

ECKPFEILER WERTEBASIERTE REALPOLITIK

ANDREAS RÖDDER

Das wiedervereinigte Deutschland verstand sich als „Zivilmacht“, die auf Multilateralismus und Wandel durch Handel, Diplomatie und friedliche Lösungen setzte, ihre wirtschaftlichen Interessen verfolgte und ihre Verteidigungsfähigkeit vernachlässigte. Das Ergebnis war die „Zeitenwende“ von 2022, die eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik erforderte.

Wie aber kann und muss diese in einem konfliktgeladenen internationalen Umfeld aussehen? Die zukunftsfähigste Orientierung liegt in einer wertebasierten Realpolitik, die Prinzipien und Interessen immer wieder neu abwägt, statt einseitig wertegeleitete Moralpolitik oder eine moralfreie reine Interessenpolitik zu verfolgen. Sie muss die Realitäten des neuen Ost-West-Konflikts erkennen und sie muss strategische Prioritäten setzen: Stärke nach außen und Stärke von innen, transatlantische Solidarität, europäische Handlungsfähigkeit und deutsche Führungsverantwortung.

Oktober 2024

Der Eckpfeiler entwickelt drei Hauptthesen:

1. Die Weltordnung befindet sich nicht in einem Zustand des **Multipolarität**, sondern in einem neuen Ost-West-Konflikt, in dem revisionistische imperiale Mächte des **globalen Ostens** (Russland, China, Iran, Nord-Korea) die liberalen Ordnungen des globalen Westens vor die Herausforderung seiner Selbstbehauptung stellen. Dies erfordert Stärke nach außen und Stärke von innen.
2. Statt illusionärer wertegeleiteter Außenpolitik oder zynischer Interessenpolitik braucht Deutschland eine **wertebasierte Realpolitik**. Sie strebt eine friedliche Ordnung von Staaten an, die ihre Integrität gegenseitig respektieren und möglichst kooperieren. Eine wertebasierte Realpolitik präferiert liberale Ordnungen, respektiert aber andere Ordnungsvorstellungen und verzichtet auf den Export der eigenen Standards, achtet freilich auf die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards.
3. Deutsche Außenpolitik im neuen Ost-West-Konflikt erfordert **strategisches Denken** und **klare Prioritäten**: transatlantische Solidarität, europäische Handlungsfähigkeit und deutsche Führungsverantwortung in Europa.

ÜBERBLICK

1. DEUTSCHE AUßENPOLITIK SEIT 1990: VON DER „ZIVILAMACHT“ ZUR „ZEITENWENDE“

- 1.1. *Zivilmacht und ökonomische Interessen*
- 1.2. *Moderation und Mangel an Strategie: Deutschland zwischen Ost und West*
- 1.3. *„Zeitenwende“?*

2. GRUNDLAGEN: WERTEBASIERTE REALPOLITIK

- 2.1. *Bedingungen der Staatenwelt*
- 2.2. *Wertebasierte Realpolitik statt moralisierender Wertepolitik und zynischer Interessenpolitik*

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN: DEUTSCHE AUßENPOLITIK IM NEUEN OST-WEST-KONFLIKT

- 3.1. *Der neue Ost-West-Konflikt*
- 3.2. *Strategisches Ordnungsmanagement: Grundlagen zukunftsfähiger Außenpolitik*
- 3.3. *Wertebasierte Realpolitik zur Selbstbehauptung des Westens: Fünf Prioritäten*

4. DREI THESEN

Wertegeleitete Realpolitik

von Professor Andreas Rödder

1. DEUTSCHE AUßENPOLITIK SEIT 1990: VON DER „ZIVILAMACHT“ ZUR „ZEITENWENDE“

Drei Eigenschaften prägten die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland im ersten Ost-West-Konflikt bis 1989: transatlantische Solidarität, Verteidigungsbereitschaft (mit einer Truppenstärke der Bundeswehr von 450.000 Mann und Verteidigungsausgaben in Höhe von 3% des BIP) und eine Kultur der Zurückhaltung bzw. der Konzentration auf die eigene Landesverteidigung. Diese Haltung kam mit der Wiedervereinigung an ihre Grenzen, als von Deutschland eine aktivere internationale Rolle und „Führungspartnerschaft“¹ (George Bush) erwartet wurden. Ab den 1990er Jahren nahm Deutschland an militärischen Missionen innerhalb von NATO-Auslandseinsätzen teil; auf innenpolitischer Ebene wurden diese freilich nicht militärisch, sondern in erster Linie menschenrechtlich (Außenminister Fischer im Kosovo-Krieg 1999: „Nie wieder Auschwitz“) oder wie in Afghanistan zivilgesellschaftlich begründet.²

1.1. Zivilmacht und ökonomische Interessen

Denn gleichzeitig entwickelte das vereinte Deutschland ein immer stärkeres Selbstverständnis als „Zivilmacht“³. Dessen wesentliche Komponenten waren erstens die Verpflichtung auf einen regelbasierten Multilateralismus, einschließlich der Bereitschaft zur Übertragung nationaler Souveränitätsrechte vor allem auf die Ebene der Europäischen Union. Zweitens die Vorstellung von „Wandel durch Handel“, die auf die Idee von „Frieden durch Freihandel“ im 19. Jahrhundert zurückgriff (der allerdings weder den Imperialismus noch den Ersten Weltkrieg hatte verhindern können) und sprachlich an die sozial-liberale Ostpolitik der 1970er Jahre unter der Devise „Wandel durch Annäherung“ anknüpfte. Zugleich ließ sich die deutsche Konzentration auf wirtschaftliche Beziehungen auch als „kommerzieller Realismus“⁴ verstehen, dem sich Deutschland von der Euro-Krise bis zu den Handelsbeziehungen mit China in einem Maße verschrieb, das von den westlichen Allianzpartnern wiederholt als nationalegoistisch und doppelmoralisch kritisiert wurde.

