland (30 Prozent).<sup>483</sup> Nun mag das positive Ergebnis für Deutschland nicht zuletzt daran liegen, dass es in einer anderen weltpolitischen Liga spielt als die anderen drei und seine Außenpolitik tendenziell weniger Menschen in Mitleidenschaft zieht.<sup>484</sup> Aber allein die Tatsache, dass überhaupt nach der Einschätzung der deutschen Führungsrolle gefragt wurde, spricht Bände über die Wahrnehmung Deutschlands im Ausland.

Insbesondere innerhalb Europas ist Deutschland aus der Sicht des Auslands zur entscheidenden Macht geworden, ohne die und gegen die nichts geschehen kann. In der englischsprachigen Fachliteratur wird Deutschland bereits seit einiger Zeit als eine Art „zurückhaltender Hegemon“ innerhalb der Europäischen Union bezeichnet.<sup>485</sup> Daran entzündet sich natürlich auch Kritik. Der ehemalige britische Botschafter in Deutschland, Paul Lever, beschreibt Deutschland als die unumstrittene Führungsmacht in Europa, die im Zweifel alle wesentlichen Antworten gebe und ein „goldenes Zeitalter der Macht“ erlebe.<sup>486</sup> Kritiker wie Hans Kundnani werfen Deutschland vor, durchaus selbstbewusst die eigenen Interessen zu verfolgen, ohne gleichzei-

tig auch der Verantwortung gerecht zu werden, die sich aus einer hervorgehobenen Position ergibt.<sup>487</sup> Während der Euro-Krise forderte der damalige polnische Außenminister Radosław Sikorski bei einer Rede vor der DGAP in Berlin Deutschland dazu auf, endlich die Führungsrolle anzunehmen, die ihm nun einmal zufalle. Und der Schweizer Journalist Eric Gujer argumentierte, es müsse endlich Schluss sein mit der Heuchelei – Deutschland sei nun einmal eine Großmacht.<sup>488</sup>

Die meisten Deutschen erkennen ihr Land in solchen Beschreibungen kaum wieder. Doch während sich die Deutschen gerne als „Mustereuropäer“ und „Vorbild-Multilateralisten“ verstehen, werden sie insbesondere in Teilen der EU nicht selten als egoistisch, selbstgerecht und besserwisserisch wahrgenommen.<sup>489</sup> Vor allem aber fehlt in Deutschland generell noch das Verständnis dafür, wie wichtig unser Land für unsere Nachbarn und Partner ist. Bisweilen hat man das Gefühl, dass in der deutschen Debatte nicht immer mitgedacht wird, wie deutsche Diskussionen im Ausland wahrgenommen werden – jüngst zu bestaunen in der Debatte über die Zukunft der nuklearen Teilhabe.<sup>490</sup> Dass sich Donald Trump mit seiner Kritik ganz besonders auf Deutschland eingeschossen hat, obwohl auch andere Bündnispartner weit davon entfernt sind, die NATO-Zielvereinbarungen zu erreichen, liegt auch daran, dass Deutschlands Verhalten eine Signalfunktion für viele andere Staaten hat.



„„Meine Hauptbotschaft lautet: Dies ist nicht der Moment, um im Kleinen zu denken oder zu handeln. Sondern ein Moment, um in ein ehrgeiziges Europa zu investieren. [...] Die Rolle und das Engagement Deutschlands waren immer ein Eckpfeiler der europäischen Integration, deshalb zählen wir darauf, dass Deutschland seine volle Rolle wahrnimmt [...]“<sup>507</sup>

EU-Außenbeauftragter  
Josep Borrell, Konferenz der  
Leiterinnen und Leiter der  
deutschen Auslandsvertre-  
tungen, Berlin, 25. Mai 2020

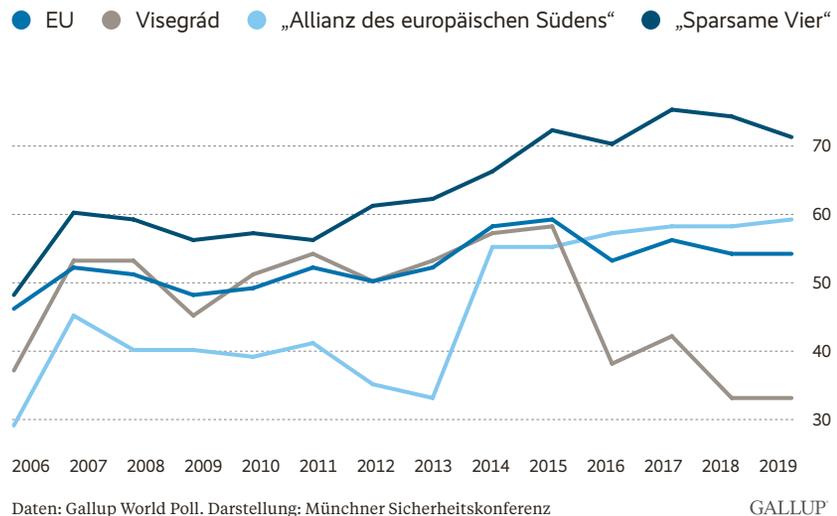
Berlin hadert mit seiner Führungsrolle und den steigenden Erwartungen, denen man sich gegenüber sieht.<sup>491</sup> In der Tat befindet sich die Bundesregierung hier in keiner leichten Position. Tut sie zu wenig oder hält sich zurück, heißt es schnell, Deutschland verweigere sich seinen Führungsaufgaben. Prescht sie vor oder setzt eigene Positionen gegen Widerstände durch, ist schnell von deutscher Dominanz oder einem „deutschen Europa“ die Rede. Es ist die deutsche Frage in moderner Form.<sup>492</sup>

Auch der dauernde Ausgleich zwischen den verschiedenen Positionen in Ost und West, Süd und Nord ist keine dankenswerte Aufgabe für die „Macht in der Mitte“.<sup>493</sup> Schließlich kann man es nicht allen recht machen. Was für die einen in der Flüchtlingskrise aufgeklärte Führung war, gilt den anderen als Wertemperialismus. Was die einen als verantwortliche Fiskalpolitik betrachten, ist aus Sicht anderer ein Zwangskorsett der Austerität. Was den einen als Appeasement gegenüber Russland gilt, ist für andere schon wieder übertriebene Härte. So wird die Politik der Bundesregierung im Zeitverlauf in verschiedenen Teilen Europas denn auch ganz unterschiedlich beurteilt.

Abbildung 7.2

## Zustimmung zur Arbeit der Bundesregierung 2006–2019, Prozent

Die EU umfasst hier alle 28 Mitgliedstaaten mit Ausnahme Deutschlands; die Visegrád-Staaten umfassen Polen, die Slowakei, Tschechien und Ungarn; die „Allianz des europäischen Südens“ umfasst Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Zypern; die „Sparsamen Vier“ umfassen Dänemark, die Niederlande, Österreich und Schweden.



Die europäische Führungsmacht Deutschland hat letztlich mit der gleichen Kritik zu kämpfen, mit denen die USA als globale Führungsmacht seit Jahrzehnten immer wieder konfrontiert sind: Mal kritisieren Partner und Verbündete ein Übermaß an Führung, mal zu wenig. Für Deutschland geht es vor allem darum zu lernen, dass eine Führungsmacht, die besonders stark von einer Ordnung profitiert, bereit sein muss, besondere Lasten zu tragen.

### Wendezeiten: Von der Status-quo-Macht zur Möglich-Macher-Macht

Die richtige Antwort auf die Zeitenwende sind Wendezeiten. Es reicht heute nicht mehr, einen Status quo zu verteidigen, dessen Auflösung wir nicht verhindern können. Wenn wir das bewahren wollen, was für uns vitale Bedeutung hat, müssen wir auf neue Fragen neue Antworten finden. Deutschland, so haben wir im Munich Security Brief zur deutschen Ratspräsidentschaft argumentiert, muss dafür „proaktiver, visionärer und europäischer“ werden.<sup>494</sup>

Das Kerninteresse deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist und bleibt ein starkes Europa: „Für die deutsche Außenpolitik gilt nach wie vor: Ohne Europa ist alles nichts.“<sup>495</sup> Deutschland mag in der Europäischen Union eine zentrale Rolle einnehmen, aber in der Welt des 21. Jahrhunderts, geprägt von einer neuen Ära des Großmachtwettbewerbs, kann Deutschland allein



„Wer den Status Quo nur bewahren und nicht die Zukunft gestalten will, wird früher oder später von der Realität überholt. Deshalb: ‚Embracing Change‘! Das muss der Zukunfts-Slogan für Deutschland sein. Aber den großen globalen Wandel annehmen, gestalten – das können wir heute sinnvollerweise nur mit und durch Europa. Ohne eine funktionierende EU wird es nicht gehen.“<sup>498</sup>

Wolfgang Ischinger,  
Rede zum Tag der Deutschen  
Einheit, 2. Oktober 2016

nicht viel bewegen. Zur Großmacht fehlt es Deutschland an allen Ecken und Enden.<sup>496</sup> Echte weltpolitische Handlungsfähigkeit kann Deutschland nur innerhalb und mittels der EU und der NATO erlangen.

Richtig ist umgekehrt aber auch, dass die weltpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union maßgeblich von Deutschland abhängt. Wir haben jüngst die Vision von Deutschland als einer „Möglich-Macher-Macht“, einer *enabling power*, beschrieben, die ihre Aufgabe vor allem darin sieht, die Europäische Union in die Lage zu versetzen, zu einem handlungsfähigen Akteur in allen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik zu werden.<sup>497</sup> Deutschland sollte sich dafür das zu eigen machen, was Außenminister Heiko Maas den „europäischen Imperativ“ genannt hat. Das bedeutet, „europäische Interessen als nationale Interessen zu begreifen, nationale Interessen auch europäisch zu denken – und natürlich auch entsprechend zu handeln.“<sup>498</sup>

In den vergangenen Jahren ist Deutschland dem europäischen Imperativ nicht immer gerecht geworden. Gerade wenn die deutsche Politik vermeintliche nationale Interessen über europäische stellte, waren dies langfristig – wie im Falle von Nord Stream 2 – keine Glanzstücke deutscher Außenpolitik im Sinne einer ganzheitlichen Grand Strategy.<sup>499</sup> Deutsche Außenpolitik war immer dann stark, wenn sie ihre Interessen im europäischen Rahmen definierte oder deutsche und europäische Interessen komplementär zusammenführte. Ein Blick auf die europäische Geschichte zeige, schreibt der Historiker Andreas Rödder, „dass deutsche Stärke und europäische Ordnung nur dann vereinbar waren, wenn Deutschland einen aktiven Beitrag leistete, der einen Mehrwert für die anderen Teilnehmer sichtbar machte [...]“.<sup>500</sup>

Die kraftvolle Reaktion der Bundesregierung auf die Herausforderung der Corona-Pandemie, zu der sich die Große Koalition in enger Zusammenarbeit mit Frankreich entschloss, könnte in diesem Sinne auch beispielgebend für weitere Bereiche sein. Wie in der Fiskalpolitik muss Deutschland nun auch in in der Außen- und Sicherheitspolitik über seinen Schatten springen.<sup>501</sup> Das bedeutet nicht, dass alle Grundüberzeugungen deutscher Außenpolitik überholt sind. Auch in Zeiten zunehmend aggressiven Großmachtwettbewerbs ist es sinnvoll und wünschenswert, das europäische Modell multilateraler Kooperation zu verteidigen. Aber Europa muss in der Lage sein, dies aus einer Position der Stärke zu tun, wenn es nicht zum „Spielball der Mächte“ werden will, wie Frankreichs Präsident Macron vor dem Deutschen Bundestag mahnte.<sup>502</sup> Dafür muss Deutschland sein politisches und wirtschaftli-

ches Gewicht in die europäische Waagschale werfen.<sup>503</sup> Eine deutsche Führungsrolle in der EU ist kein hinreichendes, aber eben ein notwendiges Kriterium für ein starkes Europa.



„Aufgrund der ‚kritischen Größe‘ des Landes und der Schatten seiner Vergangenheit ist die internationale Rolle, die die deutsche Öffentlichkeit verstehen und unterstützen muss, diese historisch ungewöhnliche, schwierige, sorgfältig austarierte Rolle. Denn Deutschland kann niemals der tänzelnde Hegemon sein, sondern nur der beständige, geschickte Fußball-Mittelfeldspieler, der die ganze Mannschaft zusammenhält – und nicht einmal den Applaus für das Schießen von Toren bekommt. Doch manchmal sind diese Mittelfeldspieler die wahren Helden der Mannschaft.“<sup>509</sup>

Timothy Garton Ash,  
The Guardian, 30. Juli 2020

Eine aufgeklärte deutsche Führungsrolle scheint auch im Sinne der Europäerinnen und Europäer zu sein. In der eupinions-Meinungsumfrage der Bertelsmann Stiftung waren im Juni 2020, also nach dem Bekanntwerden des deutsch-französischen Vorschlags für das Corona-Paket, durchschnittlich 65 Prozent der Befragten der Meinung, es sei gut oder sehr gut, dass Deutschland eine Führungsrolle in der EU übernehme. In einigen europäischen Ländern hat die Unterstützung für eine deutsche Führungsrolle in den letzten fünf Jahren sogar deutlich zugenommen.

**Abbildung 7.3**  
Zustimmung zur deutschen Führungsrolle in der EU,  
2015–2020, Prozent



Aus der Haltung ihrer Nachbarn dürfen die Deutschen Mut schöpfen, auf diesem Wege als Europas „Möglich-Macher-Macht“ voranzuschreiten. In der Mitte Europas dürfe „kein ängstliches Herz schlagen“, mahnte Bundespräsident Steinmeier auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz. Wir bräuchten „den Mut, den Inhalt unserer Verantwortung immer wieder neu, vor allem immer wieder auf der Höhe der Zeit neu zu vermessen.“<sup>504</sup> Angesichts der Herausforderungen der weltpolitischen Zeitenwende kann dies gar nicht schnell genug geschehen.



# Nachweise

# Endnoten

1. Joachim Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ (München, 31. Januar 2014), <https://perma.cc/9VCX-8CJG>; Frank-Walter Steinmeier, „Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz“ (1. Februar 2014), <https://perma.cc/99F4-N64>; Ursula von der Leyen, „Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich [sic] der 50. Münchner Sicherheitskonferenz“ (München, 31. Januar 2014), <https://perma.cc/J2C7-7ZRW>. Zur Rezeption dieser drei Begriffe vgl. v.a. die Beiträge in Gunther Hellmann, Daniel Jacobi und Ursula Stark Urrestarazu, Hrsg., „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik (Wiesbaden: Springer VS, 2015). Alle Reden finden sich auch in der Mediathek auf der Website der Münchner Sicherheitskonferenz.
2. Vgl. für eine ausführlichere Diskussion des „Münchener Konsenses“ Bastian Giegerich und Maximilian Terhalle, „The Munich Consensus and the Purpose of German Power.“ *Survival* 58, Nr. 2 (2016), doi:10.1080/00396338.2016.1161909.
3. Vgl. zur Debatte über Deutschlands Rolle in der Libyen-Frage Wolfgang Ischinger, „Germany after Libya: Still a Responsible Power?“ In *All Alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, hrsg. v. Tomas Valasek (London: Centre for European Reform, 2012); Sarah Brockmeier, „Germany and the Intervention in Libya.“ *Survival* 55, Nr. 6 (2013), doi:10.1080/00396338.2013.862937.
4. Joachim Gauck nahm in seiner Rede direkt darauf Bezug: „Manche im Inland und Ausland haben eine schnelle und etwas grobschlächtige Antwort parat: Sie sehen Deutschland schlicht als Drückeberger in der Weltgemeinschaft. Bei schwierigen Fragen duckt sich Deutschland allzu oft weg.“ Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“.
5. Jochen Bittner et al., „Wir tun doch nix...“ *Die Zeit*, 21.03.2013, <https://www.zeit.de/2013/13/Deutschland-Aussenpolitik>.
6. Robert M. Gates, „Secretary of Defense Speech: As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Munich, Germany, Sunday, February 10, 2008“ (München, 10. Februar 2008), <https://perma.cc/A6DU-DZZ8>.
7. R. N. Burns, Damon Wilson und Jeff Lightfoot, „Anchoring the Alliance“ (Atlantic Council, 2012), 4–5.
8. Julian Lindley-French, „The Transatlantic Partnership in a Globalised World: Report on Wilton Park Conference 1011“ (Wilton Park, April 2010), 6.
9. Stiftung Wissenschaft und Politik und German Marshall Fund, „Neue Macht - Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch“ (Stiftung Wissenschaft und Politik; German Marshall Fund, Oktober 2013), <https://perma.cc/K8TG-X8GR>.
10. Stiftung Wissenschaft und Politik und German Marshall Fund, „Neue Macht - Neue Verantwortung,“ 3 und 9.
11. Jochen Bittner, „Can Germany Grow Up?“ *The New York Times*, 12. Februar 2014, <https://perma.cc/4NBE-P5MP>.
12. Siehe z.B. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz“ (München, 7. Februar 2015), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-der-51-muenchner-sicherheitskonferenz-397814>.
13. Als Beispiel für eine solche Interpretation siehe Werner Ruf, *Vom Underdog zum Global Player: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Neue Kleine Bibliothek (Köln: PapyRossa-Verlag, 2020).
14. Klaus Stuttmann, „Die neue deutsche Außenpolitik“ EB-Nr. LEMO 8/010 (Stiftung Haus der Geschichte, 13. Februar 2014), <https://perma.cc/BBK2-W6RA>.
15. Thorsten Benner, „Gegen das Geschwurbel.“ *Internationale Politik* 74, Nr. 2 (2019): 15.
16. Zur deutschen „Führungsrolle“ in Bezug auf den Krieg in der Ukraine vgl. Liana Fix, „The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict.“ *German Politics* 27, Nr. 4 (2018), doi:10.1080/09644008.2018.1448789; Magnus G. Schoeller, „Tracing Leadership: The ECB’s ‘Whatever It Takes’ and Germany in the Ukraine Crisis.“ *West European Politics* 43, Nr. 5 (2020), doi:10.1080/01402382.2019.1635801.
17. Volker Rühle, interviewt von Christoph von Marschall und Mathias Müller von Blumencron, 10. Februar 2019.

