

## **Außenpolitische Prioritäten und operative Politik**

**MdB Roderich Kiesewetter**

### **1. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im internationalen Verbund**

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik zeichnet sich kontinuierlich über alle Regierungen hinweg als innenpolitisch konsensorientierte aktive Friedenspolitik aus.

Frieden und Freiheit als Garanten der Menschenwürde und des Wohlergehens aller Deutschen sind unstrittig. In der Außenpolitik bedeutete dies die Integration Deutschlands in die westliche Wertegemeinschaft, insbesondere über die EU und die Festigung der transatlantischen Beziehungen mit den USA in der NATO. In der Welt setzen wir uns für fairen Handel und den freien Zugang zu den Weltmärkten ein. Eine gute Nachbarschaftspolitik auf dem eurasischen Kontinent, insbesondere auch zu Russland ist für uns auch mit Blick auf unsere bewegte Geschichte zwingend, ebenso wie die Aussöhnung im Nahen Osten.

Mit Blick auf eine aktive Friedenspolitik steht für Deutschland die nachhaltige Stabilisierung prekärer Staaten im Mittelpunkt, insbesondere wenn dort massive Verletzungen des Völkerrechts begangen wurden, z.B. im Kosovokrieg, oder wenn die internationale Stabilität entscheidend gefährdet war, wie seit 2001 in Afghanistan. Wesentliche Ziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik waren dabei die Schaffung politischer Stabilität und die Wiederherstellung der Menschenrechte bzw. des humanitären Völkerrechts.

Dabei geht es Deutschland in erster Linie um die Anwendung ziviler und entwicklungspolitischer Instrumente zur Krisenprävention und –bewältigung. Nur wenn diese Instrumente versagen und diplomatische Verhandlungen erfolglos bleiben, wird auch die Anwendung militärischer Mittel geprüft.

Es ist bisher Konsens deutscher Außenpolitik, dass militärische Alleingänge grundsätzlich ausgeschlossen sind, allein zur Evakuierung deutscher Staatsbürger in Not und Gefahr oder bei der Geiselnbefreiung sind entsprechende Maßnahmen denkbar. Auch hier sind wir auf Mittel und Kräfte von Bündnispartnern angewiesen, abgestimmt in einem diplomatischen Prozess.

Ferner ist Konsens, dass die Anwendung militärischer Mittel zur Absicherung politischer Ziele, wo immer möglich, ein Mandat des UN-Sicherheitsrates voraussetzt. Aufgrund bekannter historischer Gegebenheiten war dies beim Kosovo-Krieg vom März bis Juni 1999 nicht möglich. Die Bundesrepublik engagierte sich mit der Bundeswehr erst dann, als sämtliche diplomatische Mittel bereits versagt hatten.

Kennzeichen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist stets, dass internationale Engagements einschließlich militärischer Einsätze nur im Zusammenwirken mit supranationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, die Europäische Union, die NATO oder die OSZE durchgeführt werden, abgestimmt mit internationalen Partnern und auf

der Grundlage eines klaren völkerrechtlichen Mandats, so wie zuletzt beim ISAF-Einsatz in Afghanistan.

Im Folgenden geht es aber nicht um die Bewertung und Einordnung bisheriger Einsätze mit Schwerpunkt auf sogenannten prekären Staaten. Es geht auch nicht um eine weitere Auflistung unserer deutschen nationalen Interessen, sondern um einige normative Überlegungen zur Prioritätensetzung verantwortungsbewusster, operativer, also an Ergebnissen und Erfolgen orientierter Außenpolitik. Frei nach Karl Jaspers` Forderung, „Friede ist nie in Konkurrenz. Friede ist nur in Kooperation!“ sind nachfolgende Überlegungen an ganzheitlichen, ergebnisorientierten Prozessen ausgerichtet, die politisches Handeln in modernen westlichen Gesellschaften prägen.

