

# Schwindende Gewissheiten?

—  
Die Westanbindung und Europaorientierung in  
der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

## NILS WÖRMER

Geboren 1978 in Duisburg,  
Leiter Team Außen-, Sicherheits-  
und Europapolitik, Hauptabteilung  
Europäische und Internationale  
Zusammenarbeit der  
Konrad-Adenauer-Stiftung.

Der scheidende EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker war nicht der einzige Politiker, der nach dem denkwürdigen Ergebnis des Brexit-Referendums im Juni 2016 der Europäischen Union (EU) eine existenzielle Krise bescheinigte. Viele seiner Politikerkollegen, die sich in den vergangenen drei Jahren zum

schlechten Zustand der EU äußerten, werteten den Wunsch Großbritanniens, aus der Union auszutreten, mit etwas Abstand zum Referendum gleichwohl als Symptom einer grundlegenden Krise. Diese sei vor allem auf populistische Tendenzen und Renationalisierungsbestrebungen in zahlreichen Mitgliedstaaten sowie eine Erosion des Wertgefüges und Solidaritätsverständnisses der Gemeinschaft zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund erschienen die

vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron geforderte „strategische Autonomie Europas“ und die ausgelöste Debatte über eine „Europäische Armee“ oder „Armee der Europäer“ vielen als eine Farce.

Andererseits schien das offene Nachdenken über eine weitere Stärkung der europäischen Verteidigungskooperation angesichts der permanenten und harschen Kritik des US-Präsidenten Donald Trump an der NATO verbunden mit der unverhohlenen Drohung, die USA aus dem Militärbündnis herauszuführen, auf den ersten Blick nur logisch. Bei genauerer Betrachtung hingegen konstatieren selbst die stärksten Kritiker Trumps, dass sein Politikstil die Spannungen im transatlantischen Verhältnis zwar eskaliert hat, an sich aber nicht die Ursache für die außen- und sicherheitspolitischen Divergenzen zwischen Berlin beziehungsweise Brüssel und Washington ist. So wurde die Forderung nach einer gerechteren Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses, die sich in den vergangenen Jahren vor allem in der Debatte über das Zwei-Prozent-Ziel bei den Verteidigungsausgaben widerspiegelte, auch von den US-Präsidenten George W. Bush und Barack Obama erhoben. Die wohl grundlegendste außen- und sicherheitspolitische Neuorientierung der USA seit 1945, die sich durch eine klare Schwerpunktverlagerung – weg von Europa und dem Nahen und Mittleren Osten hin zu Ostasien und dem indopazifischen Raum – auszeichnet, wurde lange vor der Amtsübernahme Trumps eingeleitet.

## **PRÄMISSEN DEUTSCHER AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK**

Die Grundfesten deutscher Außenpolitik sind ihre Europaorientierung mit der starken deutsch-französischen Kernkomponente und die in den transatlantischen Beziehungen verbriefte Westanbindung, institutionalisiert zum einen in der EU und zum anderen in der NATO. Das außenpolitische Fundament der Bundesrepublik droht also zu erodieren, wenn eben diesen beiden Organisationen die jeweils schwerste Krise seit ihrem Bestehen attestiert wird.

Eine weitere Grundfeste deutscher Außenpolitik besteht in der Solidarität mit dem Staat Israel und der unbestrittenen Garantie, dessen Existenzrecht zu schützen. Die Garantie für die Sicherheit Israels als Teil deutscher Staatsräson wurde von Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Rede vor der Knesset im März 2008 bekräftigt. Seitdem wurde immer wieder scherzhaft festgestellt, Israel müsse angesichts des desolaten Zustands der Bundeswehr im Konfliktfall Deutschland beistehen und nicht umgekehrt. Dies suggerierte fälschlicherweise, dass eine vertragliche oder zwangsläufige militärische Beistandsverpflichtung gegeben sei. Losgelöst davon steht die immer wieder bekräftigte Solidarität mit Israel für ein Maß an Verantwortung und Verbundenheit, das Deutschland keinem anderen Staat außerhalb von NATO

und EU zugesteht. Die bilateralen Beziehungen der beiden Länder haben sich in den vergangenen Jahren dennoch – oder vielleicht gerade wegen der wechselseitig hohen Erwartungen – deutlich abgekühlt. Während die deutsche Haltung gegenüber dem Iran und das Festhalten an dem von den USA aufgekündigten Nuklearabkommen in weiten Teilen der israelischen Politik auf Unverständnis stößt, fühlt sich Berlin von der gegen die Zwei-Staaten-Lösung gerichteten Politik Benjamin Netanjahus, insbesondere im Bereich des Siedlungsbaus, vor den Kopf gestoßen.

Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik basierte im Kern auf gut ausgestatteten, in NATO und EU eingebundenen, konventionellen Streitkräften, die in der Lage waren, einen wesentlichen Beitrag zur Verteidigung Deutschlands und seiner Verbündeten in Mitteleuropa zu leisten. Hierzu verließ sich Deutschland über Jahrzehnte auf eine in die Gesellschaft eingebettete Wehrpflichtarmee, die über eine entsprechende Aufwuchsfähigkeit durch Rückgriff auf ein funktionierendes Reservistenwesen verfügte, sowie eine heimische Rüstungsindustrie, die fähig war, die Streitkräfte adäquat auszurüsten. Mit Blick auf die Bedrohung durch Nuklearwaffen profitierten die europäischen Staaten, abgesehen von dem von den USA aufrechterhaltenen – gelegentlich als „amerikanischer Nuklearschirm“ bezeichneten – nuklearen Patt, vor allem von der Vernichtung und dem ausnahmslosen Verbot von Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite von 500 bis 5.500 Kilometern durch den jüngst aufgekündigten Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (*Intermediate Range Nuclear Forces*, INF-Vertrag). Durch die nukleare Teilhabe leistet die Bundesrepublik zwar einen bescheidenen, aber aufgrund der politischen Dimension und Symbolik wichtigen Beitrag zur nuklearen Abschreckung im Rahmen der NATO-Strategie.

## SICHERHEITSPOLITISCHE ZEITENWENDE

Die mit dem Ende des Kalten Krieges 1989 angebrochene Epoche, in der sich Deutschland von Freunden umgeben sah und Sicherheitspolitik auf das maximale Einlösen der Friedensdividende ausgerichtet war, fand ihren Höhepunkt 2011 mit der Aussetzung der Wehrpflicht. Bereits wenige Jahre danach erschien diese De-facto-Abschaffung vielen Entscheidungsträgern, auch in der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), in der Rückbetrachtung als ein schwerer strategischer Fehler. Denn gleich mehrere – auf den ersten Blick unabhängige – Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit dürften als ursächlich dafür gelten, dass die 2010er-Jahre als sicherheitspolitische Zeitenwende in die europäischen Geschichtsbücher eingehen werden.

Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland am 21. März 2014 stellte eine Zäsur für die europäische Nachkriegsordnung dar und

nahm den Europäern die Illusion, dass im Europa des 21. Jahrhunderts Grenzen nicht mehr gewaltsam verändert werden können. Das erneute symmetrische Kräfteressen in Mittelosteuropa und die hybride Kriegführung Russlands zwingen die NATO nicht nur zu einer strategischen Kehrtwende; sie führten auch zu einem Spagat zwischen der Hinwendung zu neuen Aufgaben wie Cyberkriegführung und der Rückkehr zur traditionellen Bündnisverteidigung bei gleichzeitiger Fortsetzung von Operationen, wie beispielsweise der *Resolute Support Mission* (RSM) zur Ausbildung und Beratung sowie Unterstützung von Sicherheitskräften in Afghanistan. Für die USA bedeutete dies eine teilweise Abkehr von der bereits 2011 proklamierten *Pivot to Asia*-Doktrin und eine erneute Verstärkung des militärischen und sicherheitspolitischen Engagements in Europa.