18. Der außenpolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, Omid Nouripour, sprach sich daher dafür aus, zumindest den Einsatz militärischer Instrumente zu prüfen, auch wenn das am Ende ein direktes Eingreifen der Bundeswehr bedeutet hätte: „Immer von deutscher Verantwortung in der Welt zu sprechen, und dann sich in die Büsche schlagen, wenn es ungemütlich wird, das geht nicht.“ Omid Nouripour, interviewt von Florian Gathmann und Matthias Gebauer, 13. August 2014 Siehe auch Gesellschaft für Sicherheitspolitik e.V., Hrsg., *Wie viel Führung verlangt Verantwortung? Deutschlands ungeklärte sicherheitspolitische Rolle* (Frankfurt: Wochenschau Verlag, 2020), 110–11.
19. Wolfgang Ischinger, interviewt von Michael Backfisch und Sébastien Vannier, 28. Januar 2020.
20. Vgl. Stewart M. Patrick, „Can an 'Alliance for Multilateralism' Succeed in a New Era of Nationalism?“ *World Politics Review*, 9. September 2019, <https://perma.cc/T8D4-F376>.  
can-an-alliance-for-multilateralism-succeed-in-a-new-era-of-nationalism.
21. Siehe auch Jan Techau, „No Trust in Self, No Money for Defense.“ *The American Interest* 15, Nr. 3 (2019), <https://perma.cc/JTN5-YB28>.
22. Sebastian Enskat und Peter Fischer-Bollin, „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung.“ In *Neue Weltordnung, neue Partner? Ein Partner-Atlas für die deutsche Außenpolitik*, hrsg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020), 13.
23. Tobias Bunde und Sophie Eisentraut, „Die Möglichmacher-Macht: Deutschlands europäischer Imperativ,“ *Munich Security Brief* (Münchner Sicherheitskonferenz, Juli 2020), doi:10.47342/BABX9983.
24. Joachim Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ (München, 31. Januar 2014), <https://perma.cc/9VCX-8CJG>.
25. Von der Leyen, „Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich [sic] der 50. Münchner Sicherheitskonferenz“.
26. Steinmeier, „Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz“.
27. Annegret Kramp-Karrenbauer, „Defending the West: Rede der Bundesministerin der Verteidigung Annegret Kramp-Karrenbauer“ (München, 15. Februar 2020), <https://perma.cc/ES8P-KDH2>.
28. Dieses Kapitel entwickelt einige Ideen weiter, die ich in den vergangenen Jahren bereits in den Einleitungskapiteln des *Munich Security Report* diskutiert sowie an anderer Stelle veröffentlicht habe. Vgl. v.a. Tobias Bunde, „Neue Lage, neue Verantwortung: deutsche Außenpolitik nach dem Ende der Gewissheiten.“ In *Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, hrsg. v. Wolfgang Ischinger und Dirk Messner (Berlin: Econ, 2017); Tobias Bunde, „Ende der Gewissheiten.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36-37 (2018); Tobias Bunde, „Make Strategy Grand Again: Gedanken zum Konzept der Grand Strategy in der deutschen Sicherheitspolitik.“ In *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung: Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, hrsg. v. Daniel Jacobi und Gunther Hellmann, Edition ZfAS (Wiesbaden: Springer VS, 2019).
29. Dies gilt zum Beispiel für den Westfälischen Frieden, der nach landläufiger Meinung das Prinzip der Souveränität etablierte. Zum Mythos des „Westfälischen Systems“ siehe Andreas Osiander, „Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth.“ *International Organization* 55, Nr. 2 (2001), doi:10.1162/00208180151140577. Eine kritische Diskussion von „benchmark dates“ findet sich bei Barry Buzan und George Lawson, „Rethinking Benchmark Dates in International Relations.“ *European Journal of International Relations* 20, Nr. 2 (2014), doi:10.1177/1354066112454553.
30. Vgl. zur Debatte Tobias Bunde et al., „Munich Security Report 2020: Westlessness“ (Münchner Sicherheitskonferenz, 2020), doi:10.47342/IAQX5691.
31. In den letzten Jahren ist an vielen Stellen deutlich geworden, dass die beliebte „sowohl als auch“-Strategie der deutschen Außenpolitik an ihre Grenzen stößt. Vgl. Tobias Bunde, „Make Strategy Grand Again.“ In *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung*, 43–44.
32. Emmanuel Macron, „United Nations General Assembly: Speech by President Emmanuel Macron“ (New York, 25. September 2018), <https://perma.cc/745N-SXCV>.
33. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas:

'Mut zu Europa' - #Europe United“ (Berlin, 13. Juni 2018), <https://perma.cc/ZL33-6CJG>.

34. Einige inspirierende Überlegungen finden sich z.B. bei Robert Jervis et al., *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century* (New York: Columbia University Press, 2018); Amitav Acharya, „After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order.“ *Ethics & International Affairs* 31, Nr. 3 (2017), doi:10.1017/S089267941700020X; Trine Flockhart, „The Coming Multi-Order World.“ *Contemporary Security Policy* 37, Nr. 1 (2016), doi:10.1080/13523260.2016.1150053.

35. Frank-Walter Steinmeier, „Die Welt ist aus den Fugen geraten' - Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Deutschen Evangelischen Kirchentag, Stuttgart“ (Stuttgart, 7. Juni 2015), <https://perma.cc/75YT-THN5>.

36. Vgl. z.B. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim 101. Deutschen Katholikentag“ (Münster, 11. Mai 2018), <https://perma.cc/J74Y-4CSP>: „Dies ist auch deshalb eine so heikle Zeit, weil diejenigen, die die Schrecken des Zweiten Weltkriegs noch erlebt haben, nicht mehr unter uns sind oder bald nicht mehr unter uns sein werden. Ich habe mich auch einmal mit dem Augsburger Religionsfrieden befasst. Er wurde 1555 geschlossen. Und dann dauerte es auch nur ungefähr ein Lebensalter, bis 1618 lauter neue Akteure am Werk waren, die gedacht haben: Hier kann ich noch eine kleine Forderung mehr stellen, und da kann ich noch ein bisschen härter herangehen. Und schwupp – schon war die ganze Ordnung im Eimer und der 30-jährige Krieg brach aus. Die Lehre daraus ist, dass in der Zeit, in der wir jetzt leben, wir unsere Schritte gut überlegen, dass wir besonnen agieren, dass wir in der Sprache klar sind.“ Siehe auch den Mitschnitt ihrer jüngsten Ausführungen in einem Gespräch mit Donald Tusk, in dem sie von der gegenwärtigen Zeit, in der wir in Frieden und Freiheit leben, als einer historischen Ausnahme spricht, mit der man besonders pfleglich umgehen müsse: „Das ist nicht der Normalzustand!“. Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung, „30 Jahre Deutsche Einheit: Deutschland in Europa und der Welt“, Livemitschnitt, 10. September 2020, <https://perma.cc/UJA2-5CL7>.

37. Zur „Zeitenwende“ vgl. Tobias Bunde, „Neue Lage, neue Verantwortung: deutsche Außenpolitik nach dem

Ende der Gewissheiten.“ In *Deutschlands neue Verantwortung*; Joachim Krause, „Die neue Zeitenwende in den internationalen Beziehungen – Konsequenzen für deutsche und europäische Politik.“ *SIRIUS - Zeitschrift für Strategische Analysen* 1, Nr. 1 (2017), doi:10.1515/sirius-2017-0001; Gunther Hellmann, „Deutschland, die Europäer und ihr Schicksal. Herausforderungen deutscher Außenpolitik nach einer Zeitenwende.“ *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 15, 2-3 (2017), doi:10.5771/1610-7780-2017-2-3-329; Sigmar Gabriel, *Zeitenwende in der Weltpolitik: Mehr Verantwortung in ungewissen Zeiten* (Freiburg im Breisgau: Herder, 2018).

38. Für eine Begründung, warum es weiterhin von elementarer Bedeutung für die USA sei, sich selbst als „europäische Macht“ zu definieren, siehe den Aufsatz des damaligen Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs Richard Holbrooke, „America, a European Power.“ *Foreign Affairs* 74, Nr. 2 (1995), doi:10.2307/20047041.

39. Vgl. Barack Obama, „Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall“ (Tokio, 14. November 2009), <https://perma.cc/DG2Z-5JD5>; Hillary Clinton, „America's Pacific Century.“ *Foreign Policy*, 11. Oktober 2011, <https://perma.cc/VHJ3-UTYB>; Robert M. Gates, „Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda“ (Brüssel, 10. Juni 2011), <https://perma.cc/MX9G-REDD>.

40. Vgl. z.B. zur ausbleibenden Reaktion auf die genannten Reden und Dokumente Wolfgang Ischinger, „Germany after Libya: Still a Responsible Power?“ In *All Alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, hrsg. v. Tomas Valasek (London: Centre for European Reform, 2012), 47.

41. Thomas Jäger, *Das Ende des amerikanischen Zeitalters: Deutschland und die neue Weltordnung* (Zürich: Orell Füssli Verlag, 2019).

42. Vgl. dazu insbesondere Alexander Cooley und Daniel Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (New York, NY: Oxford University Press, 2020). Einige amerikanische Experten sprechen gar von der „Abdankung“ und dem „leeren Thron“. Vgl. Richard Haass, „America and the Great Abdication.“ *The Atlantic*, 28. Dezember 2017, <https://perma.cc/5W9Z-BB5L>; Ivo H. Daalder und James M. Lindsay, *The Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership* (New

York: PublicAffairs, 2018).

43. Siehe dazu auch Wolfgang Ischinger, *Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten* (Berlin: Econ, 2018), 92–98.
44. Constanze Stelzenmüller, „Falken im Sturm: Was wird nach der Wahl aus der US-Außenpolitik, ob mit oder ohne Donald Trump? Vom Ausbuchstabieren intellektueller Grundlagen in Zeiten der Großmächtekonkurrenz.“ *Internationale Politik* 75, Nr. 4 (2020).
45. Annegret Kramp-Karrenbauer, „Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München“ (7. November 2019), <https://perma.cc/G43W-DTZZ>.
46. Alison Smale und Steven Erlanger, „Merkel, After Discordant G-7 Meeting, Is Looking Past Trump.“ *The New York Times*, 28. Mai 2017, <https://perma.cc/H844-8M72>.
47. Heiko Maas im Interview mit Hans Monath und Christoph von Marschall, „Ohne kritische Presse keine freie Demokratie.“ *Der Tagesspiegel*, 09. März 2019, <https://perma.cc/72EW-MALS>.
48. Die Kritik von Jana Puglierin gilt zwei Jahre nach ihrer Formulierung weiterhin: „Auch aus dem Kanzleramt ist seit der ‚Bierzeltrede‘ von Trudering dazu außer einem Verweis auf die Fortschritte im Bereich Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wenig Konkretes zu hören.“ Jana Puglierin, „Rolle rückwärts: Deutschland droht ein sicherheitspolitischer Ansehens- und Vertrauensverlust.“ *Internationale Politik* 73, Nr. 5 (2018): 11.
49. Constanze Stelzenmüller, „Germany Faces Its Worst Security Dilemma Since the 1950s.“ *Financial Times*, 5. August 2018, <https://perma.cc/M9NX-X4UB>.
50. Jean-Claude Juncker, „Speech by President Jean-Claude Juncker at the opening plenary session of the Ideas Lab 2018 'Europe – Back on Track' of the Centre for European Policy Studies“ (Brüssel, 22. Februar 2018), <https://perma.cc/J7JT-DH7U>.
51. Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat* (Oxford: Oxford University Press, 2018).
52. Tobias Bunde, „Gegen-Westen gegen Westen.“ *Der Tagesspiegel*, 13. Februar 2020.
53. Christoph Möllers und Linda Schneider, *Demokratisierung in der Europäischen Union: Studie zu einem Dilemma* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2018).
54. Vgl. dazu R. D. Kelemen, „The European Union's Authoritarian Equilibrium.“ *Journal of European Public Policy* 27, Nr. 3 (2020), doi:10.1080/13501763.2020.1712455. Zu den Dimensionen der Selbstbereicherung von Viktor Orban und seinem Netzwerk siehe Selam Gebredikan, Matt Apuzzo und Benjamin Novak, „The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions.“ *The New York Times*, 3. November 2019, <https://perma.cc/RE2R-X8UA>.
55. Mitchell A. Orenstein und R. D. Kelemen, „Trojan Horses in EU Foreign Policy.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55, Nr. 1 (2017), doi:10.1111/jcms.12441.
56. Für die NATO, die sich selbst als „Allianz liberaler Demokratien“ definiert, stellt die Anwesenheit illiberaler Regime ebenfalls eine wachsende Herausforderung dar. Es ist kein Zufall, dass einige der schärfsten Konflikte innerhalb der Allianz von jenen Staaten ausgelöst werden, die auf dem Wege der „Autokratisierung“ im vergangenen Jahrzehnt am weitesten vorangeschritten sind. Tobias Bunde, „Die Entwertung der NATO: Warum die „illiberale Internationale“ das Nordatlantische Bündnis gefährdet.“ *Sicherheit und Frieden* 37, Nr. 1 (2019), doi:10.5771/0175-274X-2019-1-19.
57. Raphael Bossong, „Rechtsstaatlichkeit in der EU: Die Debatte über eine Einschränkung von Finanzzahlungen und ungelöste Grundsatzkonflikte.“ *SWP-Aktuell* 72 (Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020), doi:10.18449/2020A72.
58. Constanze Stelzenmüller, „German Lessons: Thirty Years After the End of History: Elements of an Education“ (Brookings Institution, November 2019), <https://perma.cc/B2U7-RJST>.
59. Edward R. McMahon und Scott H. Baker, *Piecing a Democratic Quilt? Regional Organizations and Universal Norms* (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2006).
60. Roland Paris, „International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'.“ *Review of International Studies* 28, Nr. 4 (2002), doi:10.1017/S026021050200637X.
61. Anna Lührmann et al., „Autocratization Surges – Resistance Grows: Democracy Report 2020“ (Varieties of Democracy Institute, 2020), <https://perma.cc/QY7P-URA6>, 6.
62. Anna Lührmann und Staffan I. Lindberg, „A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?“ *Democratization* 26, Nr. 7 (2019), doi:10.1080/13510347.2019.1582029.
63. Azar Gat, „The Return of Authoritarian Great Po-

wers.“ *Foreign Affairs* 86, Nr. 4 (2007). Für eine Interpretation der Weltgeschichte als wiederkehrende Auseinandersetzung zwischen Autokratien und Demokratien siehe Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy Versus Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China* (New York, NY: Oxford University Press, 2020).

64. Dazu ausführlich Thomas Bagger, „The World According to Germany: Reassessing 1989.“ *The Washington Quarterly* 41, Nr. 4 (2018), doi:10.1080/0163660X.2018.1558609.

65. Der Begriff des „responsible stakeholder“ stammt vom damaligen stellvertretenden Außenminister Robert Zoellick. Vgl. Robert B. Zoellick, „Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations“ (New York, 21. September 2005), <https://perma.cc/F743-228P>.

66. Vgl. dazu u.a. Hannes Adomeit, „Müssen wir Russland besser verstehen lernen? Eine kritische Auseinandersetzung mit den Argumenten für eine neue Russlandpolitik.“ *SIRIUS - Zeitschrift für Strategische Analysen* 3, Nr. 3 (2019), doi:10.1515/sirius-2019-3002.

67. Sarah Kirchberger und Patrick O’Keeffe, „Chinas schleichende Annexion im Südchinesischen Meer – die strategischen Hintergründe.“ *SIRIUS - Zeitschrift für Strategische Analysen* 3, Nr. 1 (2019), doi:10.1515/sirius-2019-1002. Siehe auch Tobias Bunde et al., „Munich Security Report 2018: To the Brink - and Back?“ (Münchener Sicherheitskonferenz, 2018), doi:10.47342/MXPT7760, 27.

68. Vgl. z.B. Dana Heide, „China schadet sich mit seiner aggressiven Außenpolitik selbst.“ *Handelsblatt*, 13. Mai 2020, <https://perma.cc/ZKG9-2D6B>.

69. Bundesverband der Deutschen Industrie, „China – Partner und systemischer Wettbewerber: Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?“ BDI-Grundsatzpapier D 1008 (BDI, Januar 2019), <https://perma.cc/RSU8-U94Y>, 2.

70. Wolfgang Schäuble, „Rede von Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble auf dem Parlamentarischen Abend beim BDA, BDI und der DIHK“ (Berlin, 25. September 2019), <https://perma.cc/E5CF-WL2M>.

71. Erst kürzlich sagte Wirtschaftsminister Peter Altmaier in einem Interview, er „glaube immer noch daran, dass Veränderungen durch Handel erreicht werden kön-

nen.“ Kritisch dazu z.B. Maximilian Kalkhof, „Wandel durch Handel? Im Falle Chinas bleibt das ein frommer Wunsch.“ *Die Welt*, 18. August 2020, <https://perma.cc/2ETR-2HVV>.

72. Erwin Müller, „Weltinnenpolitik‘ - mehr als ein Wort?“ *Sicherheit und Frieden* 13, Nr. 1 (1995). Siehe dazu ebenfalls Bagger, „The World According to Germany: Re-assessing 1989“.

73. Vgl. zu dieser Entwicklung Tobias Lenz, „The Rising Authority of International Organisations,“ *GIGA Focus Global* 4 (German Institute of Global and Area Studies, September 2017), <https://perma.cc/767Z-H4D3>.

74. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998).

75. Vgl. die Beiträge in Matthew D. Stephen und Michael Zürn, Hrsg., *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State* (Oxford, New York, NY: Oxford University Press, 2019).

76. Siehe z.B. Yoram Hazoni, *The Virtue of Nationalism* (New York: Basic Books, 2018).

77. Donald J. Trump, „Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly“ (New York, 25. September 2019), <https://perma.cc/22GE-J6BZ>.

78. Bernhard Stahl, „Frieden ist, wenn man woanders schießt‘ – Politikversagen und die Weltordnung der Zukunft.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28, Nr. 3 (2018): 339, doi:10.1007/s41358-018-0156-x.

79. Vgl. z.B. Kurt Mills und Alan Bloomfield, „African Resistance to the International Criminal Court: Halting the Advance of the Anti-Impunity Norm.“ *Review of International Studies* 44, Nr. 1 (2018), doi:10.1017/S0260210517000407.

80. Roland Paris, „The Right to Dominate: How Old Ideas About Sovereignty Pose New Challenges for World Order.“ *International Organization* 74, Nr. 3 (2020): 483, doi:10.1017/S0020818320000077.

81. Siehe zum Phänomen der „weaponized interdependence“ Henry Farrell und Abraham L. Newman, „Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.“ *International Security* 44, Nr. 1 (2019), doi:10.1162/isec\_a\_00351.

