

#GIDSstatement 4/2021

Deniz Kocak

Eine *Grand Strategy* als strategischer Ansatz für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert

#GIDSstatement | Nr. 4 / 2021 | Mai 2021 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitervorschlag:

Deniz Kocak, Eine *Grand Strategy* als strategischer Ansatz für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, #GIDSstatement 4/2021, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Eine *Grand Strategy* als strategischer Ansatz für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert

Einleitung

Seit einigen Jahren gibt es vermehrt Debatten um eine notwendige strategische Neuausrichtung Deutschlands und eine stärkere Positionierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik für das 21. Jahrhundert; nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt des von der Bundesrepublik angestrebten permanenten Sitzes im UN-Sicherheitsrat.¹

Die argumentativen Positionen klaffen hierbei weit auseinander. Die einen sehen Flexibilität und Fallentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik als sinnvoll an,² die anderen sprechen Deutschland das Vorhandensein einer zielgerichteten außen- und sicherheitspolitischen Strategie ab.³ Auch fehle eine strategische Leitlinie, wie die sicherheitspolitischen Verpflichtungen – unter anderem der bewaffnete Einsatz der Bundeswehr im Ausland – mit der zunehmenden Skepsis der deutschen Bevölkerung gegenüber dem gewachsenen militärischen Engagement im Ausland in Einklang gebracht werden könne, wie beispielsweise Gareis⁴ argumentiert.

Das 2016 erschienene Weißbuch der Bundesregierung⁵ weist zwar unter der Überschrift „Strategiefähigkeit fördern und ausbauen“ auf die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit der Thematik der Strategieentwicklung für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik hin, Bindenagel⁶ erkennt in dem Weißbuch jedoch eher Züge einer „Krisenmanagementstrategie“ anstelle einer Erarbeitung grundständiger strategischer Leitlinien für die kommenden Jahre. Tatsächlich erwecken die auf einer knappen halben Seite im Weißbuch⁷ ausgearbeiteten Überlegungen zur Strategieentwicklung den Eindruck, als ob auch weiterhin kleinteilige, teilweise nicht klar miteinander verbundene Maßnahmenpakete die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik in den nächsten Jahren bestimmen sollen.

Vermehrt wurde in der deutschsprachigen wissenschaftlichen Debatte die teilweise widersprüchliche deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit der

¹ Siehe Christian/Coni-Zimmer 2020; Eisentraut 2017.

² Siehe u. a. Roos 2012.

³ Siehe Krause 2005; Maull 2011; Thiels 2019.

⁴ Gareis 2013.

⁵ Bundesregierung 2016: 57.

⁶ Bindenagel 2019: 281.

⁷ Siehe Bundesregierung 2016: 57.

deutschen Vereinigung mit dem Fehlen einer *Grand Strategy* begründet.⁸ Jedoch wird nicht nur in der deutschen, sondern auch in der internationalen Debatte um strategische Leitlinien deutlich, dass es offenbar unterschiedliche Rezeptionen und Perzeptionen von *Grand Strategy* sowie den Sinn und Zweck einer *Grand Strategy* im 21. Jahrhundert gibt.⁹ Eine praktikable Arbeitsdefinition der *Grand Strategy* als Grundlage für die weitere Diskussion scheint daher geboten.

Im Folgenden wird daher der Begriff der *Grand Strategy* in der internationalen politikwissenschaftlichen Debatte betrachtet, um ein grundlegendes Verständnis von *Grand Strategy* für die deutsche Strategieentwicklung zu schaffen. Anschließend werden die in der internationalen Debatte genannten Kritikpunkte sowie die Vorteile um die *Grand Strategy* reflektiert und ein möglicher Mittelweg für eine *Grand Strategy* im 21. Jahrhundert erörtert. Zuletzt werden die gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Bundesrepublik Deutschland skizziert und Lösungswege mit Hilfe der *Grand Strategy* vorgeschlagen.

Es wird in diesem Beitrag argumentiert, dass das Konzept der *Grand Strategy* für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik relevanter denn je ist, denn es ordnet strategische Überlegungen, ist ressortübergreifend und multiperspektivisch. Insbesondere mit Blick auf ressortgemeinsame Aufgaben ist ein holistischer Blick auf gegenwärtige und zukünftige sicherheitspolitische Herausforderungen notwendig. Im Gegensatz zu einem außen- und sicherheitspolitischen Ansatz des reaktiven Krisenmanagements und kleinteiliger Handlungspakete, schafft die Erarbeitung einer *Grand Strategy* eine gesamtgesellschaftliche Diskursivität und Inklusivität und somit eine deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, welche von der Bevölkerung langfristig unterstützt und mitgetragen wird.

Zum Konzept der *Grand Strategy*

Grundsätzlich ist es notwendig, zwischen unterschiedlichen Strategiebegriffen zu differenzieren: Während beispielsweise die US-amerikanische *National Security Strategy* (NSS) eine politische Willensbekundung beziehungsweise eine politische Agenda in der Außen- und Sicherheitspolitik darstellt, deckt die *Grand Strategy* einen umfassenden Gestaltungsbereich ab, welcher neben militärischen auch nicht-militärische Aspekte in der Planung berücksichtigt. Gerade dieser Aspekt ist, in Verbindung mit einem *erweiterten Sicherheitsbegriff* und *-verständnis*,¹⁰ hervorzuheben, welcher, so von Bredow,¹¹ nunmehr auch auf der politischen Ebene Anwendung findet.