Das dritte Element der „Zivilmacht“ lag in einer werteorientierten Außenpolitik: der Verbreitung von Frauenrechten und Zivilgesellschaft, technischer Unterstützung und „Modernisierungspartnerschaft“, wie

¹ George Bush, Rede in der Mainzer Rheingoldhalle, 31. Mai 1989, in: Public Papers of the Presidents of the United States. George Bush. 1989/I. Washington, D.C. 1990, S. 651.

² Vgl. zu diesem Kapitel Andreas Rödder, How Much Zeitenwende is in the „Zeitenwende“? German Foreign Politics in the Early 21st Century, in: Olav Njølstad (Hg.), The Origin and Background of Russia's War on Ukraine (im Druck).

³ Hanns W. Maull, Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Europa-Archiv 32 (1992), B. 3, S. 269-278, und Ders., „Zivilmacht“. Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzepts, in: Sebastian Harnisch/ Joachim Schild (Hg.), Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union. Baden-Baden 2015, S. 121-147.

⁴ Stephen F. Szabo, Germany's Commercial Realism and the Russia Problem, in: Survival 56:5 (2024), S. 117-128.

Außenminister Frank-Walter Steinmeier sie Russland 2008 anbot. So verpflichtete sich die deutsche Außenpolitik viertens auf *soft* statt *hard power*, auf zivile statt militärischer Konfliktlösungen, auf Dialog und Diplomatie statt glaubwürdiger Abschreckung; 2016 kritisierte Steinmeier ein NATO-Manöver in Polen und den baltischen Staaten 2016 als „Säbelrasseln und Kriegsgeheul“.⁵ Dadurch kehrte sich die „Zivilmacht“ fünftens von militärstrategischem und geopolitischem Denken sowie von materieller Verteidigungsfähigkeit ab. Die alte bundesrepublikanische Bereitschaft zur Verteidigung – *si vis pacem, para bellum* (wenn Du den Frieden willst, bereite Dich für den Krieg) – wurde von der Gewissheit des Friedens und Selbstdemilitarisierung abgelöst.

Mit dem russischen Einmarsch in der Ukraine brach das Zivilmacht-Konzept ebenso zusammen wie zwei andere Grundpfeiler der deutschen Außenpolitik im 21. Jahrhundert: die „Moskau-Connection“⁶ und die Allianzpolitik der freien Hand.

1.2. Moderation und Mangel an Strategie: Deutschland zwischen Ost und West

Teil der wertorientierten Außenpolitik war ein in der deutschen Schuld am Zweiten Weltkrieg begründetes, historisches Verantwortungsgefühl. Es wies allerdings eine Schräglage auf: Weil die Deutschen dazu neigten, die Sowjetunion mit Russland gleichzusetzen, richtete sich dieses Verantwortungsbewusstsein primär auf Russland, sehr viel weniger hingegen auf Polen, die baltischen Staaten und vor allem auf die Ukraine, deren Belange dem Verhältnis zu Russland systematisch untergeordnet wurden. Hinzu kamen ökonomische Interessen, vor allem an russischem Gas. Dies galt insbesondere in der Folge der deutschen „Energiewende“ mit ihrem gleichzeitigen Ausstieg aus Kohle und Kernenergie, die Deutschland in wachsendem Maße und entgegen allen früheren Vorgaben der Diversifizierung von Energiequellen von Gasimporten aus Russland abhängig machte – mit der Folge, dass der politisch „propagierte Umbau der Wirtschaft mittelfristig die sicherheitspolitische Architektur Europas untergrub.“⁷

Vor diesem Hintergrund handelte Angela Merkel nach der russischen Annexion der Krim und der Intervention in den Krieg in der Ostukraine im Verbund mit dem französischen Präsidenten François Hollande 2015 das Minsk II-Abkommen aus. Es verhinderte einstweilen eine weitere Eskalation des Konflikts, stellte aber weder eine dauerhaft tragfähige Lösung dar, noch schreckte es Putin ab. Stattdessen vereinbarte Deutschland mit Russland im selben Jahr den Bau einer zweiten direkten Ostseepipeline, hielt entgegen allen Warnungen der Allianzpartner bis 2022 daran fest und verkaufte zugleich deutsche Gasspeicher an Russland.

Der deutsche Sonderweg nach Moskau war Teil einer Allianzpolitik, die nach der Jahrtausendwende von der Solidarität mit den westlichen Partnern zu einer Politik der freien Hand überging. Die Beteiligung an NATO-Auslandseinsätzen erreichte mit dem Kosovo-Krieg 1999 und dem Afghanistan-Einsatz ab 2001 einen

⁵ Reinhard Bingener/ Markus Wehner, Die Moskau Connection. Das Schröder-Netzwerk und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit. München 2023, S. 185.

⁶ Bingener/ Wehner, Die Moskau Connection (wie Anm. 4).

⁷ Herfried Münkler, Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert. Berlin 2023, S. 81.