82. Carlo Masala, *Weltunordnung: Die globalen Krisen*

- und das Versagen des Westens, 2. Aufl. (München: C.H. Beck, 2018), 150. Zurecht hält Philipp Rotmann fest: „In keinem einzigen der großen Kriege der vergangenen Jahre konnten die Vereinten Nationen Frieden schaffen, den Aggressoren Grenzen setzen oder die Einhaltung des Völkerrechts erzwingen.“ Philipp Rotmann, „UN ohne Ordnung: Vereinte Nationen und globale Sicherheit.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 68, 36-37 (2018): 11.
83. Hanns W. Maull, „Michels Albtraum: Strategien für eine deutsche Außenpolitik im Zeitalter von Trump und Brexit.“ *Internationale Politik* 73, Nr. 5 (2018): 134.
84. Steven Pinker, *Gewalt: Eine neue Geschichte der Menschheit* (Frankfurt am Main: Fischer, 2011).
85. Vgl. zum Rollenmodell der Zivilmacht Hanns W. Maull, „Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz.“ In *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, hrsg. v. Wolfgang Heydrich et al. (Baden-Baden: Nomos, 1992).
86. Einige der Beobachtungen lassen sich ganz anders erklären. Dass gewaltsame Auseinandersetzungen z.B. weniger Tote zur Folge als zu haben, liegt nicht daran, dass Gewalt an sich seltener geworden ist, sondern im Wesentlichen am medizinischen Fortschritt. Tanisha M. Fazal, „Dead Wrong? Battle Deaths, Military Medicine, and Exaggerated Reports of War's Demise.“ *International Security* 39, Nr. 1 (2014), doi:10.1162/ISEC\_a\_00166.
87. Vgl. detailliert Bear F. Braumoeller, *Only the Dead: The Persistence of War in the Modern Age* (New York, Oxford: Oxford University Press, 2019); Tanisha M. Fazal und Paul Poast, „War Is Not Over: What the Optimists Get Wrong About Conflict.“ *Foreign Affairs* 98, Nr. 6 (2019).
88. Flockhart, „The Coming Multi-Order World“.
89. Braumoeller, *Only the Dead*. Siehe auch Hal Brands und Charles Edel, *Lessons of Tragedy: Statecraft and the Preservation of World Order* (New Haven: Yale University Press, 2019).
90. François Heisbourg, *Le temps des prédateurs: La Chine, l'Amérique, la Russie et nous* (Paris: Odile Jacob, 2020); Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World* (New York: Alfred A. Knopf, 2018).
91. Fazal und Poast, „War Is Not Over: What the Optimists Get Wrong About Conflict“.
92. Braumoeller, *Only the Dead*, 130. Zur Eskalationsdynamik von Kriegen vgl. im Detail ebd., 118-130.
93. Siehe dazu am Beispiel des Umgangs mit Russlands in der Auseinandersetzung um die Ukraine Wolfgang Seibel, „Arduous Learning or New Uncertainties? The Emergence of German Diplomacy in the Ukrainian Crisis.“ *Global Policy* 6, Nr. 10 (2015), doi:10.1111/1758-5899.12229.
94. Puglierin, „Rolle rückwärts,“ 12.
95. Die Münchner Sicherheitskonferenz wird im November 2020 eine Sonderausgabe des Munich Security Report zu den Auswirkungen der Pandemie auf Stabilität und Entwicklung veröffentlichen, in der diese Themen genauer diskutiert werden.
96. Jean-Yves Le Drian im Interview mit Christophe Châtelot, Piotr Smolar und Cyril Bensimon, „Coronavirus : 'Ma crainte, c'est que le monde d'après ressemble au monde d'avant, mais en pire', dit Jean-Yves Le Drian.“ *Le Monde*, 20. April 2020, <https://perma.cc/DU6D-Y2RF>.
97. Bunde et al., „Munich Security Report 2020: Westlessness“.
98. Siehe auch Jeremy Cliffe, „Westlessness: How Cracks Within NATO Signal a New Balance of Global Power.“ *New Statesman*, 8. September 2020, <https://perma.cc/CJA6-V67K>.
99. Jessica Donati, „G-7 Meeting Ends in Disagreement Over Coronavirus Name.“ *The Wall Street Journal*, 25. März 2020, <https://perma.cc/4WWE-8ZJW>.
100. Vgl. Michael Daventry, „Emmanuel Macron: 'Turkey Is Playing a Dangerous Game in Libya'.“ *Euronews*, 23. Juni 2020, <https://perma.cc/L243-NZDK>.
101. Michael Crowley, „Allies and Former U.S. Officials Fear Trump Could Seek NATO Exit in a Second Term.“ *The New York Times*, 3. September 2020, <https://perma.cc/Z5TZ-7WHK>.
102. Valerio A. Bruno, „How Mismanaging a Pandemic Can Cost Countries Their Soft Power.“ *Fair Observer*, 18. Juni 2020, <https://perma.cc/HD4S-SU28>.
103. Richard Wike, Janell Fetterolf und Mara Mordecai, „U.S. Image Plummet Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly“ (Pew Research Center, 15. September 2020), <https://perma.cc/J8WB-B58Z>.
104. Wolfgang Ischinger und Boris Ruge, „Für Europa ist es eine Überlebensfrage.“ *ZEIT Online*, 2. April 2020, <https://perma.cc/AR5E-3M8F>.

105. Barry Pavel, „The Coronavirus Is Raising the Likelihood of Great-Power Conflict.“ *Defense One*, 1. Juni 2020, <https://perma.cc/59WQ-B79X>.
106. Vgl. dazu auch Ischinger und Ruge, „Für Europa ist es eine Überlebensfrage“; Tobias Bunde et al., „Gefragt in der COVID-19-Welt: Europäische Führung“ (PeaceLab, 17. April 2020), <https://perma.cc/N5ZD-2D5Y>.
107. Frank-Walter Steinmeier, „Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz: Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 14. Februar 2020 in München“ (München, 14. Februar 2020), <https://perma.cc/6Y8L-B6PR>.
108. Zit. n. Adam Soboczynski, 'Die Zeiten, in den wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei.' *Die Zeit*, 1. Juni 2017, <https://perma.cc/67FC-8LZK>.
109. Wolfgang Ischinger im Interview mit Maximilian Popp und Mathieu von Rohr, „Chef der Münchner Sicherheitskonferenz über den Fall Nawalny: 'Das ist leider das Ende für die Idee strategischer Partnerschaft.'“ *Der Spiegel*, 31. August 2020.
110. Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland: Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System* (Paderborn: Schöningh, 2000) Siehe auch Michael Staack, „Deutschland als Wirtschaftsmacht.“ In *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, hrsg. v. Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007), 85.
111. Für Kritiker ist Deutschland in den vergangenen Jahren jedoch zur einer „geoökonomischen Macht“ geworden, die sich fast ausschließlich um ihre ökonomischen Interessen kümmert, das Verständnis für deren strategische Voraussetzung aber vermissen lässt. Vgl. Hans Kundnani, „Germany as a Geo-economic Power.“ *The Washington Quarterly* 34, Nr. 3 (2011), doi:10.1080/0163660X.2011.587950; Stephen F. Szabo, *Germany, Russia and the Rise of Geo-Economics* (London: Bloomsbury, 2015).
112. Vgl. dazu Gunther Hellmann, „'Von Freunden umzingelt' war gestern: Deutschlands schwindende Sicherheit.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 68, 36-37 (2018).
113. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2016), <https://perma.cc/82Z7-8437>, 22.
114. Das Weißbuch 2016 spricht daher zurecht von Sicherheitsvorsorge und Resilienz als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe. ebd., 59.
115. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, 22.
116. James Manyika et al., „Digital Globalization: The New Era of Global Flows“ (McKinsey Global Institute), <https://perma.cc/UG8Q-5KZ2>, 81.
117. Johann Weiß, Andreas Sachs und Heidrun Weinelt, „Globalisierungsreport 2018. Wer Profitiert am Stärksten von der Globalisierung?“, 1. Auflage (Bertelsmann Stiftung, 2018), <https://perma.cc/PL5B-572K>.
118. Bundeszentrale für Politische Bildung, „Entwicklung des deutschen Außenhandels.“ Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://perma.cc/2BSS-V55S>.
119. Manuel Fritsch, „Viele Jobs hängen am Export.“ *Der Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, 4. Februar 2020, <https://perma.cc/9GTP-LBXZ>.
120. Gabriel Felbermayr et al., „The World Trade Organization at 25: Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System“ (Bertelsmann Stiftung, November 2019), <https://perma.cc/YHR2-U4LK>.
121. Allerdings ist die Erfolgsgeschichte, die die Mitgliedschaft bei der WTO für Deutschland zweifelsfrei ist, keine universell übertragbare: Während Deutschland seit seiner WTO-Mitgliedschaft einen Wohlstandsgewinn in Höhe von 4,18 Prozent seines BIPs verzeichnet, liegt dieser beispielsweise für Nigeria bei nur 0,49 Prozent. Nichtmitglieder haben zudem mit Exportrückgang zu kämpfen und verloren im Durchschnitt –0,96 Prozent ihres BIPs. Die Autoren der Studie betonen, dass WTO-Mitglieder in Abhängigkeit inländischer Gegebenheiten sehr heterogen profitieren jedoch für den Großteil ihrer Mitgliedsstaaten die WTO große Wohlfahrtseffekte hervorgebracht hat – weltweit für alle Mitglieder 855 Milliarden US-Dollar. Bluth, Christian, „USA, China und Deutschland profitieren am stärksten von der WTO.“ Bertelsmann Stiftung, <https://perma.cc/M7HR-CFC2>.
122. Office of the United States Trade Representative Ambassador Robert E. Lighthizer, „Report on the Appellate Body of the World Trade Organization“ (Office of the United States Trade Representative Ambassador Robert E. Lighthizer, Februar 2020), <https://perma.cc/DS2M-BSRW>, 4.
123. Chad P. Bown und Soumaya Keynes, „Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement

- 1.0“ (Peterson Institute for International Economics, März 2020), <https://perma.cc/9UD2-BML2>.
124. BDI, „WTO-Reform dringend geboten: Welthandelsorganisation (WTO) stärken und Gleichgewicht im multilateralen Handelssystem herstellen“ (BDI, August 2019), <https://perma.cc/277L-YMYE>.
125. Felbermayr et al., „The World Trade Organization at 25“.
126. Chad P. Bown, „COVID-19 Could Bring Down the Trading System. How to Stop Protectionism From Running Amok.“ *Foreign Affairs*, <https://perma.cc/DS4D-GFCV>.
127. Kai-Olaf Lang und Kirsten Westphal, „Nord Stream 2 - Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung,“ SWP-Studie 21 (Dezember 2016), <https://perma.cc/4RSX-HQPR>, 33.
128. Scott Horsley und Scott Neuman, „Trump Blasts Allies At NATO Summit.“ NPR, 11. Juni 2018, <https://perma.cc/7MY9-X56Q>.
129. Herner Gött, „'Wirtschaftliche Vernichtung' unter Freunden: Zur Rechtmäßigkeit der US-Sanktionen gegen Nord Stream 2“ (25. August 2020), <https://perma.cc/6HFG-Y8Q4>.
130. Jürgen Trittin und Friedbert Pflüger, „Europa, wehr dich!“ *Der Spiegel*, 18. August 2020, <https://perma.cc/ZKG7-6X9Q>.
131. Thomas Reichart, „Thomas Reichart: ‚Die China-Naivität in Teilen der deutschen Regierung macht mir Sorgen,‘“ MERICS Experts (Mercator Institute for China Studies, 20. August 2020), <https://perma.cc/S93N-B59Y>.
132. Georg Ismar und Ning Wang, „Bundestag ringt um schärfere Regeln für 5G-Netzausbau.“ *Tagesspiegel*, 13.12.2019, <https://perma.cc/S4K5-W3NF>.
133. SPD-Bundestagsfraktion, „Souverän, regelbasiert und transparent: Eine sozialdemokratische China-Politik“ (SPD-Bundestagsfraktion, 30. Juni 2020), <https://perma.cc/JF6Z-LXC6>, 1.
134. Michael Roth, „Die Sicherheit unserer Bürger steht auf dem Spiel.“ *Der Spiegel*, 2. August 2020, <https://perma.cc/22CE-LBXS>.
135. Noah Barkin, „Why post-Merkel Germany will change its tune on China.“ *Politico Europe*, 3. August 2020, <https://perma.cc/W9A8-9PP9>.
136. Mikko Huotari im Interview mit Matthias Kamp und Michael Settelen, „China fährt gegen die Wand.“ 4. September 2020, <https://perma.cc/YHQ3-3JVM>.
137. Das liegt vor allem am steigenden Druck aus den USA, der von beiden Seiten des politischen Spektrums kommt. Siehe auch Tobias Bunde et al., „Munich Security Report 2020: Westlessness“ (Münchener Sicherheitskonferenz, 2020), <https://doi.org/10.47342/IAQX5691>, 18-21, m.w.N.
138. Henry Farrell und Abraham L. Newman, „Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.“ *International Security* 44, Nr. 1 (2019), doi:10.1162/isec\_a\_00351.
139. Henry Farrell und Abraham Newman, „The Folly of Decoupling From China.“ *Foreign Affairs*, 3. Juni 2020, <https://perma.cc/4RZN-LLZT>.
140. Henry Farrell und Abraham Newman, „Chained to Globalization.“ *Foreign Affairs*, 10. Dezember 2019, <https://perma.cc/Q6GH-JF7V>.
141. Susan Lund et al., „Risk, Resilience, and Rebalancing in Global Value Chains“ (McKinsey Global Institute, 6.8.2020), <https://perma.cc/EA3D-2ECW>.
142. Robert Muggah und Rafal Rohozinski, „Trump’s TikTok and WeChat Bans Could Shatter the Global Internet.“ *Foreign Affairs*, 14. August 2020, <https://perma.cc/ZU26-5J6W>.
143. Samantha Sultoon, „SWIFT Action Risks Unintended Consequences“ (Atlantic Council, 9. Oktober 2018), <https://perma.cc/J5YD-WDP8>.
144. Torsten Riecke, „Resilience and decoupling in the era of great power competition“ (Mercator Institute for China Studies, 20. August 2020), <https://perma.cc/28QV-5HMZ>.
145. Gerd Stürz und Alexander Nuyken, „COVID-19: Warum sich Pharma-Lieferketten verändern werden“ (EY, 15. Juni 2020), <https://perma.cc/9LYQ-WCQ2>.
146. Peter Navarro, „Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing“ (Washington, DC, 2. April 2020), <https://perma.cc/X4S5-TVZ3>.
147. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 18. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen“ (Berlin, 25. Mai 2020), <https://perma.cc/R83A-6N5Z>.
148. Farrell und Newman, „Chained to Globalization“.
149. Bundeswehr, „Marinekommando Jahresbericht 2019. Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit

der Bundesrepublik Deutschland.“ Marinekommando, <https://perma.cc/6KEF-C2Z2>.

150. ChinaPower, „How Much Trade Transits the South China Sea?“ (Center for Strategic and International Studies, 2. August 2017), <https://perma.cc/7G2W-EK4Q>.

151. Angelika Slawik, „Dicke Pötte, leichte Ziele.“ Süddeutsche Zeitung, 14. Juni 2019, <https://perma.cc/4XFZ-TFHJ>.

152. Jürgen Matthes, „Wie abhängig ist die deutsche Wirtschaft exportseitig von China?“, ifo Schnelldienst (ifo Institut, 12. Februar 2020), <https://perma.cc/R9DC-8FTE>.

153. Andreas Sachs, „Wertschöpfungsnetzwerke am Beispiel der deutschen Automobilindustrie“ (Prognos AG, 5. November 2018), <https://perma.cc/W3AU-GTSV>.

154. Ebd.

155. Handelsblatt, „Chinesischer Botschafter Ken Wu: 'Die Sicherheitsbedenken der USA gegen Huawei sind scheinheilig.'“ Handelsblatt, <https://perma.cc/ZC28-NBDP>.

156. Peter Fuss und Constantin M. Gall, „Die größten Automobilhersteller weltweit: Eine Analyse wichtiger Finanzkennzahlen“ (EY, Juni 2020), <https://perma.cc/T7FU-V5A6>, 16.

157. Vgl. Ismar und Wang, „Bundestag ringt um schärfere Regeln für 5G-Netzausbau“ Katrin Bennhold und Jack Ewing, „In Huawei Battle, China Threatens Germany 'Where It Hurts': Automakers.“ The New York Times, 16. Januar 2020, <https://perma.cc/YEJ5-KZ9A>.

158. Bennhold und Ewing, „In Huawei Battle, China Threatens Germany 'Where It Hurts': Automakers“ Dabei ist Deutschland natürlich nicht nur vom chinesischen Markt besonders abhängig. Anhand von Daten aus dem Jahr 2014 errechnete die oben erwähnte Prognosestudie, dass ein hypothetisches Abschotten des US-Marktes gegenüber deutschen Autos einen Wertschöpfungsverlust von 21,93 Milliarden US-Dollar in Deutschland zur Folge hätte. Vgl. Sachs, „Wertschöpfungsnetzwerke am Beispiel der deutschen Automobilindustrie“.

159. Jürgen Matthes, „Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel – Eine Faktensammlung.“ IW-Report 43 (Dezember 2019), <https://perma.cc/9G2S-WNQS>, 32.

160. Felix Lee, „Gefährlich abhängig.“ ZEIT Online, 1. Juni 2020, <https://perma.cc/795D-3ZJF>.

161. Vgl. Statistisches Bundesamt, „Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland (vorläufige Ergebnisse)“ (17. August 2020), <https://perma.cc/X6BG-DHKJ>.

162. Jörg Haas, „EU Budget: What's the Cost of Europe?“, Europa Briefing (Jacques Delors Institut Berlin; Bertelsmann Stiftung, 2017), <https://perma.cc/R6HJ-DXH5>; Bundeszentrale für Politische Bildung, „Nettozahler und Nettoempfänger in der EU.“ <https://perma.cc/2BSS-V55S>.

163. Björn Flinke, „Deutschlands EU-Beitrag soll um 8,5 Milliarden Euro steigen.“ Süddeutsche Zeitung, 6. November 2019, <https://perma.cc/CSX5-MCK7>.

164. Vgl. z.B. Tobias Kaiser, „Der Plan, der Deutschland 84 Milliarden Euro kostet.“ Die Welt, 17. Februar 2020, <https://perma.cc/J6GC-6DJ5>; Tobias Kaiser, „Deutschlands Beitrag für die EU soll um 46 Prozent steigen.“ Die Welt, 15. Juni 2020, <https://perma.cc/7X68-8BNC>.

165. Gabriel Felbermayr et al., „Die (Handels-)Kosten einer Nicht-EU,“ Kiel Policy Brief 125 (Mai 2019), <https://perma.cc/J3GE-W2E3>.

166. Ebd.

167. Stefan Mair, Dirk Messner und Lutz Meyer, Hrsg., Deutschland und die Welt 2030: Was sich verändert und wie wir handeln müssen (Berlin: Econ, 2018).

168. Douglas Barrie et al., „European Defence Policy in an Era of Renewed Great-power Competition“ (The International Institute for Strategic Studies, 17. February 2020), <https://perma.cc/G3H6-4PL5>, 13.

169. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr,“ 23.

170. Vgl. Michael Crowley, „Allies and Former U.S. Officials Fear Trump Could Seek NATO Exit in a Second Term.“ The New York Times, 3. September 2020, <https://perma.cc/Z5TZ-7WHK>.

171. Liana Fix, Bastian Giegerich und Theresa Kirch, „European Security in Crisis – What to Expect if the US Withdraws from NATO“ (Körber Stiftung; IISS, 2019), <https://perma.cc/U7TZ-6DP7>; Tobias Bunde, „The Future of the West: What If the United States Pulled Out of NATO?“ In War Time: Temporality and the Decline of Western Military Power, hrsg. v. Sten Rynning, Olivier Schmitt und Amelie Theussen, Chatham House Insights (Washington, DC: Brookings Institution Press, im Druck).