⁸ Enskat/Masala 2015: 374; Krause 2005; Masala 2013: 248.

⁹ Siehe u. a. in Balzacq et al. 2019; Kiszely 2019; Popescu 2018; Strachan 2019; Venneson 2017.

¹⁰ Siehe Gießmann 2019: 666f; Dolman 2005: 28.

¹¹ von Bredow 2018: 451.

In der Forschung wird gemeinhin zwischen der *Grand Strategy* bzw. *Major Strategy* und der (*Minor*) *Strategy* unterschieden. Während die *Grand Strategy* alle relevanten Politikfelder des Staates umfasst, also politische, wirtschaftliche, soziodemographische und natürlich auch militärische Dimensionen in die Planung mit einbezieht, fokussiert die (*Minor*) *Strategy* allein auf die Pläne des Militärs. Unterhalb der militärisch-strategischen Ebene sind die operativen und taktischen Ebenen angesiedelt. Im Gegensatz zur (*Minor*) *Strategy* ist bei der *Grand Strategy* dementsprechend der Einsatz militärischer Mittel nur eines von vielen Instrumenten, um das angestrebte strategische Ziel zu erreichen.¹²

Der *Grand Strategy* wird von Silove,¹³ mit Blick auf die englischsprachige Literatur, eine Definitionsunschärfe attestiert und Bunde¹⁴ stellt fest, dass es keine eindeutige Übersetzung des Begriffes ins Deutsche gäbe und ein konklusives definitorisches Verständnis von *Grand Strategy* im deutschen Sprachraum fehle. Tatsächlich dominiert bis heute der angelsächsische Diskurs in Bezug auf die *Grand Strategy*.¹⁵ Umso wichtiger ist daher eine nähere Auseinandersetzung mit dem Konzept der *Grand Strategy* in der deutschen sicherheits- und außenpolitischen Debatte, insbesondere in Bezug auf die *strategische Kultur*.¹⁶ Auch wenn sich bislang keine klaren Definitionen in der Debatte um die *Grand Strategy* etabliert haben,¹⁷ so ist es dennoch möglich, aus der Vielzahl der vorhandenen Konzepte eine Arbeitsdefinition zu schaffen: Eine *Grand Strategy* ist ein multiperspektivischer Ansatz, welcher unter Einbeziehung aller für die Außen- und Sicherheitspolitik relevanten Governance-Ebenen der langfristigen Festlegung politischer Handlungsoptionen dient.

Die *Grand Strategy* in der Diskussion

Ihre Blütezeit hatte die *Grand Strategy* während des Kalten Krieges. Der Kalte Krieg wurde maßgeblich von strategischen Überlegungen im Sinne einer *Grand Strategy*, wie unter anderem der Containment-Strategie, seitens der Vereinigten Staaten geführt. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR schien die Thematik der *Grand Strategy* jedoch aus der Zeit gefallen und verlor in wissenschaftlichen und medialen Debatten an Relevanz. Spätestens seit 9/11 und dem Beginn des Dritten Golfkrieges fand jedoch, so Rotte und Schwarz,¹⁸ eine Rückbesinnung auf die wichtige Funktion langfristiger strategischer Ansätze in außen- und sicherheitspolitischen Kreisen statt. Im Rahmen von internationalen außen- und sicherheitspolitischen Debatten tauchte fortan regelmäßig wieder die *Grand Strategy* auf. Die Forderung nach einer endgültigen Abkehr von ei-

¹² Strachan 2019: 172 f.; Larsdotter 2019: 156 f.; Stoker und Whiteside 2020: 15 f.

¹³ Silove 2018: 28.

¹⁴ Bunde 2019: 34 f.

¹⁵ Strachan 2005: 38; Larsdotter 2019: 156 f.

¹⁶ Zur Besonderheit der strategischen Kultur in Deutschland siehe Daase/Junk 2012; Maull 2011.

¹⁷ Siehe Balzacq et al. 2019: 68.

¹⁸ Rotte/Schwarz 2011: 2 f.

nem der wichtigsten strategischen Konzepte der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik ebte jedoch nicht ab. So werden seit mehreren Jahren Publikationen veröffentlicht, welche erhebliche Kritik an dem Konzept der *Grand Strategy* äußern.¹⁹ In diesem Sinne ist kürzlich auch ein mit „The end of Grand Strategy“ betitelter Fachbeitrag von drei US-amerikanischen Politikwissenschaftlern in der renommierten Fachzeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, *Foreign Affairs*, veröffentlicht worden.²⁰ In dem Artikel bezeichnen die drei Autoren das Konzept der *Grand Strategy* als nicht-tragfähig für die komplexen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und fordern eine Neuorientierung in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Traditionell wurden in der akademischen Debatte *Grand Strategies* militärischen und politischen Großmächten zugeordnet.²¹ Diese zugeschriebene Exklusivität liegt jedoch in der jeweils verwendeten Definition der *Grand Strategy* begründet. Gerade weil kleinere Staaten über vergleichsweise weniger finanzielle und materielle Ressourcen verfügen als Großmächte, so Vennesson und Layton,²² sei eine effektive strategisch-vorrausschauende Planung notwendig. Bunde²³ führt daher auch zu Recht das Argument auf, dass die Formulierung von strategischen Zielen ein legitimer Ansatz der Politikgestaltung eines jeden politischen Gemeinwesens sei; ganz unabhängig von dem jeweiligen politischen und militärischen Status.