## **2. Forderungen zum Vorgehen – Interessen leiten Alles**

Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik ist wertorientiert und interessengeleitet. Die politischen Interessen unseres Landes sind vor jedem Engagement zu bewerten und zu überprüfen. Nicht in jedem Fall ist eine deutsche Beteiligung in Form ziviler oder militärischer Hilfe erforderlich oder geboten. Beispielsweise engagierte sich die EU im Jahr 2008 im Tschad unter der Leitnation Frankreich ohne deutsche Beteiligung.

Bei Feststellung einer Krise, die ein interessegeleitetes deutsches Engagement erfordert, ist im Rahmen internationaler Konsultationsmechanismen frühzeitig zu prüfen, welche Organisation im Auftrag der Vereinten Nationen oder die UNO selbst, bestmöglich geeignet ist, die Krise umfassend und nachhaltig zu lösen.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sollte hierbei immer ganzheitlich und vernetzt vorgehen, das bedeutet, das gesamte zur Verfügung stehende Spektrum präventiver wie auch durchführungsorientierter Mittel und Fähigkeiten, zivil (diplomatisch, entwicklungspolitisch etc.) wie militärisch und auch nachrichtendienstlich betrachten und bewerten. Entscheidend ist, dass die deutschen nationalen außenpolitischen Interessen die maßgebliche Leitlinie bei der Bewertung, ob ein deutsches Engagement stattfindet oder nicht, bleiben.

Diese möglichst jährlich im Parlament zu beratenden und zu überprüfenden nationalen Interessen sind messbar und anwendungsfähig zu formulieren. Das bedeutet, dass sie ein breites Handlungsspektrum umfassen sollten und dabei zugleich mögliche politische Handlungsinstrumente im Bereich der Krisenprävention, der Entwicklungspolitik, der zivilen und militärischen Krisenbewältigung benennen und in der Praxis auch vorhalten müssen. Die Federführung in der Exekutive sollte entweder im Auswärtigen Amt oder besser im Bundeskanzleramt koordiniert werden.

## **3. Was können wir leisten? Praxisnahe Arbeitsschritte**

Im folgenden werden praxisnahe Handlungsschritte vorgestellt, die insbesondere die beiden bedeutendsten internationalen Einsätze der Bundesrepublik Deutschland im Kosovo und in Afghanistan berücksichtigen.

- A) Regelmäßige Überprüfung unserer nationalen Interessen, insbesondere in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Sinne des erweiterten, vernetzten Sicherheitsbegriffes.
- B) Beschreibung und Bewertung derjenigen Rahmenbedingungen und Faktoren, die Deutschland im Sinne seiner Interessen beeinflussen bzw. wo präventiv gewirkt werden kann.
- C) Engagement nur im Rahmen eines völkerrechtlichen Mandats im Sinne internationaler Glaubwürdigkeit und Lastenteilung.
- D) Frühzeitige Festlegung der politischen Ziele, die erreicht sein müssen, um das internationale Engagement wieder beenden zu können. Diese Ziele sind gleichfalls völkerrechtlich zu mandatieren, bevor das Engagement beginnt.
- E) Vorbereitung und Ausbildung aller für das Engagement vorgesehenen zivilen und militärischen Kräfte einschließlich des Vorhaltens von Ersatz. In diesem Zusammenhang ist Expertise für „cultural awareness“ und die Vermittlung des sprachlichen, historischen, geographischen und geopolitischen Kontexts einzubinden und entsprechend aufzubauen.
- F) Im Falle des Engagements sind sämtliche zur Verwirklichung der politischen Ziele notwendigen Mittel im politisch-diplomatischen, entwicklungspolitischen und militärischen Sektor bereitzustellen. Dies ist mit einer umfassenden Finanzplanung zu unterlegen. In der Bereitstellung der Mittel sind für eine glaubwürdige und rasche Zielerreichung insbesondere in den Bereichen gute Regierungsführung (Herstellung staatlicher Autorität, Bekämpfung von Korruption), Sicherheit (militärisch und polizeilich), Wiederaufbau (Bildung) nicht allein die vorhandenen, sondern die bestmöglichen Mittel und Fähigkeiten bereitzustellen. Dies ist insbesondere bei der Ausstattung des Militärs wichtig, da es sich hier in der Regel um den finanziell aufwändigsten aber bei drohendem Versagen auch öffentlichkeitswirksamsten Faktor handelt.
- G) Alle beabsichtigten Einsatzüberlegungen sollten von Beginn an mit einer integrierten, wirksamen Kommunikationsstrategie begleitet werden mit den Zielgruppen eigene Bevölkerung, internationale Gemeinschaft sowie die Öffentlichkeit im jeweiligen Einsatzgebiet. Insbesondere die eigene Bevölkerung ist, vorzugsweise in einem gesamtgesellschaftlichen Dialog, frühzeitig über die Ziele des deutschen bzw. internationalen Engagements zu informieren und über die Chancen und erst recht die Risiken aufzuklären, um eine gesamtgesellschaftliche Unterstützung zu erwerben.
- H) Für jedes signifikante Engagement außerhalb Deutschlands sind Erfolgsfaktoren in Form von „benchmarks“ festzulegen, die es der Politik erlauben, Fortschritte wie Rückschläge des Einsatzes zu messen, um ein zeitgerechtes Nachsteuern zu ermöglichen.