172. Vgl. im Detail Douglas Barrie et al., „Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit“ (The International Institute for Strategic Studies; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, November 2018), <https://perma.cc/2KBX-LRAF>.
173. Ebd., 3.
174. Ben Barry et al., „Defending Europe: Scenario-Based Capability Requirements for NATO's European Members“ (The International Institute for Strategic Studies, April 2019), <https://perma.cc/R42T-FFC6>, 3.
175. Barrie et al., „European Defence Policy in an Era of Renewed Great-power Competition“, 14.
176. Claudia Major, „Schwieriges Selbstständigwerden: Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und den Konsequenzen für Europa.“ Aus Politik und Zeitgeschichte 68, 36-37 (2018): 19.
177. Vgl. z.B. Stefan Kornelius, „Das 2-Prozent-Ziel: Vier Thesen auf dem Prüfstand.“ Internationale Politik 73, Nr. 4 (2018); Henning Riecke, „Deutschlands Sparkurs gefährdet die NATO: Die Fähigkeitszusagen der Bundesregierung erfordern höhere Verteidigungsausgaben,“ DGAP kompakt 5 (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2019), <https://perma.cc/Z2GD-46FJ>.
178. Vgl. z.B. Heather Conley und Kathleen Hicks, „Pentagon Action to Withdraw From Germany Benefits Our Adversaries.“ The Hill, 4. August 2020, <https://perma.cc/H6D7-QWGF>; John R. Deni, „Withdrawing U.S. Troops From Germany Is Simply Bad Strategy.“ Newsweek, 10. Juni 2020, <https://perma.cc/953A-Q5BK>.
179. Vorstand der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, „Die transatlantische Partnerschaft als Garant unserer Sicherheit und Freiheit bewahren und ausbauen“ (2. September 2020), <https://perma.cc/8H5H-6GFA>, 3. Das Papier schlussfolgert daher auch, dass es im deutschen Interesse ist, weiterhin US-Truppen in relevantem Umfang in Deutschland zu halten und an der nuklearen Teilhabe festzuhalten. Vorstand der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, „Die transatlantische Partnerschaft als Garant unserer Sicherheit und Freiheit bewahren und ausbauen“, 5.
180. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Matthiae-Mahlzeit auf Einladung des Hamburger Senats“ (Hamburg, 28. Februar 2020), <https://perma.cc/9L3N-25CQ>.
181. Zit. n. Ellen D. Katz, „Justice Ginsburg's Umbrella.“ In A Nation of Widening Opportunities: The Civil Rights Act at 50, hrsg. v. Ellen D. Katz und Samuel R. Bagenstos (Ann Arbor: Michigan Publishing, 2015), 264.
182. Michael Howard, „Reassurance and Deterrence: Western Defense in the 1980s.“ Foreign Affairs 61, Nr. 2 (1982): 319.
183. Interessanterweise fand sich dieses Argument auch im Zwischenbericht für das neue Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen: „Eine Alternative zur oder eine nationale Loslösung von der NATO ist derzeit unrealistisch, denn dies würde Rüstungsausgaben erfordern, die weit über den in der NATO geforderten zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen.“ Vgl. Bündnis90/Die Grünen, „Veränderung in Zuversicht: Zwischenbericht zum Grundsatzprogramm für den Konvent am 29./30. März 2020“ (2020), <https://perma.cc/NEF5-3J3K>, 35–36. Im Entwurf für die Bundesdelegiertenkonferenz wird die NATO als „ein unverzichtbarer und sicherheitspolitischer Renationalisierung entgegenwirkender Bestandteil der europäischen Sicherheitsarchitektur sowie der transatlantischen Beziehungen“ bezeichnet. Der Hinweis auf die Kostenersparnis fehlt jedoch. Vgl. Bündnis90/Die Grünen, „Veränderung schafft Halt: Grundsatzprogrammentwurf“ (28. August 2020), <https://perma.cc/4A7X-8N2X>, 54.
184. Tobias Bunde, „Ende der Gewissheiten.“ Aus Politik und Zeitgeschichte, 36-37 (2018): 7.
185. Wolfgang Ischinger, „For Allies, Trump's Behavior Is Painful to Watch.“ The New York Times, 21. Juli 2018, <https://perma.cc/5P78-YVBL>.
186. Major, „Schwieriges Selbstständigwerden“, 20.
187. Ursula von der Leyen, „Europäischer werden, transatlantisch bleiben: Rede der Bundesministerin der Verteidigung Dr. Ursula von der Leyen auf der 54. Münchner Sicherheitskonferenz“ (München, 16. Februar 2018), <https://perma.cc/JMC9-WT22> Siehe auch Vorstand der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, „Die transatlantische Partnerschaft als Garant unserer Sicherheit und Freiheit bewahren und ausbauen“.
188. Major, „Schwieriges Selbstständigwerden“, 22.
189. Barrie et al., „European Defence Policy in an Era of Renewed Great-power Competition“, 18.
190. Siehe auch David Bachmann et al., „More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future“ (Munich Security

Conference; McKinsey; Hertie School of Governance, 2017), <https://doi.org/10.47342/BXTP7454>.

191. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament“ (Brüssel, 8. Juli 2020), <https://perma.cc/6SBY-URSC> Siehe ganz ähnlich auch Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Konferenz der Botschafterinnen und Botschafter der Französischen Republik“ (Paris, 31. August 2020), <https://perma.cc/SNK7-5WHP>: „In einer globalisierten Welt konkurrierender Großmächte ist europäische Handlungsfähigkeit überhaupt erst die Voraussetzung, um die Souveränität der Nationalstaaten zu erhalten.“

192. Zur zentralen Bedeutung Europas für die deutsche Außenpolitik vgl. Wolfgang Ischinger, *Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten* (Berlin: Econ, 2018), 233–63.

193. Clément Beaune, „Europa jenseits von COVID“ (Hertie School Jacques Delors Centre, 4. September 2020), <https://perma.cc/78CN-U57P>.

194. Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Konferenz der Botschafterinnen und Botschafter der Französischen Republik“

195. Stiftung Wissenschaft und Politik, „Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte,“ SWP-Studie 2, Februar 2019, doi: 10.18449/2019S02, 5.

196. Tobias Bunde und Sophie Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht: Deutschlands europäischer Imperativ,“ Munich Security Brief (Münchener Sicherheitskonferenz, Juli 2020), doi:10.47342/BABX9983, 4.

197. Joachim Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ (München, 31.01.2014), <https://perma.cc/9VCX-8CJG>.

198. Michael R. Pence, „Remarks by Vice President Pence at the 2019 Munich Security Conference“ (München, 16.02.2019), <https://perma.cc/49AD-HZ5Y>.

199. Ebd.

200. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas bei der 56. Münchener Sicherheitskonferenz“ (München, 14. Februar 2020), <https://perma.cc/WV6M-SBAM>.

201. Kornelius, „Das 2-Prozent-Ziel,“ 58.

202. Frank-Walter Steinmeier, „Eröffnung der Münchener Sicherheitskonferenz: Bundespräsident Frank-Walter

Steinmeier zur Eröffnung der Münchener Sicherheitskonferenz am 14. Februar 2020 in München“ (München, 14.02.2020), <https://perma.cc/6Y8L-B6PR>.

203. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2016), <https://perma.cc/82Z7-8437>, 40.

204. Vgl. Thomas Bagger, „Strategiebildungsprozesse: Chancen und Grenzen.“ In *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung: Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, hrsg. v. Daniel Jacobi und Gunther Hellmann, Edition ZfAS (Wiesbaden: Springer VS, 2019), 115–6.

205. Frank-Walter Steinmeier, „Zur „DNA“ der deutschen Außenpolitik: Was im Krisenjahr 2014 deutlich geworden ist.“ *Internationale Politik und Gesellschaft*, 26. Februar 2015, <https://perma.cc/86MB-U2EG>.

206. Wolfgang Ischinger und Tobias Bunde, „Neue deutsche Diplomatie?“ In „Früher, entschiedener und substantieller?“ Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, hrsg. v. Gunther Hellmann, Daniel Jacobi und Ursula Stark Urrestarazu (Wiesbaden: Springer VS, 2015), 321.

207. Tobias Buck, „Germany’s Search for a New Diplomatic Map.“ *Financial Times*, 23. April 2019, <https://perma.cc/CV9K-LJH3>.

208. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ Bundesregierung, „Bestandsaufnahme zur Halbzeit: Deutschlands Verantwortung für für Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt.“ <https://perma.cc/76KY-GVUB>.

209. Auswärtiges Amt, „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken: Abschlussbericht“ (2015), <https://perma.cc/9RSB-4AZB>.

210. Daten, die der Münchener Sicherheitskonferenz vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden.

211. Daten, die der Münchener Sicherheitskonferenz vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden. Diese beeindruckende Vervielfachung der humanitären Hilfsleistungen aus Deutschland weckt jedoch auch „große, bislang bedingt erfüllte Erwartungen an deutsche Akteurinnen und Akteure, die humanitäre Hilfe auch strategisch weiter zu entwickeln. Centre for Humanitarian Action, „Deutsche Humanitäre Hilfe.“ <https://perma.cc/63XC-QCLW>.

212. Auswärtiges Amt, „Deutschland in den Vereinten

Nationen.“ <https://perma.cc/2ZVQ-NS8R>.

213. Daten, die der Münchner Sicherheitskonferenz vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden.

214. Tagesschau, „Ab 2021: Deutschland zahlt mehr an die NATO.“ Tagesschau, <https://perma.cc/HW2C-SM5Y>.

215. Hintergrundgespräche, Juli und August 2020.

216. Harald Müller, „Diplomatie als Instrument deutscher Außenpolitik.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66, 28-29 (2016): 31.

217. Marne Suttin, Catherine Cousar und Robert Hutchings, „Germany.“ In *Modern Diplomacy in Practice*, hrsg. v. Robert Hutchings und Jeremi Suri (Cham: Springer International Publishing, 2020), 63.

218. Deutscher Bundestag, „Gut fünf Milliarden Euro für das Auswärtige Amt zugestimmt.“ <https://perma.cc/5T3J-TPDA>.

219. Sarah Brockmeier, „Ein Haus für unser Jahrhundert.“ *Internationale Politik*, Nr. 2 (2020): 109, <https://perma.cc/U2F2-KZLJ>.

220. Ebd., 110.

221. Ebd.

222. So schrieben Timo Noetzel und Thomas Rid: „Die Bundeswehr hat derzeit eine Mandatsgrenze von 4.500 Soldaten. Die Bundesregierung plant, nun bis zu 850 weitere Einsatzkräfte nach Afghanistan zu schicken. Zum Vergleich: Derzeit arbeiten insgesamt drei Mitarbeiter des höheren Dienstes des Auswärtigen Amts im Norden Afghanistans – in den Wiederaufbauteams in Kundus und Faisabad sowie beim Regionalkommandeur Nord in Masar-i-Scharif – sowie noch drei im gehobenen Dienst. Deutschland hat wohl mehr Köche als Diplomaten im Einsatz im Norden Afghanistans.“ Timo Noetzel und Thomas Rid, „Mehr Köche als Diplomaten.“ *Financial Times Deutschland*, 5. Februar 2010, <https://perma.cc/3QFN-EFBT>.

223. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Grundsatzfrage: Warum brauchen wir Entwicklungspolitik?“ <https://perma.cc/YB42-X4SB>.

224. Gerd Müller und Wolfgang Ischinger, „Entwicklung und Sicherheit gehören zusammen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Februar 2020, <https://perma.cc/B7VL-TUP3>.

225. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Leitfaden: Was ist Official De-

velopment Assistance (ODA)?“ <https://perma.cc/9JLH-C2WZ>.

226. Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., „Tut Deutschland genug für die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe? Anspruch und Wirklichkeit der Official Development Assistance (ODA),“ September 2019, <https://perma.cc/XS3B-FMTT>.

227. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Entwicklung der deutschen ODA-Quote 1976-2018.“ <https://perma.cc/KN2Q-4B9D>.

228. „Tut Deutschland genug für die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe?“

229. CDU, CSU und SPD, „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“ (2018), <https://perma.cc/3PNK-DFAQ>.

230. „Tut Deutschland genug für die Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe?“

231. The New Humanitarian, „In the News: International Aid Reached Record Levels in 2019.“ 17. April 2020, <https://perma.cc/8KE3-Y92V>.

232. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Geber im Vergleich 2019.“ <https://perma.cc/RK2Z-3VG4>.

233. The New Humanitarian, „In the News: International Aid Reached Record Levels in 2019“.

234. Auswärtiges Amt, „Bericht des Auswärtigen Amts zur Klima-Außenpolitik.“ <https://perma.cc/WKM2-C22T>.

235. Deutscher Naturschutzring, „Kleines ABC der geplanten EU-Haushaltsinstrument.“ <https://perma.cc/5M5T-47ZD>.

236. Auswärtiges Amt, „Bericht des Auswärtigen Amts zur Klima-Außenpolitik“.

237. United Nations Framework Convention on Climate Change, „Roadmap to US\$ 100 Billion.“ <https://perma.cc/HR23-PA2P>.

238. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Klimafinanzierung.“ <https://perma.cc/Q7KA-7MRS>.

239. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen des XI. Petersberger Klimadialogs am 28. April 2020 (Videokonferenz)“ (28. April 2020), <https://perma.cc/9JLH-C2WZ>.

perma.cc/Y2Q6-6876.

240. German Climate Finance, „FAQs on German Climate Finance.“ <https://perma.cc/V88L-RJAL>.

241. Ebd.

242. Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17 (OECD, 2019).

doi:10.1787/39faf4a7-en.

243. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Klimaschutz - Die Überlebensfrage der Menschheit: BMZ Strategiepapier“ (Juni 2019), <https://perma.cc/AE8Y-LWW8>.

244. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr,“ 90.

245. Zur Neuausrichtung der NATO nach 2014 und den deutschen Beiträgen vgl. ausführlich Claudia Major, „Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive,“ SWP-Studie 25 (Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019), doi: 10.18449/2019S25.

246. Vgl. Rainer L. Glatz und Martin Zapfe, „Ambitionierte Rahmennaht: Deutschland in der NATO,“ SWP-Aktuell 62 (Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017), <https://perma.cc/63B4-KV4R>.

247. Ursula von der Leyen, „Keynote der Bundesverteidigungsministerin Dr. Ursula von der Leyen anlässlich der Eröffnung der 55. Münchner Sicherheitskonferenz am 15. Februar 2019“ (München, 15. Februar 2019), <https://perma.cc/W84D-MAUS>.

248. Stockholm International Peace Research Institute, „Global Military Expenditure Sees Largest Annual Increase in a Decade - Says SIPRI - Reaching \$1917 Billion in 2019,“ 27. April 2020, <https://perma.cc/8729-F2VS>.

249. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz am 16. Februar 2019 in München“ (München, 16. Februar 2019), <https://perma.cc/ZS2Q-K9VQ>.

250. Als neueren Überblick vgl. Tuomas Iso-Markku und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, „Towards German Leadership? Germany's Evolving Role and the EU's Common Security and Defence Policy.“ German Politics 29, Nr. 1 (2020), doi:10.1080/09644008.2019.1611782.

251. Bundeswehr, „Bosnien-Herzegowina - EUFOR.“ <https://perma.cc/E6ZN-Q3EC>.

252. Bundeswehr, „Die Bundeswehr in Mali - MINUS-MA.“ <https://perma.cc/RNY6-QJ58>.

253. Bundeswehr, „Die Bundeswehr in Mali - EUTM.“ <https://perma.cc/ZNA9-FN29>.

254. Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu den Zusatzausgaben für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen im Jahr 2019“ (13. Mai 2020).

255. North Atlantic Treaty Organization, „Wales Summit Declaration.“ <https://perma.cc/62PK-YPPM>.

256. Stefan Kornelius, „Das 2-Prozent-Ziel: Vier Thesen auf dem Prüfstand.“ Internationale Politik 73, Nr. 4 (2018): 54.

257. Jeremy Bender, „Greece's Military Budget Is Getting Bigger Even as the Country's Economy Lurches Towards Mayhem.“ Business Insider, 29. Juni 2015, <https://perma.cc/MMD3-WSX6>.

258. Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz am 16. Februar 2019 in München“.

259. Zit. n. Jonas Jordan, „Was die SPD von Kramp-Karrenbauer als Verteidigungsministerin fordert.“ Vorwärts, 24. Juli 2019, <https://perma.cc/6XGK-CVX2>.

260. Thorsten Jungholt und Marcel Leubecher, „Bundeswehr zieht mit Besenstielen ins Manöver.“ Die Welt, 17.02.2015, <https://perma.cc/KPC4-JQC6>; Konstantin von Hammerstein, „Die Geisterflotte.“ Der Spiegel, 09.04.2018, <https://perma.cc/B4LF-E83N>.

261. Wilfried von Bredow, Armee ohne Auftrag: Die Bundeswehr und die deutsche Sicherheitspolitik (Zürich: Orell Füssli Verlag, 2020), 6.

262. Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr“ (9. Juni 2020), <https://perma.cc/67TW-RAB8>.

263. Ebd.

264. NDR, „Schleichender Machtverlust der Verteidigungsministerin?,“ <https://perma.cc/8WY4-G6VV>.

265. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages, „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2019 (61. Bericht),“ Drucksache 19/16500 (Deutscher Bundestag, 28. Januar 2020), <https://perma.cc/ZP3U-6QTF>.

266. Ebd.

267. Ebd., 43.

268. Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme“.

me der Bundeswehr,“ 4.

269. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages, „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten,“ 43.

270. Vgl. z.B. Angela Merkel, „Rede im Deutschen Bundestag“ (Berlin, 16. Mai 2018), <https://perma.cc/Z9UG-VYTP>, 2976; Deutscher Bundestag, „Kramp-Karrenbauer fordert deutliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben.“ <https://perma.cc/XKN8-X95B>.

271. Ansgar Graw, „Gabriel gab sich wenig Mühe, Bruchstellen zu verschleiern.“ *Die Welt*, 18. Mai 2017, <https://perma.cc/L2FK-2UUL>.

272. Douglas Barrie et al., „European Defence Policy in an Era of Renewed Great-power Competition“ (The International Institute for Strategic Studies, 17. February 2020), <https://perma.cc/G3H6-4PL5>.

273. Johannes Varwick, „Von Leistungsgrenzen und Trendwenden. Was soll und kann die Bundeswehr?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70, 16-17 (2020): 31.

274. Bundesministerium der Verteidigung, „NATO-Gipfel: Ein starkes Signal Deutschlands.“ <https://perma.cc/PC3P-NZGS>.

275. Karl-Heinz Kamp, „Mythen der Zwei-Prozent-Debatte: Zur Diskussion um die NATO-Verteidigungsausgaben,“ *BAKS-Arbeitspapiere* 9 (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019), <https://perma.cc/42XL-A8G4>, 5.

276. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“.

277. Kamp, „Mythen der Zwei-Prozent-Debatte: Zur Diskussion um die NATO-Verteidigungsausgaben,“ 4.

278. Vgl. Katrin Bennhold, „German Defense Spending Is Falling Even Shorter. The U.S. Isn't Happy.“ *The New York Times*, 19. März 2019, <https://perma.cc/ZHR5-WHQP>.

279. Henning Riecke, „Deutschlands Sparkurs gefährdet die NATO: Die Fähigkeitszusagen der Bundesregierung erfordern höhere Verteidigungsausgaben,“ *DGAP kompakt* 5 (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2019), <https://perma.cc/Z2GD-46FJ>, 2.

280. Im Original sagte Maas in seiner Rede: „I know that our budgetary process is sometimes difficult for outsiders to understand – and believe me: not just for them! However, we have made a firm commitment to invest more money in defence and we intend to keep our word. We in Europe know that we cannot take our security for granted. We have to shoulder responsibility in order to

continue safeguarding it – in our own interest!“ Heiko Maas, „Speech by Federal Foreign Minister Maas on the Occasion of the 70th Anniversary of the Founding of NATO“ (Washington, DC, 3. April 2019), <https://perma.cc/8MKG-CRYL>.

281. *Der Spiegel*, „Bundesregierung beschließt umfangreiches Rettungspaket.“ 23. April 2020, <https://perma.cc/YS4V-R7NB>.

282. Konrad-Adenauer-Stiftung, Hrsg., *Neue Weltordnung, neue Partner? Ein Partner-Atlas für die deutsche Außenpolitik* (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020), <https://perma.cc/D9BL-XVZH>.

283. Volker Rühle im Interview mit Christoph von Marschall und Mathias Müller von Blumencron, „Gutenberg hat die Bundeswehr zerstört.“ 10. Februar 2019, <https://perma.cc/4LPC-W5RB>.

284. Johannes Varwick und Jan Techau, „Deutschland braucht ein Bundeswehrstärkungsgesetz.“ *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 2019, <https://perma.cc/QX6X-JU23>. Siehe auch Lorenz Hemicker, „Online-Petition fordert Bundeswehrstärkungsgesetz.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. November 2020, <https://perma.cc/479M-6CWU>; Bohnen, Johannes, Jan-Friedrich Kallmorgen und Fabian Wendenburg, „Für ein Bundeswehrstärkungsgesetz.“ *openPetition*, <https://perma.cc/8MYB-K2DZ>.

285. Christoph Schwegmann, „Von Strategiebildung, Strategievergewisserung und Strategischer Kommunikation.“ In Jacobi; Hellmann, *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung* (s. Anm. 2), 24–5.

286. *Hintergrundgespräche*, August und September 2020.

