

# Welt Trends

— Zeitschrift für internationale Politik —

## Mehr Verantwortung?

**Deutsche Außenpolitik kontrovers**  
Kurs auf die Welt  
Kultur der Zurückhaltung  
Sicherheit statt Frieden  
Selbstbeschau und Macht

### WeltBlick

Thailand: Blutiger Kampf der Eliten  
Jemen: Fragmentierte Gesellschaft  
Japan: Abe auf Provokationskurs

### Historie

Die Julikrise von 1914

### Analyse

Syrische Chemiewaffen

### Bücher & Tagungen



## Editorial

Mehr Verantwortung übernehmen? Ja natürlich kann Deutschland weltweit mehr Verantwortung übernehmen! Für Frieden und Abrüstung, indem man die eigenen Waffenexporte beendet; für Entwicklung im globalen Süden, indem man die international vereinbarten 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe ausgibt; für Sicherheit in Europa, in dem man in den aktuellen Konflikten in der Ukraine offen und selbstbewusst für Dialog und gegen die Eskalation der Gewalt eintritt. Deutschland als „Gestaltungsmacht“ des 21. Jahrhunderts, so die Selbstbezeichnung durch das Auswärtige Amt, hätte viele Möglichkeiten, sich „früher, entschiedener und substanzieller“ auf der Weltbühne zu engagieren. Aber das war nicht gemeint, als Anfang dieses Jahres zu München der Präsident dieses Landes von Verwerfungen unserer Zeit und der „neuen Verantwortung“ Deutschlands raunte. Handeln sei das Gebot der Stunde und dazu gehöre auch der Einsatz des Militärs, als Ultima Ratio.

Es scheint, dass dieser ach so eitle Präsident seine Rolle gefunden hat, besser sie wurde ihm geschneidert: die bisher eher geoökonomische Großmacht Deutschland für den politisch-militärischen Bereich mental fit zu machen. Der deutsche Michel, der sich bis dato so gar nicht für militärische Einsätze begeistern lässt, soll auf die „neue Verantwortung“ als globaler Akteur eingestimmt werden. Das scheint seine Mission.

Die Debatte in Europa über Krieg und Frieden ist eine alte. Als im 16. Jahrhundert über diese Frage im Kontext eines zu führenden Krieges gegen die Türken heftig diskutiert wurde, forderte der italienische Humanist und Völkerrechtler Alberico Gentili die Theologen, die einen Waffengang (aus Gründen der „moralisch gerechten Sache“) befürworteten, auf zu schweigen: „Silete theologi!“, rief er ihnen aus Oxford zu. Wenn heute ein ehemaliger Pastor als Präsident dieses Landes so offen dem Militärischen das Wort redet, so melden wir Widerspruch an und stellen uns in dieser Zeitschrift der Debatte.

Potsdam, im Mai 2014

Dr. Raimund Krämer  
Chefredakteur



r.kraemer@welttrends.de

1

## Editorial

4

## WeltBlick

- 5 Thailand: Blutiger Kampf der Eliten  
*Dieter Philipp*
- 11 Jemen: Fragmentierte Gesellschaft  
*Renate Schmidt*
- 17 Japan: Abe auf Provokationskurs  
*Ralf Havertz*



22

## Abgelichtet: Ausências Brasil

*Gustavo Germano*

28

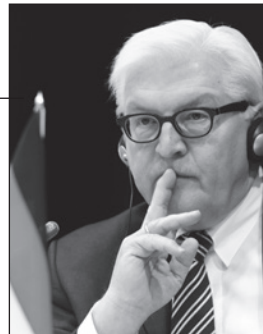
## Zwischenruf: Eine neue Lage

*Attila Király*

30

## Deutsche Außenpolitik kontrovers

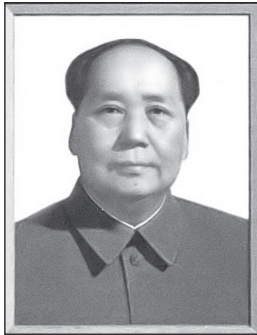
- 33 Sicherheit statt Frieden  
*Conrad Schetter*
- 40 Zwischen Selbstbeschau und Macht  
*Günther Maihold*
- 51 Kurs auf die Welt  
*Hans Misselwitz*
- 59 Verantwortung und Intervention  
*Reinhard Rode*
- 66 Die Deutschen und die Russen  
*Gunther Hellmann*



