AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 01.10.2021 | Markus Kaim

Auf dem Holzweg

Die deutsche Außenpolitik leidet zwar unter vielen Defiziten. Die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats würde jedoch keine Abhilfe schaffen.

In diesen Tagen unmittelbar nach der Bundestagswahl sondieren alle Parteien Koalitionsoptionen, die zu einer Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag führen sollen. Parteiprogramme und Äußerungen des Spitzenpersonals werden daraufhin geprüft, welche Schnittmengen sich daraus für eine Kooperation ergeben, die über die gesamte Legislaturperiode trägt. Die Neujustierung der deutsch-chinesischen Beziehungen, die Fortsetzung des Bundeswehreinsatzes in Mali, die Höhe des Verteidigungshaushaltes und die Zukunft der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO zählen zu den vielen strittigen Herausforderungen, vor denen die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in den kommenden vier Jahren steht.

Doch die Weichen werden derzeit nicht nur mit Blick auf die Inhalte gestellt, auch der institutionelle Unterbau steht im Fokus. Ein seit langem kursierender Vorschlag sieht die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats (NSR) vor, der im Kanzleramt verankert sein soll. Diesen Vorschlag hat während des Wahlkampfs vor allem der CDU-Vorsitzende Armin Laschet aufgegriffen. Die FDP warb dafür bereits im März 2020, als sie den Antrag *„Staatsübergreifenden Krisen und Herausforderungen gerecht werden – Deutschland braucht einen Nationalen Sicherheitsrat“* in den Bundestag einbrachte. Auch die Grünen zeigten sich offen für eine solche Erweiterung des bereits existierenden Bundessicherheitsrats. Lediglich die SPD hält sich bislang bedeckt, einzelne Vertreter äußerten sich skeptisch.

Auch wenn die Details variieren, zielen all diese Vorschläge im Kern darauf, einen NSR mit angeschlossenem Sekretariat sowie einem Lage- und Analysezentrum permanent einzurichten. Er soll als ressortübergreifendes Gremium frühzeitig entstehende Krisen und Risiken erkennen, analysieren und strategische Handlungsempfehlungen entwickeln. Fundiert werden soll dies durch eine ressortübergreifend abgestimmte Gesamtstrategie mit den Zielen und Prioritäten der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die dem

Bundestag vorgelegt werden soll. Mittelfristig wird angestrebt, dass die Bundesregierung immer ein Jahr nach Beginn der Legislaturperiode eine aktualisierte Gesamtstrategie verabschiedet.

Befürworter eines NSR argumentieren, dass er die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung steigern würde, indem er den Bundessicherheitsrat zu einem echten außenpolitischen Koordinationsgremium aufwertete. Nach dem Vorbild des *National Security Council* in den USA könnte das Bundeskabinett so eine „strategischere Außenpolitik" entwerfen und dabei auch Fragen von Innerer Sicherheit, Entwicklung, Klima, Handel und Wirtschaft besser berücksichtigen. Deutsche Außenpolitik würde dadurch weitsichtiger, kohärenter, effektiver – schlicht besser, so die Erwartungen. Diese Hoffnungen sind jedoch eher unbegründet. Sie stellen die Rahmenbedingungen des außenpolitischen Handelns in Deutschland, aber auch in den USA, unzureichend in Rechnung. Vier Einwände sind zu machen:

Die Wirksamkeit eines NSR hängt vom Regierungssystem ab.

Erstens: Die Wirksamkeit eines NSR hängt vom Regierungssystem ab. Die Bezugnahme auf die außenpolitische Praxis der Vereinigten Staaten führt in die Irre. Denn im politischen System der USA ist es nicht der *National Security Council* (NSC), der für ein Mindestmaß an strategischer Kohärenz sorgt. Es sind die weitreichenden außenpolitischen Befugnisse des Präsidenten, die in den letzten Jahrzehnten immer weiter ausgebaut wurden. Erst seine starke Machtstellung verleiht der amerikanischen Außenpolitik die geschlossen anmutende Ausrichtung und den programmartigen Charakter. Es ist kein Zufall, dass außenpolitische Beobachter gerne von einer Biden-, Trump- oder Obama-Doktrin sprechen, dies aber mit Blick auf Angela Merkel oder frühere Bundeskanzler nicht tun. Denn im Gegensatz zum amerikanischen Präsidialsystem benötigt Regierungshandeln im parlamentarischen System der Bundesrepublik Mehrheiten und einen Konsens zwischen Koalitionspartnern. Das ist nicht immer einfach, weder in der Großen Koalition noch in jeder anderen Zusammensetzung. Ein Nationaler Sicherheitsrat würde daran nichts ändern. Im besten Fall wäre er unnötig, weil die Konsensfindung im Kabinett bzw. im

Koalitionsausschuss stattfindet; im schlechtesten Fall wäre er blockiert.

