

## **Außenpolitische Empfehlungen des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“**

### **Zusammenfassung: Zurückhaltender Aktionismus**

Die Zeiten, in denen Deutschland sich in der Mitte Europas auf einer „Insel der Glückseligen“ wähen konnte, sind passé. Unsere global vernetzte Welt ist durch eine Rückkehr geopolitischen Denkens, Großmachtrivalitäten und rasante technologische Entwicklungen gekennzeichnet. Die Teilnehmer:innen des Bürgerrats debattierten, wie sie sich Deutschlands Rolle in dieser Welt vorstellen und welche Antworten die deutsche Außenpolitik auf aktuelle Herausforderungen geben sollte. Dabei wurde deutlich: *Deutschland soll sich aktiv in der Weltpolitik einbringen*. Auf internationaler Ebene soll es eine Führungsrolle einnehmen, diese allerdings zurückhaltend ausführen. Man müsse immer mit gebotener Zurückhaltung und nicht „von oben herab“ agieren.

Dieses Leitbild zieht sich durch die praktischen Vorschläge des Bürgerrates. Deutschland solle sich dafür einsetzen, dass Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit öffentlich angesprochen werden (auch wenn China und Russland unterschiedlich zu behandeln sind), der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) reformiert wird und außenpolitische Entscheidungen der EU mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können. Eine gewünschte aktive Rolle Deutschlands in der Außenpolitik spiegelt sich auch in Vorschlägen bezüglich der Bundeswehr: Sie soll einsatzfähiger werden, allerdings bei friedenssichernden Einsätzen „möglichst gewaltfrei Hilfe zur Selbsthilfe geben“. Insgesamt, so der Wunsch des Bürgerrats, sollen Außen- und Sicherheitspolitik auch im öffentlichen Diskurs mehr Aufmerksamkeit bekommen.

### **Kontext: Gewachsene Herausforderungen**

Der ‚Münchener Konsens‘ führender deutscher Politiker:innen von 2014 zielt darauf, dass Deutschland außenpolitisch „früher, entschiedener und substanzieller“ handelt. Seitdem wurden zwar punktuell Änderungen umgesetzt, wie z. B. die sukzessive Erhöhung der deutschen Ausgaben für Verteidigung und humanitäre Hilfe. Allerdings fehlen noch immer grundlegende Antworten auf die Verschärfung internationaler Konflikte und die verdeckt oder offen ausgetragenen geopolitisch motivierten Großmachtrivalitäten. Hinzu kommen technologische Entwicklungen, die auch politische Entscheider:innen vor neue, komplexe Fragen stellen, wie z.B. die Schwierigkeit, die genaue Herkunft eines Cyberangriffs oder einer Drohnenattacke zuzuordnen. Schließlich fordern internationale Partner von Deutschland, sich außenpolitisch mehr einzubringen.

Die rund 160 ausgelosten Bürger:innen, die im Bürgerrat zwischen dem 13. Januar und 20. Februar 2021 mit Expert:innen und untereinander in verschiedenen Arbeitsgruppen debattierten, konnten nur eine Auswahl grundlegender außenpolitischer Frage bearbeiten. Ihr Fokus lag vor allem auf der Wahrnehmung von Deutschlands außenpolitischer Rolle und wie es einer zurückhaltenden Vorbildfunktion in verschiedenen Politikbereichen praktisch gerecht werden kann. Im Folgenden werden einige außenpolitisch besonders relevante Ergebnisse der Diskussionen aufgezeigt und praktische Schritte für eine Umsetzung vorgeschlagen.

### **Empfehlungen des Bürgerrats: Aktiv sein, aber nicht auftrumpfend**

*Deutschland in einer zurückhaltend-zielführenden Führungsrolle: EU, VN.* Den Bürger:innen war wichtig, dass Deutschland seine außenpolitische Verantwortung in enger Zusammenarbeit mit seinen Partnern annimmt. Dabei steht insbesondere die Rolle der EU im Mittelpunkt. Die Bürger:innen wollen sie ermächtigen, außenpolitisch durchsetzungsfähiger zu werden; Deutschland soll dabei eine „zurückhaltend-zielführende Führungsrolle“ einnehmen. Dazu wären sie bereit, nationale außenpolitische Entscheidungshoheit an die EU abzugeben – beispielsweise durch das Fassen außenpolitischer Beschlüsse der EU mit qualifizierter Mehrheit. Außenminister Heiko Maas hat diesen Vorschlag erst kürzlich auf der Botschafterkonferenz selbst gemacht.

