
Herfried Münkler

Deutschlands internationale Verantwortung

Wo in politischem Kontext, zumal dem der internationalen Politik, von Verantwortung die Rede ist, geht es um einen unscharfen, nicht selten ambivalenten Begriff: In der Regel steht er für eine Diagonale zwischen der Wahrung bzw. Durchsetzung der Eigeninteressen eines Landes und seiner Inpflichtnahme bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, also jener Güter, von deren Genuss keiner ausgeschlossen werden kann, auch wenn er zu deren Verfügbarkeit nichts beigetragen hat. Lässt sich die Bereitschaft eines Landes zur Übernahme von Verantwortung in ersterem Fall direkt auf die Vorteile beziehen, die es davon hat, so ist das in letzterem Fall genau umgekehrt: Im Prinzip hat das Land den größten Vorteil, das es alle öffentlichen Güter, wie etwa Sicherheit und Freiheit, in Anspruch nimmt, ohne sich an den dafür anfallenden Kosten zu beteiligen. In der Spieltheorie spricht man in diesem Fall von Trittbrettfahrern: Sie müssen den Wagen nicht schieben und bezahlen keinen Beförderungspreis, sitzen dafür freilich auch nicht am Lenkrad und nehmen keinen der komfortableren Plätze ein. Aber wenn es nur um den Transport von A nach B geht, kommen sie genauso in dessen Genuss wie diejenigen, die für die Bewegung des Fahrzeugs gesorgt haben. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Rolle eines Nutznießers internationaler Sicherheit, der zu deren Vorhandensein aber nur wenig beiträgt, in Zukunft nicht mehr spielen können. Sie befindet sich zurzeit in einem Prozess des Umlernens, der ihr sichtlich schwerfällt, der aber unvermeidlich ist. Das Erfordernis dieses Umlernens resultiert aus einem allmählichen Rückzug der USA aus der Position eines Garanten der europäischen Sicherheit, weiterhin der an Zahl und Intensität wachsenden Krisenherde an den Rändern Europas und in dessen Peripherie sowie schließlich aus dem zuletzt deutlich gestiegenen Gewicht Deutschlands innerhalb der politischen Ordnung Europas.

Verantwortung ist aber nicht nur eine konzeptionelle Diagonale zwischen Eigeninteressen und kollektiven Gütern, sondern ebenso auch eine zwischen Erfordernissen und Erwartungen auf der einen und den verfügbaren Fähigkeiten (eingeschlossen dem politischen Willen zum Gebrauch dieser Fähigkeiten) auf der anderen Seite. Auch hier haben sich die Rahmenbedingungen im Verlauf der

letzten Jahrzehnte verändert: In der Ära der Blockkonfrontation zwischen Ost und West bestand Sicherheit im Wesentlichen aus der zuverlässigen Fähigkeit zur Abwehr bzw. Begrenzung einer Bedrohung durch die jeweilige Gegenseite. In solcherart symmetrischen Konstellationen war Sicherheit in gewissen Grenzen planbar. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind diese herkömmlichen Bedrohungen weggefallen, was zu einer Erhöhung der Friedensdividende geführt hat (geringere Aufwendungen für dasselbe Ergebnis); jedoch ist mit der Diffusität der anschließend entstandenen Herausforderungen eine Lage entstanden, in der es angezeigt ist, die äußere Bedrohung als Maßstab von Sicherheitsgefährdung durch die Verwundbarkeit von Gesellschaften und Staaten zu ersetzen. Vulnerabilität und Resilienz sind zu Schlüsselkategorien in einer Sicherheitsordnung geworden, in der nicht mit Gewissheit gesagt werden kann, wer die Herausforderer sind, wie sie auftreten und welcher Mittel sie sich bedienen. Die sicherheitsstrategische Umstellung von Bedrohung auf Vulnerabilität erhöht die Flexibilität der Herausgeforderten in Reaktion auf Unerwartetes und Unvorhersehbares, vermag jedoch kein vergleichbar stabiles Sicherheitsregime hervorzubringen, wie das in der Zeit der äußeren Bedrohungsszenarien der Fall war. Die Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte, auch der Bundeswehr, waren und sind ein konkreter Ausdruck dieses Wandels.