Vorschläge für einen deutschen NSR verkennen die außenpolitische Rolle des Bundestages und suggerieren strategische Geschlossenheit, wo es keine geben kann.

Zweitens: Vorschläge für einen deutschen NSR verkennen die außenpolitische Rolle des Bundestages und suggerieren strategische Geschlossenheit, wo es keine geben kann. Die Vorschläge für einen NSR zielen ausschließlich auf die Rolle der Exekutive. Dabei sind die autonomen außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestags, der durch die Aktivitäten eines NSR in keiner Weise gebunden wäre, in zwei Bereichen gewaltig: bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr einerseits und der Bewilligung von Finanzmitteln für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung, vor allem im Bereich der Rüstungsbeschaffung, andererseits. Ein Parlament, das seine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung ernstnimmt, könnte in der kommenden Legislaturperiode auch gegen den Willen der Bundesregierung den ein oder anderen Auslandseinsatz zur Disposition stellen bzw. die Beschaffung manches Waffensystems verweigern und damit deren außenpolitische Strategie unterminieren. Von strategischer Koordination oder Geschlossenheit deutscher Außenpolitik bliebe dann trotz eines NSR nicht viel.

Drittens: Es gibt keinen empirischen Beleg für die erhoffte Wirkung des NSR. Die Befürworter eines NSR bleiben in ihrer Argumentation durchgängig abstrakt und sind nicht in der Lage anzugeben, welche außenpolitische Entscheidung der vergangenen 16 Jahre – um hier nur auf die Ära Merkel abzuheben – mit einem NSR besser formuliert oder implementiert worden wäre. Gerne wird in den letzten Wochen nach dem Fall von Kabul das Scheitern der deutschen Afghanistan-Politik als ein mögliches Beispiel angeführt. Aber das ergebnislose Ende eines internationalen Militäreinsatzes mit seiner riesigen Akteursvielfalt und mannigfaltigen Zwängen auf ein simples Koordinationsproblem zu reduzieren ist zu einfach. Umgekehrt können sie nicht abstreiten, dass es in der US-Außenpolitik trotz eines um Koordination bemühten NSC immer wieder zu inkohärentem Handeln oder offenem Scheitern der Außenpolitik Washingtons gekommen ist.

Zu häufig fehlt in der außenpolitischen Klasse aus nachvollziehbaren Gründen das Interesse und die Bereitschaft, sich mit der „übernächsten" Krise zu beschäftigen.

Viertens: Ein Konzeptionsproblem wird mit einem Koordinationsproblem verwechselt. Es mangelt der deutschen Außenpolitik doch nicht an Instrumenten der strategischen Vorausschau, der Krisenfrüherkennung und -prävention. Jedes Ministerium verfügt über eine Planungseinheit. Auch in vielen Forschungsinstituten und Universitäten wären derartige Ressourcen abrufbar. Die deutsche Afghanistan-Politik führt vor Augen, wie weit die deutsche Außenpolitik das Prinzip des vernetzten Ansatzes verinnerlicht hat und das „Silodenken" zu überwinden bereit ist. Das eigentliche Problem liegt anders: Zu häufig fehlt in der außenpolitischen Klasse aus nachvollziehbaren Gründen das Interesse und die Bereitschaft, sich mit der „übernächsten" Krise zu beschäftigen, sich ihr aktiv zuzuwenden und über deutsche bzw. europäische Interessen sowie Handlungsmöglichkeiten zu reflektieren. Entsprechende konzeptionelle Arbeiten fehlen dann vollständig, sind bruchstückhaft oder erfolgen zu spät.

Die deutsche Außenpolitik mag unter vielen Defiziten leiden, die die Befürworter eines deutschen NSR zu Recht anmahnen. Es spricht jedoch wenig dafür, dass die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats diese Abhilfe schaffen könnte.



Markus Kaim
Berlin

Dr. Markus Kaim ist *Senior Fellow* in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.