Die Hauptargumente gegen die Verwendung einer *Grand Strategy* lauten in der internationalen wissenschaftlichen Debatte dahingehend, dass eine *Grand Strategy* aufgrund ihrer langfristigen Zielsetzung nicht adäquat auf kurzfristig auftretende Krisen reagieren könne und auch generelle Entwicklungen in den internationalen Beziehungen nicht vorhersagbar seien. Eine multipolare, volatile und politisch fragmentierte Welt, wie sie zurzeit bestehe, könne nicht zielführend von einer *Grand Strategy* erfasst werden.²⁴ Anstelle einer auf mehrere Jahre fixierten Strategie zu folgen, die auf kurzfristig auftretende exogene Schocks keine Handlungsoptionen bereithält, erschiene eine flexible strategische Variante, welche auch auf komplexe aktuelle Herausforderungen zeitnah reagieren könne, so Popescu,²⁵ sinnvoller. Betts sowie Edelstein und Krebs²⁶ lehnen daher jegliche Strategieentwicklung a priori ab und plädieren vielmehr für ein *case-by-case decisionmaking* und *ad-hoc-Entscheidungen* im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

¹⁹ Siehe u. a. in Edelstein und Krebs 2015; Reich/Dombrovski 2018.

²⁰ Siehe Drezner et al. 2020.

²¹ Siehe Balzacq, et al. 2019 2.

²² Vennesson 2010; Layton 2012: 59.

²³ Bunde 2019: 37.

²⁴ Siehe Betts 2000; Edelstein/Krebs 2015; Drezner et al. 2020; Reich/Dombrovski 2018.

²⁵ Popescu 2018: 446.

²⁶ Betts 2000; Edelstein/Krebs 2015.

Demgegenüber argumentiert unter anderem Layton,²⁷ dass *Grand Strategy* vielmehr als ein Denkmodell zu verstehen sei, mit dessen Hilfe, und im Gegensatz zu den aufgeführten alternativen Konzepten zur *Grand Strategy*, insbesondere komplexe außen- und sicherheitspolitische Szenarien zu bewerkstelligen seien. Der von *Grand Strategy*-Kritikern geforderte *case-by-case decision-making*-Ansatz gleiche jedoch nicht nur einem permanenten Krisenmanagement und stelle somit jegliche Planungssicherheit in Frage, sondern würde auch, wie Layton²⁸ betont, ausschließlich reaktiver Natur sein und wäre somit von Ereignissen und Handlungen anderer Akteure abhängig. Eine langfristige und strategische Politikgestaltung und -planung würde somit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik deutlich erschwert.

Als Reaktion auf die Kritik an der *Grand Strategy* gibt Brands²⁹ zu bedenken, dass eine realistisch umsetzbare *Grand Strategy* immer von den jeweiligen Planern und Analysten abhängt. Das grundsätzliche Konzept der *Grand Strategy* sei jedoch nicht zu beanstanden. Anpassungen und Abänderungen seien aber wichtig und notwendig, um auf kurzfristige Ereignisse adäquat reagieren zu können.³⁰ So ist auch Schwegmann zuzustimmen, wenn er argumentiert, dass eine Strategie „[...] Raum für taktisch situative Anpassungen [...]“ lassen müsse.³¹ Eine *Grand Strategy* sollte dementsprechend als ein Prozess und nicht als ein unveränderliches Prinzip verstanden werden.

Mintzbergs Ansatz der *Emergent Strategy*, also der sich entwickelnden Strategie, hebt sich von dem Vorschlag des *ad-hoc-Krisenmanagements* der *Grand Strategy*-Kritiker ab, und schafft einen Mittelweg zwischen einer starren Strategie und einem adaptiven Strategieansatz, als dass er durchaus für eine langfristige strategische Planung eintritt, welche aber an kurzfristig auftretende Ereignisse angepasst werden kann. Strategisches Denken, so Mintzberg,³² sei wichtig, um Visionen über Handlungsoptionen und strategische Ziele zu entwickeln. Eine deckungsgleiche Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmen und Erreichung der festgelegten Ziele sei jedoch in vielen Fällen aufgrund verschiedenster intervenierender und nicht antizipierter Variablen kaum umzusetzen. Dementsprechend unterscheiden Mintzberg und Waters³³ auch zwischen „intended strategies“, als den angestrebten Strategieabläufen, und den „realized strategies“, welche sich aus den praktischen Handlungsmustern der Implementierungsphase ergeben haben. Für einen realistischen Umgang mit Strategien müsse daher die tatsächliche Implementierung der strategischen Maßnahmen auf einem permanenten Lernprozess beruhen, welcher auf dem Erkennen und

²⁷ Layton 2018.