Höhepunkt, der damit zugleich überschritten war. Als Joschka Fischer im Vorlauf zum zweiten Irak-Krieg von 2003 dem amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld entgegenhielt „I am not convinced“⁸, behielt er in der Sache Recht. Zugleich sandte Berlin ein kraftvolles Signal der Kooperation mit Frankreich und Russland gegen die USA und die östlichen NATO-Partner aus. Angela Merkel verbesserte nach ihrem Amtsantritt 2005 zwar das Verhältnis zu Washington. Während ihrer Amtszeit, in der sie über 12 von 16 Jahren mit den russlandfreundlichen Sozialdemokraten koalierte, nahm aber die Tendenz zu deutschen Alleingängen – von der Distanz zur Intervention in Libyen über die Migrationskrise 2015/16 bis zur „blutigen Enthaltung“⁹ im syrischen Krieg – weiter zu. Währenddessen vernachlässigte Deutschland die Bundeswehr und erfüllte das von der NATO im Jahr 2014 beschlossene Zwei-Prozent-Ziel der Verteidigungsausgaben nicht.

Es wurde zu einem geflügelten Wort, dass Deutschland seine Sicherheitsbedürfnisse in die USA, seinen Energiebedarf nach Russland und sein exportgetragenes Wachstum nach China ausgelagert hatte¹⁰ – und somit von allen dreien abhängig wurde, während sich die Verhältnisse im amerikanisch-russisch-chinesischen Dreieck grundlegend verschoben. Die deutsche Außenpolitik versuchte diesen Zielkonflikt zu moderieren, indem sie China als Kooperationspartner, ökonomischen Wettbewerber und systemischen Rivalen gleichermaßen einstuft, ohne sich festzulegen.

Moderation im wörtlichen Sinne von Mäßigung, Ausgleich und Vermittlung war das Kennzeichen der Außenpolitik Angela Merkels. Von der Euro-Krise bis zur Pandemie lag die Priorität deutscher Politik darauf, die Europäische Union am Laufen zu halten, und sie dokumentierte dabei vom Minsk II-Abkommen bis zum Beschluss des EU Next Generation Recovery Funds 2020 auch immer wieder Handlungsfähigkeit. Zugleich offenbarte die Weigerung, auf Emmanuel Macrons europapolitische Reformvorschläge überhaupt zu antworten, einen eklatanten Mangel an strategischer Orientierung und politischer Führung.

1.3. „Zeitenwende“?

„Ich fürchte deutsche Macht weniger als [...] deutsche Untätigkeit“, hatte der polnische Außenminister Radosław Sikorski schon 2011 gemahnt: „Sie sind Europas unentbehrliche Nation geworden. Sie dürfen nicht versäumen zu führen.“¹¹ Daran aber mangelte es Deutschland und Europa substantiell – auch nachdem Bundeskanzler Scholz nach dem russischen Einmarsch in der Ukraine im Februar 2022 eine „Zeitenwende“¹² ausrief.

⁸ Joschka Fischer, „I am not convinced.“ Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre. Köln 2011, S. 212.

⁹ Sönke Neitzel/ Bastian Matteo Scianna, Blutige Enthaltung. Deutschlands Rolle im Syrienkrieg. Freiburg 2021.

¹⁰ Constanze Stelzenmüller, Putin's war and European energy security: A German perspective on decoupling from Russian fossil fuels, Testimony before the the U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe on European energy security post-Russia, 7 June 2022, <https://www.brookings.edu/articles/putins-war-and-european-energy-security-a-german-perspective-on-decoupling-from-russian-fossil-fuels/>.

¹¹ Radosław Sikorski, Polen und die Zukunft der Europäischen Union, 28. November 2011, zit. nach Stefan Bierling, Vormacht wider Willen, Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart. München 2014, S. 273, Anm. 1.

¹² Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zur aktuellen Lage, 27. Februar 2023, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 20/19, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20019.pdf#P.1350> (1. Januar 2024); das Zitat S. 1350.

Die „Zeitenwende“ bedeutete einen nicht zu unterschätzenden politisch-kulturellen und operativen Wandel. Nachdem Bundesverteidigungsministerin Lambrecht Deutschland zunächst durch die Ankündigung der Lieferung von 5.000 Helmen als „ganz deutliches Signal“¹³ blamiert hatte, wandelte sich die Bundesrepublik zu einer der wichtigsten militärischen Unterstützernationen der Ukraine – allerdings immer mit der Selbstrestriktion, Provokationen Wladimir Putins und jede Eskalation mit Russland zu vermeiden. Mit seiner Mischung aus alter Besonnenheit und neuer Entschlossenheit schwenkte Scholz wieder auf die altbundesrepublikanischen Traditionslinien vor 1989 von transatlantischer Abstimmung sowie von Verteidigungsbereitschaft und Zurückhaltung ein – denen freilich die seit 1990 geforderte Strategie und Führungskraft abgingen. Als Olaf Scholz einige Monate nach ihrer Verkündung im Deutschen Bundestag einen Artikel zur „Zeitenwende“¹⁴ in *Foreign Affairs*, dem führenden Organ für internationale Politik in der westlichen Staatengemeinschaft publizierte, offenbarte er wesentlich stärkere Kontinuitäten der „Zivilmacht“, als die Ankündigung einer „Zeitenwende“ es hätte erwarten lassen. Und im August 2024 beschloss die Bundesregierung aus haushaltspolitischen Gründen, die Unterstützung für die Ukraine zu halbieren.

