

Zusammenfassung

Die transatlantischen Partner sind sich zunehmend einig in der Beobachtung, dass sich die liberalen Demokratien der Welt in einem neuen Systemwettbewerb befinden. Obgleich die Vereinigten Staaten und Europa die Ansicht teilen, dass der Wettstreit mit autokratischen Regimen eine engere Kooperation demokratischer Staaten verlangt, hat ihr Nachdenken über die richtige Balance zwischen Wettstreit und Kooperation mit illiberalen Herausforderern gerade erst begonnen.

Auf der Münchner Sicherheitskonferenz vergangenes Jahr diskutierten Entscheidungsträger aus aller Welt den Zustand zunehmender „Westlessness“, den der Munich Security Report 2020 diagnostiziert hatte. Seither hat sich das im Report beschriebene Phänomen weiter verstärkt. Nicht nur misslang es den westlichen Staaten, eine gemeinsame Antwort auf zentrale außenpolitische Herausforderungen zu finden; das vergangene Jahr war auch geprägt von zahlreichen Angriffen auf liberal-demokratische Normen innerhalb des Westens – die Stürmung des US-Kapitols war dabei nur die symbolträchtigste dieser Attacken.

Aber es gibt Hoffnung. Inmitten einer globalen Pandemie, fast genau ein Jahr nach der von Uneinigkeit geprägten Münchner Sicherheitskonferenz 2020, plädierten die Teilnehmer unserer virtuellen MSC Special Edition am 19. Februar 2021 – unter ihnen US-Präsident Joe Biden, Bundeskanzlerin Angela Merkel, der französische Präsident Emmanuel Macron und viele andere wichtige Entscheidungsträger – angesichts des zunehmenden Systemwettbewerbs für einen Neustart in den transatlantischen Beziehungen sowie für deutlich stärkere Kooperation unter liberalen Demokratien. Nach einem „autokratischen Jahrzehnt“, wie manche es nennen, scheinen die Vertreter liberaler Demokratien willens, sich gegen die illiberale Konkurrenz entschlossener zur Wehr zu setzen. Präsident Biden, der die Rückkehr der USA auf die weltpolitische Bühne verkündete („America is back“) und erklärte, Amerika sei wieder bereit, Führungsverantwortung zu übernehmen, betont seither bei jeder Gelegenheit, dass sich die Demokratien der

Welt an einem Wendepunkt befänden. Sie hätten nun zu beweisen, dass ihre Regierungsform kein Auslaufmodell sei und die Demokratie greifbare Vorteile habe.

Während die Vereinigten Staaten unter Biden also entschlossen scheinen, ihre traditionelle Rolle als Führungsmacht der „freien Welt“ wieder aufzunehmen, ist eine Rückkehr zum Status quo ante der transatlantischen Beziehungen keine Option. Auf den ersten Blick scheinen die Europäer dies verstanden zu haben. Europa, so zumindest suggerieren außenpolitische Reden, müsse sich deutlich stärker einbringen. In Taten spiegelt sich diese Erkenntnis bislang aber kaum. Laut Kritikern sind europäische Lösungsvorschläge für die vielen transatlantischen Herausforderungen bislang Mangelware. Manche befürchten gar, Europa versäume die Chance auf eine Wiederbelebung des Westens. Amerika ist zurück, aber wo genau ist eigentlich Europa?

Dabei wäre Europas Beitrag von zentraler Bedeutung. Denn in Zeiten globaler Machtverschiebungen können sich die USA Alliierte, die in erster Linie schutzbedürftig sind, schlicht nicht mehr leisten. Stattdessen brauchen sie fähige Partner, mit denen sie die weltpolitischen Herausforderungen beherzt angehen können. Zwar wird Europa noch viele Jahre nicht in der Lage sein, für seine eigene Sicherheit zu sorgen – der Kontinent braucht die USA weiterhin als „europäische Macht“. Aus offensichtlichen Gründen aber werden sich die Vereinigten Staaten zunehmend auf den Indo-Pazifik konzentrieren. Europäer und Amerikaner benötigen also dringend eine neue transatlantische Arbeitsteilung – einen neuen Deal – der für beide Seiten funktioniert.