²⁸ Layton 2018.

²⁹ Brands 2014: 190 ff.

³⁰ Brands 2014.

³¹ Schwegmann 2019: 27.

³² Mintzberg 1994: 107 f.; Mintzberg et al. 1998.

³³ Mintzberg/Waters 1985: 257 f.

der kontinuierlichen Analyse von Handlungsmustern beruht. Auch Luttwack³⁴ plädiert für eine eindeutige Unterscheidung zwischen einer doktrinalen, fixierten Strategie und der in der Praxis umgesetzten Strategie, wobei er letztere als Ergebnis des Zusammenspiels vieler kleinteiliger Prozesse auf politischer und militärischer Ebene versteht. Mit Hilfe eines holistisch-strategischen, aber adaptiven Verständnisses der *Grand Strategy* ist auch die Beschreibung Laytons zu begreifen: „Grand strategy tries to shape the future in a certain sequence that displays the desired orderliness and stability.“³⁵ Eine *Grand Strategy* dient dementsprechend dazu, eigene Vorstellungen von Kontrolle über die Zukunft, und damit Muster von Stabilität, zu schaffen.³⁶

Aus dieser Perspektive erscheint eine *Grand Strategy* als ein Konzept zur Einordnung und Festlegung politischer Handlungsoptionen sowie als Ansatz, um als demokratisch verfasstes politisches Gemeinwesen im 21. Jahrhundert nationale sowie multilaterale strategische Lösungswege und Szenarien zu erarbeiten und grundsätzliche politische Zielvorstellungen für die Zukunft festzulegen.

Allein schon die Einbindung unterschiedlicher Politikfelder in die Erarbeitung einer strategischen Zielsetzung im Sinne einer *Grand Strategy* bedarf umfassender Aushandlungsprozesse zwischen Ministerialverwaltungen, politischen Entscheidungsträgern und weiteren relevanten Akteuren wie, unter anderem, dem Militär. Gerade die Notwendigkeit deliberativer Aushandlungsprozesse zwischen den involvierten Akteuren beschreibt Kiszely³⁷ als essentiellen Bestandteil der zivil-militärischen Beziehungen demokratisch verfasster politischer Gemeinwesen. Des Weiteren benötigt die Erarbeitung einer *Grand Strategy*, wie Bunde und von Bredow³⁸ betonen, eine Einbeziehung der Bevölkerung, um langfristige strategische Zielsetzungen zur öffentlichen Disposition zu stellen und auch durch diesen Aushandlungsprozess an Legitimität zu gewinnen. Gerade dieser deliberative Prozess im Rahmen der Formulierung einer *Grand Strategy* stellt eine Möglichkeit dar, das historisch-bedingte, kritische Verhältnis der deutschen Bevölkerung gegenüber einer strategischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden.

Eine *Grand Strategy* als Ansatz für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Trotz der geopolitischen Umwälzungen durch das Ende des Kalten Krieges und die deutsche Wiedervereinigung hat sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einerseits programmatisch kaum verändert, andererseits aber hat die

³⁴ Luttwack 2003: 281f.

³⁵ Layton 2012: 59.

³⁶ Brands 2014: 190; Vennesson 2010: 59.

³⁷ Kiszely 2019: 236–238.

³⁸ Bunde 2019: 49 f.; von Bredow 2020: 79.

„Zivilmacht“³⁹ Deutschland, unter anderem mit dem robusten Einsatz der Bundeswehr im Ausland, neue Wege beschritten. Der Anspruch Deutschlands, auch zukünftig international eine größere Rolle zu spielen, zeigt sich beispielsweise in den Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat.⁴⁰

Der Multilateralismus stellt noch immer eine Konstante in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik dar.⁴¹ Dieser Multilateralität fühlt sich die Bundesrepublik in ihrer EU-Politik, in ihrer NATO- und der transatlantischen Politik sowie in ihrer Politik gegenüber Russland verpflichtet. Des Weiteren stellen hybride Bedrohungslagen wie der internationale Terrorismus, zerfallende Staatlichkeit und daraus resultierende staatliche Instabilität im Nahen Osten und auf dem afrikanischen Kontinent sowie Cyberkriegsführung komplexe Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik dar.⁴² Nicht zuletzt darf auf die noch andauernde Neuausrichtung der Bundeswehr hingewiesen werden, welche sich ebenfalls an die neuen Bedrohungslagen anpassen muss.⁴³

Die Europäische Union verfügt mit der *European Security Strategy* (ESS) von 2003 und der *EU Global Strategy* (EUGSS) von 2016 über eine nominelle *Grand Strategy*, in welcher die außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien der EU dargelegt wurden. Flott und Simón⁴⁴ weisen jedoch darauf hin, dass erst in der *EU Global Strategy* eine realistische Bestandsaufnahme konkreter sicherheitspolitischer Bedrohungen und entsprechende strategische Leitlinien formuliert wurden, die von Bredow⁴⁵ allerdings eher als „Absichtserklärungen“ beschreibt. Aufgrund der Vielzahl der involvierten Akteure im Erstellungsprozess und der jeweiligen nationalen Partikularinteressen seien die ESS von 2003 sowie die EUGSS von 2016 als Dokumente zu verstehen, welchen es, aufgrund der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedsstaaten, an Kohärenz fehle.⁴⁶ Dementsprechend beschreibt Biscop die EUGSS von 2016 auch als „[...] middle way between dreamy idealism and unprincipled power politics.“⁴⁷