- I) Jedes Engagement ist umfassend zu dokumentieren und für den laufenden Einsatz wie auch für nachfolgende Prozesse aufzubereiten, so wie auch internationale Organisationen wie die EU oder die NATO ihre „Lektionen lernen“ im Sinne von „Lessons identified, Lessons learned“. Das hilft, nicht jedes Mal „das Rad neu erfinden“ zu müssen.
- J) Gerade der laufende Afghanistan-Einsatz zeigt, wie wichtig der regionale Kontext sowie die laufende Abstimmung mit Partnern in der Region wie auch mit den beteiligten, bei ISAF mitwirkenden zur Zeit 44 Staaten ist. Einsätze, insbesondere, wenn sie sich über längere Zeiträume erstrecken und erhebliche Opfer fordern, können zur Überdehnung der eigenen Kräfte wie auch zur völligen Ablehnung des Einsatzes in der jeweiligen bürgerlichen Öffentlichkeit führen, bis hin zu Regierungskrisen oder zum vorzeitigen Rückzug bisheriger Partner. Somit ist von Anfang an die enge und regelmäßige Kommunikation aller Beteiligten notwendig. Dies könnte beispielsweise mittels Regionalkonferenzen der beteiligten Staaten in bestimmten Einsatzregionen erfolgen. Darüber hinaus sind auch Abstimmungsgespräche und Konsultationen mit den Anrainerstaaten in der Krisenregion zu führen. Diese Konsultationen können mittelfristig zu regionalen Kooperationen und langfristig auch zu stabilisierenden Bündnissen im Sinne einer aktiven Friedens- und Verhandlungspolitik führen. Zumindest sollte die Chance dazu von der internationalen Gemeinschaft ausgelotet werden, um regionale Sicherheit durch regionale Akteure zu schaffen und die internationale Gemeinschaft nach erfolgreichem Einsatz zu entlasten.
- K) Beispiele wie der UNOSOM I und II Einsatz in Somalia Anfang der 90er Jahre zeigen, dass internationales Engagement, wenn es beendet wird, der Nachsorge bedarf. Somit ist bereits bei Beginn des Einsatzes der Fall des möglichen Scheiterns mit zu betrachten und die möglichen Konsequenzen zu umreißen. Dementsprechend sind internationale Mittel für die Nachsorge bereit zu halten, dies ist im Interesse deutscher Politik und den hohen Kosten eines Einsatzes geschuldet.