Zuvorderst, so hat es der französische Präsident Macron auf der MSC Special Edition formuliert, verlangt dies von Europa einen größeren Einsatz vor der eigenen Haustür: „Wir brauchen mehr Europa in unserer eigenen Nachbarschaft.“ Gerade in seiner eigenen Umgebung aber kollidiert der Anspruch Europas, handlungsfähiger und autonomer zu werden, regelmäßig mit der Realität. Vom Maghreb bis zum Kaukasus hat die EU es selten vermocht, Entwicklungen mitzugestalten und eigene Interessen zu verteidigen. In den größten Krisen der europäischen Nachbarschaft – in Osteuropa, im Nahen Osten und in Nordafrika – waren die Europäer oft nur Zuschauer und der Zustand wachsender „Westlessness“ besonders deutlich zu spüren. Andere Mächte sind in dieses Vakuum vorgestoßen und nutzen es zur Verfolgung ihrer Interessen, die denen Europas häufig widersprechen. Um diesen Zu-

stand zu überwinden und vor der eigenen Haustür als stabilisierende Kraft zu agieren, muss Europa dringend an seinen Fähigkeiten, seiner strategischen Ausrichtung und seiner inneren Einheit arbeiten.

Für Washington ist nicht die europäische Nachbarschaft, sondern der Indo-Pazifik der Dreh- und Angelpunkt geopolitischen Wettbewerbs und damit der wichtigste Schauplatz der kommenden Jahre. Denn das chinesische Auftreten in dieser Region, die Peking als seinen Hinterhof betrachtet, gibt bereits eine Vorahnung davon, wie sich systemischer Wettstreit auch auf internationaler Ebene entfalten könnte. Die Region ist aber auch ein Beispiel für wachsende Kooperation, mit der Regionalmächte dem wachsenden Einfluss Chinas und der Ungewissheit mit Blick auf US-amerikanisches Engagement begegnen. Auch mehrere europäische Staaten zeigen mittlerweile erhöhtes Interesse, sich in der Region zu engagieren – im Indo-Pazifik, das ist ihnen klar, werden die Konturen der zukünftigen internationalen Ordnung maßgeblich geprägt. Als strategische Neulinge in der Region stehen die Europäer aber vor der Herausforderung, Synergien zu finden – sowohl mit den USA als auch mit gleichgesinnten Partnern aus der Region. Obgleich zwischen den transatlantischen Partnern mit Blick auf Themen wie Konnektivität, Lieferketten oder den wachsenden Einfluss Chinas auf multilaterale Institutionen viel Einigkeit herrscht, dürften ihre Interessen von denen wichtiger Regionalmächte mitunter auch abweichen.

„Westlessness“ überwinden heißt deshalb auch, das Konzept des „Westens“ selbst neu zu denken. Die liberalen Demokratien Europas und Nordamerikas mögen zwar den Kern der liberal-demokratischen Gemeinschaft bilden. Aber nur wenn sie gleichgesinnte Partner in anderen Teilen der Welt stärker einbinden, liberal-demokratische Kooperation deutlich breiter fassen – ob innerhalb formaler Institutionen oder in informellen Formaten –, werden sie im Wettbewerb mit autokratischen Systemen bestehen. Ob Präsident Bidens Vorschlag zu einem „Gipfel für Demokratie“, die Rufe nach einer demokratischen Technologie-Allianz oder die Stärkung der D10, einem informellen Verbund einflussreicher demokratischer Staaten: Die Idee eines global ausgerichteten, aber wertegebundenen Multilateralismus erfährt derzeit großen Zulauf. Unklar bleibt jedoch, wie sich diese vielfältigen Initiativen zu bestehenden internationalen Organisationen und Initiativen verhalten – beispielsweise zur „Allianz für den Multilateralismus“, die Deutschland und Frankreich initiiert haben. Gleichzeitig bergen wertegebundene Formate die Gefahr, jene Staaten auszuschließen, die zur Zusammenarbeit bereit sind, die

liberal-demokratische Agenda aber nicht in jeder Hinsicht unterstützen. Entscheidungsträger und Gesellschaften wichtiger liberaler Demokratien fragen sich zudem, wie viel Wettbewerb, sogar wie viel Konfrontation, es bedarf, um der autokratischen Konkurrenz zu begegnen. Obgleich Russland und China, wie unser Munich Security Index 2021 zeigt, vielen europäischen Staaten als Risiken gelten, ist die Bereitschaft vielerorts begrenzt, den beiden Ländern militärisch oder wirtschaftlich entgegenzutreten. Europäische Entscheidungsträger befürchten, dass eine zu starke Betonung des Wettstreits zwischen Demokratien und Autokratien zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung wird, die die Zweiteilung der Welt aus dem Kalten Krieg erneuert – mit einem wirtschaftlich attraktiven und zunehmend selbstbewussten China, das die damalige Sowjetunion klar in den Schatten stellt.

