

Deutsche Interessen offen diskutieren!

Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur

Tim Maxian Rusche, Martina Bielawski, Silke Riemann, Lutz Reimers,
Florent Duplouy, Florian Kuhn, Anna von Oettingen

Außenpolitik ist von den Werten, dem Selbstverständnis einer Gesellschaft und den ökonomischen Interessen ihrer Volkswirtschaft geprägt. In den ersten beiden Teilen dieses Essays zeigen wir auf, wie Deutschland seine Werte behutsam erneuern sollte und welche Bereiche zur Wahrung seines ökonomischen Wohlstands zentral sind. Auf dieses Fundament setzen wir ein Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur, die Interessen offen debatiert und klar definiert, um sie erfolgreich durchzusetzen.

1. Werte und Selbstverständnis behutsam erneuern

Das Individuum als Teil der Gesellschaft steht im Mittelpunkt des deutschen Wertesystems. Im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition werden in Deutschland aber die Vorteile der gesellschaftlichen Kohäsion sowie von gemeinschaftlichem Rückhalt und Kontrolle stärker betont. Dieser Wertekanon findet Ausdruck in den Systemen des demokratischen Rechtsstaates, des konservativen Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft. Deutschsein bedeutet vor allem Sicherheits- und Konsensbedürfnis, Gerechtigkeitssinn verstanden als von Gleichheit und Regelbefolgung, Planbarkeit, Präzision und Risikoaversion.

Drei Einflussfaktoren – Globalisierung, demografischer Wandel und Klimawandel – werden das deutsche Wertesystem im kommenden Jahrzehnt besonders herausfordern:

Globalisierung

Der Nachholbedarf bei Investitionen und Konsum in Schwellenländern wird einerseits dafür sorgen, dass die traditionell in Deutschland sehr starke Industrie auch in der Zukunft große Exportpotenziale haben wird. Andererseits muss Deutschland angesichts des technologischen Aufholprozesses in China, Indien,

* Die hier geäußerten Ansichten stellen die persönliche Ansicht der Verfasser dar. Sie können in keiner Weise die Institutionen binden, für welche die Verfasser arbeiten. Der Beitrag ist das Ergebnis eines Thinktanks von Young Tönisstein im November 2007. An den Diskussionen hatten weiterhin teilgenommen: Thorsten Brunzema, Kerstin Gerling, Gabriel Glöckler, Astrid Jacob, Thomas Kühnelt, Antonius Kufferath, Peter Leetz, Julia Michaelis, Manjana Milkoreit, Julia Nietsch, Colin Nippert, Friederike Vogel.

Brasilien etc. seine industrielle Produktion noch stärker als bisher auf forschungs- und wissensintensive Hochtechnologien ausrichten.¹ Der dafür notwendige Strukturwandel der Arbeitsmärkte wirkt sich direkt aus auf die persönliche Entfaltung im Berufsleben und das deutsche Bildungs- und Forschungssystem. Auch stellt sich die Frage, was zunehmende Mobilität und Flexibilität für soziale Netzwerke und gesellschaftlichen Zusammenhalt bedeuten.

Demografischer Wandel

Alterung und Schrumpfen der Bevölkerung üben verstärkten finanziellen Druck auf die sozialen Sicherungssysteme aus, verändern das soziale Zusammenleben, die Struktur des Arbeitsmarktes und die Innovationskraft. Zuwanderung wird Teil der Problemlösung sein. Wie wird sich das neue, buntere Gesicht Deutschlands auf die Identität der Deutschen auswirken?

Klimawandel

Deutschland ist national und im Rahmen der Europäischen Union aktiv, um den Klimawandel zu begrenzen. Als globales Problem ist er jedoch nur über ein internationales Klimaabkommen unter Einbezug aller maßgeblichen Emittenten sinnvoll zu bekämpfen. Solange es hier keine substanziellen Fortschritte gibt, muss Deutschland weiterhin den inneren Gegensatz zwischen Vorreiter im Klimaschutz und starkem Industrieland aushalten. Die Industrie wird z. B. beim Emissionshandel weiterhin Kompensationen und Übergangsfristen fordern und benötigen, um ein *Level Playing Field* mit ihren Konkurrenten außerhalb der Europäischen Union vorzufinden. Wie lässt sich der Gegensatz zwischen Deutschland als Land der Produktion und Autoliebhaber und Deutschlands Selbstbild als ökologisch verantwortungsvoll auflösen?