Dem widersprachen die Grünen, die sich nach dem russischen Überfall gemeinsam mit den Unionsparteien und der FDP als entschlossenste Unterstützer der Ukraine erwiesen. Gleichwohl bleibt ihr Konzept einer wertegeleiteten „feministischen Außenpolitik“¹⁵ den Prinzipien von Zivilmacht und Demokratieexport sowie den Hoffnungen auf eine Weltgesellschaft verpflichtet, wenn die Verirrung des Krieges erst einmal beendet sei. Auf der anderen Seite verfolgen sowohl die AfD als auch das Bündnis Sarah Wagenknecht einen russlandfreundlichen Isolationismus, dem bezahlbare Gaspreise in Deutschland wichtiger sind als die Existenz und das Schicksal eines militärisch angegriffenen europäischen Staates.

Was aber sind die Grundlagen, Prioritäten und Strategien einer zukunftsfähigen deutschen Außenpolitik?

¹³ <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/lambrecht-verspricht-ukraine-5000-helme-im-konflikt-mit-russland-17752622.html>.

¹⁴ Olaf Scholz, The Global Zeitenwende. How to Avoid a new Cold War in a Multipolar Era, in: *Foreign Affairs* 102:1 (2023), S. 22-38.

¹⁵ Annalena Baerbock, Leitlinien für feministische Außenpolitik: Außenpolitik für alle, a. März 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/feministische-aussenpolitik/leitlinien-ffp/2584950>.

2. GRUNDLAGEN: WERTEBASIERTE REALPOLITIK

2.1. Bedingungen der Staatenwelt

Die Staatenwelt ist geprägt von Konflikten. Die Theorie des Realismus als einer dominanten Richtung der Wissenschaft von der internationalen Politik geht davon aus, dass Staaten in solchen Machtkonflikten in erster Linie nach Sicherheit oder nach Dominanz streben. Der Idealismus als eine andere grundlegende Strömung setzt dem entgegen, das Machtstreben durch internationale Gremien und durch multilaterale Institutionen einzuhegen.

Historisch gesehen hat es zwar zivilisatorische Fortschritte in den Staatenbeziehungen gegeben – der größte lag im Übergang zum kooperativen Nationalstaat mit der europäischen Integration nach 1945. Alles in allem aber haben sich alle Hoffnungen auf einen ewigen Frieden nicht erfüllt. Der Glaube an das „Ende der Geschichte“¹⁶ und die globale Verbreitung der liberalen Ordnung von Frieden und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten hat sich vielmehr als große Illusion, ja als fatale Hybris des Westens nach 1989 herausgestellt.

Stattdessen hält das 21. Jahrhundert die Erkenntnis bereit, dass auch nach 1990 grundlegende Ordnungskonflikte weiterwirkten: zwischen der liberalen Ordnung, die grundsätzlich die Integrität und die Selbstbestimmung souveräner Staaten achtet, und imperialen Ordnungsvorstellungen, die Großmächten das Recht einräumen, die Souveränität und die Selbstbestimmung oder sogar das Existenzrecht kleinerer Staaten – der Ukraine im Falle Russlands oder Israels im Falle des Iran – einzuschränken.

Es gibt keine verbindlichen gemeinsamen Grundlagen innerhalb der Staatenwelt: keinen Grundkonsens über eine Werteordnung und keine Verfassung, keine Rechtsordnung und keine Vollzugsorgane im Sinne einer weltgesellschaftlichen Staatsgewalt. Am ehesten hat die Europäische Union staatsähnliche Züge entwickelt, aber auch in ihr liegt die Souveränität weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Die Vereinten Nationen haben zwar internationale Gerichte, vor allem den Internationalen Gerichtshof etabliert, aber er verfügt ebensowenig über Vollzugsorgane wie der Internationale Strafgerichtshof oder andere internationale Gerichte. Der UN-Sicherheitsrat wiederum ist eine Arena der Auseinandersetzung zwischen den Mitgliedstaaten, in der viel mehr Machtkonflikte ausgetragen werden als globales Gemeinwohl zu verhandeln. Nicht einmal über die (rechtlich nicht bindende) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 besteht wirklicher Konsens, da die Volksrepublik China jeden Universalismus ablehnt.

Das frühe 21. Jahrhundert ist gekennzeichnet von Re-Nationalisierung und De-Globalisierung, von Krieg und Gewalt und von Staaten als entscheidender Instanz internationaler Politik. Hoffnungen auf eine friedliche Weltgesellschaft haben sich hingegen als Illusion erwiesen.

¹⁶ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. New York 1992.

2.2. Wertebasierte Realpolitik statt moralisierender Wertepolitik und zynischer Interessenpolitik

Das heißt: Auf die Staaten kommt es an, und sie müssen in der Staatenwelt nach anderen Regeln handeln als nach innen. Die Erfahrung lehrt, dass die Staatenwelt eine Arena von Machtkonflikten bleibt, in der es keine moralische Eindeutigkeit und keine endgültigen Ordnungen gibt. Eine angemessene Außenpolitik verlangt vielmehr Ambiguitätstoleranz und permanente Abwägung ohne Absolutheitsanspruch. Auch kooperative Staaten müssen ihre Eigeninteressen definieren, auch Handelsnationen müssen Armeen unterhalten und auch friedenswillige Staaten müssen das Kriegshandwerk beherrschen, ohne sich von ihren eigenen Werten zu trennen. Daher folgt eine wertegeleitete, moralisierende Außenpolitik – gleich ob amerikanische *freedom agenda* oder deutsche feministische Außenpolitik –, die innere Ideale nach außen wendet, falschen Voraussetzungen. Andernorts herrschen andere Standards, wie der Westen schmerzlich erkennen musste, als die Ägypter 2012 in freien Wahlen einen islamistischen Präsidenten wählten. Nicht überall ist die westlich-liberale Ordnung gewollt, wie der Westen im Irak und in Afghanistan noch schmerzhafter erfahren musste. Hinzu kommt, dass eine wertegeleitete Außenpolitik angesichts der Bedingungen der internationalen Staatenwelt zwangsläufig Doppelstandards entwickelt; zwei deutsche Politiker in Qatar 2022 – Robert Habeck, der sich verneigte, um Gaslieferungen auszuhandeln, und Nancy Faeser, die im Stadion mit One-Love-Binde am Oberarm die arabische Welt über den Umgang mit sexueller Diversität belehrte – verkörperten das Dilemma.