Solange die nationalstaatliche Souveränität über die Außen- und Sicherheitspolitik bei den jeweiligen nationalen Regierungen verbleibt und nicht zunehmend an die EU delegiert wird, wird es auch weiterhin eine große Herausforderung bleiben, eine kohärente EU-Strategie der Außen- und Sicherheitspolitik zu generieren.⁴⁸ Schon allein auf die Schwierigkeit eines konsensualen strategischen Diskurses zwischen Frankreich und der Bundesrepublik verweist unter anderem Peddinghaus.⁴⁹ Und realistischerweise muss man feststellen, dass

³⁹ Maull 2014: 124.

⁴⁰ Siehe Eisentraut 2017; Christian/Coni-Zimmer 2020.

⁴¹ Kunz 2016: 86.

⁴² Böckenförde 2011: 89 ff.; von Bredow 2020: 37f.; Masala 2018.

⁴³ Bartels/Glatz 2020.

⁴⁴ Flott/Simón 2019: 262, 271f.

⁴⁵ von Bredow 2018: 453.

⁴⁶ Flott/Simón 2019: 269 f.; Vennesson 2010: 58.

⁴⁷ Biscop 2019: 32.

⁴⁸ Vennesson 2010: 60; Bendiek et al. 2018: 3.

⁴⁹ Siehe Peddinghaus 2021.

die effektive Implementierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik bisher von dem Engagement und der Federführung einzelner weniger Mitgliedsstaaten abhing.⁵⁰ Gerade deshalb ist es auch für die Bundesrepublik wichtig, eine nationale *Grand Strategy* zu formulieren, welche in den EU-internen Verhandlungen über zukünftige gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Positionen eingebracht werden kann. Nicht umsonst wird im Weißbuch⁵¹ postuliert, die „Strategiefähigkeit“ auszubauen.

Inwiefern die gegenwärtigen und zukünftigen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen bewältigt werden können, wird innerhalb der deutschen Policy-Debatte unterschiedlich beantwortet. Während Maull⁵² der deutschen Außenpolitik eine strategisch-analytische „Orientierungslosigkeit“ konstatiert, schreibt Overhaus⁵³ bezüglich der institutionellen Aufstellung im deutschen Sicherheitsbereich von einem „visionslosen Pragmatismus“. Roos⁵⁴ hingegen sieht zwar eine „sowohl-als-auch-Politik“ in der deutschen Außenpolitik, beschreibt dies aber als einen Ansatz der Vermittlung zwischen den Partnern in der NATO und der EU, um einerseits Konflikte und divergierende Interessen auszutarieren, und gleichzeitig die EU als außenpolitischen Akteur zu stärken.

Auch wenn die von Roos vorgetragene Vermittlungsfunktion sinnvoll sein mag und sicherlich im Kontext des deutschen Multilateralismus-Ansatzes zu verstehen ist, scheint eine grundlegende und zukunftsweisende Strategie für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich zu fehlen. Eine Strategiedebatte, so Gareis,⁵⁵ sei in Deutschland jedoch längst überfällig. Zu sehr würde die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik mittels *ad-hoc-Entscheidungen* geführt. Die in Deutschland historisch bedingte „strategische Kultur“ der Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz der Bundeswehr hat ohne jeden Zweifel seine Berechtigung. Dennoch scheinen diesbezüglich der normative Anspruch und die Realität seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr deckungsgleich zu sein. Kampfeinsätze der Bundeswehr im Ausland sind seit nunmehr zwanzig Jahren Realität.⁵⁶ Zu Recht fragt Kunz⁵⁷ daher nach der Vereinbarkeit von der deutschen strategischen Kultur mit dem Engagement der Bundeswehr im Ausland.

Um diesen Widerspruch zu lösen, ist eine Neubestimmung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen einer *Grand Strategy* notwendig.

Eine *Grand Strategy* schafft nicht nur interne Planungssicherheit, sondern auch Planungssicherheit für Verbündete und Partner. Anstelle einer „so-

⁵⁰ Siehe Flott/Simón 2019: 275.

⁵¹ Bundesregierung 2016: 57.

⁵² Maull 2011: 95f.

⁵³ Overhaus 2014: 168.

⁵⁴ Roos 2012: 25f.

⁵⁵ Gareis 2011: 165.

⁵⁶ Glatz et al. 2018.

⁵⁷ Kunz 2016: 85.

wohl-als-auch-Politik“ bedeuten formulierte außen- und sicherheitspolitische Leitlinien im Rahmen einer umfassenden deutschen *Grand Strategy* auch eine Stärkung der Europäischen Union gegenüber dem NATO-Partner USA sowie gegenüber Russland und China. Nur mit klaren außenpolitischen Zielstellungen ist eine Positionierung der Europäischen Union im komplexen, multipolaren, System möglich.