Die Grundbedürfnisse nach Sicherheit, Planbarkeit und Kontinuität werden auf eine harte Probe gestellt. Wir müssen mehr Eigenverantwortung gewähren, zugleich aber auch weiterhin auffangen, wer sich nicht selbst ausreichend absichern kann. Wir müssen prüfen, ob eine auf Nationalität beruhende Verteilungsgerechtigkeit in einer globalisierten Welt durch die Prinzipien der Fairness und Chancengleichheit ersetzt werden sollte. Flexibilität und Kreativität sind als Grundwerte eines wirtschaftsstarken und

1 Vgl. z. B. Dorfs, Joachim (Hrsg.) (2007): Die Herausforderer – 25 neue Weltkonzerne, mit denen wir rechnen müssen, München, Hanser.

pulsierenden Deutschland notwendig. Zugleich zwingen sie den Staat, in vielen Bereichen Leistungen zu ersetzen, die bislang von stabilen sozialen Netzwerken getragen wurden.

2. Langfristig ökonomischen Wohlstand sichern

Insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung sowie in der starken außenwirtschaftlichen Verflechtung liegt unser ökonomisches Zukunftspotenzial.

Bildung

Drei Prinzipien sollten eine moderne Bildungspolitik leiten. Erstens muss das Bildungssystem durchlässiger werden. Individuelle Förderung muss breitere soziale Differenzierung ersetzen. Zweitens brauchen Bildungseinrichtungen Autonomie. Dadurch entsteht nicht nur Raum für Kreativität, sondern auch eine erhöhte Verantwortung der einzelnen Einrichtung für ihre Abgänger. Drittens brauchen wir eine Abkehr von fachorientiertem Lernen zugunsten eines vielseitig anwendbaren Lösungsdenkens.

Forschung und Entwicklung

Um die Chancen des gemeinsamen Europäischen Wirtschafts- und Forschungsraums voll zu nutzen, muss Deutschlands seine an sich gut funktionierende Forschungsinfrastruktur verstärkt europäisch und international ausrichten. Die wichtigen technologischen Gebiete sind Gesundheitsforschung und Medizintechnik, Informations- und Kommunikationstechnologie, Nanotechnologie, Biotechnologie, Sicherheitstechnologien, Energietechnologien, Verkehrstechnologie und Luft und Raumfahrt.² Die öffentliche Forschungsförderung und -finanzierung sollte verstärkt marktbasierende Instrumente einsetzen und ihre Wirksamkeit regelmäßig überprüfen.

Außenwirtschaft

Ein Fünftel der Arbeitsplätze und ein Viertel des Volkseinkommens hängen vom Export ab. Aufgrund seines politischen Gewichts trägt Deutschland Verantwortung für die Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund sein Gewicht für weitere Marktöffnung im

2 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF (Hrsg.) (2006): Bundesbericht Forschung 2006, Berlin, S. V f.

Rahmen der Europäischen Union und der Welthandelsorganisation einsetzen und sich für lokale Mechanismen zur Stärkung von guter Regierungsführung starkmachen.

3. Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur Deutsche Interessen – Ein Anachronismus?

Die Verfechter der Position, Deutschland solle insbesondere seine außenpolitische Entscheidungsfindung vollständig multilateralen Organisationen übertragen,³ weisen darauf hin, dass die Bonner Republik über gestärkte multinationale Organisationen die Teilung Deutschlands überwunden hat. Heute empfinden Verbündete Deutschlands, die ihre Außenpolitik ganz selbstverständlich staatlich definieren, diese Strategie oft als Flucht vor der Verantwortung.⁴ Die Autoren teilen diese Auffassung: Das oft als „effektiver Multilateralismus“ zusammengefasste Netzwerk aus VN, EU, NATO und OSZE trägt zur Stabilität Europas und zur Teilung von Kosten und Risiken bei; es funktioniert aber nur, wenn es Forum für die Vertretung nationaler Interessen ist, in dem eine gemeinsame Position entwickelt wird. Es setzt also für sein Funktionieren die klare Definition nationaler Interessen voraus. Bei Berücksichtigung ihrer jeweils spezifischen Besonderheiten gilt diese Argumentation auch für andere internationale Organisation wie etwa Weltbank, Internationalen Währungsfonds und OECD.