Ebensowenig liegt die Lösung im entgegengesetzten Extrem eines Realismus, der sich allein auf die eigenen Interessen fokussiert und internationale Solidarität oder historisch-politische Verantwortung als Kategorien ablehnt. Diese Haltung steht in der Tradition der polnischen Teilungen im 18. Jahrhundert, des Hitler-Stalin-Pakts von 1939 oder der Verabredung von Einflusssphären in Jalta 1945 (die beide in den 2010er Jahren erneuten Zuspruch durch Wladimir Putin erhielten), und in ihrer Konsequenz lag die Ablehnung einer NATO-Mitgliedschaft Polens und der baltischen Staaten nach 1990 (wie sie von solchen Realisten auch gefordert wurde), um Konflikte mit Russland zu vermeiden, ebenso wie der Unterstützung der Ukraine. Bei aller Einsicht in die Eigengesetzlichkeit der Staatenwelt: Geschichtsvergessener Großmachtzynismus ist mit dem Selbstverständnis einer rechtsstaatlichen Demokratie nicht zu vereinbaren.

Die Balance zwischen Prinzipien und Realismus ist hingegen das Ziel einer *wertebasierten Realpolitik*, die den Zynismus einer rein interessegeleiteten Politik ebenso vermeidet wie die Illusion einer moralisch überhöhten wertegeleiteten Außenpolitik. Eine wertebasierte Realpolitik zielt in erster Linie auf die Sicherheit des eigenen Staates und seiner Bürger. Zugleich sieht sie sich in der Verantwortung für eine internationale Ordnung, die auf Selbstbestimmung und der Integrität souveräner Staaten beruht und diese nicht dem Vormachtanspruch hegemonialer Mächte überlässt.

Eine wertebasierte Realpolitik verteidigt die liberale Ordnung *zwischen* den Staaten, ohne sie *in* anderen Ländern zu erzwingen. Sie bevorzugt und unterstützt Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft, verzichtet aber auf globalen Demokratieexport und akzeptiert, dass andernorts andere Ordnungen und Ordnungsvorstellungen herrschen. Das hindert nicht daran, Menschenrechtsverletzungen anzusprechen oder auch diskreten politischen Druck auszuüben; und in Extremfällen wie in Ruanda 1994 oder in Srebrenica 1995 (wo dies allerdings nicht geschehen ist), bleibt die Möglichkeit der humanitären Intervention.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN: DEUTSCHE AUßENPOLITIK IM NEUEN OST-WEST-KONFLIKT¹⁷

3.1. *Der neue Ost-West-Konflikt*

Eine aktuelle und zukunftsfähige wertebasierte Realpolitik beginnt mit einer realistischen Analyse der weltpolitischen Entwicklung. Die Weltordnung nach dem Zusammenbruch der Ordnung von 1990 ist nicht multipolar, wie immer wieder gesagt wird. Die Rede von der „Multipolarität“ ist in aller Regel getragen von einem multilateralen Wunschdenken und von der Erwartung eines amerikanischen Niedergangs, der oft beschworen wurde, aber nie eingetreten ist. Die neue Weltordnung ist vielmehr durch einen neuen Ost-West-Konflikt geprägt: zwischen revisionistischen Mächten des globalen Ostens – Russland, China, Iran, Nordkorea –, die imperialen Ordnungsvorstellungen folgen und die liberale Ordnung ablehnen, und einem globalen Westen, der unter Systemdruck zur Selbstbehauptung steht.

Die neue Ordnung ist bipolar, aber sie ist komplexer und unberechenbarer als der alte Ost-West-Konflikt nach 1945. Dieser war in erster Linie eine Auseinandersetzung des transatlantischen Westens mit dem sowjetkommunistischen Osten, die angesichts der gegenseitigen nuklearen Vernichtungsdrohung ein erhebliches Maß an Berechenbarkeit und Stabilität entwickelte. In der neuen Ordnung hingegen sind Akteure (Russland, China, der Iran und weitere auf Seiten der Revisionisten), Konfliktfelder (Ukraine, Gaza und Israel, Taiwan) und Bedrohungen deutlich diffuser. Wladimir Putin verband konventionelle Kriegführung in der Ukraine mit atomaren Drohungen, ohne dass die gegenseitige Vernichtungsdrohung gegriffen hätte, und zusammen mit Cyberkrieg und Desinformationen eröffnen sich komplexe Formen hybrider Kriegführung.