Zweitens schafft eine *Grand Strategy*, im Gegensatz zu einem *case-by-case decisionmaking*, eine verlässliche und unabdingbare Planungspolitik für die Bundeswehr und eine nachhaltige Ausrichtung der Bundeswehr im Rahmen der andauernden Transformation.⁵⁸

Drittens schafft eine *Grand Strategy* eine notwendige und grundlegende öffentliche Debatte zur Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands im 21. Jahrhundert. Der Erarbeitungsprozess des Weißbuchs von 2016 stellte insofern eine Neuerung dar, als nun auch Einschätzungen und Meinungen aus einem erweiterten Expertenkreis mit einbezogen wurden, was unter den Schlagwörtern „inklusiv“ und „partizipativ“ firmierte.⁵⁹ Eine notwendige öffentliche Debatte über die strategische Ausrichtung der Bundesrepublik, wie unter anderem Bindenagel fordert,⁶⁰ fand jedoch bisher nicht statt.⁶¹

Die Bundesregierung ist auf die Unterstützung seitens der Gesellschaft, der Parteien und des Parlaments angewiesen, wenn sie außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen trifft.⁶² Wenn die Zustimmung der Bevölkerung zu bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr in den letzten Jahren merklich abgenommen hat, wie Algieri⁶³ schreibt, und wenn tatsächlich eine relativ große Skepsis seitens der deutschen Bevölkerung gegenüber den Einsätzen der Bundeswehr im Ausland existiert, dann erscheint die Formulierung einer *Grand Strategy* dringender denn je. Während *ad-hoc-Entscheidungen* für die Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne eines Krisenmanagements auf Fallentscheidungen beruhen, welche in der Regel nur innerhalb von Ausschüssen und dem Bundestag diskutiert werden, schafft erst eine *Grand Strategy* durch die für eine *Grand Strategy* notwendigen gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozesse eine Debatte und einen notwendigen Dialog über die zukünftige außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung dieses Landes. Gerade dieser gesamtgesellschaftliche Dialog im Rahmen einer *Grand Strategy* ermöglicht schließlich einen breiten und tragfähigen Konsens, welcher die bisherige strategische Kultur an die komplexen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anpasst.

58 Siehe Bartels/Glatz 2020; Overhaus 2014.

59 Bundesregierung 2016: 17.

60 Bindenagel 2019: 281.

61 Geis 2020: 220; Thiels 2019: 181.

62 Oppermann/Höse 2011: 44.

63 Algieri 2011: 133.

Fazit und Empfehlungen

Die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart sind zahlreich. Gerade um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, bedarf es einer kohärenten außen- und sicherheitspolitischen Strategie. Die im Weißbuch erhobene Forderung „Strategie fördern und ausbauen“⁶⁴ geht in zwar in die richtige Richtung, muss aber zeitnah programmatisch gefüllt werden.

Festzuhalten ist, dass die *Grand Strategy* einen multisektoralen Ansatz verfolgt, alle relevanten Governance-Ebenen des Staates umfasst und in erster Linie ein Konzept für eine längerfristige Außen- und Sicherheitspolitik darstellt. Im Gegensatz zu einer politischen Agenda ermöglicht eine *Grand Strategy* planerische Stabilität und Klarheit bezüglich der außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien sowie Berechenbarkeit gegenüber Verbündeten und Partnern. Aus diesem Grund wäre eine deutsche *Grand Strategy*, gemäß der strategischen Taxonomie von Dolman,⁶⁵ hierarchisch sowohl über dem Weißbuch als auch über den Leitlinien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik einzuordnen.

Der Kritik, dass eine *Grand Strategy* unflexibel sei und nicht auf kurzfristig auftretende Ereignisse und Krisen reagieren könne, kann insofern Rechnung getragen werden, als dass bei den erarbeiteten strategischen Leitlinien Raum für adaptives Handeln gelassen werden muss. Nur mit klar formulierten politischen Vorstellungen im Rahmen einer Strategie kann man die gegenwärtigen und zukünftigen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen aktiv gestalten und beeinflussen. Das Konzept der *Grand Strategy* stellt daher eine sinnvolle Option für eine langfristige deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert dar.

Literaturverzeichnis

- Algieri, Franco (2011): Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext: Das abnehmende Strahlen der Integrationsleuchttürme, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hgg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 126–147.
- Balzacq, Thierry/Dombrowski, Peter/Reich, Simon (2019): Introduction: Comparing Grand Strategies in the Modern World, in: Thierry Balzacq, Peter Dombrowski und Simon Reich (Hgg.), Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases, Oxford University Press: New York, S. 1–22.
- Balzacq, Thierry/Dombrowski, Peter/Reich, Peter (2019): Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay, in: Security Studies 28, no. 1, S. 58–86.
- Bartels, Hans-Peter/Glatz, Rainer L. (2020): Welche Reform die Bundeswehr heute braucht - Ein Denkanstoß (SWP-Aktuell Nr. 84), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A84_Reform_der_Bundeswehr.pdf, zuletzt aufgerufen am 27.04.2021.