Obwohl die Regierung Biden der Systemkonkurrenz großes Gewicht beimisst, betont sie regelmäßig, dass Wettbewerb Kooperation nicht ausschließen darf. Keine der großen Herausforderungen, mit denen die Menschheit derzeit konfrontiert ist, kann eine Koalition der Willigen allein bewältigen. Die Covid-19-Pandemie hat schmerzhaft gezeigt, wie eng wir alle miteinander verbunden sind – und wie stark Zusammenarbeit, obgleich dringend nötig, bereits vom Großmachtwettbewerb beeinträchtigt wird. Auch zwei andere globale Herausforderungen – Rüstungswettläufe und Klimawandel – sind nur kooperativ zu meistern.

Wichtige Abkommen, die die Waffenarsenale Amerikas und Russlands begrenzten oder vertrauensbildend wirkten, sind in den vergangenen Jahren zerbrochen. Gleichzeitig haben andere Mächte ihre nuklearen und konventionellen Fähigkeiten gestärkt, während der technologische Fortschritt eine neue Ära der Kriegsführung einläutet, deren Risiken einer Regulierung noch harren. Erfolgreiche Rüstungskontrolle muss heutzutage deutlich mehr Akteure einbinden. Gleichzeitig ist völlig offen, wie ein multilateraler Nachfolger jener bilateralen Kontrollregime aussehen kann, die aus dem Kalten Krieg stammen. Um einen kostspieligen Rüstungswettlauf zwischen Washington und Peking zu verhindern, gilt es vor allem, auch mit China regelmäßig und umfassend über strategische Stabilität zu sprechen. Gleichzeitig bedürfen Entwicklung und Gebrauch neuer Technologien dringend klarer Regeln. Hier geht es nicht nur um die militärischen Risiken der Zukunft, sondern auch um das Verhältnis zwischen liberalen und illiberalen Prinzipien und Normen.

Eine engere Abstimmung zwischen technologisch hoch entwickelten Demokratien ist deshalb unabdinglich. Erfolgreich werden neue Regeln nur dann sein, wenn sie auch jenseits des Westens Unterstützung finden.

Ohne Kooperation ist auch einer weiteren Gefahr für die Menschheit nicht zu begegnen: dem Klimawandel. Gemeinsame Schritte der internationalen Gemeinschaft hin zu einer kohlenstoffarmen Zukunft sind dringend vonnöten. Gleichzeitig birgt die Energiewende selbst zahlreiche geopolitische Risiken. Weil Klima- und Energiepolitik mittlerweile ein wichtiger Schauplatz von Großmachtrivalitäten ist, wird es schwieriger zu verhindern, dass die US-chinesische Rivalität die Klimakooperation in Mitleidenschaft zieht. Es kommt deshalb auch auf andere Staaten und Kooperationsformate an. Und Wettbewerb muss nicht notwendigerweise schlecht sein. Wenn es gelingt, ihn in die richtigen Bahnen zu lenken, kann er sogar produktiv sein und den Klimaschutz entscheidend befördern.

Wettbewerb und Kooperation koexistieren also nicht nur. Zunehmend prägen sie einander. Denn damit sich Staaten im Wettstreit erfolgreich bewähren, müssen sie mit gleichgesinnten Partnern kooperieren. Und wie Wettbewerb ausgetragen wird, prägt auch multilaterale Kooperation, ihre Strukturen und Formate. Um den wichtigsten Menschheitsherausforderungen Herr zu werden, müssen die transatlantischen Partner, gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten, die richtige Balance zwischen diesen beiden „Aggregatzuständen“ finden: Um globale Risiken zu lindern, müssen sie mit Autokratien kooperieren; und dort, wo demokratische Prinzipien sonst in Bedrängnis geraten, dürfen sie den Wettstreit mit der illiberalen Konkurrenz nicht länger scheuen.

Das alles ist leichter gesagt als getan. Zwischen den zwei Aggregatzuständen zu manövrieren, sich mit anderen Staaten zu einigen und der eigenen Bevölkerung erfolgreich zu kommunizieren, wo und wann man kooperiert, wo und wann man konkurriert, und wo und wann beides gleichzeitig vonnöten ist, ist eine Herausforderung. Vor dem Hintergrund wachsender Interdependenzen und der Internationalisierung nahezu aller Politikfelder verlangt eine solche Strategie Staatskunst, großen intellektuellen Einsatz und geeignete Entscheidungsstrukturen auf nationaler wie internationaler Ebene. Die dringend nötige Debatte darüber, wie man diese Bedingungen herstellen und wie eine solche *Grand Strategy* erdacht, kommuniziert und umgesetzt werden könnte, hat gerade erst begonnen.