Am Beginn des ersten Ost-West-Konflikts formulierte der amerikanische Diplomat George F. Kennan in seinem „Langen Telegramm“ aus Moskau vom Februar 1946 die Notwendigkeit der Stärke von außen und nicht weniger der Stärke von innen, um in dieser Systemauseinandersetzung zu bestehen.¹⁸ Kennans Analyse hat auch im Übergang zum neuen Ost-West-Konflikt nichts von ihrer Aktualität verloren. Sie steht erstens für die Notwendigkeit, die Reihen des globalen Westens – einschließlich Australiens und Neuseelands, Japans, südostasiatischer Staaten und Israels – zu schließen und zugleich die Kooperation mit potenziellen globalen Partnern wie Indien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten zu suchen. Zweitens signalisiert es die Bedeutung glaubwürdiger Abschreckung, statt den Eindruck zuzulassen, der Westen weiche gegenüber Gewalt und ihrer Androhung zurück.

Und drittens verweist Kennans Langes Telegramm auf die Notwendigkeit vitaler Demokratien als Voraussetzung für die Selbstbehauptung des Westens. Allerdings wird die liberale Ordnung im 21. Jahrhundert innerhalb der westlichen Gesellschaften selbst in Frage gestellt: Eine postkoloniale und identitätspolitische Linke hält diese Ordnung für strukturell diskriminierend und betrachtet insbesondere den globalen Süden als Opfer

¹⁷ Dieses Kapitel beruht auf Andreas Rödder, *Der Verlorene Frieden. Vom Fall der Mauer zum neuen Ost-West-Konflikt*. München 2024, S. 191-201.

¹⁸ The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State, 22. Februar 1946, *Foreign Relations of the United States*. 1946, Vol. VI, S. 696-709.

historischer Schuld des Westens – mit der Konsequenz der prinzipiellen Unterstützung von anti-westlichem Revisionismus bis hin zur Hamas. Eine populistische Rechte stellt unterdessen nicht nur die offene Gesellschaft, sondern auch die staatlichen Institutionen der westlichen Demokratie in Frage, wie am 6. Januar 2021 mit dem Sturm auf das Washingtoner Kapitol geschehen. Sie greift zugleich auf Carl Schmitts Großraumtheorie mit ihrem „Interventionsverbot für raumfremde Mächte“¹⁹ zurück, die sich in China und Russland aktueller Beliebtheit erfreut, und findet auf diesem Wege Anschluss an den imperialen Autoritarismus der Revisionisten des globalen Ostens.

Daher liegt eine wesentliche Herausforderung des globalen Westens darin, das eigene Haus in Ordnung zu bringen und die historischen Stärken westlicher Demokratien zu revitalisieren: die Fähigkeit zu Selbstkritik und Selbstkorrektur anstelle von Selbsthass und Selbstverachtung sowie die Verpflichtung auf den Wettbewerb der Argumente, um zu besseren Lösungen zu kommen, als es autoritäre Regime vermögen. Die Voraussetzung dafür sind „robuste Zivilität“²⁰ und eine funktionierende „Hausordnung der demokratischen Öffentlichkeit“, die sich Republik21 als Thema vorgenommen hat.

3.2. Strategisches Ordnungsmanagement: Grundlagen zukunftsfähiger Außenpolitik

Geschichte ist nicht eindeutig und endgültig, sondern offen und unabsehbar. Weder wird die Welt *safe for democracy*, wie es Woodrow Wilson 1917 proklamierte²¹, noch ist die Weltgeschichte eine automatische Abfolge hobbesianischer Machtkonflikte. Sie ist komplex und nur bedingt steuerbar, ohne erkennbare Richtung und absehbare Zukunft. Das macht Entscheidungen, zumal ordnungspolitische Weichenstellungen in Umbruchssituationen, so schwer. Möglich und erfolgversprechend ist allerdings ein strategisches Ordnungsmanagement, das permanente behutsame Nachjustieren der bestehenden Ordnung, um sie zu stabilisieren und zu erhalten, das fünf Grundsätze beherzigt:

Mittlere Reichweite: Strategisches Ordnungsmanagement betreibt weder pfadabhängiges *muddle through*, wie es Europa in den 2010er Jahren tat. Noch zielt es auf eine vermeintlich endgültige Neuordnung wie die Pariser Ordnung von 1919/20 oder die liberale Ordnung am „Ende der Geschichte“. Anstelle von perspektivloser Kurzfristigkeit und utopischer Endgültigkeit setzt es auf Ordnungsmaßnahmen einer mittleren Reichweite, in zeitlicher ebenso wie in inhaltlicher Hinsicht. Dabei ist es sich bewusst, dass es kein Regelbuch für außenpolitische Entscheidungen gibt, sondern diese immer wieder neu und nach den jeweiligen Umständen begründet und getroffen werden müssen.

Historische Phantasie: Die deutsche Politik muss sich aus der Vorstellung eines stetig fortschreitenden, globalen Zivilisierungs- und Pazifizierungsprozesses lösen und sich stattdessen auf jederzeit mögliche Krisen und Konflikte einstellen. Selbstgewisser Mangel an Phantasie oder die unreflektierte Fortschreibung jüngster Erfahrungen in die Zukunft hingegen sind immer wieder von der Realität überholt worden: Kaum jemand hatte

¹⁹ Carl Schmitt, *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte*. Berlin 1939.

²⁰ Timothy Garton Ash, *Redefreiheit. Prinzipien für eine vernetzte Welt*. München 2016, S. 323.