⁶⁴ Bundesregierung 2016: 57.

⁶⁵ Dolman 2005: 28.

- Bendiek, Annegret/Kempin, Ronja/von Ondarza, Nicolai (2018): Mehrheitsentscheidungen in Flexibilisierung in der GASP: Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik (SWP-Aktuell Nr. 31), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A31_bdk_kmp_orz.pdf, zuletzt aufgerufen am 27.04.2021.
- Betts, Richard K. (2000): Is Strategy an Illusion?, in: *International Security* 25, no. 2, S. 5–50.
- Bindenagel, James D. (2019): Reshaping World Order? Deutsche Strategiefähigkeit als Faktor der außenpolitischen Neuausrichtung Deutschlands und Europas, in: Daniel Jacobi und Gunther Hellmann (Hgg.), *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung. Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, Springer VS: Wiesbaden, S. 277–285.
- Biscop, Sven (2019): *European Strategy in the 21st Century. New Future for Old Power*, Routledge: London.
- Böckenförde, Stephan (2011): Deutsche Außenpolitik vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 79104.
- Brands, Hal (2014): *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell University Press: Ithaca.
- Bunde, Tobias (2019): Make Strategy Grand Again. Gedanken zum Konzept der Grand Strategy in der deutschen Sicherheitspolitik, in: Daniel Jacobi und Gunther Hellmann (Hgg.), *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung. Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, Springer VS: Wiesbaden, S. 33–58.
- Bundesregierung (2016): *Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung: Berlin.
- Christian, Ben/Coni-Zimmer, Melanie (2020): Einleitung: Halbzeit im UN-Sicherheitsrat, in: Ben Christian und Melanie Coni-Zimmer (Hgg.), *Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2019-2020. PRIF Report 6/2019*, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HFSK): Frankfurt/Main, S. 1–6.
- Daase, Christopher/Junk, Julian (2012): Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland, in: *Sicherheit und Frieden / Security and Peace* 30, no. 3, S. 152–157.
- Dolman, Everett Carl (2005): *Pure Strategy. Power and pPrinciple in the Space and Information Age*, Frank Cass: London.
- Drezner, Daniel W./Krebs, Ronald R./Schweller, Randall (2020): The End of Grand Strategy. America Must Think Small, in: *Foreign Affairs* 99, no. 3, S. 107–117.
- Edelstein, David M./Krebs, Ronald R. (2015): Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession, in: *Foreign Affairs* 94, no. 6, S. 109–116.
- Eisentraut, Sophie (2017): Stillstand und Dynamik – Realitäten der Sicherheitsratsreform, in: *Vereinte Nationen: German Review on the United Nations* 65, no. 3, S. 99–103.
- Enskat, Sebastian/Masala, Carlo (2015): Einsatzarmee Bundeswehr. Fortsetzung der deutschen Außenpolitik mit anderen Mitteln?, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 8, S. 365–378.

- Flott, Daniel/Simón, Luis (2019): The European Union, in: Thierry Balzacq, Peter Dombrowski und Simon Reich (Hgg.), *Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases*, Oxford University Press: New York, S. 262–283.
- Gareis, Sven Bernhard (2011): Militärische Auslandseinsätze und die Transformation der Bundeswehr, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 148–170.
- Gareis, Sven Bernhard (2013): Neue Aufgaben und Einsätze der Bundeswehr, in: Thomas Bohrmann, Karl-Heinz Lather und Friedrich Lohmann (Hgg.), *Handbuch Militärische Berufsethik, Band 1: Grundlagen*, Springer VS: Wiesbaden, S. 289–309.
- Geis, Anna (2020): Partizipative Formate in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik: Die Politisierung des staatlichen Arkanbereichs?, in: *Leviathan* 48, Sonderband 35, S. 207–229.
- Gießmann, Hans J. (2019): Frieden und Sicherheit, in: Hans J. Gießmann und Bernhard Rinke (Hgg.), *Handbuch Frieden*, Springer VS: Wiesbaden, S. 655–674.
- Glatz, Rainer L./Hansen, Wibke/Kaim, Markus/Vorrath, Judith (2018): Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel (SWP-Studie Nr. 7), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S07_kim_EtAl.pdf, zuletzt aufgerufen am 27.04.2021.
- Kiszely, John (2019): The Political-Military Dynamic in the Conduct of Strategy, in: *Journal of Strategic Studies* 42, no. 2, S. 235–258.
- Krause, Joachim (2005): Auf der Suche nach einer Grand Strategy. Die deutsche Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung, in: *Internationale Politik* S. 16–25.
- Kunz, Barbara (2016): Externe und interne Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, in: Martin Koopmann und Barbara Kunz (Hgg.), *Deutschland 25 Jahre nach der Einheit: Partner, Führungsmacht, Modell? Perspektiven aus dem Weimarer Dreieck*, Nomos: Baden-Baden, S. 85–96.
- Larsdotter, Kersti (2019): Military Strategy in the 21st Century, in: *Journal of Strategic Studies* 42, no. 2, S. 155–170.
- Layton, Peter (2012): The Idea of Grand Strategy, in: *The RUSI Journal* 157, no. 4, S. 56–61.
- Layton, Peter (2018): Rethinking Grand Strategy, in: *Small Wars Journal*, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/rethinking-grand-strategy>, zuletzt aufgerufen am 10.09.2020.
- Luttwack, Edward (2003): *Strategie. Die Logik von Krieg und Frieden, zu Klampen: Lüneburg*.
- Masala, Carlo (2018): Das internationale System im 21. Jahrhundert und Deutschlands Platz in ihm, in: Wolfram Hilz und Antje Nötzold (Hgg.), *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Beate Neuss*, Springer VS: Wiesbaden, S. 333–351.
- Masala, Carlo (2013): Deutsche Bündnispolitik im 21. Jahrhundert, in: Thomas Bohrmann, Karl-Heinz Lather und Friedrich Lohmann (Hgg.), *Handbuch Militärische Berufsethik, Band 1: Grundlagen*, Springer VS: Wiesbaden, S. 237–251.
- Maull, Hanns W. (2011): Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21, Nr. 1, S. 95–119.