76

## Historie: Die Julikrise von 1914

*Jürgen Angelow*



---

**Streitplatz: China neu betrachten!****82**

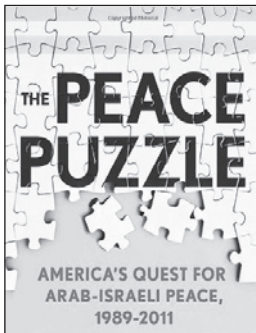
- 
- |  |    |
|--|----|
| Paradoxien des Wirtschaftswunders<br><i>Horst Fabian</i> | 83 |
| China beim Wort nehmen<br><i>Kerstin Leitner</i>         | 88 |
| Noch radikaler!<br><i>Wolfram Adolphi</i>                | 92 |

---

**Forum: Abgrund Afghanistan****96**

- 
- |   |     |
|---|-----|
| Pakistan und Afghanistan nach 2014<br><i>Karl Fischer</i> | 97  |
| Irans Afghanistanpolitik<br><i>David Ramin Jalilvand</i>  | 105 |

---

**Analyse: Syrische Chemiewaffen abgerüstet****113***Ralf Trapp*

---

**Bücher und Tagungen****124**

- 
- |               |     |
|---------------|-----|
| Wiedergelesen | 125 |
| Rezensionen   | 127 |
| Annotationen  | 133 |
| Konferenzen   | 135 |
| Impressum     | 140 |

---

**Kommentar: TTIP – Neuaufteilung der Welt?****142***Helmut Scholz*

---

**Wort und Strich****144**

# Zwischen Selbstbeschau und Machtinvestition

Deutsche Außenpolitik vor neuen Herausforderungen

Günther Maihold

*Zivilgesellschaft, Auswärtiges Amt, Internationale Beziehungen*

Die deutsche Außenpolitik ist zerklüftet und daher politisch wie bürokratisch nur noch schwer zu koordinieren. Die Bundesregierung muss diese Fragmentierung strategisch überwinden, will sie ihrem Anspruch gerecht werden, außenpolitisch eine aktivere Rolle in der Welt einzunehmen. Dabei wird es auch darauf ankommen, die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteure stärker in die Gestaltung der Außenpolitik einzubinden.

Selbstüberschätzung und Wegducken“, auf diese Formel hat Hanns W. Maull<sup>1</sup> seine Einschätzung der deutschen Außenpolitik auch nach den ersten Ankündigungen der Großen Koalition gebracht – ein Urteil, das auf Anzeichen außenpolitischer Kontinuität Bezug nimmt, die er bereits in der Phase der CDU/CSU-FDP-Regierung in der Ägide Merkel/Westerwelle kritisiert hatte.<sup>2</sup> Diese Überlegungen haben Eingang in die Rede zum Amtsantritt von Außenminister Frank-Walter Steinmeier gefunden,<sup>3</sup> indem er einen Prozess der „Selbstverständigung über die Perspektiven deutscher Außenpolitik“ ankündigte, der „einen erwachsenen, aufgeklärten Diskurs über den institutionellen Rahmen, in dem sich unser außenpolitisches Handeln bewegen soll, über das Maß an Verantwortung, das wir in den nächsten zehn, 20 Jahren schultern können, aber auch darüber, wo die Grenzen unserer Leistungsfähigkeit sind“, zum Ziel hat. Damit ist das Tor zu einer grundsätzlichen Debatte aufgestoßen, die sich jedoch nicht nur auf den genannten „institutio-



Prof. Dr. Günther Maihold, geb. 1957, stellv. Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, z. Zt. Wilhelm und Alexander v. Humboldt Lehrstuhl des DAAD, Colegio de México. gmaihold@colmex.mx

- 1 Vgl. Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: Zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken. In: GIGA Focus Global 1/2014.
- 2 Vgl. Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W.: Der überforderte Hegemon: Ziele und Grenzen deutscher Macht. In: Internationale Politik 6/2011, S. 50–61.
- 3 Vgl. Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17.12.2013. <http://www.auswaertiges-amt.de> (abgerufen am 25.03.2014).

nellen Rahmen“ beziehen, sondern gerade auch jene etablierten Grundfesten zur Debatte stellen sollte, die gebetsmühlenartig von jedem deutschen Diplomaten referiert werden – unabhängig davon, wo auf der Welt er sich gerade befindet: Deutschlands Einbettung in Europa und die transatlantische Freundschaft, seine Bindung an den Multilateralismus und die Suche nach neuen Partnern. Doch genau diese Bekenntnispolitik ist unzureichend. Sie erklärt kein konkretes Handeln, macht keine Orientierungs- und Handlungskonflikte deutlich, noch ist sie dazu angetan, die eigene Rolle zu verstehen oder verständlich zu machen. Eine Bestimmung der Leistungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik muss sich daher gerade auch die genannten Koordinaten vornehmen und neu justieren, wenn das Gesamtengagement nicht wie bislang stark von realen oder gefühlten Verantwortlichkeiten im globalen Maßstab bestimmt sein soll.