Status quo: Interessendefinition im Hinterzimmer

Die deutschen außenpolitischen Akteure (Außenpolitiker, Ministerialbürokratie, Bundeswehr, politikberatende Akademiker, Ideenschmiedern und Thinktanks) pflegen einen breiten Konsensus über die Grundpfeiler der Außenpolitik: die Werte des Artikel 1 Grundgesetz (Menschenwürde, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit), die Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses, die Einbindung internationaler und supranationaler Organisationen, die Bereitschaft zu humanitären und friedenssichernden Einsätzen der Bundeswehr, die Unterstützung eines freien Welthandels und freier Kapitalmärkte,

3 Vgl. Christoph Heusgen und Christoph Bertram in Koerber-Stiftung (Hrsg.) (2007): *Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik*, 134. Bergedorfer Gesprächskreis, Berlin, 29. Sept. bis 1. Okt. 2006, Hamburg, S. 43 ff.

4 Vgl. Eric Gujer und Wolfgang Ischinger in Koerber-Stiftung (Hrsg.) (2007): *Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik*, 134. Bergedorfer Gesprächskreis, Berlin, 29. Sept. bis 1. Okt. 2006, Hamburg, S. 45, 53 und 79.

die Wichtigkeit von Entwicklungshilfe und des internationalen Umwelt- und Gesundheitsschutzes.⁵ Sie bilden die „politisch korrekte“ Doktrin; kritische Positionen werden kaum vertreten.

Diese Doktrin ist meist zu abstrakt, um für die konkrete Einzelfallsituation praktikable Handlungsvorgaben zu bieten. In Ermangelung einer öffentlichen Debatte über die Einzelfallentscheidung scheinen Entscheidungsimpulse letztlich von den involvierten Entscheidungsträgern und den Einflüssen, denen sie ausgesetzt sind, auszugehen. Auslandseinsätze der Bundeswehr beispielsweise erfolgen aus „diffusem Pflichtgefühl“ und „wahrgenommenen Erwartungen anderer“.⁶

Interessen klar definieren und erfolgreich durchsetzen

Vor dem Mauerfall waren die Interessen der (damaligen) Bundesrepublik klar definiert: Wiedererlangung der Souveränität und Wiedervereinigung. Mit dem Mauerfall und dem Abschluss der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen waren die Nachkriegsinteressen verwirklicht. Fortan lautete die Aufgabe für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsträger: Souveränität gestalten. Ihres Kompasses beraubt, legten sie wenig Kreativität an den Tag, sondern folgten dem in 3.2 beschriebenen – durch die Bonner Republik geprägten – Verhaltensmuster. Das Fehlen einer kontroversen öffentlichen Debatte sowohl über die Grundprinzipien als auch über konkrete Entscheidungen im Einzelfall wird – ebenfalls auf Argumente der Bonner Republik rekurrierend – damit begründet, dass die Bürger nicht reif für eine solche Debatte seien und allzu leicht Populisten verfallen könnten, gäbe man abweichenden Stimmen Raum, Pressespalten und Sendezeit.

Wir sind demgegenüber der Überzeugung, dass Deutschland nach dem Erreichen von Westintegration, Ostpolitik, Wiedervereinigung und europäischer Zusammenarbeit fortan mehr sachliche, öffentliche und kontroverse Debatten über seine außenpolitischen Werte, Ziele und Interessen sowie über Strategien zu ihrer Durchsetzung braucht. Außenpolitische Positionen sollten offen und kontrovers unter mündigen Akteuren

5 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2006): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, S. 24.

6 So Klaus Reinhardt und Christoph Bertram in Koerber-Stiftung (Hrsg.) (2007): Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik, 134. Bergedorfer Gesprächskreis, Berlin, 29. Sept. bis 1. Okt. 2006, Hamburg, S. 41 und 66.

einer lebendigen Demokratie debattiert werden können. Es würde die Qualität der Regierungsführung und die Legitimität der Willensbildung in der Außenpolitik stärken. Wichtige Partner Deutschlands, wie etwa die USA, das Vereinigte Königreich, Frankreich oder Polen, formulieren ihre Außen- und Sicherheitspolitik ganz selbstverständlich in dieser Weise.⁷

Auf dieser Grundlage kann eine selbstständige, realistische und berechenbare – weil nicht mehr nur ad hoc definierte – Positionierung Deutschlands in multilateralen Institutionen erfolgen. Wenn seine Interessen durch offene und kontroverse Debatten demokratisch legitimiert sind, kann Deutschland sich auch zutrauen, sie dort, wo seine Verbündeten es realpolitisch herausfordern, auch realpolitisch zu vertreten.⁸

Entscheidungsmatrix für Auslandseinsätze

Als Beginn für eine solche Debatte schlagen wir eine einfache Entscheidungsmatrix für außenpolitische Fragestellungen vor, die hilft, Kosten und Nutzen nüchtern gegenüberzustellen. Exemplarisch wird sie nachfolgend auf Auslandseinsätze der Bundeswehr angewandt. Sie ließe sich jedoch ebenso zur Analyse anderer Fragen – etwa zur Europapolitik – einsetzen.