Es gilt daher für Deutschland, diese Idee mit Vehemenz zu vertreten und sein politisches Gewicht innerhalb der EU für eine Umsetzung in die Waagschale zu werfen. Dies bedeutet allerdings auch, sich dann in letzter Konsequenz einer Mehrheit der Mitgliedstaaten zu beugen, sprich: außenpolitisch heikle Entscheidungen zu unterstützen und der eigenen Bevölkerung zu vermitteln. An einer weiteren Stelle wünschen sich die Bürger:innen den Einsatz Deutschlands, gemeinsam mit Verbündeten eine Reform des UN-Sicherheitsrates voranzubringen, um „eine gerechtere und demokratischere Verteilung der Sitze und Stimmrechte anzustreben“.

*Militärisches Engagement Deutschlands: Zurückhaltende Zustimmung.* In den Ergebnissen des Bürgerrates wird deutlich, dass sich die Bürger:innen der Bedeutung des Militärs als Instrument der Außenpolitik bewusst waren. Sie stimmen Militäreinsätzen für „die Verteidigung des eigenen Landes, [den] Schutz von Menschenrechten oder [den] Beistand für Bündnispartner“ grundsätzlich zu. Allerdings zeigt sich hier das Spannungsfeld der Diskussion, denn deutsche Soldat:innen sollen in friedenssichernden Einsätzen möglichst „gewaltfrei Hilfe zur Selbsthilfe geben“.

Deutschland solle das 2%-Ziel für die Verteidigungsausgaben gemäß der NATO-Vorgabe einhalten, dabei jedoch Hilfsmaßnahmen sowie akute zivile Maßnahmen im Rahmen von NATO-Einsätzen einrechnen. Diese Quadratur des Kreises ließe sich durch den „3%-Vorschlag“ (2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung + 0,7% für Entwicklung und humanitäre Hilfe + 0,3% für Diplomatie) zu einem gewissen Grad auflösen und sollte für kommende Koalitionsverhandlungen aufgegriffen werden.

*Eintreten für Menschenrechte: Bestimmt, aber differenziert.* Die Bürger:innen fordern zudem, dass Deutschland sich aktiv für Menschenrechtsfragen und die Einhaltung von rechtsstaatlichen Standards in der Welt einsetzt. Allerdings unterscheiden sie hier zwischen China und Russland. Gegenüber China sollen Menschenrechts- und Umweltschutzfragen sowie der Wunsch nach fairen Handelsbeziehungen „selbstbewusst“ adressiert werden, ungeachtet einer Zusammenarbeit auf kultureller und wissenschaftlicher Ebene. Zeitgleich soll ein internationales, demokratisches Gegengewicht mit anderen Partnern geschaffen werden, um „die eigenen Werte zu vertreten und Sanktionen besser zu verkraften.“ Der Umgang mit Russland hingegen soll einem anderen Muster folgen. Aufgrund seiner historischen Verantwortung und engen kulturellen Beziehungen soll sich Deutschland in der EU und im Ausgleich zu den USA für ein partnerschaftliches Verhältnis zu Russland engagieren. Im Sinne von „Wandel durch Annäherung“ sollen durch diese Partnerschaft demokratische Werte vermittelt werden.

Der Umgang mit beiden Staaten ist eines der bestimmenden außenpolitischen Themen. Dabei nimmt China die prominentere Rolle ein. Hier gilt es für die EU, eine Position zwischen den USA und China zu finden. Äquidistanz kann, trotz der engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit beiden Partnern, keine Lösung sein. Die EU muss eine klare und kohärente China-Strategie entwickeln, die den USA signalisiert, dass sie die Brisanz der Frage (das Thema vereint beide Parteien in Washington) verstanden hat. Dies betrifft auch Fragen zum Umgang mit kritischer Infrastruktur, wie die Diskussion um chinesische Investitionen in das europäische 5G-Netz gezeigt hat. Die Bürger:innen forderten dazu, dass für die Grundversorgung relevante (Schlüssel-)Produktionen aus autokratischen Systemen wieder nach Deutschland oder in die EU eingegliedert werden soll.

*Planung, Evaluierung und Kommunikation: Mehr Kohärenz gefordert.* Teilnehmer:innen des Bürgerrates empfehlen, dass friedenssichernde Einsätze zukünftig gründlich geplant und auch evaluiert werden. Zusätzlich solle die Abstimmung sowohl zwischen den beteiligten deutschen Ministerien als auch mit den internationalen Partnern verbessert werden. Des weiteren wünschen sich die Bürger:innen eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit mit mehr Transparenz und verlässlichen sowie verständlichen Informationen über das militärische Engagement und die Auslandseinsätze Deutschlands.