### Außenpolitische Selbstverständigung

Benötigen wir eine neue außenpolitische Staatszielbestimmung<sup>4</sup> oder ist uns nur daran gelegen, Erfolgsbedingungen außenpolitischen Handelns klarer herauszuarbeiten? Worum geht es uns: Glaubwürdigkeit in der Welt, Relevanz als internationaler Akteur, neue Optionen jenseits etablierter Politikfelder und mit neuen gestaltungswilligen Partnern? Schnell wird deutlich: Im Blick sind alle Zielhorizonte – Legitimität und Anerkennung sowie optimale Positionierung angesichts einer unsicheren Zukunft, wachsender Interdependenz und entsprechender Verwundbarkeit. Schnell greift ein Denken in konzentrischen Kreisen geopolitischer Verortung um sich. Machtressourcen werden in realistischen Zugriff addiert und strategische Partner in Listen eingetragen, ohne dass man damit zu einer Gesamtschau vordringen würde. Der bereits laufende Machtübergang in der internationalen Politik, der eben auch den Abstieg Europas bedingen wird,<sup>5</sup> erfordert heute sehr viel stärker, das Kalkül der Machtteilung als außenpolitisches Instrument zu entwickeln, als im traditionellen Schema von einer ungebrochenen

4 Vgl. SWP / GMF (Hrsg.): Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Berlin, Washington 2013. <http://www.swp-berlin.org> (abgerufen am 25.03.2014).

5 Vgl. Sandschneider, Eberhard: Der erfolgreiche Abstieg Europas. Heute Macht abgeben, um morgen zu gewinnen. Hanser Verlag, München 2011.

Projektion wirtschaftlicher, politischer oder militärischer Macht auszugehen. Machtinvestition als Konsolidierung sinkender Machtressourcen im traditionellen Sinne führt da nicht weiter. Schneller als gedacht ist die außenpolitische Neubesinnung, die auch von Bundespräsident Joachim Gauck<sup>6</sup> und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen<sup>7</sup> mit ihren Redebeiträgen auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz 2014 aufgenommen wurde, in die Zwänge der Praxis geraten. Im Zeichen der Krise in der Ukraine sind die Forderung, „sich als guter Partner früher, entschiedener und substantieller einzubringen“ (Gauck), oder die Ankündigung, dass „Gleichgültigkeit [...] für ein Land wie Deutschland keine Option [ist], weder aus sicherheitspolitischer noch aus humanitärer Sicht“, ein klares Signal in Richtung einer aktiven und gestalterischen Außenpolitik auch jenseits der Ressortgrenze des Auswärtigen Amts.

Erkennbar bietet die Suche nach neuen Zielen wenig Orientierung für die Zukunft, wenn man deren Herausforderungen nicht kennt oder nur unzureichend erkennen kann.<sup>8</sup> Zu stark ist die Bedeutung von Kontexten und Einbindungen, die autonomes Handeln beschränken. Vielmehr scheint der Bedarf vor allem in der Zuordnung funktionaler Rollen und Beiträge zu liegen, die Deutschland im Rahmen seines Interesses an der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und der Durchsetzung neuer Ordnungsmuster regionaler oder sektoraler Art im Sinne offener und freier Räume auszufüllen gedenkt. Den Diskurs und das Nachdenken, das der Außenminister unter dem Titel „Review 2014 – Außenpolitik Weiter denken“ anstoßen will und zu dem jenseits der ministeriellen Ebene auch die Gesellschaft geladen werden soll, nimmt Erfahrungen aus anderen Ländern auf, die mit einer *foreign policy review* zu Beginn einer jeden Legislaturperiode schon umfassendere Erfahrungen gemacht haben, wie etwa Kanada oder Norwegen. Die Öffnung hin zur politischen Gesellschaft ist dabei zentral, wenn dafür die geeigneten Formate und Foren gefunden werden; mit einer Einladung in den Weltsaal des Auswärtigen Amtes (AA) ist es dabei nicht getan.

6 Rede von Bundespräsident Joachim Gauck: Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. <http://www.bundespraesident.de> (abgerufen am 25.03.2014).

7 Rede von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz. <http://www.securityconference.de> (abgerufen am 25.03.2014).