Der sich schneller als erwartet vollziehende militärische Aufstieg Chinas und die expansionistische, teilweise auch aggressivere Politik Pekings im gesamten indo-pazifischen Raum ist die zweite grundlegende sicherheitspolitische Lageänderung der vergangenen Jahre. Im Zusammenhang mit der revisionistischen Politik Russlands und dem Schreckensszenario eines strategischen Bündnisses der beiden Großmächte wurde deutlich, dass die USA allein mittelfristig nicht in der Lage sein würden, beide Rivalen gleichzeitig einzuhegen. Der komfortable Vorsprung, über den die US-Streitkräfte gegenüber den russischen und vor allem den chinesischen Streitkräften bei modernen Waffensystemen in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht im Jahr 2000 noch verfügten, hat sich deutlich verringert. Dass der gigantische Ressourceneinsatz der USA in Afghanistan und im Irak hierfür einer der Hauptgründe ist, erscheint vielen Europäern als historische Randnotiz, prägt allerdings maßgeblich das aktuelle strategische Denken in Washington.

Die USA wollen die strategischen Fehler der vergangenen beiden Dekaden nicht wiederholen und sich mit sämtlichen Ressourcen auf einen möglichen militärischen Konflikt mit China konzentrieren. Im Endeffekt erwarten sie von ihren europäischen Verbündeten, dass sie die russische Bedrohung in Europa im konventionellen Bereich zu großen Teilen eigenständig ausbalancieren und auch die Hauptrolle bei der Stabilisierung der benachbarten MENA-Region (*Middle East & North Africa*) mit Blick auf zerfallende Staatlichkeit, Flucht, Migration und Terrorismus übernehmen. Die volatile Situation im Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika bildet neben Russland und China die dritte große außen- und sicherheitspolitische Herausforderung für Deutschland und Europa, zumal sich die Folgen von Krieg und Chaos hier unmittelbar auswirken, während die USA nur peripher betroffen sind.

Aus diesem grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Umfeld resultiert eine Lagerbildung unter den NATO- und EU-Mitgliedstaaten mit Blick auf Bedrohungsperzeption und verteidigungspolitische Prioritätensetzung, wie dies für beide Organisationen in dieser Form noch nie der Fall war. Innerhalb der EU konzentrieren sich die nord- und osteuropäischen

Staaten eindeutig auf Russland, während die meisten Staaten in Süd- und Südwesteuropa ihr sicherheitspolitisches Augenmerk mit unterschiedlicher Gewichtung auf die Entwicklungen an der nordafrikanischen Küste, im Nahen Osten und in Subsahara-Afrika richten. Gravierend waren in diesem Zusammenhang die Risse, die in der „Wertegemeinschaft EU“ deutlich wurden, als es im Zuge der Flüchtlings- und Migrationskrise 2015 und 2016 um die Aufnahme, Verteilung und den Umgang mit den Hunderttausenden Flüchtlingen ging, die Europa erreichten. Was die NATO betrifft, so driften die USA mit ihrer klaren Fokussierung auf China aus guten Gründen – aber zum Leidwesen der Bündniskohäsion – zudem noch in eine dritte Richtung.

Aus der revisionistischen Politik Russlands der vergangenen Jahre, dem militärischen Aufstieg Chinas und der politischen Instabilität in der MENA-Region ergibt sich für Deutschland und seine Verbündeten also eine Bedrohungslage, wie sie seit dem Höhepunkt des Kalten Krieges nicht mehr gegeben war. Verschärft wird diese Situation durch die militärische Schwerpunktverlagerung der USA nach Asien, das Auseinanderdriften von NATO und EU sowie die sicherheitspolitische Handlungsunfähigkeit der Europäer – gerade auch im Kontext des bevorstehenden Brexit. Die Antwort auf diese Herausforderungen liegt jedoch nicht – wie selbst von renommierten Experten der internationalen Politik postuliert – in dem Abgesang auf NATO und EU, sondern in dem Erhalt, der Stärkung und der Reform eben dieser beiden Organisationen. Eine Rückkehr zur Bündnis- und Großmachtpolitik darf nicht an die Stelle der Errungenschaften der vergangenen Jahrzehnte treten.