287. Wolfgang Ischinger, „Mehr Eigenverantwortung für und in Europa.“ In *Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik*, hrsg. v. Wolfgang Ischinger und Dirk Messner (Berlin: Econ, 2017). Vgl. im Detail Tobias Bunde, „Neue Lage, neue Verantwortung: deutsche Außenpolitik nach dem Ende der Gewissheiten.“ In Ischinger; Messner, *Deutschlands neue Verantwortung* (s. Anm. 96).

288. Vgl. Gauck, „Verleihung des Ewald-von-Kleist-Preises durch die Münchner Sicherheitskonferenz.“ Der Vorschlag wurde in verschiedenen Teilen des politischen

- Spektrums positiv aufgegriffen. Vgl. z.B. Norbert Röttgen, „Es ist an der Zeit aufzuwachen.“ Handelsblatt, 23. Februar 2017, <https://perma.cc/F678-VJYE>; Jasper Barenberg, „Alle erwarten mehr von uns“ in der Sicherheitspolitik.“ 15. Februar 2020, <https://perma.cc/9F6K-6Q4Z>.
- 289.** Für einen internationalen Vergleich siehe Nicole Koenig und Jörg Haas, „The EU as a 3-D Power: Should Europe Spend More on Diplomacy, Development and Defence?“ (Jacques Delors Institut Berlin, 14. September 2017), <https://perma.cc/D3VF-VKGZ>.
- 290.** „Ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft - es geht wieder aufwärts“ Sonderausgabe Juli, <https://perma.cc/T26H-5HXZ>.
- 291.** Ebd.
- 292.** Pepijn Bergsen et al., „Europe After Coronavirus: The EU and a New Political Economy“ (Chatham House, June 2020), <https://perma.cc/2KTB-3U7X>.
- 293.** Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 156. Sitzung: Plenarprotokoll 19/156 (2020), <https://perma.cc/XF7Q-UD6N>.
- 294.** Amos Dossi, „Streitkräfte als strategische Krisenversicherung? Militärpolitische Implikationen der Corona-Krise in Europa“ (CSS ETH Zürich, 7. Mai 2020), <https://perma.cc/64H8-T2Q3>.
- 295.** Sophia Becker, Christian Mölling und Torben Schütz, „Deterrence and Defense in Times of COVID-19: Europe’s Political Choices,“ DGAP Policy Brief 9 (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, April 2020), <https://perma.cc/9BPE-YS9W>; Sophie-Charlotte Brune und Christian Mölling, „The Impact of the Financial Crisis on European Defence“ (Europäisches Parlament, 2011), <https://perma.cc/R8RH-3FQX>.
- 296.** Anders F. Rasmussen, „Building Security in an Age of Austerity: Keynote Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the 2011 Munich Security Conference“ (4. Februar 2011), <https://perma.cc/74G3-C9RK>.
- 297.** Claudia Major und Christian Mölling, „Saving European Defense From the Coronavirus Pandemic“ (Carnegie Europe, 30. April 2020), <https://perma.cc/ZE6B-8NYA>.
- 298.** Fiott, Daniel, Marcin Terlikowski und Torben Schütz, „It’s Time to Vaccinate Europe’s Defence Budgets.“ Euractiv, <https://perma.cc/GVK7-PC4F>.
- 299.** Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr“, 5
- 300.** Fiott, Terlikowski und Schütz, „It’s Time to Vaccinate Europe’s Defence Budgets“.
- 301.** Bernd Dörries, „Entwicklungshilfe: Was Afrika wirklich weiterbringt.“ Süddeutsche Zeitung, 21.06.2017, <https://perma.cc/XPF5-PZB9>.
- 302.** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Reformkonzept "BMZ 2030": Umdenken - Umsteuern.“ <https://perma.cc/5XKF-W7V9>.
- 303.** Christoph Hein und Manfred Schäfers, „Deutschland beendet Zusammenarbeit mit jedem dritten armen Land.“ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. April 2020, <https://perma.cc/JV2D-ZUMY>.
- 304.** BR24-Redaktion, „Müller: Krisengewinnler stärker besteuern.“ BR24, 27. Juni 2020, <https://perma.cc/R2JG-8LUV>.
- 305.** Stefanie Babst, „The Coronavirus Pandemic Hits NATO: Five Potential Implications,“ Commentary (European Leadership Network, 14. April 2020), <https://perma.cc/HEJ2-UPFC>.
- 306.** Frank-Walter Steinmeier, „Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz: Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 14. Februar 2020 in München“ (München, 14. Februar 2020), <https://perma.cc/6Y8L-B6PR>.
- 307.** Gerd Müller, Umdenken: Überlebensfragen der Menschheit (Hamburg: Murmann, 2020), 161.
- 308.** Ebd.
- 309.** Heiko Maas, interviewt von Hans Monath und Christoph von Marschall, 9. März 2019.
- 310.** Annegret Kramp-Karrenbauer, „Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München“ (7. November 2019), <https://perma.cc/G43W-DTZZ>.
- 311.** Vgl. Bennhold, „German Defense Spending Is Falling Even Shorter. The U.S. Isn’t Happy.“
- 312.** Joachim Gauck, „Verleihung des Ewald-von-Kleist-Preises durch die Münchner Sicherheitskonferenz“ ((verlesene Rede), 18. Februar 2017), <https://perma.cc/VR3S-X32L>. Gauck war am Tag der Rede erkrankt, so dass Staatssekretär David Gill in seinem Namen die Rede verlas.
- 313.** Jens Stoltenberg, „Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the Release of His An-

nual Report 2019“ (9. März 2020), <https://perma.cc/6HKZ-NENH>.

**314.** Matthias Naß, „Deutschland will nicht Großmacht sein.“ ZEIT Online, 18. Februar 2015, <https://perma.cc/95SD-YNJW>.

**315.** Christoph von Marschall, *Wir verstehen die Welt nicht mehr: Deutschlands Entfremdung von seinen Freunden* (Freiburg im Breisgau: Herder Verlag, 2018), 20–21.

**316.** Hintergrundgespräche, Juli und August 2020.

**317.** Hintergrundinformationen von forsa, August 2020.

**318.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019*, hrsg. v. Markus Steinbrecher, Timo Graf und Heiko Biehl, *Forschungsbericht 122* (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2019), 39.

**319.** Als eine Ausnahme vgl. Elisabeth Braw, „Wofür selbst Pazifisten sich Soldaten wünschen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Februar 2018, <https://perma.cc/746C-GU39>

**320.** Beachtlich ist, dass die Änderungsraten besonders groß unter den Befragten in Ostdeutschland sowie unter jenen mit geringerem Einkommen und niedrigeren Bildungsabschlüssen sind. Und damit unter Befragten, die sich überdurchschnittlich stark dafür aussprachen, sich „auf die Bewältigung der eigenen Probleme [zu] konzentrieren“. So ist die Differenz hinsichtlich der Zustimmung zu einer aktiven Rolle Deutschlands zwischen den Befragten hohen und niedrigen Einkommens von 20 Prozentpunkten 2012 auf 7 Prozentpunkte 2019 zurückgegangen. Zwischen Befragten mit Hochschul- oder Fachhochschulreife und jenen mit einem Haupt- schulabschluss oder keinem Abschluss von 15 Prozentpunkten auf 5 Prozentpunkte. Vgl. Meike Wanner und Thomas Bulmahn, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage 2012*, *Forschungsbericht 104* (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2013), 19–20; Markus Steinbrecher, Timo Graf und Heiko Biehl, Hrsg., *Sicherheits- und verteidigungs-*

*politisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019*, *Forschungsbericht 122* (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2019), 41–42.

**321.** Philipp Rotmann und Sarah Bressan, „Neue Erwartungen: Generation Z und der Einstellungswandel zur Außenpolitik“ (*Global Public Policy Institute*, Mai 2020), <https://perma.cc/F4KP-9ELL>, 2.

**322.** Ebd., 6. Fraglich ist jedoch, inwieweit dies eine neue Entwicklung beschreibt. So sprach sich bereits in der Umfrage der Körber-Stiftung 2014 eine Mehrheit der unter 30-Jährigen für ein stärkeres Engagement Deutschlands aus, damals noch ganz im Gegensatz zur Gesamtbevölkerung. Interessant wird sein, diesen Trend in der Zukunft genauer und anhand größerer Fallzahlen zu betrachten.

**323.** Die Zustimmung zu einer stärkeren Beteiligung Deutschlands an der internationalen Konfliktlösung ist unter Westdeutschen größer als unter Ostdeutschen (39 Prozent gegenüber 32 Prozent), ebenso unter Männern (45 Prozent gegenüber 31 Prozent unter Frauen) und Absolvent\*innen eines Abiturs und/oder Studiums (44 Prozent gegenüber 29 Prozent unter Befragten mit Hauptschulabschluss oder Mittlerer Reife).

**324.** Während sich 46 Prozent unter den FDP-Anhängern für eine stärkere Beteiligung Deutschlands aussprechen, sind es unter der CDU/CSU nur 32 Prozent. Für eine gleichbleibende Beteiligung sprechen sich 46 Prozent der FDP-Anhänger und 56 Prozent der CDU/CSU-Anhänger aus.

**325.** Heiko Biehl et al., Hrsg., *Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte: Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen in acht europäischen Ländern 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, *Forschungsbericht 96* (Strausberg, 2011); Fabian Endres, *Öffentliche Meinung und strategische Kulturen* (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2018). doi:10.1007/978-3-658-18931-0; Timothy B. Gravelle, Jason Reifler und Thomas J. Scotto, „The Structure of Foreign Policy Attitudes in Transatlantic Perspective: Comparing the United States, United Kingdom, France and Germany.“ *European Journal of Political Research* 56, Nr. 4 (2017), doi:10.1111/1475-6765.12197; Fagan, Moira und Jacob Poushter, „NATO Seen Favor-

ably across Member States: Many in Member Countries Express Reservations about Fulfilling Article 5's Collective Defense Obligations." Pew Research Center, <https://perma.cc/U45F-YZK6>.

**326.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 45.

**327.** Vgl. die hohen Schwankungswerte der Umfragen von infratest dimap: infratest dimap, „ARD-DeutschlandTrend April 2019: Repräsentative Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der tages-themen“ (April 2019), <https://perma.cc/X9BX-D2Y2>; infratest dimap, „ARD-DeutschlandTrend August 2019: Repräsentative Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der tages-themen“ (August 2019), <https://perma.cc/8PFY-AVCU>; infratest dimap, „ARD-DeutschlandTrend Dezember 2019: Repräsentative Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der tages-themen“ (Dezember 2019), <https://perma.cc/7ERN-FSQ6>.

**328.** Vgl. z.B. Désirée Linde, „Mehrheit der Deutschen hält höhere Verteidigungsausgaben für falsch.“ Handelsblatt, 4. April 2019, <https://perma.cc/67Y2-KBM9>. infratest dimap, „ARD-DeutschlandTrend Dezember 2019,“ 17.

**329.** Meike Wanner, „Einstellungen zum Personalumfang, zur Höhe der Verteidigungsausgaben sowie zur Ausrüstung und Bewaffnung der Bundeswehr.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage 2013, hrsg. v. Meike Wanner und Heiko Biehl, Forschungsbericht 110 (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2014), 22; Meike Wanner, „Einstellungen zur Höhe der Verteidigungsausgaben sowie zum Personalumfang der Bundeswehr.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2015, hrsg. v. Heiko Biehl et al., Forschungsbericht 112 (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, 2015), 73.

**330.** Markus Steinbrecher, „Einstellungen zur Höhe der Verteidigungsausgaben sowie zum Personalumfang der Bundeswehr.“ In Steinbrecher; Graf; Biehl, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bun-

desrepublik Deutschland (s. Anm. 6), 150.

**331.** Ebd., 152-153.

**332.** Ebd., 159-160.

**333.** Vertrauliche Interviews mit Mitgliedern des Deutschen Bundestags, Juli und August 2020.

**334.** Laut Christoph von Marschall sind auch die „außenpolitischen Köpfe“ der SPD überzeugt, dass der „Versuch, den Bundestagswahlkampf 2017 mit Polemik gegen die Zwei-Prozent-Verpflichtung in der NATO zu führen, sachlich ein schlimmer Fehler war und politisch erfolglos geblieben ist.“ Marschall, Wir verstehen die Welt nicht mehr, 20.

**335.** Markus Steinbrecher und Heiko Biehl, „Haltungen der Bürgerinnen und Bürger zur Bundeswehr.“ In Steinbrecher; Graf; Biehl, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland (s. Anm. 6), 83-4.

**336.** Steinbrecher, Graf und Biehl, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 5.

**337.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 44.

**338.** Während die Zustimmung zu Multilateralismus und Internationalismus zwar mit steigendem Einkommen der Befragten zunimmt, sind auch die Werte für die Gesamtbevölkerung hoch. Vgl. Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 51-3.

**339.** Ebd., 51.

**340.** Körber-Stiftung, „The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19“ (Körber-Stiftung, 2020), <https://perma.cc/L68A-MKAD>.

**341.** Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Polarisierung von Politik und Gesellschaft,“ ZA6732 Datenfile Version 1.0.0 (Februar 2019), doi:10.4232/1.13368.

**342.** Körber-Stiftung, „The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Times of COVID-19“.

**343.** Renate Köcher, „Deutschland ist anders: In Deutschland wird die Globalisierung positiv gesehen, und es besteht kein Bedürfnis nach einem radikalen Politikwechsel.“ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 299

(22. Dezember 2016), <https://perma.cc/HSW6-H9FM>.

**344.** Renate Köcher, „Die große Entfremdung: Lange sahen die Deutschen Amerika als ihren wichtigsten Verbündeten an. Das hat sich geändert - doch schuld ist nicht allein Donald Trump.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 113 (17. Mai 2018), <https://perma.cc/4SC7-544M>.

**345.** Bernhard Bartsch und Anika Laudien, „Survey: Europe’s View of China and the US-Chinese Conflict“ (Bertelsmann Stiftung, Januar 2020), <https://perma.cc/L6CG-KR7Z>, 9.

**346.** Der Spiegel, „Deutsche fordern mehr Distanz zu China.“ *Der Spiegel*, 20. Juli 2020, <https://perma.cc/6WPZ-GEXC>.

**347.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland*, 80. Zur Rolle der Regierungschefs für die öffentliche Meinung über das jeweilige Land siehe Meital Balmas, „Tell Me Who Is Your Leader, and I Will Tell You Who You Are: Foreign Leaders’ Perceived Personality and Public Attitudes toward Their Countries and Citizenry.“ *American Journal of Political Science* 62, Nr. 2 (2018), doi:10.1111/ajps.12354.

**348.** Köcher, „Die große Entfremdung“ Thomas Petersen, „Schleichende Zunahme des Antiamerikanismus: Präsident Obama ist in Deutschland populär, und die Deutschen verlassen sich auf die Vereinigten Staaten. Negativklischees prägen aber immer mehr die Wahrnehmung Amerikas.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Januar 2013, <https://perma.cc/94V8-UPDV>.

**349.** Köcher, „Die große Entfremdung“ Thomas Petersen, „Die Entfremdung: Das Amerika-Bild der Deutschen hat sich verdunkelt. Hinzu kommt nun das verheerende Image des künftigen Präsidenten Trump.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. November 2016, <https://perma.cc/WZF4-8NF>.

**350.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland*, 73.

**351.** Steinbrecher, Graf und Biehl, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland*, 6.

**352.** Während der Anteil unter CDU/CSU-, und FDP-An-

hängern, die das deutsche Verhalten als „zu zurückhaltend“ erachten, bei jeweils 66 Prozent liegt, ist er unter Anhängern der Grünen und AfD mit 68 Prozent am höchsten. Befragte mit Parteipräferenz für die SPD (59 Prozent) und Linke (54 Prozent) teilen diese Einschätzung etwas seltener.

**353.** Joshua Webb, „Deutsche Zögerlichkeit: Einer Umfrage zufolge sieht eine Mehrheit in Deutschland die Beziehungen zu den USA kritisch. Auch die Außenpolitik der Bundesregierung wird skeptisch gesehen.“ *ZEIT Online*, 26. November 2019, <https://perma.cc/6ZJS-ZLJN>.

**354.** Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland*, 70.

**355.** Renate Köcher, „Ein gefährliches Land: Bis vor kurzem hatte eine Mehrheit der Deutschen eine gute Meinung über Russland und Wladimir Putin. Das ändert sich gerade dramatisch.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 90 (16. April 2014), <https://perma.cc/654V-KZ35>.

**356.** Ebd.

**357.** Ebd.

**358.** Thomas Petersen, „Die Grenzen der Propaganda: Die Kommentarlage im Internet zum Ukraine-Konflikt spiegelt nicht die Meinung der Bevölkerung zu diesem Thema wider.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 65 (18. März 2015), <https://perma.cc/5FX3-9ZZL>.

**359.** Mit Blick auf die USA kommt dies auch in den Ergebnissen der Allensbach-Studie zum Ausdruck. So gaben im Dezember 2019 62 Prozent der Befragten an, sie fänden es wichtig, „dass die Europäische Union in der Weltpolitik ein echtes Gegengewicht zu den USA wird.“ Gleichzeitig rechnen nur 33 Prozent damit, dass dies der Union auch gelingt. Vgl. Thomas Petersen, „Halbherzige Verteidigungsbereitschaft: Eine Mehrheit der Deutschen vertraut nicht mehr unbedingt auf den Schutz durch Amerika.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 295 (19. Dezember 2019), <https://perma.cc/NVJ9-FW8S>.

**360.** Josef Janning, „The End of Angst: Germany Is Ready to Lead in Europe.“ *European Council on Foreign Relations*, <https://perma.cc/P274-K82P>.

**361.** Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Polarisierung von Politik und Gesellschaft“.

**362.** Vgl. Europäische Kommission, „Eurobarometer In-

teractive,“ November 2019, <https://perma.cc/KSZ7-3N4F>.

363. Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 59.

364. Ebd., 49.

365. Ebd., 80.

366. German Marshall Fund, Bertelsmann Stiftung und Institut Montaigne, „Transatlantic Trends 2020: Transatlantic Opinion on Global Challenges before and after COVID-19“ (German Marshall Fund; Bertelsmann Stiftung; Institut Montaigne, June 2020), <https://perma.cc/UM4T-NJXH>, 19. Besonders groß ist die Unterstützung des US-amerikanischen Engagements unter Anhängern der FDP (78 Prozent befürwortend) und CDU/CSU (73 Prozent). Auch sind die Anhänger von Grünen (60 Prozent), SPD (59 Prozent) sowie AfD (57 Prozent) mehrheitlich befürwortend eingestellt, während sich unter Anhängern der Linkspartei 42 Prozent für, 44 Prozent jedoch gegen den Fortbestand der amerikanischen Beteiligung an der europäischen Sicherheit und Verteidigung aussprechen.

367. Vgl. Timo Graf, „Einstellungen zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 47–9. So fasst Graf zusammen: „Die hohen Zustimmungswerte zu Deutschlands sicherheitspolitischem Engagement in allen drei Organisationen und die statistisch signifikanten Korrelationen zwischen diesen Einstellungen können als Ausdruck des prinzipiellen Zuspruchs in der deutschen Bevölkerung zum Multilateralismus als außen- und sicherheitspolitischem Leitprinzip gedeutet werden.“ Ebd., 49.

368. John S. Duffield, „Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism.“ *International Organization* 53, Nr. 4 (1999).

369. Petersen, „Halbherzige Verteidigungsbereitschaft“.

370. Katie Simmons, Bruce Stokes und Jacob Poushter, „NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid“ (Pew Research Center, 10. Juni 2015), <https://perma.cc/5PMP-Z55G>.