²¹ Kongressbotschaft Woodrow Wilsons vom 2. April 1917, in: *The Papers of Woodrow Wilson*. Vol.41, Princeton 1983, S.525.

mit den Anschlägen des 11. September 2001 gerechnet, obwohl die Warnsysteme rot blinkten²²; die Weltfinanzkrise von 2008 war „in erster Linie ein Versagen der kollektiven Vorstellungskraft vieler kluger Menschen, die Risiken des Gesamtsystems zu erkennen“²³; die deutsche Politik meinte am 24. Februar 2022, sie sei „in einer anderen Welt aufgewacht“²⁴, wo sie nur aus ihren Träumen gefallen war; und selbst die gefahrengewohnten Israelis wurden am 7. Oktober 2023 vom Angriff der Hamas völlig überrascht. Strategisches Ordnungsmanagement bemüht sich um Vorstellungskraft für die Offenheit der Geschichte.

Glaubwürdigkeit statt moralischer Überheblichkeit: Eine wertebasierte Realpolitik weiß um die Schädlichkeit ideologischer Selbstgewissheit, gleich ob ein amerikanischer Exzeptionismus in Unilateralismus führt oder das deutsche Dogma der „Zivilmacht“ in handlungsunfähigen Illusionen endet. Statt moralischen Überlegenheitsdenkens ist es wichtig, die eigenen Prinzipien glaubwürdig zu praktizieren. Doppelstandards und Doppelmoral hingegen kosten Glaubwürdigkeit und Legitimität – vom *war on terror* bis zum ‚Wandel durch Handel‘.

Revisionsmanagement: Ein strategisches Ordnungsmanagement ist zu systemimmanenten Anpassungen an Veränderungen bereit, um die Ordnung funktionsfähig zu erhalten. Es antizipiert revisionistische Ambitionen und adressiert sie innerhalb eines strategischen Gesamtrahmens, der die Instrumente wirtschaftlicher Kooperation, politischen Entgegenkommens und militärischer Abschreckung kombiniert.

Konsequenz: Glaubwürdigkeit bedeutet schließlich, aus dem kapitalen Fehler von Bukarest 2008 zu lernen, als die NATO der Ukraine und Georgien die Mitgliedschaft in Aussicht stellte, ohne verbindliche Schritte zu vereinbaren. Bei aller Abwägung ist in strategischen Fragen nach der *Maxime All in or all out* zu verfahren. Europa und der Westen müssen klare strategische Prioritäten definieren, diese konsequent verfolgen und die Gesamtausrichtung ihrer Politik daran orientieren.

²² The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. With an Afterword by Philip Zelikow. New York 2011, S. 254.

²³ Tim Besley/ Peter Hennessy an Queen Elisabeth II., 22. Juli 2009, in: British Academy Review, Issue 14 (November 2009), S. 8-10 (zu erreichen über: <http://www.britac.ac.uk/events/archive/forum-economy.cfm>, 22. April 2024), Zitat S. 10.

²⁴ Statement von Außenministerin Baerbock im Anschluss an die Sitzung des Krisenstabes der Bundesregierung im Auswärtigen Amt zum russischen Angriff auf die Ukraine, <https://germania.diplo.de/ru-de/aktuelles/baerbock-ukraine/2513404>.

3.3. Wertebasierte Realpolitik zur Selbstbehauptung des Westens: Fünf Prioritäten

Stärke nach außen: Die aktive Aufrechterhaltung der liberalen internationalen Ordnung verlangt die konsequente Verteidigung der Integrität souveräner Staaten und die Eindämmung des Expansionismus imperialer Mächte. Sie bedarf der glaubwürdigen und angemessenen Unterstützung für angegriffene und bedrohte Staaten wie die Ukraine, Israel und Taiwan. Und sie erfordert die Pflege und den Aufbau strategischer Beziehungen mit transpazifischen Partnern wie Japan, Südkorea und Australien, mit potenziellen globalen Partnern wie Indien und mit kooperationsbereiten Staaten in neuralgischen Weltregionen wie dem Nahen Osten oder Afrika.

Stärke von innen: Die Wiederbelebung der freiheitlichen Demokratien des Westens setzt voraus, akute politische Probleme zu lösen, allen voran im Zusammenhang mit Migration, und die grundlegenden Staatsaufgaben zuverlässig zu erfüllen. Die liberalen Demokratien müssen die begründete Zuversicht vermitteln, dass sie eine lebenswerte Zukunft ermöglichen. Und sie benötigen eine neue Hausordnung für ihre angegriffene Herzkammer: eine sach- und vernunftorientierte politische Öffentlichkeit, die kontrovers in der Sache, aber respektvoll im Umgang streitet und die ausgrenzende Empörungskulturen, Polarisierung und Blasenbildungen ebenso vermeidet wie die Unterminierung durch *fake news* und Manipulationen von außen. Dies mag angesichts entgrenzter *social media* illusorisch erscheinen. Es beschreibt nichtsdestoweniger die zentrale Herausforderung für die Selbstbehauptung der westlichen Demokratien von innen.

Transatlantische Solidarität: An prominenter Stelle der National Mall in Washington liegt der German-American Friendship Garden, der während der Präsidentschaft Ronald Reagans als Symbol transatlantischer Partnerschaft angelegt wurde, nachdem die Bundesrepublik die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses vollzogen hatte. Im 21. Jahrhundert haben die Beziehungen vielfältige Belastungen erfahren: *Free Riding* und mangelnde Solidarität auf deutscher und europäischer Seite, Unilateralismus und Unberechenbarkeit auf amerikanischer. Strategische Priorisierung bedeutet demgegenüber, die Dinge in Perspektive zu setzen: Auch von Donald Trump regierte Vereinigte Staaten stehen Europa ungleich näher als Putins Russland oder Xi Jinpings China. Die Selbstbehauptung des Westens bedarf mehr denn je solidarischer transatlantischer Partnerschaft von beiden Seiten: der USA und Europas.