Dies kann erreicht werden, wenn die Bundesregierung sich dazu verpflichtet, regelmäßig ein nationales Strategie-Dokument vorzulegen, wie es international üblich ist. Verbunden mit einem solchen Papier sollten regelmäßige Debatten im Bundestag zu strategischen Fragen der Außenpolitik, inkl. einer jährlichen Grundsatzrede des oder der Kanzler:in, stattfinden. Die neue Bundesregierung könnte den „frischen Start“ nutzen, um zusätzlich überkommene Strukturen aufzubrechen und z.B. einen Nationalen Sicherheitsrat oder ein vergleichbares Gremium auf Kabinettschichtebene zu bilden. Ziel muss es sein, außenpolitische Arbeit ressortübergreifend zu bündeln und transparent an die Wähler:innen zu kommunizieren.

## Für den Empfängerkreis besonders relevante Empfehlungen des Bürgergutachtens:

Diese Kernempfehlungen wurden im Plenum abgestimmt und von einer großen Mehrheit der Bürger:innen befürwortet. Tiefer ins Detail gehende Vorschläge aus den Arbeitsgruppen werden in diesem Themendossier als Willensbekundung des Gremiums berücksichtigt, auch wenn kein Votum des gesamten Bürgerrats erfolgte.

Nr.	Empfehlung	Reisegruppe
2.7	Deutschland soll in den kulturellen Austausch mit China und in gemeinsame wissenschaftliche Projekte investieren, die nicht die wirtschaftlichen Beziehungen betreffen.	Wirtschaft & Handel
2.8	Deutschland soll sein gutes Verhältnis zu China nutzen, um selbstbewusst Menschenrechte, Umweltschutz und faire Handelsbeziehungen weiter auszubauen und zu fördern.	Wirtschaft & Handel
2.9	Deutschland soll mit anderen demokratischen Staaten solidarisch zusammen gegenüber China auftreten. So soll ein stärkeres Gegengewicht zur Handelsmacht China aufgebaut werden, um die eigenen Werte zu vertreten und Sanktionen besser zu verkraften.	Wirtschaft & Handel
3.1	Deutschlands soll sich dafür einsetzen, dass in der EU-Außenpolitik Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.	EU
3.2	Deutschland soll sich für eine eigenständige europäische Außen- und Sicherheitspolitik einsetzen, die unabhängig von der Außenpolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten agieren kann.	EU
4.1	Die Verteidigung des eigenen Landes, der Schutz von Menschenrechten oder der Beistand für Bündnispartner sind Voraussetzungen für ein militärisches Engagement Deutschlands.	Frieden & Sicherheit
4.2	Die Bundeswehr soll eine einsatzfähige, effiziente und moderne Verteidigungs- und Friedensarmee von Spezialist*innen sein, die flexibel auf aktuelle Bedrohungen und Notlagen reagieren kann.	Frieden & Sicherheit
4.3	Deutschland soll früher präventiv aktiv werden. Führt dies nicht zum Erfolg, sollen friedenssichernde Einsätze möglichst gewaltfrei Hilfe zur Selbsthilfe geben.	Frieden & Sicherheit
4.4	Bei zivilen Einsätzen und Einsätzen der Bundeswehr im Ausland ist es wichtig, die Kultur vor Ort zu respektieren und zu berücksichtigen.	Frieden & Sicherheit
4.5	Friedenssichernde Einsätze sollen gründlich geplant und evaluiert werden. Die Abstimmung sowohl zwischen den beteiligten deutschen Ministerien als auch den internationalen Partnern soll verbessert werden.	Frieden & Sicherheit
4.6	Deutschland soll die Meinungsbildung in der Bevölkerung durch eine differenzierte Öffentlichkeitsarbeit verstärken durch mehr transparente, verlässliche und verständliche Informationen über militärisches Engagement und Auslandseinsätze.	Frieden & Sicherheit
5.1	Deutschland soll sich gemeinsam mit Verbündeten für eine Reform des UN-Sicherheitsrates einsetzen, um eine gerechtere und demokratischere Verteilung der Sitze und Stimmrechte anzustreben.	Demokratie & Rechtsstaat
5.2	Deutschland soll in enger Abstimmung mit seinen (europäischen und weltweiten) Partnern, aber selbstbewusst und führend seinen Einfluss nutzen, um sich für die Einhaltung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in der Welt einzusetzen. Deutschland soll Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit öffentlich ansprechen und klar Stellung beziehen.	Demokratie & Rechtsstaat

---

<b>5.3</b>	Der Umgang mit Autokratien soll individuell betrachtet werden. Die Zusammenarbeit mit Russland und China soll differenziert gestaltet werden, da die Beziehung zu den beiden Ländern und die gemeinsame Geschichte sehr unterschiedlich sind.	Demokratie & Rechtsstaat
<b>5.4</b>	Deutschland soll sich aufgrund seiner historischen Verantwortung und engen kulturellen Beziehung zu Russland in der EU für ein partnerschaftliches Verhältnis zu Russland engagieren und durch die Partnerschaft demokratische Werte vermitteln.	Demokratie & Rechtsstaat

---