AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 04.11.2013 | Marius Müller-Hennig

Es dürfte ruhig ein bisschen mehr sein

Ein kritischer Zwischenruf zum Strategiepapier „Neue Macht. Neue Verantwortung“

Rechtzeitig zu den Koalitionsverhandlungen ist ein sehr lesenswertes Strategiepapier der Stiftung Wissenschaft und Politik und des German Marshall Fund erschienen: „Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in einer sich verändernden Welt“.

Das Papier bietet einigen Diskussionsstoff und Anknüpfungspunkte, um zentrale Fragen deutscher Außenpolitik neu in den Blick zu nehmen. Die folgenden Überlegungen nehmen selektiv Bezug auf das Papier, ohne es umfassend kommentieren zu wollen.

Muss Deutschland mehr in seine Außenpolitik investieren?

Außenpolitik kostet Geld, gute Außenpolitik kostet mehr Geld. So steht es zwar nirgendwo explizit im Papier, aber es ist klar, dass die formulierten Anforderungen nicht zum Nulltarif zu haben sind. Die Autoren argumentieren, dass ein komplexeres Umfeld bessere kognitive Fähigkeiten verlange und damit „Investitionen erfordert – auf der Seite des Staates, aber auch bei den Universitäten, Forschungseinrichtungen, Stiftungen und außenpolitischen Institutionen“. Sicher, dem kann man nur beipflichten. Und doch geht es um mehr: Es braucht eine grundlegende Reform deutscher Außenpolitik und eine Reform und Stärkung des Auswärtigen Amtes.

Das Auswärtige Amt ist zwar international renommiert und für seine Professionalität bekannt, was jedoch fehlt, sind zeitgemäße Strukturen

Aktuell würden nur wenige Entscheidungsträger das Auswärtige Amt bereitwillig besser ausstatten. Zu Unrecht: Der Haushalt des Auswärtigen Amtes umfasst aktuell gerade einmal 1,12 Prozent des Bundeshaushalts. Das Amt ist zwar international renommiert und für seine Professionalität bekannt, was jedoch fehlt, sind

und politisches, aber eben auch finanzielles Kapital.

zeitgemäße Strukturen und politisches, aber eben auch finanzielles Kapital. Beides ist erforderlich, um das Potential des Amtes für eine strategische Außenpolitik systematisch in Wert zu setzen.

Die weitaus drängendere Finanzierungslücke stellt sich jedoch in Bezug auf die internationalen Organisationen. So heißt es im Papier: „Das überragende strategische Ziel Deutschlands ist der Erhalt und die Fortentwicklung dieser freien, friedlichen und offenen Ordnung. Es wird mehr Anstrengungen unternehmen müssen, um regionale und globale Ordnungsstrukturen den veränderten Herausforderungen anzupassen."

Hierfür dürfte die geforderte Trias von „mehr Gestaltungswillen, Ideen und Initiativen" jedoch kaum ausreichen. Auch hier bedarf es zusätzlicher Mittel. Denn die existierenden Institutionen sind strukturell unterfinanziert. Richtig, Deutschland investiert bereits: 2012 und 2013 jährlich ca. 190 Millionen Dollar für den regulären Haushalt der UN und für den UN Peacekeeping Etat zuletzt 538 Millionen Dollar. Dennoch: Es dürfte ruhig noch etwas mehr sein, denn beide Gesamthaushalte sind zu knapp bemessen, um die an die UN gestellten Anforderungen erfüllen zu können. Deutschland sollte sich daher für eine Stärkung der regulären UN-Haushalte einsetzen und Bereitschaft signalisieren, selbst höhere Beiträge zu zahlen. Bisher hat sich Berlin stattdessen in der sogenannten Geneva Group engagiert, die für eine Politik des „Nullwachstums" der regulären Haushalte des UN-Systems steht.

Die Rolle des Auswärtigen Amts: Netzwerken. Und sonst?

