

Markus Kaim:

Nicht die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind neu, sondern die Rahmenbedingungen ihrer Bewältigung.

Etwas Alarmismus und Selbstbezogenheit ist immer dabei, wenn eine Generation außenpolitischer Eliten behauptet, sie stünde vor derartig gewaltigen oder besonderen Herausforderungen wie keine andere vor ihr. Die Schaffung der Vielzahl von multilateralen Organisationen zur Gewährleistung der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg; die Einhegung des Ost-West-Konfliktes, so dass dieser nicht global militärisch ausgetragen wurde; die zwar immer wieder durchbrochene, aber letztlich anhaltende Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses über 60 Jahre hinweg; die Gestaltung der Transformation Europas nach dem Ende des Kalten Krieges – all dies sind ohne Zweifel gewaltige und komplexe Aufgaben gewesen, um nur einige wenige zu nennen. Ihnen war gemeinsam, dass die handelnden Akteure dabei nicht immer sicher sein konnten, mit welchen Instrumenten ihre angestrebten Ziele erreicht werden konnten oder welche unintendierten Folgen ihr Agieren möglicherweise hervorbrachte. Die Notwendigkeit des Handelns angesichts sicherheitspolitischer Ungewissheit und eine daraus resultierende Außenpolitik, die statt großer Visionen kleine Schritte verfolgt, ist also keine neuartige Erfahrung des 21. Jahrhunderts, sondern wahrscheinlich ein Kontinuum deutscher Sicherheitspolitik von Beginn an.

Es sind also nicht die sicherheitspolitischen Herausforderungen per se, die neuartig, komplex und überfordernd sind, sondern vielmehr die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen zu ihrer Bewältigung. Zwei Beispiele illustrieren den Punkt: Die Bürgerkriege in Syrien und im Irak verlören einen Teil ihrer Bedrohlichkeit, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht dauerhaft blockiert wäre und somit ein halbwegs wirksames Forum zur Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens zur Verfügung stünde. Und die Instabilität in der Peripherie Europas ließe sich etwas gelassener ertragen, wenn die Europäische Union über eine durchgängig kohärente Außen- und Sicherheitspolitik mit der entsprechenden operativen Ausstattung verfügte.

Und hier stimmt der Eindruck des Neuen und Komplexen wirklich: Eine Reihe von politischen Rahmenbedingungen und institutionellen Eckpunkten deutscher Sicherheitspolitik ist in jüngster Zeit fraglich geworden. Vieles befindet sich in einer Phase des Übergangs mit nicht immer klar erkennbarer Richtung:

Erstens sieht sich Deutschland mit der Erosion der euro-atlantischen Ordnung konfrontiert. Dies äußert sich in der funktionalen Schwächung der multilateralen Institutionen ebenso wie im Bedeutungsverlust der vereinbarten Handlungsprinzipien und Werte, wie sie in der Charta von Paris niedergelegt sind. Mit der Annexion der Krim durch Russland wurden erstmals seit langem wieder Grenzen in Europa gewaltsam verschoben.

Das Krisen-Panorama in der europäischen Peripherie hat zur Folge, dass sich zweitens die Frage nach der sicherheitspolitischen Rolle der USA und dem Umfang europäischer (und damit deutscher) Verantwortung neu stellt. Nach den negativen Erfahrungen in Afghanistan und im Irak vollziehen die Vereinigten Staaten unter Präsident Obama eine politische Innenwende. Ihr Engagement ist erkennbar selektiver, die Ressourcen sind begrenzter und die innenpolitischen Widerstände gegen eine aktive Weltordnungspolitik sind größer als je zuvor seit 1945. Unabhängig vom politischen

Rahmen (NATO oder EU) spricht vieles dafür, dass die Europäer in ihrer Nachbarschaft dauerhaft größere sicherheitspolitische Verantwortung in enger transatlantischer Abstimmung übernehmen müssen.

Weiter verfestigt hat sich drittens die Entwicklung, dass »Bi- und Minilateralismen« und andere »Koalitionen der Willigen« als Handlungsformat in der Außen- und Sicherheitspolitik im Aufwind sind. Der Bedeutungsgewinn des sogenannten Normandie-Formats und des »Weimarer Dreiecks« reflektiert die seit einigen Jahren erkennbare Renationalisierung der europäischen Außenpolitik bei gleichbleibendem oder sogar gestiegenem ordnungspolitischem Gestaltungsdruck. Einzelne größere EU-Staaten handeln vor diesem Hintergrund in enger Koordination mit den anderen Mitgliedern, aber außerhalb der formalen Mechanismen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Entscheidend für die deutsche Sicherheitspolitik ist viertens die Frage nach denjenigen Partnern und internationalen Organisationen, mit oder in denen Berlin bestimmte Ziele zu verwirklichen sucht. Der Aufstieg »neuer« Mächte wie China hat eine solche Neuorientierung in den vergangenen Jahren genauso notwendig gemacht wie die Innenwende der amerikanischen Außenpolitik oder der außenpolitische Paradigmenwechsel Russlands. Die seit Jahren bemühte Formel der »Strategischen Partnerschaften« hat sich weitgehend als leere Hülse entpuppt. Je nach Politikfeld wird die deutsche Sicherheitspolitik daher immer wieder neu um geeignete und gestaltungswillige Partner werben müssen.

Diese Entwicklungen sind fünftens umso widersprüchlicher, da der Strukturwandel der internationalen Politik und die damit einhergehende Begrenzung nationaler Steuerungsfähigkeit immer deutlicher hervortreten. Umfang und Qualität außenpolitischer Steuerung sind derart komplex geworden, dass Einzelstaaten damit inzwischen überfordert sind. Augenfällig wird dies bei globalen Herausforderungen wie zum Beispiel ein Regime zur Eindämmung des Klimawandels zu schaffen oder globale Handelsvereinbarungen wiederzubeleben. Diese Diagnose gilt aber auch für die Sicherheitspolitik. Nicht nur kleinere EU-Mitglieder, sondern auch Deutschland ist den vielfältigen Aufgaben im internationalen Krisenmanagement kaum mehr gewachsen. Eine Vertiefung sicherheitspolitischer Kooperation und sogar Integration ist daher ein Imperativ. Für diesen fehlen zur Zeit allerdings die politischen Mehrheiten.