Die größte und folgenreichste Veränderung der europäischen Sicherheitslage und der besonderen Rolle Deutschlands in ihr resultiert jedoch aus einem Wandel der Vorstellungen von dem, was eine politische Ordnung ist und worin ihre wesentlichen Elemente bestehen: Die herkömmliche Ordnungsstruktur Europas, die sich seit dem 16./17. Jahrhundert entwickelt hatte, gründete sich auf den Territorialstaat und das mit ihm verbundene Regime der territorialen Grenzen. Diese Ordnung wurde – in Europa, aber auch global – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch ein Regime der Ströme überlagert und teilweise auch ersetzt, in dem nicht Grenzen, sondern die unbegrenzte Bewegung von Kapital und Informationen, Gütern und Dienstleistungen das zentrale Element der Ordnung darstellt. Die Komplementarität beider Ordnungsstrukturen bestand in den letzten Jahrzehnten darin, dass das Regime der Kapital- und Warenströme zu einer beachtlichen Reichtumssteigerung gerade für Deutschland mit seiner starken Exportorientierung geführt hat, während die Wohlstandsverteilung sich an den geographischen Grenzen des Territorialstaats orientierte. Das war eine für Deutschland optimale Konstellation, die inzwischen jedoch durch die Einmischung von Flüchtlingsströmen in die Konstellationen der Grenzenlosigkeit in Frage gestellt ist. Die Frage des Offenhaltens oder Schließens von Grenzen ist auch in Deutschland, stärker aber noch in der Europäischen Union, politisch umstritten, so dass zurzeit nicht absehbar ist, in welche Richtung sich die politische Ordnung Europas entwickeln wird. Es ist jedoch absehbar, dass es zu einem neuen Arrangement zwischen Strömen und

Grenzen kommen wird, in dem den unterschiedlichen Interessen der europäischen Staaten Rechnung getragen werden muss.

Die Übernahme von mehr und größerer Verantwortung Deutschlands im Rahmen der internationalen Politik findet somit im Rahmen sich dramatisch verändernder Konstellationen statt, und insofern kann nicht von einem »Hineinwachsen« Deutschlands in die Position einer erhöhten Verantwortung die Rede sein, sondern dieses stärkere Engagement ist in einen strukturellen Transformations- und Lernprozess eingebunden, bei dem nicht absehbar ist, wann und in welcher Form er zu festen oder zumindest zeitweilig dauerhaften Ergebnissen kommen wird. Was sich aber sagen lässt, ist, dass sich die Intensität und das Ausmaß der politischen Verantwortung, die Deutschland zu übernehmen hat, in drei Ringen ordnen lässt: der äußere Ring mit tendenziell globalen Ausmaßen beinhaltet wesentlich die ökonomischen und allgemeinpolitischen Interessen Deutschlands, die sich um den Güterexport des Landes drehen. Dazu gehört das Interesse an einer friedlichen Entwicklung Ostasiens, ebenso des südasiatischen Raums, Afrikas jenseits des Äquators sowie Mittel- und Südamerikas. Deutschland hat ein großes Interesse an Frieden und Stabilität in diesen Räumen, wird und kann dazu aber nur wenig beitragen. Hier ist Deutschland der Profiteur von Frieden und Stabilität, ohne dass es dafür größere Investitionen tätigt.