Richtig: Nicht selten hört man in letzter Zeit die Frage nach der spezifischen Rolle des Auswärtigen Amtes in Zeiten, in denen Kanzleramt und andere Ressorts immer mehr vermeintlich außenpolitische Kompetenzen an sich ziehen. Das Strategiepapier plädiert vor diesem Hintergrund für eine Weiterentwicklung des Außenministeriums zu einem Impulsgeber und Netzwerkmanager. Kein Widerspruch: Natürlich sollte das Amt die Rolle als Koordinator und Manager deutscher Außenbeziehungen annehmen. Aber es gibt einen Kernbereich, in dem Außenpolitik eben aus mehr besteht als aus Netzwerken und Stichwortgeben: Es geht um die friedliche Gestaltung der internationalen Beziehungen und des internationalen Ordnungssystems.

Es gibt einen Kernbereich, in dem Außenpolitik eben aus mehr besteht als aus Netzwerken und Stichwortgeben.

So stellt das Gesetz über den Auswärtigen Dienst fest, dass die deutsche Diplomatie „einer dauerhaften, friedlichen und gerechten Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt“ dient. Joschka Fischer hat das einmal in weniger Worten auf den Punkt gebracht: „Bei Außenpolitik geht es um Krieg und Frieden“. Diesen grundlegenden Anspruch sollte man nicht zurückschrauben. An ihm muss sich das Amt messen lassen. Es muss also beides leisten: thematisch Frieden und Sicherheit ins Zentrum der eigenen Arbeit stellen und das internationale Engagement der anderen Ressorts managen. Für beides braucht es neue strategische Weichenstellungen und Investitionen.

Deutschland und die Reform des UN-Sicherheitsrats: Jetzt mal ehrlich…

Sicher, das Thema Sicherheitsratsreform ist eine unendliche Geschichte und – so möchte man hinzufügen – eine unendlich unerfreuliche noch dazu. Selbst hartgesottene UN- und Global Governance-Freunde winken mittlerweile ab. Das Strategiepapier erwähnt den Reformbedarf dennoch prominent und wiederholt – zu Recht.

Deutschland solle sich, so die Autoren, dafür einsetzen, das UN-System „effektiver und legitimer“ zu machen. Dazu gehöre auch die Reform des Sicherheitsrates unter deutscher Beteiligung. Dem kann man nur zustimmen: Tatsächlich fehlt es dem Sicherheitsrat weiterhin an einer umfassenden Reform. Seine Zusammensetzung spiegelt eine vergangene Epoche wieder: kein ständiges Mitglied aus Lateinamerika oder aus Afrika und nur eines aus Asien, dafür aber gleich zwei aus Europa. Selbst wenn Geographie nicht das überragende Kriterium sein kann, ist die gegenwärtige Konstellation offensichtlich ein Anachronismus.

Deutschland sollte seine diplomatische Energie nicht mehr auf eine eigene ständige Mitgliedschaft verschwenden. Eine Rücknahme dieses

Ebenso problematisch sind dabei auch die Arbeitsmethoden des Rates: Von der Intransparenz des Rates über die Einbeziehung von Blauhelm-Truppenstellern in Mandatsverhandlungen bis zur Frage des Vetos… hier liegt Einiges im Argen.

Anspruches könnte neuen Schwung in die Debatte bringen.

Bislang war die deutsche Position allerdings eher Teil des Problems als Teil der Lösung. So haben sich nicht zuletzt durch die G4-Initiative von Brasilien, Deutschland, Indien und Japan die Fronten unter den Reformbefürwortern verhärtet. Zudem hat die von den G4 priorisierte Erweiterungsdiskussion vermutlich auch die Diskussion über die Reform der Arbeitsmethoden ausgebremst. Bis heute hat man von den Aspirationen auf einen ständigen deutschen Sitz keinen Abstand genommen.

Ganz im Gegenteil wird das tote G4-Pferd munter weiter durch diplomatische Schlachten geritten, die schlicht nicht mehr zu gewinnen sind. Und wozu das alles? Deutschland ist doch bereits als nicht-ständiges Mitglied regelmäßig im Rat vertreten und wird in zentrale Prozesse wie die P5+1-Verhandlungen zum iranischen Nuklearprogramm einbezogen. Was folgt daraus? Deutschland sollte seine beträchtliche diplomatische Energie nicht mehr auf eine eigene ständige Mitgliedschaft verschwenden. Eine explizite Rücknahme dieses Anspruches könnte neuen Schwung in die trostlose Debatte bringen.