Die Entscheidungsmatrix stellt Nutzen und Kosten einer Maßnahme gegenüber. Grundlage für die Bewertung des Nutzens ist der (potenzielle) Beitrag zur Verwirklichung eines deutschen Interesses. Sodann wird der Schaden bestimmt, der deutschen Interessen möglicherweise zugefügt werden könnte, sowie die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts. Jede Nutzen- oder Schadenskategorie wird gewichtet und in eine Grafik eingefügt, welche die Entscheidungsfindung informiert.

Nutzen- und Schadensbewertungen sind notwendigerweise ungenau und oft abhängig von individuellen Perzeptionen und Prioritäten. Umso wichtiger ist in diesem Kontext eine breite öffentliche Diskussion, in der Gewichtungen und Prioritäten deutlich werden und der Entscheidungsmatrix Legitimität geben, die über die kleine Gruppe außenpolitischer Entscheidungsträger hinausgeht.

7 Vgl. Ikenberry, John / Slaughter, Anne-Marie (Co-Directors) (2006): *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Final Report of the Princeton Project on National Security, Princeton NJ, S. 14, <http://www.princeton.edu/~ppns/report.html> (abgerufen am 13.02.2010).

8 So im Ergebnis Hacke, Christian (2006): Mehr Bismarck, weniger Habermas: Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik? *Internationale Politik* 61, S. 1-8 (4).

Evaluierung des Nutzens

Innere Sicherheit: Die Wiederherstellung der staatlichen Ordnung in einem *Failed State*, der auf seinem Hoheitsgebiet Terroristen beherbergt, kann indirekt die innere Sicherheit Deutschlands erhöhen.

Stabilität der Nachbarstaaten: Bürgerkriege in regionaler Nähe können deutsche Interessen auf verschiedene Weisen beeinträchtigen: Flüchtlingsströme, Bindungen zu den Bürgern des betroffenen Landes auf der persönlichen Ebene, Unterbrechung wichtiger Verkehrsachsen und wirtschaftlicher Beziehungen.

Mandate der VN: Ein VN-Mandat kann in mehrfacher Hinsicht zum bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Ausland herausfordern. Falls Deutschland politisch aktiv auf das Mandat hingearbeitet hat, ist es eine Frage der Glaubwürdigkeit, dieses auch durch Truppen in der Ausführung zu unterstützen. Weiter stärkt die Mitwirkung an einem VN-Mandat die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen als Institution. Schließlich ist es für den Einfluss Deutschlands in den VN wichtig, dass Deutschland Mittel bereitstellt, um die Ziele der Organisation zu verwirklichen.

Unterstützung eines Bündnispartners: Dies kann im Interesse Deutschlands sein, wenn es im Gegenzug die zukünftige Unterstützung des Bündnispartners erwarten kann.

Stabilität der Ressourcenversorgung: Bestimmte Weltgegenden sind von entscheidender Bedeutung für die Versorgung mit natürlichen Ressourcen.

Sicherung von Handelsströmen: Jüngstes Beispiel ist der Schutz der Seewege vor Piraterie.

Geschichtliche Beziehungen: Aus der Geschichte können Interessen entstehen, die Bundeswehr im Ausland einzusetzen. Jüngeres Beispiel ist der Einsatz im Libanon auf ausdrückliche Bitte Israels.

Evaluierung der Kosten

Die möglichen Kosten eines bewaffneten Einsatzes sind ebenso vielfältig wie die möglichen Interessen.

Kosten des Scheiterns: Im Zielstaat können Tod und Krankheit, Infrastrukturschäden, Versorgungsengpässe, Flüchtlingsströme den Staat in einer erheblich schlechteren Verfassung zurücklassen als zuvor, was Rückwirkungen auf den Ruf Deutschlands hat.

Akzeptanz in der Bevölkerung: Um Auslandseinsätze zu beschließen, muss die Politik stets erhebliches innenpolitisches Kapital aufwenden, das sie beim Scheitern des Einsatzes einbüßt.