Diesem geographisch äußeren Ring steht ein innerer Ring gegenüber, der weitgehend mit dem Raum der Europäischen Union identisch ist. In diesem ist die deutsche Verantwortung am größten, und ein Versagen hier hätte die größten und schwerwiegendsten Folgen für Deutschland. Der zentrale Imperativ dabei ist, die EU zusammenzuhalten und den starken zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken, die sich in ihr seit der Süd-, vor allem aber seit der Osterweiterung entwickelt haben. Durch diese Erweiterungsrounden ist die Europäische Union sozialstrukturell heterogener geworden, und die Vielfalt der politischen Kulturen, die inzwischen in der Union zusammengebunden sind, hat dazu geführt, dass das gemeinsame Verständnis von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Liberalität immer dünner geworden ist. Die Formel von Europa als »Wertegemeinschaft« hat inzwischen eher postulatorischen als konstativen Charakter, und auch die Verlässlichkeit der Verträge, auf denen die Union beruht, ist im Gefolge der Finanz- und der Flüchtlingskrise zutiefst erschüttert worden. Faktisch hat sich das Europaprojekt in den letzten Monaten zu einem Verbund der ihren jeweiligen Interessen folgenden Staaten zurückentwickelt, und die »Brüsseler« Institutionen, die Kommission und das Parlament, verfügen weder über den Willen noch die Fähigkeit, dieser Entwicklung nachhaltig entgegenzuwirken.

In der Folge ist es in der EU zu einem Machttransfer auf die intergouvernementale Ebene, den Ministerrat, gekommen, und hier spielt die deutsche Re-

gierung als Gestalter und Financier von Kompromissen die entscheidende Rolle. Daneben fällt ihr aber auch die eher ungeliebte Aufgabe zu, auf die Einhaltung und Respektierung der Verträge zu achten und dafür zu sorgen, dass Ausnahmen auch Ausnahmen bleiben und keine Sonderrechte innerhalb der Union begründen. In dieser Doppelrolle als »Zahlmeister« und »Zuchtmeister« der Europäischen Union ist Deutschland in wachsendem Maße Angriffen und Anfeindungen durch einige Mitgliedsstaaten ausgesetzt, weswegen es darauf achten muss, dass es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in der EU nicht allein dasteht oder auch nur in eine Minderheitenposition kommt. Das ist seit der unübersehbaren Lockerung der traditionellen Achse Berlin-Paris deutlich schwieriger geworden. Die Folge davon ist, dass Deutschland zuletzt wieder stärker auf die Rolle des »Zahlmeisters« verwiesen war und die Aufgaben eines »Hüters der Verträge« nur randständig wahrgenommen hat. Dadurch wird freilich bloß auf kurze Sicht der Zusammenhalt der Union gesichert; auf lange Sicht wachsen, wenn der »Hüter der Verträge« fehlt, die zentrifugalen Kräfte weiter an. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Deutschland die ihm in der EU zugefallene Rolle nur solange spielen kann, wie die politischen Spielräume der Regierung nicht durch den Aufstieg rechts- oder linkspopulistischer Parteien eingeschränkt werden. Die Wahrnehmung der internationalen Verantwortung Deutschlands im inneren Ring hängt an der prekären Voraussetzung, dass die übergroße Mehrheit der deutschen Wahlbevölkerung die spezifische Rolle des Landes in der EU akzeptiert und dies in einem entsprechenden Wahlverhalten zum Ausdruck bringt. Betrachtet man den Aufstieg rechts- und linkspopulistischer Parteien in den meisten anderen EU-Staaten, so stellt die bisherige Populismusresistenz der deutschen Wahlbevölkerung eine Ausnahme dar, und es ist fraglich, wie lange dies noch der Fall sein wird. Der dann erfolgende Ausfall Deutschlands in der Rolle der Europa zusammenhaltenden »Macht in der Mitte« dürfte das Ende der Europäischen Union in ihrer bisherigen Form zur Folge haben.

Im Prinzip ist mit den skizzierten Aufgaben innerhalb der EU die Grenze dessen, was Deutschland an internationaler Verantwortung zu tragen vermag, bereits erreicht. Nun gibt es aber zwischen äußerem und innerem Ring noch einen geographisch mittleren Ring der internationalen Verantwortung, und das Dilemma Deutschlands als Zentralmacht Europas besteht darin, dass es die Aufgaben im inneren Ring nur dann erfolgreich bearbeiten kann, wenn es sich gleichzeitig den Herausforderungen dieses mittleren Rings stellt und auch hier Verantwortung übernimmt. Dieser mittlere Ring umfasst geographisch Osteuropa, den Nahen Osten, die Europa gegenüberliegende Mittelmeerküste sowie den nördlichen Rand des subsaharischen Afrikas von Mali bis Somalia. Die Herausforderungen, die sich in diesem Raum stellen, sind durch unterschiedliche Faktoren verursacht, laufen aber durchweg auf das Problem einer bereits