Europäische Handlungsfähigkeit: Europa muss eine gestaltende Rolle als verantwortungsvoller Spieler des globalen Westens wahrnehmen – als zuverlässiger Partner gegen chinesischen und russischen Expansionismus ebenso wie als selbstbewusster Partner gegenüber amerikanischem Protektionismus und Unilateralismus innerhalb der westlichen Allianz. Dazu gehört auch eine konstruktive Zusammenarbeit der Europäischen Union und ihrer Staaten mit dem Vereinigten Königreich als dem globalsten Player in Europa. Diese Handlungsfähigkeit verlangt einen verlässlichen und eigenständigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Beitrag Europas sowie verstärkte europäische Kooperation in Bereichen wie Sicherheit und Verteidigung, Grenzsicherung und Migration sowie technologischer Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit.

Die Konzentration auf Kernbereiche europäischer Zusammenarbeit erfordert zugleich eine Strategie für die Weiterentwicklung der EU anstelle sukzessiver Krisenreaktionen: für ihre Rolle auf dem Westbalkan oder in

Osteuropa ebenso wie für ihr Selbstverständnis als Quelle aktiver Selbstbehauptung statt als verblasener „soft-power-Idylle“²⁵. All dies verlangt politische Führung, die nicht allein aus Brüssel kommt, sondern wesentlich von den großen Staaten abhängt – insbesondere von Deutschland.

Deutsche Führungsverantwortung: Ein handlungsfähiges Europa braucht Deutschland als benevolente Führungsmacht, die nicht dominiert, aber die bereit ist, strategische Impulse zu setzen, europäische Meinungsbildung gestaltend zu moderieren – einschließlich der lange verweigerten Debatte über Emmanuel Macrons Initiativen – und großzügig in die europäische Ordnung zu investieren. Auch im Hinblick auf sein europäisches Selbstverständnis und seine Rolle in Europa benötigt Deutschland eine Zeitenwende.

In der internationalen Politik gibt keine eindeutigen und einwandfreien Lösungen. Der Idealzustand liegt in einer friedlichen Ordnung souveräner Staaten, die ihre Integrität gegenseitig respektieren und zum gegenseitigen Vorteil kooperieren. Eine solche Ordnung wird niemals endgültig sein, sondern immer wieder neu ausartiert werden müssen. Dazu dienen historische Erfahrungswerte von Staatskunst in liberalen Demokratien: wertebasierte Realpolitik und historisch-politische Vorstellungskraft, eine Handlungsperspektive von mittlerer Reichweite und strategisches Ordnungsmanagement, Glaubwürdigkeit statt moralischen Überlegenheitsdenkens, Führungsbereitschaft und strategische Prioritätensetzung. Sie sind die Voraussetzungen verantwortungsvoller internationaler Politik auch im neuen Ost-West-Konflikt.

4. DREI THESEN

1. Die Weltordnung befindet sich nicht in einem Zustand der Multipolarität, sondern in einem neuen Ost-West-Konflikt, in dem revisionistische imperiale Mächte des globalen Ostens (Russland, China, Iran, Nord-Korea) die liberalen Ordnungen des globalen Westens vor die Herausforderung seiner Selbstbehauptung stellen. Dies erfordert Stärke nach außen und Stärke von innen.
2. Statt illusionärer wertegeleiteter Außenpolitik oder zynischer Interessenpolitik braucht Deutschland eine wertebasierte Realpolitik. Sie strebt eine friedliche Ordnung von Staaten an, die ihre Integrität gegenseitig respektieren und möglichst kooperieren. Eine wertebasierte Realpolitik präferiert liberale Ordnungen, respektiert aber andere Ordnungsvorstellungen und verzichtet auf den Export der eigenen Standards, achtet freilich auf die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards.
3. Deutsche Außenpolitik im neuen Ost-West-Konflikt erfordert strategisches Denken und klare Prioritäten: transatlantische Solidarität, europäische Handlungsfähigkeit und deutsche Führungsverantwortung in Europa.

²⁵ Christian Hacke, Macht, in: Wichard Woyke/ Johannes Varwick, Handwörterbuch Internationale Politik. 13. Aufl. Bonn 2016, S. 284.

Diese Veröffentlichung der Denkfabrik für neue bürgerliche Politik dient ausschließlich der Information.

Im Allgemeinen wird in dieser Publikation das generische Maskulinum verwendet. Das heißt: Die verwendeten grammatikalisch maskulinen Personen- und Berufsbezeichnungen sind auf alle Geschlechter bezogen. Sie gelten damit allgemein für Personen, deren biologisches Geschlecht unbekannt, nicht von Bedeutung oder – im Plural – unterschiedlich zusammengesetzt ist.

HERAUSGEBER

REPUBLIK21 e.V. DENKFABRIK FÜR NEUE BÜRGERLICHE POLITIK

Büro München (Sitz des Vereins)

Baierbrunner Straße 25
81379 München
info@denkfabrik-r21.de

Büro Berlin

Albrechtstraße 13
10117 Berlin
hauptstadtbuero@denkfabrik-r21.de

T +49 89 2000 80 752

F +49 89 288 555 25

www.denkfabrik-r21.de