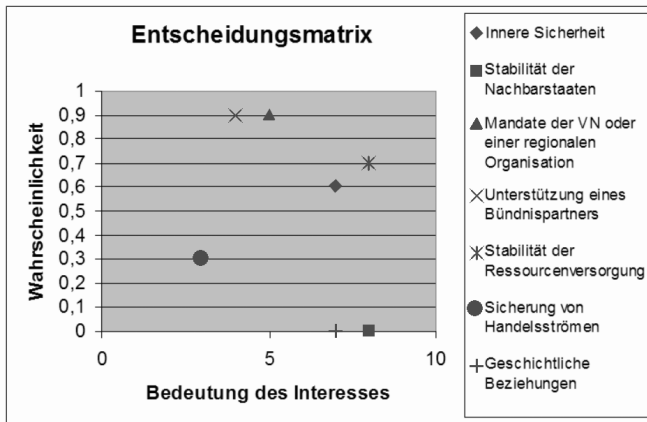
Gefallene Soldaten: Eng mit der Akzeptanz in der Bevölkerung verbunden, jedoch abhängig von der Bereitschaft der Bevölkerung, den Tod eines Soldaten als Berufsrisiko einzustufen.

Gefährdung der Völkerrechtsordnung: Völkerrechtlich zweifelhafte Einsätze können wegen der Diskrepanz zwischen Rechtsanspruch und Rechtsdurchsetzbarkeit die Völkerrechtsordnung in ihrem Bestand gefährden.

Kapazität der Streitkräfte: Jeder Einsatz verringert die Interventionsfähigkeit an anderen Orten, und damit auch die Abschreckungs- und Drohwirkung.

Finanzieller Aufwand: Jeder Einsatz verursacht erhebliche Kosten und verhindert anderweitige Investitionen.

Grafische Darstellung



Auf der y-Achse ist die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung des Interesses (beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Kosten) eingetragen, auf der x-Achse die Bedeutung der Durchsetzung des betroffenen Interesses (beziehungsweise die Größe der Kosten). Diese Grafik greift aus Gründen der Lesbarkeit nur die Interessen auf, analog wird das gleiche Verfahren für die Kosten angewendet.

Ableiten der Entscheidung

Die Ansammlung der Punkte im Verhältnis zu den Präferenzlinien ermöglicht eine rationale, informierte Abwägungsentscheidung. Im Gegensatz zur Ad-hoc-Entscheidung im Hinterzimmer ist jeder einzelne Schritt – Aufnahme oder Ablehnung, Bewertung einzelner Interessen sowie die Interpretation der Grafik – nachvollziehbar und somit offen für Kritik, Korrektur und Kontrolle.

Und die Moral? – Aber sicher!

Diese Entscheidungsmatrix stellt bewusst nicht die Frage nach der moralischen Begründung einer Entscheidung, obwohl diese Frage oft im Mittelpunkt der politischen Debatte steht. Moralische Werte sind neben Interessen, wie im Übrigen auch völkerrechtliche Rechte und Pflichten, unverzichtbare Dimensionen jeder außenpolitischen Entscheidung. Die Entscheidungsmatrix ist transparent und nachvollziehbar auf die Verwirklichung eindeutiger und praktischer Interessen auszurichten. Moralische Aspekte wurden als absolute Größen belassen und ausgeklammert. Letztlich ließen sich wohl auch moralische Aspekte ebenso als Nutzen oder Kosten darstellen, wie beispielsweise die Durchsetzung oder Gefährdung der Völkerrechtsordnung.⁹ In jedem Fall könnten sie berücksichtigt werden, indem die dargestellte Entscheidungslogik in einer abschließenden Gesamtabwägung mit qualitativen Argumenten ergänzt würde. 🌐

Der Tönisteiner Kreis ist ein Gesprächskreis von Führungskräften aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, die vor dem 35. Lebensjahr mindestens je ein Jahr Auslandserfahrung in zwei unterschiedlichen Sprachräumen erworben haben. Als überparteiliches und interdisziplinäres Netzwerk will der Kreis Impulse für eine verstärkte internationale Öffnung und Kooperation Deutschlands geben. Seit 2008 treffen sich jüngere Mitglieder des Kreises in losen Abständen als „Young Tönisstein“, um aktuelle Fragen der Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik zu diskutieren.

9 Zur Erfüllung des Völkerrechts als Interesse, Neuhold, Hanspeter (1976): Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen „Kosten-Nutzen-Analyse“, German Yearbook of International Law 19, S. 317-351.