zerfallenen oder im Zerfall befindlichen Staatlichkeit hinaus. Die Folgen dieses Staatszerfalls betreffen Europa in mindestens drei Formen: in Gestalt des Einsickerns von Gewaltakteuren aus Bürgerkriegsgebieten, die den Gewaltraum auf Europa ausdehnen wollen; der Entstehung unkontrollierbarer Flüchtlingsströme, die über die europäischen Grenzen drängen und zu einer Herausforderung der wirtschaftlichen Fähigkeiten und der sozialen Balance in den EU-Ländern werden, sowie schließlich dem Aufkommen neoimperialer Träume bei einigen politischen Akteuren an der europäischen Peripherie, die dazu führen können, dass die zurzeit voneinander getrennten Herde des Bürgerkriegs zu einem einzigen großen Flächenbrand werden, der mit politischen Mitteln nicht mehr zu kontrollieren und zu beenden ist.

Es sind vor allem zwei als postimperial zu bezeichnende Räume, die zu einer besonderen Herausforderung Europas – und damit auch Deutschlands – geworden sind. Beide Räume sind im weiteren Sinn das Ergebnis des Zerfalls der multinationalen und multireligiösen Großreiche am Ende des Ersten Weltkriegs: des Habsburgerreichs, des Reichs der russischen Zaren und des Osmanischen Reichs. Seit ihrem Zerfall (bzw. dem Ende der Zwischenphase, die Jugoslawien als »Klein-Habsburg« und die Sowjetunion als Nachfolger des Zarenreichs geformt haben) sind nationale Identitäten und religiöse Zugehörigkeiten politisiert und zur Grundlage von Freund-Feind-Erklärungen gemacht worden. Der eine dieser postimperialen Räume reicht vom Westbalkan über die Ukraine und den Kaukasus bis zum Kaspischen Meer, und der andere umfasst den arabischen Teil des einstigen Osmanischen Reichs, von der Levante bis zum Indischen Ozean, von Mesopotamien bis zur libyschen Wüste. In beiden Räumen sind kaum stabile Nationalstaatsgründungen gelungen, eine Entwicklung wirtschaftlicher Prosperität ist nur zeitweise und räumlich begrenzt erfolgt, so dass ein gewisser Wohlstand als Kompensation fehlender politisch-identifikatorischer Strukturen nicht gegeben ist. Statt dessen haben sich hier autoritäre Strukturen bis hin zu diktatorischen Regimen entwickelt, bei denen es in jüngster Zeit vermehrt zu einem unvermittelten Umschlag von inflexibler Ultrastabilität in den Bürgerkrieg gekommen ist.

Die Europäer und in deren Verbund Deutschland werden die Probleme dieses Raumes nicht lösen können – jedenfalls nicht allein und nicht kurzfristig. Internationale Verantwortung zu übernehmen, heißt hier, dort, wo sich die Möglichkeit dafür bietet, einen nachhaltigen Beitrag zu politischer Stabilisierung und zur Entwicklung wirtschaftlicher Prosperität zu leisten, auflodernde Kriege welcher Art auch immer in eingefrorene Konflikte zu verwandeln und nach Kooperationspartnern bei der Stabilisierung und Pazifizierung dieses Raumes zu suchen. Entgegen einer verbreiteten Vorstellung müssen das keineswegs immer nur die USA sein, die ohnehin das Zentrum ihrer Machtprojektion in den pazifischen Raum verlagert haben, sondern es kann – und muss in

einigen Fällen – auch Russland sein. Gerade im Verhältnis zu Russland kommt Deutschland eine herausgehobene Rolle zu, und im Verlauf des Ukraine Konflikts ist erkennbar geworden, dass es diese Rolle auch spielen will und spielen kann.