8 Vgl. Daase, Christopher: Wissen, Nicht-Wissen und die Grenzen der Politikberatung. In: Hellmann, Gunther (Hrsg.): Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik. Nomos, Baden-Baden 2006, S. 189–211.

Außenpolitik wird nicht nur im AA und anderen Ministerien gemacht. Längst nehmen gesellschaftliche Akteure massiv auf deren Gestaltung Einfluss (wie Medien, Nichtregierungsorganisationen, Thinktanks, Interessengruppen etc.) oder haben sich jenseits offiziell mit außenpolitischen Aufgaben „belehnter“ Akteure wie der Mittler- und Durchführungsorganisationen ein eigenes Feld außenpolitischer Präsenz erarbeitet, an dem die offizielle Politik nicht mehr vorbeikommt. Ob es sich um das Goethe-Institut oder die politischen Stiftungen handelt, die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), all diese Akteure im Vorfeld oder Rückraum deutscher Außenpolitik (je nach Perspektive) gestalten jenseits des offiziellen Ritus der Konsultationen zwischen Regierungen massiv und teilweise ohne Rückkoppelung das Bild Deutschlands im Ausland. Kluge Außenpolitik<sup>9</sup> bezieht daher die nationale und internationale „Gesellschaftswelt“ in ihr Handeln ein und vermeidet unnötige Konkurrenzen mit dieser, um verlorene Gestaltungsmöglichkeiten zurückzugewinnen oder die eigene Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen. Wenn insoweit die Steuerung internationaler Interaktionen gleichzeitig zur zentralen Maxime und erfolgreichsten Variante außenpolitischen Handelns geworden ist, muss ein besonderes Interesse der Gewinnung von Konsensmacht gelten, die allerdings nur interaktiv zu erringen ist. Dies bedeutet vor allem, dass eine Verdichtung von Interaktionen gefragt ist, die staatlich angeleitet, aber nicht notwendigerweise von Regierungen gemanagt werden muss. Deren Rolle liegt vor allem in der strategischen Orientierung der Vielfalt außenpolitischer Kontakte, an der es deutscher Außenpolitik weithin fehlt.

Solange deutsche Außenpolitik nicht nach neuen Gestaltungsmöglichkeiten fragt, sondern eher einseitig auf Reduzierung von Handlungsrisiken ausgerichtet ist, wird eine zukunftsfähige Rolle Deutschlands in der Weltpolitik nicht zu entwickeln sein. Ein außenpolitischer Ansatz, der sich auf Gefahrenabwehr und Risikomanagement beschränkt, ist im Falle Deutschlands angesichts seiner geopolitischen Lage, seines ökonomischen Gewichts und der Einbindung in wirtschaftliche und politische Allianzen kaum durchzuhalten und würde eher Schaden als Vorteile zur Folge haben.



**Weiterlesen:**  
Neue Weltordnung 2.0  
*WeltTrends* 86

9 Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: Kluge Macht – Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. C.H. Beck, München 1999.



Gerade das Verhältnis von gewachsener wirtschaftlicher Macht und der damit angestiegenen Erwartung größerer Handlungskompetenz und -verpflichtung Deutschlands ist bislang ungeklärt: Formate gemeinsamer Führung wie etwa im deutsch-französischen Tandem oder im Weimarer Dreieck unterliegen starken Schwankungen politischer Konjunkturen; die Europäisierung scheitert nicht zuletzt an der enttäuschenden Rolle des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Politikfeldbezogene Partnerschaften<sup>10</sup> sind bislang bei den Einzelressorts an der Tagesordnung, werden aber kaum systematisch koordiniert.

### Das Versagen des „institutionellen Rahmens“

Machtverschiebungen in der internationalen Politik sind heute in aller Munde, indes sind sie kaum anders als unter Bezug auf den spezifischen Kontext zu beschreiben, sowohl bezogen auf neue aufstrebende Mächte als auch auf die Dominanz der Wirtschaft über das politische Handeln. Ansätze, die versuchen, Machtressourcen zu berechnen und daraus auf Durchsetzungsfähigkeit und Gestaltungsräume zu schließen, gehen meist fehl – Macht und Einfluss sind heute nur noch „gebundene Ressourcen“, sie sind in Strukturen, Organisationen und Kooperationen eingeschrieben und eingebettet und stehen so für die große Mehrheit der Staaten – so auch Deutschland – nicht als frei verfügbare Ressourcen bereit. Multilaterale Formate formeller oder informeller Art sind heute die Leitplanken internationaler Politik. Die Spielräume für erfolgreiche nationale Alleingänge werden damit immer geringer. Die Disziplinierung solcher Initiativen findet entweder durch den (europäischen) Verbund oder die (übermächtigen) Märkte statt, deren Kontrolle die Politik weitgehend aus der Hand gegeben hat – übrig bleibt eine mögliche Sackgasse in Gestalt der Selbstisolierung des jeweiligen Akteurs. Notwendig ist die Einbeziehung anderer Staaten oder nichtstaatlicher Agenturen in Akteurskoalitionen, um die eigene Durchsetzungsfähigkeit zu erweitern. Dies erfordert Offenheit und systematischen Dialog mit einer wachsenden Zahl relevanter Teilnehmer mit eigenen Status- und Interessenprofilen, gerade auch jenseits diplomatischer Kanäle.