## **DAS NOTWENDIGE „MEHR“**

Für die Sicherheit Deutschlands bleiben die transatlantischen Beziehungen und die NATO unersetzlich. Selbst wenn die Europäer bei der Verteidigungsintegration weitere Fortschritte machen sollten, sind die USA gegenwärtig und voraussichtlich noch auf Jahre die einzige Nation, die in der Lage – und unter bestimmten Voraussetzungen willens – ist, Deutschland und seine europäischen Verbündeten gegen jedwede denkbare Bedrohung effektiv zu schützen. Vor diesem Hintergrund muss Deutschland seine politischen Zusagen bezüglich der Verteidigungsausgaben einhalten und bei der Wiederherstellung der Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung eine führende Rolle unter den europäischen Staaten einnehmen.

Auf dem langen Weg zu einer Armee der Europäer müssen wichtige Weichenstellungen im Bereich der europäischen Rüstungsintegration, der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Streitkräften und den Aufbau gemeinsamer Strukturen zeitnah erfolgen. Die europäischen Staaten sollten angesichts ihrer unterschiedlichen strategischen Kulturen Kompromisse eingehen und sich einander annähern. Hierbei kann sich Deutschland

nicht länger aus historischen Gründen verstecken und muss seiner sicherheitspolitischen Verantwortung für Europa vollumfänglich gerecht werden. Das notwendige „Mehr“ an Verteidigungsfähigkeit der EU muss auf Entlastung der USA und die Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO abzielen.

## **DEUTSCHLANDS MILITÄRISCHER BEITRAG**

Die eingeleiteten Trendwenden bei der personellen und materiellen Ausstattung der Bundeswehr müssen konsequent fortgeführt werden und diese dazu befähigen, wieder als Säule in der konventionellen Verteidigung Europas zu fungieren. Dadurch wird sichergestellt, dass Europa nicht mit militärischen Mitteln zu erpressen ist und seine freiheitlich-demokratischen Errungenschaften effektiv verteidigen kann. Ferner würde Deutschland durch die Wiederherstellung seiner Verteidigungsfähigkeit sowohl die Ost- als auch die Südflanke Europas stärken und einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die auseinanderdriftenden Lager in NATO und EU zusammenzuhalten. Dem Aufbau von Fähigkeiten zur Abwehr von jedweden Formen der hybriden Kriegsführung, insbesondere von Cyber-Angriffen, muss hierbei ein großer Stellenwert eingeräumt werden.

Die Qualität des deutschen militärischen Beitrages ergibt sich vor allem aus der festen Verankerung der Bundeswehr in der Gesellschaft, der Gewinnung von geeignetem Personal, dessen hochwertiger Ausbildung und der Bereitstellung moderner Rüstungstechnologie. Deutschland sollte Fähigkeiten und Kapazitäten zur Beteiligung an Friedens- und Stabilisierungsmissionen weiterhin vorhalten. Die Rolle deutscher Soldaten beschränkt sich jedoch nicht auf den „Entwicklungshelfer in Uniform“, sondern besteht in erster Linie darin, zu schützen und – wenn geboten – zu kämpfen.

Bei jedweder Neujustierung des Balanceaktes zwischen europäischer Integration und transatlantischem Bündnis in der Sicherheitspolitik muss bedacht werden, dass die gegenwärtige Situation mit einem Präsidenten Trump in Washington und einem Präsidenten Macron in Paris nur eine Momentaufnahme in den mehr als siebenjährigen transatlantischen Beziehungen und dem über sechzig Jahre andauernden europäischen Integrationsprozess ist. Jedem Beobachter dürfte klar sein, dass die Debatte über eine europäische Armee oder die strategische Autonomie Europas in dieser Form nicht geführt worden wäre, wenn Hillary Clinton die Präsidentschaftswahlen 2016 in den USA gewonnen hätte oder sich die Gegenkandidatin von Emmanuel Macron 2017 in Frankreich durchgesetzt hätte. Auf Jahrzehnte angelegte strategische Entscheidungen, wie zum Beispiel die Frage der Aufrechterhaltung der nuklearen Teilhabe, sollten also nicht vor dem Hintergrund einer politischen Momentaufnahme gefällt werden.