371. John Vandiver, „Poll: Willingness to Defend Allies from Attack Low in Some NATO States.“ *Stars and Stripes*, 10. Juni 2015, <https://perma.cc/Z3S9-LV9V>.

372. Tobias Bunde, „Das gefährliche Schweigen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar 2017.

373. Zit. n. Bundeskanzleramt, „Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, der litauischen Präsidentin Dalia Grybauskaitė, dem lettischen Ministerpräsidenten Māris Kučinskis und dem estnischen Ministerpräsidenten Jüri Ratas.“ <https://perma.cc/4377-SAUC>. Zur Notwendigkeit stärkerer Bündnisverteidigung vgl. auch Angela Merkel, „Statement von Bundeskanzlerin Merkel vor deutschen Soldatinnen und Soldaten der NATO Enhanced Forward Presence Battle Group Litauen“ (14. September 2018s), <https://perma.cc/M3VJ-XPWE>.

374. Timo Graf und Heiko Biehl, „Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr.“ In Steinbrecher; Graf; Biehl, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland (s. Anm. 6), 177–8.

375. Markus Steinbrecher, Heiko Biehl und Chariklia Rothbart, „Wachsamkeit als Preis von Sicherheit und Freiheit? Einstellungen der deutschen Bevölkerung zur Bündnisverteidigung.“ In *Freiheit oder Sicherheit?*, hrsg. v. Markus Steinbrecher et al., Schriftenreihe des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr 17 (Wiesbaden: Springer VS, 2018), 204.

376. Timo Graf und Heiko Biehl, „Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr.“ In Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 190.

377. Ebd., 185–7.

378. Markus Steinbrecher, „Cold War Revisited? Germany and the Renaissance of Alliance Defense“ (Midwest Political Science Association Conference, Chicago, April 2018).

379. Sebastian Nieke, „Public Opinion on Germany’s Security Policy: Military Restraint, Critical Events, and the Case for Political Argument.“ In *The German White Paper 2016 and the Challenge of Crafting Security Strategies*, hrsg. v. Gunther Hellmann und Daniel Jacobi, 93.

380. *infratest dimap*, „ARD-DeutschlandTrend Juli 2020: Repräsentative Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der tagesthemen“ (Juni 2020), <https://perma.cc/PUW9-DQPD>, 16–17.

381. Für eine tabellarische Übersicht zu den Umfrageergebnissen vgl. Kai Oppermann, „National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New ‘Normalcy’

in German Foreign Policy: The Eurozone Crisis, Libya and Beyond.“ *German Politics* 21, Nr. 4 (2012): 512, doi:10.1080/09644008.2012.748268.

382. Robin Alexander und Jacques Schuster, „Niemand ist vor dem Beifall von der falschen Seite sicher“: Wolfgang Schäuble.“ *Die Welt*, 24. Mai 2020, <https://perma.cc/K3QK-UYHM>.

383. Angela Merkel, „Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 vor dem Europäischen Parlament am 8. Juli 2020 in Brüssel“ (08.07.2020), <https://perma.cc/WQA8-B2AD>.

384. Zit. n. Daniel Brössler und Stefan Kornelius, „Merkels Masterplan: Deutsche EU-Ratspräsidentschaft.“ *Süddeutsche Zeitung*, 27.06.2020, <https://perma.cc/2ATT-MVM2>.

385. Forschungsgruppe Wahlen, „Politbarometer August 2014“ (22. August 2014), <https://perma.cc/FL7Z-4EQV>.

386. Forschungsgruppe Wahlen, „Politbarometer September I 2014“ (5. September 2014), <https://perma.cc/U2YT-8E7Z>.

387. Vgl. dazu Sebastian Nieke und Jan Fuhrmann, „Krisenprävention und Rüstungslieferungen: Von der Notwendigkeit, genau hinzuschauen.“ *PeaceLab*, <https://perma.cc/8YE4-2T5V>.

388. Thomas Bagger, „Strategiebildungsprozesse: Chancen und Grenzen.“ In *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung: Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, hrsg. v. Daniel Jacobi und Gunther Hellmann, Edition ZfAS (Wiesbaden: Springer VS, 2019), 113.

389. Zur Öffentlichkeit als „strategischem Problem“ der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik siehe Klaus Naumann, „'Einbinden' und 'Mitnehmen' reicht nicht aus: Öffentlichkeit als strategisches Problem der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.“ In Jacobi; Hellmann, *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung* (s. Anm. 77).

390. Bernd Kastner, „Die Bundesregierung hat beim Migrationspakt versagt.“ *Süddeutsche Zeitung*, 10. Dezember 2018, <https://perma.cc/9GXF-VALB>.

391. Nora Müller, „Den Schuss nicht gehört.“ *ZEIT Online*, 22. Januar 2019, <https://perma.cc/RB92-9GRU>.

392. Vgl. dazu v.a. Anna Geis, „Warten auf die große sicherheitspolitische Debatte in Deutschland? Jenseits von Defizitdiagnosen, Vermeidungsdiskursen, Erzie-

hungskampagnen.“ In Jacobi; Hellmann, *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung* (s. Anm. 77).

393. Daniel Jacobi und Gunther Hellmann, „Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit: Herausforderungen sicherheitspolitischer Strategiebildung im 21. Jahrhundert“ (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2018), <https://perma.cc/YZE5-2MTY>, 3.

394. Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“.

395. Hintergrundgespräch, August 2020.

396. Rolf Mützenich, „Militärmacht und Friedensstifter.“ *WeltTrends* 16, Nr. 58 (2008): 106–7.

397. Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“.

398. Ebd.

399. Andreas Schockenhoff und Roderich Kiesewetter, „Impulse für Europas Sicherheitspolitik: Die Zeit zum Handeln ist gekommen.“ *Internationale Politik* 67, Nr. 5 (2012): 94. Siehe auch Roderich Kiesewetter, Andreas Nick und Michael Vietz, „Erklären, was wir außenpolitisch wollen: Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur.“ *Internationale Politik*, Nr. 4 (2017).

400. Kiesewetter, Nick und Vietz, „Erklären, was wir außenpolitisch wollen“, 33.

401. Die unabhängige Norwegian Commission on Afghanistan wurde 2014 eingesetzt und legte 2016 eine ausführliche Auswertung des norwegischen zivilen und militärischen Engagements in Afghanistan zwischen 2001 und 2014 vor. Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence, „A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001-2014“, *Official Norwegian Reports NOU* 2016: 8 (2016), <https://perma.cc/T6N2-34GF>.

402. James D. Bindenagel und Philip A. Ackermann, „Deutschland strategiefähiger machen. Ein Sachverständigenrat für strategische Vorausschau ist nötig.“ *SIRIUS - Zeitschrift für Strategische Analysen* 2, Nr. 3 (2018), doi:10.1515/sirius-2018-3004.

403. Christian Thiels, „Das Land ohne Eigenschaften? Das Weißbuch 2016 und Deutschlands schwieriges Verhältnis zur eigenen sicherheitspolitischen Strategie.“ In Jacobi; Hellmann, *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung* (s. Anm. 77), 180.

404. Dazu detailliert Christian Tuschhoff, „Distanzverbreiterung vs. Gemeinschaftsbildung: Die Rolle von Me-

dien und Denkfabriken bei der Verarbeitung der Rede von Bundespräsident Gauck.“ Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 8, S1 (2015), doi:10.1007/s12399-014-0449-1.

405. Zur Entwicklung der deutschen Think-Tank-Landschaft erscheint in Kürze ein Bericht von Christoph Bertam und Christiane Hoffmann, der von der Robert-Bosch-Stiftung und der Mercator-Stiftung in Auftrag gegeben wurde. Die Große Koalition hat im Koalitionsvertrag vereinbart, in den „Ausbau des außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Sachverständs“ zu investieren und bestehende Einrichtungen zu stärken – u. a. auch die Münchner Sicherheitskonferenz. Vgl. CDU, CSU und SPD, „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“ (2018), <https://perma.cc/3PNK-DFAQ>, 146.

406. Thomas de Maizière im Interview mit Thorsten Jungholt, Torsten Krauel und Simone Meyer, „Der Abzug ist nicht aus dem Ärmel zu schütteln.“ 02.02.2012, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article13848243/Der-Abzug-ist-nicht-aus-dem-Aermel-zu-schuetteln.html>.

407. Ein (mittlerweile etwas überholter) Überblick über die universitäre Ausbildung im Bereich „Internationale Beziehungen“ findet sich bei Andreas Günther, Arne Niemann und Stephan Petzold, „Universitäre Ausbildung und Außenpolitikberatung und in Deutschland.“ In Internationale Beziehungen: Aktuelle Forschungsfelder, Wissensorganisation und Berufsorientierung, hrsg. v. Stephan Robel und Alexander Brand (Dresden: TUDpress, 2008). Siehe auch die Evaluation des Wissenschaftsrats für den Bereich Friedens- und Konfliktforschung, die sich jedoch nur am Rande mit außen- und sicherheitspolitischen Angeboten befasste.

408. Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“.

409. Im Vergleich zur Friedens- und Konfliktforschung ist die sicherheitspolitische Forschung im engeren Sinne in Deutschland immer noch schwach ausgeprägt. Erfreulicherweise hat die strenge Abgrenzung zwischen den beiden Feldern nachgelassen. Vgl. Wissenschaftsrat, „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Friedens- und Konfliktforschung“ Drs. 7827-19 (Juli 2019), <https://perma.cc/J8HE-UMEY>, 13–14.

In den Empfehlungen des Wissenschaftsrats heißt es auch treffend: „Auch angesichts der Renaissance geo- und sicherheitspolitischer Denkmuster ist es zu begrüßen, dass eine Öffnung der Friedens- und Konfliktforschung gegenüber der sicherheitspolitischen Forschung stattgefunden hat; vielfach sind diese beiden Perspektiven bereits eng miteinander verbunden. Die sicherheitspolitische Forschung, die im angelsächsischen Raum zumeist als Security Studies firmiert, ist allerdings in Deutschland im internationalen Vergleich nur schwach vertreten. Umso wichtiger ist es, dass die Friedens- und Konfliktforschung aus ihrem spezifischen Blickwinkel heraus die sicherheitspolitischen Debatten kritisch begleitet und im Austausch mit Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Deutschland und Europa, aber auch in internationalen Organisationen politische Handlungsräume kenntlich macht. Auf diese Weise lässt sich auch die Anschlussfähigkeit an bestimmte internationale wissenschaftliche Diskurse verbessern und die Vernetzung mit Einrichtungen im Ausland weiter befördern.“

410. Joachim Gauck, „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“ (München, 31. Januar 2014), <https://perma.cc/9VCX-8CJG>.

411. Annegret Kramp-Karrenbauer, „Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München“ (7. November 2019), <https://perma.cc/G43W-DTZZ>.

412. Hans-Peter Bartels, „Was haben die Römer je für uns getan?“ In Jacobi; Hellmann, Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung (s. Anm. 77), 157-159.

413. Omid Nouripour, „Deutsche Außenpolitik: Dahin, wo es weht“, Frankfurter Rundschau, 19. Januar 2019, <https://perma.cc/RL5T-DP4Q>.

414. Ein bekanntes Beispiel sind die Auseinandersetzungen über den NATO-Erweiterungsprozess in der schwarz-gelben Bundesregierung der 1990er Jahre. Diese begannen schon damit, dass Verteidigungsminister Volker Rühle in einer Rede vor dem International Institute for Strategic Studies in London eine Erweiterung der NATO in Aussicht stellte, ohne diesen Vorstoß – wie er später selbst schrieb – mit Bundeskanzler Helmut Kohl oder Außenminister Klaus Kinkel abgestimmt zu haben. Vgl. Volker Rühle, „Opening NATO's Door.“ In Open

- Door: NATO and Euro-Atlantic Security after the Cold War, hrsg. v. Daniel S. Hamilton und Kristina Spohr (Washington, DC: Foreign Policy Institute and Henry A. Kissinger Centre for Global Affairs, 2019), 218. Der Streit setzte sich fort, als Außenminister und Verteidigungsminister öffentlich über die Reihenfolge der Erweiterung von EU und NATO stritten. Vgl. Marne Suttin, Catherine Cousar und Robert Hutchings, „Germany.“ In *Modern Diplomacy in Practice*, hrsg. v. Robert Hutchings und Jeremi Suri (Cham: Springer International Publishing, 2020), 71, m.w.N.
415. Übrigens gibt es von Mitgliedern des Bundestags auch kritische Reflexion über die „Versäulung“ auf der Seite des Parlaments, nämlich in Bezug auf die Arbeit der außen- und sicherheitspolitischen Ausschüsse des Bundestags. Siehe z.B. Roderich Kiesewetter, Andreas Nick und Michael Vietz, „Erklären, was wir außenpolitisch wollen: Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur.“ *Internationale Politik*, Nr. 4 (2017): 31.
416. Art. 65 Satz 1 GG.
417. Gunther Hellmann, „Wer macht deutsche Außenpolitik?“ In *Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung*, hrsg. v. Gunther Hellmann (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), 47, m.w.N.
418. Harald Müller, „Diplomatie als Instrument deutscher Außenpolitik.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66, 28-29 (2016): 27.
419. Vgl. z.B. zu den Auseinandersetzungen in der schwarz-gelben Koalition Andreas Rinke, „Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik.“ *Handelsblatt*, 22. Februar 2010, <https://perma.cc/7HQ6-AHWC>.
420. Nicolai von Ondarza, „Europas stille Revolution.“ *Euractiv*, 2. November 2017, <https://perma.cc/3RE9-FQ7L>.
421. Karlheinz Nclauß, *Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage (Wiesbaden: Springer VS, 2015).
422. Art. 65 Satz 2 GG.
423. Gesetz über den Auswärtigen Dienst, §1(2).
424. Art. 65 Satz 3 GG.
425. Christoph Weller, „Bundesministerien.“ In *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, hrsg. v. Siegmarschmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007), 211.
426. Ebd.
427. Walter Eberlei und Christoph Weller, „Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance: Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien,“ *INEF-Report* 51 (2001), <https://perma.cc/Q4MC-KA8J>.
428. Christoph Weller, „Bundesministerien“ In *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, 210.
429. „Das Auswärtige Amt unterstützt das Bundesumweltministerium in den internationalen Klimahandlungen und ist auch Teil des Verhandlungsteams.“ *Auswärtiges Amt*, „Der Klimawandel - eine außenpolitische Herausforderung.“ <https://perma.cc/FEZ5-F6AR>.
430. Thomas Bagger, „Netzwerkpolitik: In einer veränderten Welt wachsen dem Auswärtigen Dienst neue Rollen zu.“ *Internationale Politik*, Nr. 1 (2013): 48.
431. Jörg Faust und Dirk Messner, „Probleme globaler Entwicklung und die ministerielle Organisation der Entwicklungspolitik.“ *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 5, Nr. 2 (2012): 174, doi:10.1007/s12399-012-0250-y.
432. Sven Herpig und Rebecca Beigel, „Akteure und Zuständigkeiten in der deutschen Cybersicherheitspolitik,“ 4. Aufl. (Stiftung Neue Verantwortung, März 2020), <https://perma.cc/V29D-CD8Z>.
433. Vgl. als Überblick Mari Kert-Saint Aubyn, „EU Policy on Fighting Hybrid Threats“ (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence), <https://perma.cc/QDE4-F6LB>.
434. Kai Zähle, „Der Bundessicherheitsrat.“ *Der Staat* 44, Nr. 3 (2005): 472.
435. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Der Bundessicherheitsrat,“ *Aktueller Begriff* 22 (9. Mai 2008), <https://perma.cc/98FW-8GBU>.
436. SPD und Bündnis90/Die Grünen, „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN“ (20 Oktober 1998), <https://perma.cc/5USG-SVWW>, 46.
437. Bundeskanzler Schröder „bevorzugte dieses informelle Gremium, da es schnell und flexibel auf neuere Entwicklungen, z.B. im Zusammenhang mit dem Irakkrieg, reagieren konnte; außerdem war die Geheimhaltung besser gewährleistet. ‚Opfer‘ dieses ‚Sicherheits-

kabinetts' war der Bundessicherheitsrat, dessen Kompetenzen weitgehend auf Anträge auf Rüstungsexporte reduziert wurden.“ Udo Kempf, „Schröder, Gerhard.“ In Kanzler und Minister 1998-2005: Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen, hrsg. v. Udo Kempf und Hans-Georg Merz (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008), 325.

438. Bundesministerium der Verteidigung, Hrsg., Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (Berlin, 2006).

439. Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2016), <https://perma.cc/8Z27-8437>.

440. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache (Berlin, 2019), 19/13251, <https://perma.cc/PM33-XT3E>.

441. Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten: Ressortübergreifende Leitlinien“ (August 2012), <https://perma.cc/LRP9-EH8L>.

442. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache (Berlin, 2019), 19/13251, <https://perma.cc/PM33-XT3E>, 10.

443. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache (Berlin, 2019), 19/13251, <https://perma.cc/PM33-XT3E>, 9.

444. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache (Berlin, 2019), 19/13251, <https://perma.cc/PM33-XT3E>, 10.

445. Beteiligt sind BKamt, BMI, AA, BMVG und BMZ. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache (Berlin, 2019), 19/13251, <https://perma.cc/PM33-XT3E>.

446. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8058 –: Vernetztes Handeln in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärken (2019), <https://perma.cc/5YU5-4STR>.

447. Dietmar Neuerer, „Neues Krisen-Lagezentrum soll Analysen für das Kanzleramt erstellen.“ Handelsblatt, 3. Juni 2020, <https://perma.cc/8F6R-KQFX>.

448. Hintergrundgespräch, August 2020.

449. Gerhard Conrad, „Warum wir einen Nationalen Sicherheitsrat brauchen.“ Die Welt, 26. November 2019, <https://perma.cc/CVT9-ZVY8>.

450. Auswärtiges Amt, „Bericht des Auswärtigen Amts zur Klima-Außenpolitik“ (Dezember 2019), <https://perma.cc/WKM2-C22T>.

451. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas im VN-Sicherheitsrat zu Klima und Sicherheit (als Videokonferenz)“ (24. Juli 2020), <https://perma.cc/G49E-3L9N>.

452. Bündnis90/Die Grünen, „Veränderung schafft Halt: Grundsatzprogrammmentwurf“ (28. August 2020), <https://perma.cc/4A7X-8N2X>, 53.

453. Bundesregierung, „Regierungshandeln in Zeiten von Covid19.“ Pressemitteilung, 09.04.2020, <https://perma.cc/V4J9-RGHT>; Gerhard Conrad, „Erhöhte Resilienz und Handlungsfähigkeit durch permanente ressortübergreifende Entscheidungsstrukturen?“ GSZ - Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 3, Nr. 3 (2020).

454. Christian Thiels, „Ein Nationaler Sicherheitsberater - nur Zeremonienmeister oder Schlüsselfigur für eine ganzheitliche Sicherheitspolitik?“ (PeaceLab-Blog, 29. September 2016), <https://perma.cc/9JB3-PCLF>.

455. Smith, „Denk' ich an Deutschland“.

456. Julianne Smith, „A Question of Statecraft“ (Berlin Policy Journal, 3. Januar 2019), <https://perma.cc/D3GX-KBKK>.

457. Hintergrundgespräche, Juni 2020.

458. UK Government, „Joint Intelligence Organisation“.

459. Hintergrundgespräche, Juni 2020; Julianne Smith, „Eine Frage der Staatskunst: Deutschland sollte erneut über einen Nationalen Sicherheitsrat nachdenken.“ Internationale Politik, Nr. 1 (2019).