Weiterlesen:  
Weltunordnung 21  
WeltTrends 87

10 Vgl. Husar, Jörg / Maihold, Günther: Neue Führungsmächte – Forschungsansätze und Handlungsfelder. In: Husar, Jörg / Maihold, Günther / Mair, Stefan (Hrsg.): Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik? Nomos, Baden-Baden 2009, S. 7–30.

Gestaltungswillen und Gestaltungsanspruch in der Außenpolitik setzen insoweit eine Gesamtschau voraus, die nicht an vordergründigen Priorisierungen politischer Konjunkturen hängen bleibt und sich ansonsten auf ein generelles Prinzip der Durchsetzung von Konditionalitäten beruft.<sup>11</sup>

Wer etwa die aufstrebenden Mächte vor allem als „Störer“ etablierter Formate und Methoden der Außenpolitik begreift, bleibt in der überkommenen Logik von „The West and the Rest“<sup>12</sup> verhaftet und geht von einem statischen Modell der internationalen Beziehungen aus. Hier eine Rangordnung möglicher Partner im Fadenkreuz von Einbindung oder Einhegung zu konstruieren führt in die Sackgasse. Aufstrebende Mächte haben – übrigens genauso wie die meisten Mittelmächte und Deutschland – oftmals keine Möglichkeit, eine globale Außenpolitik zu konstruieren. Sie suchen internationales Profil und Anerkennung in spezifischen Themen- und Problemfeldern, die meist auch starke innenpolitische Bezüge aufweisen. Versuche bestimmter Staaten wie etwa Brasiliens oder der Türkei, eine breitere außenpolitische Präsenz in der Welt zu begründen, laufen Gefahr, in einem *overstretch* zu enden, d. h. der Überdehnung der eigenen Handlungsmöglichkeiten und Durchsetzungschancen.<sup>13</sup> Insofern bedarf die Sicht auf neue Partner eines genauen Blicks, der sich nicht von vordergründigen Mustern außenpolitischer Analyse täuschen lässt. Längst haben sich multiple Formen von Zusammenarbeit, Ergänzung und auch (meist temporaler) Konfrontation eingespielt, die eine solche Sichtweise antiquiert erscheinen lassen. Handelt es sich um die „Modernisierungspartnerschaft mit Russland“ oder die Partnerschaft mit den „Gestaltungsmächten“,<sup>14</sup> die sogar in ein Konzept der ganzen Regierung gegossen wurde, so wird jeweils erkennbar, dass solches Kooperationshandeln mit einzelnen Ländern oder Staatengruppen weder im AA noch in anderen Ressorts sinnvoll abgebildet wird. Der Aufbau und die Begleitung solcher Beziehungsmuster – wenn sie mehr sein wollen als bloße

11 Zur Debatte der Konditionalitäten vgl. Faust, Jörg: Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie. DIE Analysen und Stellungnahmen 2/2012.

12 Vgl. Ferguson, Niall: *Civilization: The West and the Rest*. Allen Lane, New York 2011.

13 Vgl. Maihold, Günther: *Too Big a World? Lula, Brazil and the Middle East*. Real Instituto Elcano (ARI 62), Madrid 2010; Kardas, Saban: *Apocalyptic Death of Turkish Foreign Policy in 2013? GMF Analysis*, Washington 2014. <http://www.gmfus.org> (abgerufen am 25.03.2014).

14 Konzept der Bundesregierung: *Globalisierung gestalten, Partnerschaften ausbauen, Verantwortung teilen*. Berlin 2012. <http://www.auswaertiges-amt.de> (abgerufen am 25.03.2014).

Lippenbekenntnisse – bedürfen jedoch politischer und administrativer Strukturen, die den mittelfristigen Charakter des Aufbaus von Vertrauen und Verständnis tragen können.