#### **4. Welche Folgerungen entstehen für Bundestag und Bundesregierung?**

Für eine im Kontext dieses Buches geforderte „operative“ Außenpolitik ergeben sich einige notwendige Anpassungen. Die Rolle des Bundestages bleibt prominent, sie ist knapp umrissen:

- Die Vertretung des Volkes im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Hier geht es insbesondere um die Wahrnehmung der Interessen der Bevölkerung gegenüber der Regierung wie auch um die Debatte nationaler Interessen. Ferner gilt es, Bundestagsentscheidungen der Bevölkerung zu erläutern bzw. zu vermitteln.
- Das Haushaltsrecht. Somit die Bereitstellung der für die Einsätze erforderlichen Finanzen für die bestmöglichen Mittel und Fähigkeiten.

- Die Mandatierung des Einsatzes selbst. Die jährliche Überprüfung des Einsatzes mit Blick auf die nationalen Interessen und die Bewertung der Erfolgsfaktoren. Bei militärischen Einsätzen kommt hier der Anspruch auf eine Parlamentsarmee zum Tragen. Ähnliche Debatten könnten auch mit Blick auf das Engagement von Polizeikräften sowie Regierungsorganisationen wie z.B. der GTZ oder des THW im Bereich der Entwicklungspolitik und zivilen Aufbauhilfe geführt werden.
- Die Kontrolle der Regierung. Hier geht es auch darum, dass die Bundesregierung bestmöglichen Gebrauch ihrer Instrumentarien leistet.

Dies führt zu einigen praktischen Folgerungen und Konsequenzen für eine operative Außenpolitik:

- Bisher werden die militärischen Einsätze vom Einsatzführungsstab des BMVg unter Hinzuziehung von Expertise aus dem AA, dem BMI, dem BMZ und dem BMF geführt. Insbesondere das AA, das BMVg und das BMZ verfügen über eigene Lagezentren. Der im Bundeskanzleramt installierte Bundessicherheitsrat kommt nur anlassbezogen zusammen. Im Sinne einer ganzheitlichen, kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik wäre es deshalb stringent und zweckmäßig, auf Ebene des Bundeskanzleramtes einen übergreifenden Lage-, Koordinierungs- und Entscheidungsstab einzurichten.
- Dieser Stab könnte mit einem nationalen Sicherheitsberater verknüpft werden. Als vorrangige Aufgaben bieten sich drei Bereiche an: 1. Beurteilung internationaler Entwicklungen, z.B. Migration, Technologien, Ressourcen. 2. Koordinierung laufender internationaler Einsätze mit deutscher Beteiligung. 3. Zusammenarbeit mit wesentlichen nationalen wissenschaftlichen und politischen Denkfabriken (z.B. SWP, DGAP, Universitäten) und internationalen „Think Tanks“, um rasch notwendige Expertise zu erhalten und zur Beurteilung von Trends. Ferner könnte dieser Stab sicherlich einen wertvollen Beitrag für eine nationale Kommunikationsstrategie im vorgestellten Sinne leisten, geht es doch darum, nationale Interessen der Bevölkerung zu erläutern bzw. zu vermitteln und die Einsätze im Ausland zu erklären.
- Im Bundestag sollte rasch mit einer Diskussion der sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands begonnen werden, um diesbezüglich eine gesamtgesellschaftliche Debatte anzuregen. Das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik aus dem Jahre 2006 sollte in Folge dieser Debatten von der Bundesregierung jährlich fort geschrieben werden.
- Ferner hat der Bundestag die Gelegenheit, analog zum Aufbau des Stabes im Bundeskanzleramt, einsatzbezogene übergreifende Ausschussarbeit zu leisten und seine Ausschussorganisation entsprechend anzupassen, um fallweise mehr Kohärenz und Ganzheitlichkeit zu erreichen. Damit bleibt der Deutsche Bundestag auf der Höhe der Zeit und wird den hohen Anforderungen an eine sogenannte operative Außenpolitik im beschleunigten Zeitalter der Globalisierung gerecht.