460. Joint Committee on the National Security Strategy,

„Revisiting the UK’s National Security Strategy: The National Security Capability Review and the Modernising Defence Programme: Fourth Report of Session 2017–19“ (House of Commons; House of Lords, 21. Juli 2019), <https://perma.cc/JPY6-MDUR>, 26.

461. Smith, „Eine Frage der Staatskunst“.

462. Es wäre für den deutschen Kontext, wie Cord Meier-Klodt bereits 2002 festhielt, auch die „zu große Lösung“. Vgl. Cord Meier-Klodt, „Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand,“ SWP-Studie 34 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002), <https://perma.cc/3ZDJ-9ATU>, 12. Smith warnt ebenfalls vor der Schaffung eines Sicherheitsrats, der dem US-amerikanischen Modell folgt, und verweist stattdessen auf die in Großbritannien und Japan gefundenen Lösungen. Vgl. Smith, „Eine Frage der Staatskunst“.

463. Vgl. zur Debatte über den Bundessicherheitsrat u.a. Robert A.P. Glawe, *Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit* (Baden-Baden: Nomos, 2011); Zähle, „Der Bundessicherheitsrat“ Johannes Varwick und Michael Staack, „Kommt Zeit, kommt Rat?“ *Internationale Politik*, Nr. 6 (2008).

464. Vgl. SPD und Bündnis90/Die Grünen, „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“; Bundesregierung, „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“.

465. Vgl. Andreas Schockenhoff, „Die Debatte ist eröffnet: ...und Streit erwünscht: Warum Deutschland eine Sicherheitsstrategie braucht.“ *Internationale Politik*, Nr. 5 (2008): 93; Franziska Brantner, „Langfristiger, politischer und kohärenter: Wir brauchen einen Nationalen Friedensrat“ (PeaceLab-Blog, 21. Juli 2016), <https://perma.cc/S69U-B2N3>.

466. Vgl. Thiels, „Ein Nationaler Sicherheitsberater - nur Zeremonienmeister oder Schlüsselfigur für eine ganzheitliche Sicherheitspolitik?“.

467. Kiesewetter, Nick und Vietz, „Erklären, was wir außenpolitisch wollen,“ 30.

468. Hintergrundgespräche, Juli und August 2020.

469. Carsten Luther, „Strategische Kultur, das wär mal was.“ *ZEIT Online*, 7. November 2019, <https://perma.cc/YK5E-V9RK>.

470. Für Harald Müller ist die Präferenz für Masterpläne

oder Gesamtkonzepte eine typisch deutsche Methode in der Diplomatie. Vgl. Müller, „Diplomatie als Instrument deutscher Außenpolitik,“ 29.

471. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Lehren aus dem Ausland und Argumente für die Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland“ (13. März 2015), <https://perma.cc/5CYZ-SJLK>.

472. Bundesregierung, „Leitlinien zum Indo-Pazifik: Deutschland - Europa - Asien“ (August 2020), <https://perma.cc/X442-DQ5K>.

473. Tobias Bunde und Sophie Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht: Deutschlands europäischer Imperativ,“ *Munich Security Brief* (Münchner Sicherheitskonferenz, Juli 2020), doi:10.47342/BABX9983.

474. Julianne Smith, „Denk' ich an Deutschland.“ *Süddeutsche Zeitung*, 13.02.2019, <https://perma.cc/CYP2-KF28>.

475. Gerd Müller, *Umdenken: Überlebensfragen der Menschheit* (Hamburg: Murmann, 2020), 179.

476. Annegret Kramp-Karrenbauer, „Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München“ (7. November 2019), <https://perma.cc/G43W-DTZZ>.

477. Wolfgang Ischinger im Interview mit *Der Spiegel*, „'Entscheidungen aus einem Guss.'“ 1. März 2010, <https://perma.cc/73RG-7B8W>.

478. Siehe z.B. Leopold Stefan, „Deutschland: Vom kranken Mann zum Kraftprotz Europas.“ *Der Standard*, 31. Juli 2017, <https://perma.cc/FG9T-UEQZ>.

479. Vgl. dazu insbesondere Christoph von Marschall, *Wir verstehen die Welt nicht mehr: Deutschlands Entfremdung von seinen Freunden* (Freiburg im Breisgau: Herder Verlag, 2018).

480. Siehe z.B. Sunny Hundal, „Angela Merkel Is Now the Leader of the Free World, Not Donald Trump.“ *The Independent*, 1. Februar 2017, <https://perma.cc/33Z2-9UV7>; *Der Spiegel*, „Merkel will nicht 'Anführerin der freien Welt' sein.“ 8. Juni 2017, <https://perma.cc/SJ6F-LLG9>.

481. Bisweilen heißt es, die Welt zähle auf Deutschland, die „Western power left standing.“ Scott Malcolmson, „Germany Has Become the World’s Indispensable Nation, But How Long Can It Hold the Line Alone?“ *Quartz*, 5. Mai 2017, <https://perma.cc/SSLA-WE2X>.

482. John Kampfner, *Why the Germans Do It Better: Lessons from a Grown-Up Country* (London: Atlantic Books,

2020).

483. Gallup, „Rating World Leaders: The U.S. vs. Germany, China and Russia“ (2020), <https://perma.cc/J7RX-QK6U>, 2.

484. So Clemens Wergin, „Deutschland hängt die Supermächte ab.“ *Die Welt*, 27. Juli 2020, <https://perma.cc/F5H2-YCUP>; „Anders gesagt: In einer Welt unangenehmer Fleischfresser gewinnt der harmlose Machtvegetarier Deutschland einen Vertrauensbonus, weil er am wenigsten anstößig ist und nicht zu irrationalen Ausbrüchen neigt.“

485. Simon Bulmer und William E. Paterson, „Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints.“ *Journal of European Public Policy* 20, Nr. 10 (2013), doi:10.1080/13501763.2013.822824; Beverly Crawford, *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe*, *New Perspectives in German Studies* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007).

486. Paul Lever, *Berlin Rules: Europe and the German Way* (London: I. B. Tauris, 2018), 2.

487. Hans Kundnani, *The Paradox of German Power* (New York: Oxford University Press, 2015).

488. Eric Gujer, *Schluss mit der Heuchelei: Deutschland ist eine Großmacht*, *Standpunkte* (Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 2007).

489. Vgl. die vielen Beispiele in Marschall, *Wir verstehen die Welt nicht mehr*.

490. Zum einen wurde in den ersten Vorstößen, die einen Ausstieg aus der konkreten nuklearen Teilhabe forderten, nicht erwähnt, dass dies allenfalls in Abstimmung mit den Partnern geschehen solle. Zum anderen wurde der Eindruck erweckt, dass Deutschland aus der nuklearen Teilhabe aussteigen könne, ohne dass dies Auswirkungen auf das gesamte Bündnis haben würde – so als sei der deutsche Fall mit dem Griechenlands oder Kanadas vergleichbar, die vor vielen Jahren entschieden, die Stationierung US-amerikanischer Nuklearwaffen auf ihrem Territorium zu beenden. Das verkennt die Entstehungsgeschichte der nuklearen Teilhabe und die Bedeutung Deutschlands in der NATO. Vgl. dazu Timothy A. Saule, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order* (Ithaca: Cornell University Press, 2019), 100–118. Zu den Reaktionen in anderen Mitgliedsstaaten der NATO vgl. Sophia Becker und Chris-

tian Mölling, „(Nuclear) Sharing Is Caring: European Views on NATO Nuclear Deterrence and the German Nuclear Sharing Debate,“ *DGAP Report 10* (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Juni 2020), <https://perma.cc/24QB-VFBN>.

491. Diese Absätze basieren in Teilen auf Tobias Bunde und Sophie Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht: Deutschlands europäischer Imperativ,“ *Munich Security Brief* (Münchner Sicherheitskonferenz, Juli 2020), doi:10.47342/BABX9983.

492. Vgl. ausführlich Andreas Rödder, *Wer hat Angst vor Deutschland? Geschichte eines europäischen Problems* (Frankfurt am Main: S. Fischer, 2018).

493. Herfried Münkler, *Macht in der Mitte: Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa* (Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 2015). Laut Münkler obliegt es der Macht in der Mitte, „Europa zusammenzuhalten, den immer wieder neu auftretenden Zentrifugalkräften entgegenzuwirken, Interessendivergenzen abzubauen und Ausgleichsprozesse zu moderieren.“ Ebd., 8.

494. Bunde und Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht,“ 7.

495. Wolfgang Ischinger, *Welt in Gefahr: Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten* (Berlin: Econ, 2018), 233.

496. Siehe z.B. *The Economist*, „Germany Is Not the New Leader of the Free World.“ 8. Juli 2017, <https://perma.cc/KA53-2UG8>.

497. Bunde und Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht“. Leon Mangasarian und Jan Techau sprechen vom Konzept des „dienenden Führens“ (servant leadership). Vgl. Leon Mangasarian und Jan Techau, *Führungsmacht Deutschland: Strategie ohne Angst und Anmaßung* (München: dtv, 2017).

498. Heiko Maas, „Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 18. Konferenz der Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen“ (Berlin, 25. Mai 2020), <https://perma.cc/R83A-6N5Z>.

499. Vgl. dazu Tobias Bunde, „Make Strategy Grand Again: Gedanken zum Konzept der Grand Strategy in der deutschen Sicherheitspolitik.“ In *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung: Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, hrsg. v. Daniel Jacobi und Gunther Hellmann, *Edition ZfAS* (Wiesbaden: Springer VS, 2019).

500. Rödder, *Wer hat Angst vor Deutschland?*, 255.

501. Siehe auch das gemeinsam mit dem Istituto Affari Internazionali entwickelte Papier der MSC zur globalen EU-Antwort auf die Corona-Pandemie. Vgl. Tobias Bunde et al., „European Vision and Ambition Needed: Italy and Germany Must Promote a Global EU Response to COVID-19,“ IAI Commentaries 20|27 (Istituto Affari Internazionali, April 2020), <https://perma.cc/G6EN-BX7L>.
502. Emmanuel Macron, „Rede von Staatspräsident Emmanuel Macron anlässlich der Gedenkstunde zum Volkstrauertag“ (Berlin, 18. November 2018), <https://perma.cc/TE8L-W8T9>.
503. Dazu im Detail Bunde und Eisentraut, „Die Möglich-Macher-Macht,“ 14.
504. Steinmeier, „Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz“.
505. Wolfgang Schäuble, „'Globale Verantwortung als nationale Herausforderung' Rede beim Festakt zur Verabschiedung von Volker Perthes als Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik“ (Berlin, 9. September 2020), <https://perma.cc/UB2W-F9SK>.
506. Radosław Sikorski, „I Fear Germany’s Power Less Than Her Inactivity.“ Financial Times, 28. November 2011, <https://perma.cc/NG67-45V9>.
507. Josep Borrell, „Opening Speech by Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, on the Occasion of the 18th Conference of the Heads of German Missions“ (Berlin, 25. Mai 2020), <https://perma.cc/P9NW-RBLK>.
508. Wolfgang Ischinger, „Rede des MSC-Vorsitzenden Wolfgang Ischinger zum Tag der Deutschen Einheit 2016“ (Berlin, 2. Oktober 2016), <https://perma.cc/GY7U-RP9K>.
509. Timothy G. Ash, „Can Germany Now Hold the European Team Together?“ The Guardian, 30. Juli 2020, <https://perma.cc/K9QA-PA6W>. Zur Mittelfeldspieler-Metapher siehe bereits Gunther Hellmann, „Im offensiven Mittelfeld – Deutschlands neue Spielmacher-Rolle in der europäischen Politik.“ In „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, hrsg. v. Gunther Hellmann, Daniel Jacobi und Ursula Stark Urrestarazu (Wiesbaden: Springer VS, 2015).

# Abbildungsverzeichnis

Aufgrund von Rundungen können sich in visualisierten Daten Abweichungen von einem Gesamtergebnis von 100 Prozent ergeben. Länderabkürzungen orientieren sich an der ISO-3166-1-Kodierliste.

## 2.1 Meinungen der Bundesbürger zur Sicherheitslage Deutschlands, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz. Im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz führte forsia Politik- und Sozialforschung GmbH eine repräsentative Befragung unter der breiten Bevölkerung in Deutschland durch. Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 1.002 nach einem systematischen Zufallsverfahren ausgewählte, wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland befragt. Die Erhebung wurde vom 3. bis 26. August 2020 mithilfe computergestützter Telefoninterviews durchgeführt.

## 2.2 Meinungen der Bundesbürger zu Krisen und Konflikten auf der Welt, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsia durchgeführten Meinungsumfrage. Daten für das Jahr 2019 auf Basis von Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Krisen und Konflikte,“ ZA6733 Datenfile Version 1.0.0, April 2019, doi:10.4232/1.13400.

## 2.3 Länder mit Verbesserungen/Verschlechterungen ihrer Gesamtbewertung, Freedom in the World Score, 2005-2019

Daten und Darstellung auf Basis von Freedom House, „A Leaderless Struggle for Democracy: Freedom in the World 2020,“ <https://perma.cc/B7AC-LCS9>.

## 2.4 Kaufkraftbereinigtes BIP, weltweiter Anteil, 1994-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis des Internationalen Währungsfonds, „World Economic Outlook Database,“ April 2020, <https://perma.cc/6TW7-VF2U>. Diese Darstellung wurde von einem ähnlichen Diagramm in der Financial Times inspiriert. Siehe Martin Wolf, „The World Falls Apart as the US Withdraws,“ Financial Times, 7. Juli 2020, <https://perma.cc/3DNT-G6UU>.

## 2.5 Bewaffnete Konflikte nach Typ, 1946-2018, Anzahl der Konflikte

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset, Version 19.1. Therese Pettersson, Stina Högladh und Magnus Öberg, „Organized Violence, 1989-2018 and Peace Agreements,“ Journal of Peace Research 56, Nr. 4 (2019), doi:10.1177/0022343319856046. Die Definitionen für die Konflikttypen sind in dem den Datenset zugehörigen Handbuch (<https://perma.cc/USF5-LMSW>) auf den Seiten 5-6 nachzulesen.

### 3.1 Vergleich Außenhandelsquote ausgewählter Länder, 1990-2018, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Weltbank, „Trade (% of GDP),“ World Development Indicators, 2020, NE.TRD.GNFS.ZS, <https://perma.cc/23N2-4G5E>.

### 3.2 Entwicklung des realen BIP pro Kopf mit und ohne voranschreitende Globalisierung, 1990-2016, Tsd. Euro

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Johann Weiß, Andreas Sachs und Heidrun Weinelt, „Globalisierungsreport 2018. Wer Profitiert am Stärksten von der Globalisierung?“ 1. Auflage (Bertelsmann Stiftung, 2018), <https://perma.cc/PL5B-572K>.

### 3.3 Wohlstandsgewinne ausgewählter Länder durch ihre WTO-Mitgliedschaft, US-Dollar, Basisjahr 2016

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Gabriel Felbermayr et al., „The World Trade Organization at 25: Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System“ (Bertelsmann Stiftung, November 2019), <https://perma.cc/YHR2-U4LK>.

### 3.4 Wertschöpfung ausgewählter Länder und Regionen im Vergleich, 2015, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Lisandra Flach, Rahel Aichele und Martin Braml, „Status Quo und Zukunft Globaler Lieferketten,“ ifo Schnelldienst (ifo Institut, 13. Mai 2020, <https://perma.cc/BR3X-5A4Q>).

### 3.5 Effekte einer Rückabwicklung der EU, Basisjahr 2018

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Gabriel Felbermayr et al., „Die (Handels-)Kosten einer Nicht-EU,“ Kiel Policy Brief 125 (IfW Kiel, Mai 2019), <https://perma.cc/J3GE-W2E3>.

### 3.6 US-Soldaten im aktiven Dienst in Deutschland, September 1990 - Juni 2020

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von US Department of Defense, „Department of Defense Senior Leaders Brief Reporters on European Force Posture,“ Transcript, 29. Juli 2020, <https://perma.cc/CCM7-EB4A>; Manpower Data Center, „Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country (Updated Quarterly)“ und „Historical Reports - Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area (M05),“ <https://perma.cc/B2SX-2QQZ>.

### 4.1 Deutsche finanzielle Leistungen an UNHCR und WFP, 2010-2019, Mio. Euro

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden.

### 4.2 Ausgaben für Humanitäre Hilfe, 2010-2020, Mio. Euro

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden.

#### 4.3 Deutsche Entwicklungsausgaben (Netto-ODA), 1960-2019

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von OECD, „Query Wizard for International Development Statistics,“ Total Flows by Donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], <https://stats.oecd.org/qwids/>; OECD, „Net ODA from DAC countries from 1950 to 2019,“ Development Finance Data, 16. April 2020, <https://perma.cc/ZK3T-BQYG>; OECD, „Aid by DAC Members Increases in 2019 With More Aid to the Poorest Countries,“ 16. April 2020, <https://perma.cc/3GFW-Z55G>.

#### 4.4 Enhanced Forward Presence (efP) Einsätze, 2020

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die von IISS zur Verfügung gestellt wurden. Zur besseren Vergleichbarkeit werden hier die englischsprachigen Bezeichnungen genutzt.

#### 4.5 Entwicklung der deutschen Militärausgaben im Vergleich zum NATO-Durchschnitt, 2005-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von SIPRI, „SIPRI Military Expenditure Database,“ <https://perma.cc/N93F-52BA>. Der NATO-Durchschnitt bezieht sich hier auf die jeweils gesamthaft betrachtete Entwicklung aller NATO-Staaten. Die hier verwendete SIPRI-Definition setzt es sich zum Ziel, sämtliche militärische Ausgaben für aktuelle Streitkräfte und Aktivitäten miteinzuschließen. Dies kann u.U. zu Abweichungen von Angaben zu Verteidigungsausgaben, die auf Basis anderer Definitionen erfasst werden, führen, etwa seitens nationaler Regierungen oder der NATO. Für weitere Details, siehe SIPRI, „Military Expenditure Database: Sources and Methods,“ <https://perma.cc/5DH7-BH8K>; NATO, „Information on Defense Expenditures,“ 29. November 2019, <https://perma.cc/XZJ3-WC62>.

#### 4.6 Ausgewählte internationale Einsätze der Bundeswehr, 2019

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu den Zusatzausgaben für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen im Jahr 2019,“ 13. Mai 2020, zur Verfügung gestellt vom Bundesministerium der Verteidigung.

#### Deutschland in der Welt

Eine ausführliche Version der Übersichtskarte, die im Rahmen dieser Sonderausgabe erstellt wurde, liegt diesem Report bei und steht unter dem angegebenen QR-Code zum Download zur Verfügung.

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Auswärtiges Amt, „Auslandsvertretungen,“ 27. September 2019, <https://perma.cc/2XS9-YJL8>, sowie Daten, die vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Länderliste für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit des BMZ,“ Mai 2020, <https://perma.cc/8YRM-GLTX>; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Reformkonzept ‚BMZ 2030: Umdenken – Umsteuern,“ Juni 2020, <https://perma.cc/MT9U-WBLE>, 7f, Hinweis: Zusätzlich unterstützt Deutschland im Rahmen

der multilateralen, europäischen und nichtstaatlichen Zusammenarbeit weiterhin alle weiteren Länder der OECD-/DAC-Liste; Deutsche Auslandshandelskammern, „Unsere Standorte,“ <https://perma.cc/GTW3-MEQP>; Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., „AHK-Jahresbericht 2019,“ Mai 2019, <https://perma.cc/4A7Z-A5AB>; Goethe-Institut, „Institute weltweit,“ <https://perma.cc/U8NX-VX82>, sowie Daten, die vom Goethe-Institut zur Verfügung gestellt wurden; Bundeswehr, „Wie lauten die Einsatzzahlen?“ 20. Juli 2020, <https://perma.cc/CV38-9VCR>; Bundeswehr, „Aktuelle Einsätze der Bundeswehr,“ November 2019, <https://perma.cc/DAD4-L4RT>; Bundeswehr, „Abgeschlossene Einsätze der Bundeswehr,“ <https://perma.cc/WP4H-HPX9>; Deutscher Bundestag, „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2019 (61. Bericht),“ Drucksache 19/16500, <https://perma.cc/3ANC-N2QZ>; Bundesministerium der Verteidigung, „Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu den Zusatzausgaben für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen im Jahr 2019,“ 13. Mai 2020, zur Verfügung gestellt vom Bundesministerium der Verteidigung. Die in der Karte dargestellten Grenzverläufe erheben weder Anspruch auf Vollständigkeit noch sind sie als offizielle Anerkennung zu verstehen. Inklusive aktuell geschlossener Büros, Zweigstellen sind nicht einzeln eingezeichnet.