Ob damit gleich ein normatives Leitbild im Sinne einer „Stärkung der *Global-governance*-Kapazitäten der Bundesregierung“<sup>15</sup> verbunden werden muss, erscheint möglicherweise zu weit gegriffen. Zutreffend ist indes, dass jenseits des institutionellen Rahmens auch ein Problem der „Instrumentenverfügbarkeit“ besteht, das sich aus der Verstreuung geeigneter politischer Verfahren und Hilfsmittel über die Breite der gesamten Ressortlandschaft ergibt. Um hier eine Bündelung zu erreichen, bietet es sich an, solche Instrumente der auswärtigen Politik organisatorisch als eigenständige Einheiten zu führen, die weitgehend jenseits der von Tagesaktualität getriebenen Zuständigkeiten liegen sollten. Weithin dominieren indes Regionalzuschnitte in den einzelnen Geschäftsbereichen oder thematische Schwerpunkte, die nur unter großen Schwierigkeiten akteursbezogen nutzbar sind. Zudem wäre daran zu denken, die ohnedies steigende Zahl der thematisch fokussierten oder (Länder-)Beauftragten im Auswärtigen Amt politisch zu besetzen, d. h. mit herausgehobenen Persönlichkeiten jenseits der Hierarchie eines Ministeriums, die dazu in der Lage sind, nicht nur administrativ innerhalb der Hierarchie zu agieren, sondern gleichzeitig in das politische Umfeld hineinzuwirken.

#### Außenpolitik jenseits des AA

Nicht ohne Grund hat der Außenminister den angekündigten Prozess der Selbstüberprüfung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auf den „institutionellen Rahmen“ beschränkt, in klarer Einsicht in die begrenzte Handlungsfähigkeit des Außenministeriums in den weiterreichenden grundsätzlichen Fragen. Schon lange sind die Handlungskompetenzen de facto aus dem Auswärtigen Amt ausgewandert: bei der Europapolitik ins Kanzleramt und die jeweiligen Fachressorts, bei der Sicherheitspolitik in eine Fülle von Ministerien (etwa vom Verteidigungs-, dem Innen- über das Justizministerium bis zum Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) etc. Allein die „Vergipfelung“ einer Fülle von

15 Faust, Jörg / Messner, Dirk: Probleme globaler Entwicklung und die ministerielle Organisation der Entwicklungspolitik. In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 5/2012, S. 165–175 (167).

internationalen Prozessen hat das Kanzleramt immer mehr zu einem zentralen außenpolitischen Akteur werden lassen.<sup>16</sup> Vor Jahren hat sich das AA damit zu retten versucht, für sich eine „Kohärenz-Kompetenz“ zu beanspruchen, d.h. eine Zuständigkeit, die verschiedenen Ressorts in ihrem auswärtigen Handeln in einen Abstimmungsprozess zu bringen, der größere Kohärenz zu sichern vermag. Dieses Unterfangen ist letztlich an den Ressortegoismen gescheitert. Das AA ist kaum mehr in der Lage, eine koordinierende Rolle einzunehmen<sup>17</sup> – maximal gelingt dies noch einer Botschaft vor Ort. Betrachtet man allein die Vielzahl von Ressortvertretern, die sich an den deutschen Botschaften in den Mitgliedstaaten der G20 tummeln, so dürfte auch dieser Prozess dazu angetan sein, die Vielgesichtigkeit deutscher Außenpolitik zu verstärken. Wir stehen also vor einer zunehmend fragmentierten Außenpolitik, die bürokratisch kaum koordiniert und nur durch einen umfassenden politischen Entwurf zusammengehalten werden kann.

Der Versuch, auf dem Weg zu einem *Whole-of-government*-Ansatz voranzukommen, scheitert bislang an dem Ressortprinzip bzw. an dem politischen Willen auf der Ebene des Bundeskanzleramts, hier eine Richtlinienkompetenz auszuüben oder einen handlungsfähigen Kabinettsausschuss einzusetzen. Daraus könnten sich faktische Bindungswirkungen entfalten, die dazu angetan sind, ressortübergreifende Gesichtspunkte zu stärken und bessere Koordinationsleistungen im auswärtigen Handeln zu bestimmten Themenkomplexen zu ermöglichen.