- Mauß, Hanns W. (2014): „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes, in: Sebastian Harnisch und Joachim Schild (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Nomos: Baden-Baden, S. 121–147.
- Mintzberg, Henry (1994): *The Fall and Rise of Strategic Planning*, in: *Harvard Business Review* S. 108–114.
- Mintzberg, Henry/Ahlstrand, Bruce/Lampel, Joseph (1998): *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, The Free Press: New York.
- Mintzberg, Henry/Waters, James A. (1985): *Of Strategies, Deliberate and Emergent*, in: *Strategic Management Journal* 6, no. 3, S. 257–272.
- Oppermann, Kai/Höse, Alexander (2011): *Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik*, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 44–76.
- Overhaus, Marco (2014): *Politische Führung in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Sebastian Harnisch und Joachim Schild (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Nomos: Baden-Baden, S. 148–173.
- Peddinghaus, Dirk (2021): *Strategische Autonomie Europas – Vision oder Utopie? (#GIDSstatement 3/2021)*, https://gids-hamburg.de/wp-content/uploads/2021/03/GIDSstatement2021_03_Peddinghaus.pdf, zuletzt aufgerufen am 27.04.2021.
- Popescu, Ionut C. (2018): *Grand Strategy vs. Emergent Strategy in the Conduct of Foreign Policy*, in: *Journal of Strategic Studies* 41, no. 3, S. 438–460.
- Reich, Simon/Dombrovski, Peter (2018): *The End of Grand Strategy. US Maritime Operations in the 21st Century*, Cornell University Press: Ithaca.
- Roos, Ulrich (2012): *Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Zwischen erüchteterm Idealismus und realpolitischem Weltordnungsstreben*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19, no. 2, S. 7–40.
- Rotte, Ralph/Schwarz, Christoph (2011): *Overview, Policy and Grand Strategy in the 21st Century: The Continuing Relevance of War and Politics*, in: Ralph Rotte und Christoph Schwarz (Hgg.), *International Security and War: Politics and Grand Strategy in the 21st Century*, Nova Science Publishers: Hauppauge, NY, S. 1–18.
- Schwegmann, Christoph (2019): *Von Strategiebildung, Strategievergewisserung und Strategischer Kommunikation*, in: Daniel Jacobi und Gunther Hellmann (Hgg.), *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung. Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit*, Springer VS: Wiesbaden, S. 23–31.
- Silove, Nina (2018): *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*, in: *Security Studies* 27, no. 1, S. 27–57.
- Stoker, Donald/Whiteside, Craig (2020): *Blurred Lines: Gray-zone Conflict and Hybrid War – Two Failures of American Strategic Thinking*, in: *Naval War College Review* 73, no. 1, S. 13–48.
- Strachan, Hew (2005): *The Lost Meaning of Strategy*, in: *Survival* 47, no. 3, S. 33–54.
- Strachan, Hew (2019): *Strategy in Theory. Strategy in Practice*, in: *Journal of Strategic Studies* 42, no. 2, S. 171–190.

- Thiels, Christian (2019): Das Land ohne Eigenschaften? Das Weißbuch 2016 und Deutschlands schwieriges Verhältnis zur eigenen sicherheitspolitischen Strategie, in: Daniel Jacobi und Gunther Hellmann (Hgg.), Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung. Zwischen Notwendigkeit und Möglichkeit, Springer VS: Wiesbaden, S. 173–186.
- Vennesson, Pascal (2010): Competing Visions for the European Union Grand Strategy, in: *European Foreign Affairs Review* 15, S. 57–75.
- Vennesson, Pascal (2017): Is Strategic Studies Narrow? Critical Security and the Misunderstood Scope of Strategy, in: *Journal of Strategic Studies* 40, no. 3, S. 358–391.
- von Bredow, Wilfried (2020): *Armee ohne Auftrag. Die Bundeswehr und die deutsche Sicherheitspolitik*, Orell Füssli: Zürich.
- von Bredow, Wilfried (2018): Piaffen und Pirouetten. Die geschäftige Stagnation der europäischen Sicherheitspolitik, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, S. 449–457.