#### 4.7 Kampfataillone der Bundeswehr, 1990-2020

Daten, Darstellung und begleitender Text wurden der Münchner Sicherheitskonferenz von IISS zur Verfügung gestellt. Die englischsprachige, von IISS genutzte Klassifizierung dient der internationalen Vergleichbarkeit, entspricht jedoch nicht zwangsläufig der in der Bundeswehr gewählten Terminologie. Siehe auch Douglas Barrie et al., „European Defence Policy in an Era of Renewed Great-power Competition,“ Research Paper (IISS; Hanns Seidel Stiftung, Februar 2020), <https://perma.cc/G3H6-4PL5>, 2.

#### 4.8 Deutsche Militärausgaben, 1953-2019

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von SIPRI, „SIPRI Military Expenditure Database,“ <https://perma.cc/N93F-52BA>.

#### 4.9 Ausgewählte Anteile an Gesamtausgaben des Bundeshaushalts, 1950-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der Haushaltsgesetze des jeweils genannten Jahres: Deutscher Bundestag, Drucksachen 1500, 1100, 1400, IV/2500, VI/300, 7/2440, 8/3100, 10/1800, 11/5000, 11/6400, 13/50, 14/1400, 15/3660, 17/200, 18/2000, 18/6090, 19/3400, sowie Bundesministerium der Finanzen, „Bundeshaushalt,“ <https://www.bundeshaushalt.de/#>.

#### 4.10 Das 3%-Ziel für „Internationales“

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz. Siehe NATO, „Wales Summit Declaration,“ <https://perma.cc/62PK-YPPM>; OECD, „The 0.7% ODA/GNI Target – A History,“ <https://perma.cc/L8PB-FMJX>; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Leitfaden: Was ist Official Development Assistance (ODA)?“ <https://perma.cc/9JLH-C2WZ>.

#### 4.11 Wirtschaftsleistung, Veränderungen zum Vorjahr, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis des Internationalen Währungsfonds, „World Economic Outlook Update,“ Juni 2020, <https://perma.cc/PJ8P-3UEZ>.

#### 5.1 Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Verantwortung, nach Parteipräferenz, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.2 Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Einfluss in der Welt, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.3 Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands Ansehen im Ausland, 2019-2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage für das Jahr 2020; Daten für das Jahr 2019 auf Basis von Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Krisen und Konflikte,“ ZA6733 Datenfile Version 1.0.0, April 2019, doi:10.4232/1.13400.

#### 5.4 Einstellung zum außenpolitischen Engagement Deutschlands, 2012-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Markus Steinbrecher, Timo Graf und Heiko Biehl, „Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019,“ Forschungsbericht 122 (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), 2019), <https://perma.cc/69WZ-JS JL, 40>.

#### 5.5 Meinungen der Bundesbürger zur Beteiligung an der Lösung von Konflikten, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.6 Einstellung zu den Verteidigungsausgaben Deutschlands, 2012-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Markus Steinbrecher, Timo Graf und Heiko Biehl, „Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019,“ Forschungsbericht 122 (Potsdam: Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw), 2019), <https://perma.cc/6B5P-7JNB, 149>.

#### 5.7 Meinungen der Bundesbürger zum Einsatz der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands in der Außenpolitik, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.8 Meinungen der Bundesbürger zur Globalisierung, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.9 Meinungen der Bundesbürger zum Auftreten Deutschlands gegenüber den Großmächten, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.10 Meinungen der Bundesbürger zur zukünftigen Entwicklung der EU, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage für das Jahr 2020; Daten für die Jahre 2016 und 2019 auf Basis von Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Polarisierung von Politik und Gesellschaft,“ ZA6732 Datenfile Version 1.0.0, Februar 2019, doi:10.4232/1.13368.

#### 5.11 Meinungen der Bundesbürger zum zukünftigen Auftreten der EU in außenpolitischen Fragen, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.12 Meinungen der Bundesbürger zur EU-Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.13 Meinungen der Bundesbürger zu Deutschlands wichtigsten Bündnispartnern, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.14 Meinungen der Bundesbürger zum Teilabzug amerikanischer Soldaten aus Deutschland, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

#### 5.15 Meinungen der Bundesbürger zur nuklearen Teilhabe, 2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der im Auftrag der Münchner Sicherheitskonferenz von forsa durchgeführten Meinungsumfrage.

### 6.1 Historische Ressortverteilung mit wesentlichen außenpolitischen Kompetenzen, 1949-2020

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Bundeskanzleramt, „Bundeskanzler seit 1949,“ <https://perma.cc/88AF-JE4P>; Auswärtiges Amt, „Die Geschichte des Auswärtigen Amtes,“ <https://perma.cc/9FM3-6XRR>; Bundesministerium der Verteidigung, „Ehemalige Verteidigungsminister,“ <https://perma.cc/SPH5-3R9U>; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Chronik der Ministerinnen und Minister,“ <https://perma.cc/54FL-MHA7>.

### 6.2 Referate mit internationalen Aufgaben in den Fachministerien, 2001-2020

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis der Übersichtstabelle einer INEF-Studie von Walter Eberlei und Christoph Weller aus dem Jahr 2001, die von Mitarbeitern des Centre for International Security an der Hertie School basierend auf den im Juni 2020 verfügbaren Organigrammen aktualisiert wurde. Die Münchner Sicherheitskonferenz dankt insbesondere Jan Panhuysen für seine intensive Arbeit am Datensatz. Die „Codierung“ der einzelnen Referate orientiert sich an den Kriterien von Eberlei und Weller. Das heißt auch, dass das Bundesministerium der Verteidigung hier nicht berücksichtigt wird und dass zu den Referaten, die internationale Aufgaben übernehmen, nur jene gerechnet werden, die sich „sowohl mit europäischen als auch außereuropäischen Fragen“ oder gänzlich mit internationalen Fragen befassen. Referate, die sich nur mit EU-Themen beschäftigen, sind explizit nicht miteingerechnet. Vgl. Walter Eberlei und Christoph Weller, „Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance: Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien,“ INEF-Report 51, <https://perma.cc/E6BZ-B7CR>, 53.

### 6.3 Zusammensetzung des Personals an deutschen Auslandsvertretungen, 1990-2020

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt wurden.

### 7.1 Deutschland im internationalen Vergleich, ausgewählte Indizes, 2019

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von United Nations Development Programme, „2019 Human Development Index Ranking,“ Human Development Report 2019, <https://perma.cc/8RZ2-47GR>; Weltbank, „GDP (Current US\$), World Bank National Accounts Data and OECD National Accounts Data Files,“ <https://perma.cc/6242-5JA9>; World Trade Organization, „World Trade Statistical Review 2020,“ <https://perma.cc/E5FU-9L4N>, 82-84; Pieter D. Wezeman et al., „Trends in International Arms Transfers, 2019,“ SIPRI Fact Sheet, März 2020, <https://perma.cc/4CFM-2FET>; Ipsos, „‘Marke Deutschland’ hat weltweit das beste Image – Ergebnisse des Anholt-Ipsos Nation Brands Index (NBI),“ 21. November 2019, <https://perma.cc/8UP9-AARA>; Lowy Institute, „Lowy Institute Global Diplomacy Index,“ 2019 Country Ranking, <https://perma.cc/SQH4-V9TR>.

### 7.2 Zustimmung zur Arbeit der Bundesregierung, 2006-2019, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die von Gallup World Poll zur Verfügung gestellt wurden.

### 7.3 Zustimmung zur deutschen Führungsrolle in der EU, 2015-2020, Prozent

Darstellung der Münchner Sicherheitskonferenz auf Basis von Daten, die von eupinions, EU-weite Meinungsforschung der Bertelsmann Stiftung, zur Verfügung gestellt wurde. Siehe auch Catherine E. de Vries und Isabell Hoffmann, „Globalization and the EU: Threat or Opportunity?“ (eupinions, 11. Januar 2018), <https://perma.cc/6EVX-EZJR>.

# Bildquellennachweis

## MSC/Kleinschmidt

S. 80

S. 151

## MSC/Mueller

S. 65

S. 96

## MSC/Nagar

S. 87

S. 132

## MSC/Niedermueller

S. 58

## MSC/Oellermann

S. 173

## MSC/Preiss

S. 69

## MSC/Zwez

S. 18

## Privat

S. 102

S. 140

Alle anderen Fotos: MSC/Kuhlmann

# Abkürzungsverzeichnis

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>BAKS</b>	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
<b>BICC</b>	Bonn International Center for Conversion
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung
<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>BMG</b>	Bundesministerium für Gesundheit
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>BMVg</b>	Bundesministerium der Verteidigung
<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BNE</b>	Bruttonationaleinkommen
<b>BSH</b>	Bundesverband Sicherheitspolitik an Hochschulen
<b>BSR</b>	Bundessicherheitsrat
<b>CARD</b>	Coordinated Annual Review on Defence der EU
<b>COVID-19</b>	Corona Virus Disease 2019
<b>DEG</b>	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
<b>DGAP</b>	Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik e.V.
<b>DIE</b>	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
<b>ECFR</b>	European Council on Foreign Relations
<b>eFP</b>	Enhanced Forward Presence („verstärkte Vornepräsenz“ der NATO)
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU INTCEN</b>	EU Intelligence Analysis Centre
<b>EUTM</b>	Europäische Trainingsmission in Mali
<b>GASP</b>	Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
<b>GIGA</b>	German Institute for Global and Area Studies
<b>GMF</b>	German Marshall Fund
<b>GSP</b>	Gesellschaft für Sicherheitspolitik
<b>IISS</b>	The International Institute für Strategic Studies
<b>IS</b>	Sogenannter Islamischer Staat
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>IW</b>	Institut der deutschen Wirtschaft
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>JCPOA</b>	Joint Comprehensive Plan of Action
<b>KFOR</b>	Kosovo Force

<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>MERICS</b>	Mercator Institute for China Studies
<b>MINURSO</b>	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
<b>MINUSMA</b>	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
<b>MSC</b>	Münchener Sicherheitskonferenz
<b>MSR</b>	Munich Security Report
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>PESCO</b>	Permanent Structured Cooperation der EU
<b>SIPRI</b>	Stockholm International Peace Research Institute
<b>SWIFT</b>	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
<b>SWP</b>	Stiftung Wissenschaft und Politik
<b>UNAMID</b>	Friedensmission der VN und Afrikanischen Union im Sudan (United Nations African Hybrid Mission in Darfur)
<b>UNDP</b>	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
<b>UNHCR</b>	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
<b>UNIFIL</b>	United Nations Interim Force in Lebanon
<b>UNMISS</b>	United Nations Mission in South Sudan
<b>VJTF</b>	Very High Readiness Joint Task Force (“Speerspitze” der NATO)
<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>WFP</b>	Welternährungsprogramm
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>ZMSBw</b>	Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr
<b>ZOIS</b>	Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien



# Team

## Inhaltliche Leitung und Hauptautor



Dr. Tobias Bunde ist Director of Research & Policy der Münchner Sicherheitskonferenz und Postdoctoral Researcher am Centre for International Security der Hertie School in Berlin.

## Managing Editor



Laura Hartmann ist Senior Publications Manager bei der Münchner Sicherheitskonferenz.

## Projektassistenz



Franziska Stärk ist Junior Policy Advisor bei der Münchner Sicherheitskonferenz.

## Das Report-Team

dankt dem gesamten Team der Münchner Sicherheitskonferenz, insbesondere Ulrike Strauß, Sophie Eisentraut, Jamel Flitti, Kristina Gramberg-Stenson, Mike Heidenreich, Bastian Kaiser, Martin Kerl, Johanna-Sophia Kober, Marcel Lewicki, Nardine Luca, Johannes Schmid, Lisa Marie Ullrich und Julian Voje, für ihre bedeutende Unterstützung bei der Fertigstellung dieser Sonderausgabe des Munich Security Report.

## Projektteam



Randolf Carr ist Policy Advisor bei der Münchner Sicherheitskonferenz.



Christoph Erber ist Program Manager bei der Münchner Sicherheitskonferenz.



Julia Hammelehle ist Junior Policy Advisor bei der Münchner Sicherheitskonferenz.



Juliane Kabus ist Policy Advisor bei der Münchner Sicherheitskonferenz.

## Editorial Board



Botschafter Wolfgang Ischinger ist Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz.



Botschafter Boris Ruge ist stellvertretender Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz.



Dr. Benedikt Franke ist Chief Executive Officer der Münchner Sicherheitskonferenz.

# Danksagung

Die Arbeit an diesem Report wurde durch die großzügige Unterstützung vieler Organisationen und ihrer Teams ermöglicht.

Die Münchner Sicherheitskonferenz dankt dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung für die Unterstützung dieses Reportprojekts. Unser besonderer Dank gilt Jürgen Fischer und Maria Rotter für ihr außerordentliches Engagement!



Presse- und Informationsamt  
der Bundesregierung

Wir bedanken uns zudem ganz besonders bei den etwa drei Dutzend hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aus dem Bundespräsidialamt, der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und weiteren Institutionen im In- und Ausland für Ihre Bereitschaft, uns für vertrauliche Hintergrundgespräche zur Verfügung zu stehen. Die in den Gesprächen gewonnenen Einblicke und Erkenntnisse sind in vielfältiger Weise in den Report mit eingeflossen. Aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit verzichten wir auf die Nennung der Namen.

Die Münchner Sicherheitskonferenz dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes, insbesondere des Planungsstabes, des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für den Austausch und die zur Verfügung gestellten Daten.

Die Münchner Sicherheitskonferenz dankt außerdem den folgenden Organisationen für die Zusammenarbeit:

Bertelsmann Stiftung, Centre for International Security (Hertie School), eupinions, forsa, Gallup, Goethe-Institut, ifo Institut, Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel, The International Institute for Strategic Studies (IISS), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Uppsala Conflict Data Program (UCDP)/Peace Research Institute Oslo (PRIO), Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw).

Für ihre besondere Unterstützung möchte sich die Münchner Sicherheitskonferenz bei den folgenden Personen bedanken:

Caroline Abstein (Goethe-Institut), Mario Ammann (BPA), Rahel Aichele (ifo), Lucie Béraud-Sudreau (SIPRI), Stephanie Blenckner (SIPRI), Christian Bluth (Bertelsmann Stiftung), Martin Braml (ifo), Elbridge Colby, Gerhard Conrad, Johannes Dimroth (BPA), Gabriel Felbermayr (ifW Kiel), Jürgen Fischer (BPA), Bastian Giegerich (IISS), François Heisbourg (FRS), Toomas Hendrik Ilves, Andrej Kortunov, Peter Matuschek (forsa), Shivshankar Menon, David Miliband, Ana Palacio, Jan Panhuysen (Centre for International Security), Kiki Papachristoforou (Gallup), Therese Pettersson (UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset), Elli-Katharina Pohlkamp, Katharina Puppe (Goethe-Institut), Maria Rotter (BPA), Kevin Rudd, Hardy Schilgen (eupinions), Anne-Marie Slaughter, Markus Steinbrecher (ZMSBw), Andrew Rzepa (Gallup), Nathalie Tocci, Huiyao Wang.

### **Hinweis**

Die Inhalte und Daten im Munich Security Report wurden aus Quellen zusammengestellt, die aus Sicht der Autoren zuverlässig und vertrauenswürdig sind. Wir können ihre Richtigkeit oder Vollständigkeit trotz aller Sorgfalt jedoch nicht garantieren.

Redaktionsschluss für diesen Report war der 18. September 2020.

# Impressum

## Die Münchner Sicherheitskonferenz (MSC)

Die Münchner Sicherheitskonferenz ist das weltweit führende Forum für Debatten zu internationaler Sicherheitspolitik. Zusätzlich zur jährlichen Hauptkonferenz richtet die MSC regelmäßig hochkarätig besetzte Veranstaltungen überall auf der Welt aus. Die MSC veröffentlicht den Munich Security Report und weitere Publikationen zu spezifischen Sicherheitsthemen.

## Die Munich Security Reports

Seit seiner ersten Ausgabe 2015 stellt der Munich Security Report (MSR) Daten, Analysen und Karten zusammen, die aktuelle sicherheitspolitische Themen anschaulich beleuchten. Der jährlich erscheinende Report dient als Impulsgeber für die Münchner Sicherheitskonferenz im Februar und richtet sich an das Fachpublikum und die interessierte Öffentlichkeit. In Zukunft liefern Sonderausgaben des MSR darüber hinaus tieferegehende Analysen zu zentralen Akteuren, Regionen oder Themen. Die erste Sonderausgabe in dieser Reihe ist der vorliegende Report zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, gefolgt von einer Sonderausgabe zur Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen auf Frieden, Stabilität und Entwicklung im November 2020.



**Herausgeber**

Botschafter Wolfgang Ischinger, Botschafter Boris Ruge, Dr. Benedikt Franke

**Design**

MetaDesign

**Druck**

Königsdruck

Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz gGmbH

Karolinenplatz 3

80333 München

[www.securityconference.org](http://www.securityconference.org)

[research@securityconference.org](mailto:research@securityconference.org)

Besuchen Sie uns in unserer App oder auf Social Media:

[www.linktr.ee/MunSecConf](http://www.linktr.ee/MunSecConf)

Sollten Sie Teile dieser Sonderausgabe des Munich Security Report reproduzieren wollen, nennen Sie bitte die Originalquelle und konsultieren die Organisation oder Institution, von der der betreffende Beitrag stammt.

DOI: <https://doi.org/10.47342/YSUC7634>

Empfohlene Zitierweise: Tobias Bunde, Laura Hartmann, Franziska Stärk, Randolph Carr, Christoph Erber, Julia Hammelehle, Juliane Kabus, „Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report“ (Münchner Sicherheitskonferenz, 2020), <https://doi.org/10.47342/YSUC7634>.

ISSN (Print) 2365-2179

ISSN (Online) 2365-2187

Diese Sonderausgabe des Munich Security Report ist auch auf Englisch erschienen (DOI: <https://doi.org/10.47342/SBID8214>) und auf der Webseite der Münchner Sicherheitskonferenz erhältlich.

Die Welt befindet sich in einer Zeitenwende. Für Deutschland, das sich wie kaum ein anderes Land in der liberalen internationalen Ordnung eingerichtet hatte, stellt sie eine noch größere Herausforderung dar als für andere Staaten. Außenpolitische „Gewissheiten“ sind brüchig geworden. Obwohl das Verständnis für die Dimension des weltpolitischen Wandels wächst, fällt es Deutschland schwer, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Es braucht daher eine „Wendezeit“ für die deutsche Außenpolitik. Nur so kann die Europäische Union – und mit ihr Deutschland – zu einem handlungsfähigen Akteur in rauerer Zeiten werden.

[securityconference.org](http://securityconference.org)