Ein Blick auf den Organisationsplan des AA macht unmittelbar das Spannungsverhältnis zwischen statischer Ordnung und politischer Bewegung deutlich: Die Zahl der (Sonder-)Beauftragten für regionale und thematische Bezüge hat deutlich zugenommen – ein Hinweis darauf, dass der institutionelle Rahmen zwar Standardaufgaben abzuwickeln weiß, indes dynamische Faktoren in der bestehenden Struktur nicht ihren Platz finden können. Dies gilt insbesondere für Fragen strategischer Bedeutung. Wenn das Urteil des Europaabgeordneten Alexander Graf Lambsdorff (FDP) zutrifft, dass sich Deutschland in einer

16 Vgl. Rinke, Andreas: Chefsache Europa. Die EU-Außenpolitik, ein Präsidialsystem? In: Internationale Politik 3/2010, S. 90–94.

17 Vgl. Eberlei, Walter / Weller, Christoph: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien. INEF Report 51, Duisburg 2001.

Haltung „strategischer Selbstgefälligkeit“ bewege, dann sind daraus verschiedene Dimensionen für die Zukunft der Außenpolitik des Landes und insbesondere die Frage abzuleiten, wie die von Hanns Maull<sup>18</sup> diagnostizierte Unterentwicklung strategischer Kultur überwunden werden kann. Hier sind zunächst nicht die von Maull hervorgehobenen Machtressourcen in den Blick zu nehmen, sondern die Fähigkeit und der Wille zur Verfolgung von Handlungsansätzen und prioritären Schwerpunkten, die sich gegenüber der Tagesaktualität durchsetzen können. Damit ist unmittelbar die Ausrichtung des AA, seine diplomatische Kultur und sein Unwille zur Festlegung von vorrangigen Fragestellungen angesprochen: Jahrelang hat die politische Führung des Amtes nur nach der Maßgabe agiert, Deutschland „auf Augenhöhe“ mit anderen Mächten zu positionieren,<sup>19</sup> ein rein instrumentelles Ziel, dem die inhaltliche Füllung fehlte. Daran scheiterte auch das Bestreben, sich durch die Beteiligung an internationalen Friedens- und Stabilisierungseinsätzen als verlässliche Macht zu bewähren, da ein inhaltlich begründetes Gestaltungsinteresse jenseits der Formel, dass „die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland [...] auch am Hindukusch verteidigt [wird]“ (so Verteidigungsminister Peter Struck im Dezember 2002), nicht (und schon gar nicht vom AA) angeboten werden konnte.

### Politische Führung versus Führungsrolle

Wie kann sich deutsche Außenpolitik davon befreien, zu stark opportunistisch, ad hoc und reaktiv ausgerichtet zu sein? Wie kann es gelingen, weniger von den Umständen, anderen Mächten und Prozessen getrieben und mehr gesteuert zu agieren? Wie können bürokratische Routinen so aufgebrochen und verändert werden, dass kreatives Potenzial nicht erstickt oder so abgearbeitet wird, dass daraus keine tragfähigen Initiativen mehr erwachsen können? Die Maxime des Amtes, dass eine gute Außenpolitik darin bestehe, möglichst keine Geräusche zu entfalten, um in der Montagsrunde beim Staatssekretär nicht durch zusätzliche Tagesordnungspunkte aufzufallen, ist nicht dazu angetan, das auswärtige Handeln Deutschlands international attraktiv und anschlussfähig für andere zu gestalten und dadurch Einfluss

18 Kleine-Brockhoff, Thomas / Maull, Hanns W.: a. a. O., S. 51.

19 Vgl. Schöllgen, Gregor: Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne. Propyläen Verlag, Berlin 2003, S. 162.

auszuüben. Der Mangel an strategischer Führung der Außenpolitik hat einerseits viel mit dem Substanzverlust des AA in materieller Kompetenz gegenüber den anderen Ressorts zu tun, andererseits ist die Entwicklung strategischer Politik die einzige Chance des Hauses, sich national und international besser zu positionieren. Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert, die sich nur „von Freunden umzingelt“ sieht und krisengetrieben agiert, muss jenseits der viel beschworenen Kontinuitäten denken (lernen), insbesondere sich aber von statischen Kompatibilitätskriterien lösen, die nur nach vordergründiger Gemeinsamkeit von Interessensdefinitionen und Problemeinschätzungen fragen. Gerade dieser Prozess der Erarbeitung von Anschlussfähigkeit unterschiedlicher Positionen und gemeinsamen Weltansichten muss eine Hauptaufgabe gestalterischer Außenpolitik sein, die sich nicht auf ein vorschnelles Kriterium der „Alternativlosigkeit“ einer bestimmten Option einlässt. Eine breit angelegte Außenpolitik, der es an der Dichte der Beziehungen mangelt, ist dabei ebenso fragwürdig wie eine zu starke Konzentration auf Partner und Ziele, der die Optionen und Alternativen fehlen. In vielfacher Hinsicht können die modernen Instrumente von *public* und *cyber diplomacy* dazu beitragen, eine außenpolitische Reichweite zu gewinnen, die über die traditionellen Kanäle nicht herzustellen ist. Dies bedeutet auch, dass die Gewichte im Organigramm des AA verschoben werden müssen: Regionale und thematische Zuständigkeiten müssen stärker miteinander in Dialog gebracht werden, die Leitungszuschnitte verschlankt und neue politische Initiativen und mittelfristige Handlungsansätze (wie etwa Dialogstrukturen) strategisch in den Abteilungen verankert werden, wenn sie in die Umsetzungsphase kommen. Die doppelte Abbildung von Regionen in thematisch ausgerichteten Referaten kann heute nur noch als Anachronismus betrachtet werden, Koordinierungskosten werden dadurch nicht vermieden.