Mit Sicherheit kontrovers: NATO und Out-of-Area Missionen

Die Vorstellungen zur Zukunft der NATO gehen in Deutschland weit auseinander. Das Strategiepapier vermittelt hier ein relativ klares Bild: EU, NATO und UN bleiben allesamt für Deutsche Sicherheitspolitik wichtig und sollen gestärkt werden. Der Hauptfokus scheint dabei aber nicht nur im Hinblick auf ihre unbestritten existentielle Rolle für die Landes- und Bündnisverteidigung auf der NATO zu liegen.

So heißt es, offensichtlich mit Blick auf Out-of-Area Einsätze: „Die Europäische Union hat sich bei zivilen, zivil-militärischen und militärischen Operationen mit geringer und mittlerer Intensität profiliert. Sie kann die NATO nicht ersetzen“. Anders formuliert: Für große und wichtige Out-of-Area Missionen ist die EU zur NATO keine Alternative, sondern höchstens Ergänzung. Die UN kommen überhaupt nur im Hinblick auf ihre Legitimationsfunktion zur Sprache : „NATO und EU müssen dennoch damit rechnen, weiter von den VN zur Durchsetzung des internationalen Rechts aufgerufen zu werden“.

Realistischerweise sollte

Spätestens hier gilt es zu widersprechen: Es ist wenig wahrscheinlich, dass die UN nach der

sich Deutschland daher wieder stärker mit anderen Formen und Formaten von Friedensmissionen auseinandersetzen.

Erfahrung in Libyen bald wieder die NATO anrufen werden. Es ist (leider) viel wahrscheinlicher, dass die UN oder Teile der P5 und der aufstrebenden Mächte eher auf die Durchsetzung des internationalen Rechtes verzichten würden, als dies erneut der NATO anzuvertrauen.

Realistischerweise sollte sich Deutschland daher wieder stärker mit anderen Formen und Formaten von Friedensmissionen auseinandersetzen. Wenn man einer polyzentrischen Weltordnung tatsächlich Rechnung tragen will, müssten Formate im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt und gestärkt werden, in denen westliche Staaten auf Augenhöhe mit aufstrebenden Mächten wie den BRICS Verantwortung für Frieden und Sicherheit und die Durchsetzung des internationalen Rechtes übernehmen.

Ergo: Die NATO bleibt existentiell für die Landes- und Bündnisverteidigung. Für Friedensmissionen außerhalb des Bündnisgebiets sollte deutsche Außenpolitik hingegen weder ausschließlich noch prioritär auf die NATO setzen. Damit würde auch ein Anlass für die bedenkliche Forderung des Papiers nach der „Flexibilisierung des Parlamentsvorbehaltes“ für Auslandseinsätze der Bundeswehr entfallen. Dieser ist schlicht zu wichtig, als das man ihn flexibilisieren sollte.

Trotzdem sollte die Kapazität der NATO zur Durchführung von Out-of-Area Missionen erhalten bleiben. Weshalb? Zu Recht fordern die Autoren eine Sicherheitspolitik, die auf Resilienz (Widerstandsfähigkeit) setzt. Insofern ist der Erhalt dieser NATO-Fähigkeit als strategische Reserve sinnvoll.

Insgesamt bleibt zu hoffen, dass die neue Bundesregierung ein ambitioniertes und wohlüberlegtes außenpolitisches Regierungsprogramm vorlegt, das intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Das Strategiepapier „Neue Macht. Neue Verantwortung“ liefert hierfür wichtige Impulse. In einer Zeit weltweiter Umbrüche wird eine effektive und verantwortungsvolle Außenpolitik intellektuelles, politisches aber eben auch finanzielles Kapital erfordern: Genaugenommen dürfte es ruhig ein bisschen mehr von allen dreien sein.



Marius Müller-Hennig

Berlin

Marius Müller-Hennig ist in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der FES für Recht, Freiheit und Sicherheit zuständig. Zuvor war er in der Internationalen Politikanalyse zuständig für Außen- und Sicherheitspolitik und leitete das FES-Büro in Bosnien-Herzegowina.