Nicht nur in Europa, auch im internationalen Maßstab wird immer häufiger eine Führungsleistung Deutschlands erwartet und/oder abverlangt. „Tätige Außenpolitik“, wie sie Außenminister Steinmeier einfordert,<sup>20</sup> bedarf einer Neuausrichtung des institutionellen Rahmens und der Instrumentenverfügbarkeit, auch jenseits des AA. Ohne eine solche Neuaufstellung wird es

20 „Es wird zu Recht von uns erwartet, dass wir uns einmischen“, Interview mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier. Süddeutsche Zeitung, 30.01.2014.

nicht gelingen, erfolgreich zu agieren, handle es sich um krisenbedingten Führungsbedarf in Europa, das Begehren anderer um Entlastung und Kostenteilung oder auch das Interesse an einer gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zur Reduzierung des individuellen Risikos – in jedem Falle sind damit Risiken und Chancen verbunden, die es genau abzuwägen gilt. Ohne eine strategische Verknüpfung von Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit dürfte eine „gereifte“ deutsche Außenpolitik kaum bestehen können. Angesichts der traditionellen Rolle der Verankerung deutscher Positionen in multilateralen Entscheidungsstrukturen wird deutsche Außenpolitik nicht darum herumkommen, sich der Herausforderung größerer Führungsleistung – sei es im europäischen Verbund oder anderen minilateralen Formaten – zu stellen. Damit werden Alleingänge vermieden und klug gewählte Führungscoalitionen bevorzugt, die auf Konsensmacht durch Beteiligung gesellschaftlicher Akteure setzen. Das können traditionelle Partnerschaften wie das deutsch-französische Tandem sein oder die deutsch-brasilianische Initiative zur *cyber security*, wenn sie nicht nur als reine Regierungskooperationen angelegt sind. Entscheidend ist letztlich weniger die Frage nach der konkreten Führungsrolle Deutschlands, sondern die der politischen Führung der Außenpolitik, die solche Optionen systematisch vorbereitet und strategisch bespielt. Wenn auf dem Wege einer Selbstbeschau neue Einsichten und ein erneuerter institutioneller Rahmen gelingen, dann wäre damit ein guter Schritt nach vorne getan. Politische Schubkraft kann der Prozess der Selbstüberprüfung und -vergewisserung jedoch nur verschaffen, wenn er das deutsche Gesamtengagement in der Welt mit einer mittelfristigen Perspektive in den Blick nimmt. 🌐

## Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik



Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 67!

### Außenpolitik in Schwarz-Rot

Von Bismarck bis Merkel  
Gespräche – Eifer, v. Klueden  
Berlin – Moskau und Brüssel  
Tunnelblick und Bürgerfrieden  
Warschau – Berlin, Moskau

Neues bei Obama?  
EU als globaler Akteur  
Thailand – Dauerkrise

Abo-Vorteil!  
6 Ausgaben jährlich  
ab 25 €!

## Außenpolitik in Schwarz-Rot

WeltTrends 67 Juli/August 2009

Große Koalition? Das hatten wir doch gerade erst: Ob EU oder die Beziehungen zu den USA, Russland oder China, ob im Krieg in Afghanistan oder beim Kampf gegen somalische Piraten – oft glich die deutsche Außenpolitik einem Drahtseilakt. In Heft 67 diskutieren Politiker und Wissenschaftler Höhen und Tiefen, Leistungen und Defizite der schwarz-roten Außenpolitik zwischen 2005 und 2009.

[www.welttrends.de](http://www.welttrends.de) | [bestellung@welttrends.de](mailto:bestellung@welttrends.de)