

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 25. September 2014 – 4/2014

Wie soll die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik der Zukunft aussehen?

Zivile Konfliktprävention als Leitlinie der strategischen Neuausrichtung

Mit seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz Ende Januar 2014 stieß Bundespräsident Joachim Gauck eine lange überfällige Debatte über „Deutschlands Rolle in der Welt“ an. Auch Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier äußerten sich dazu und forderten ebenfalls ein stärkeres internationales Engagement der Bundesrepublik.

Die Dringlichkeit der Diskussion über die Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik und deren legitime Instrumente hat sich diesen Sommer angesichts mehrerer eskalierender Konflikte gezeigt. Bei dieser Diskussion muss auch die deutsche Bevölkerung mit einbezogen werden. Wie kann den Wählerinnen und Wählern, in deren Alltag außen- und sicherheitspolitische Fragen meist nur eine untergeordnete Rolle spielen, die Thematik vermittelt und verständlich gemacht werden? Wie muss demnach eine Außenpolitik aussehen, die einerseits in Übereinstimmung mit dem Wählerwillen politisch umsetzbar ist, andererseits den außen- und sicherheitspolitischen Interessen sowie der internationalen Verantwortung Deutschlands gerecht wird?

Wie soll die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik der Zukunft aussehen?

Zivile Konfliktprävention als Leitlinie der strategischen Neuausrichtung

Alexander Wolf / Christine Hegenbart

- Eine deutliche Mehrheit der Deutschen befürwortet einen außenpolitischen Kurs der zivilen Konfliktprävention. Der Einsatz deutscher Soldaten wird dagegen mehrheitlich abgelehnt.
- Das übergeordnete außenpolitische Interesse Deutschlands ist die Sicherheit der eigenen Bevölkerung und des eigenen Staatsgebiets.
- Der Erhalt und die Stabilisierung der internationalen Ordnung sind unmittelbar mit Sicherheit und Wohlstand in Deutschland verbunden.
- „Größere deutsche Verantwortung“ für die internationale Politik bedeutet ein langfristiges, proaktives und konstruktives Engagement zur Stabilisierung und Verbesserung der globalen Sicherheits- und Welthandelsarchitektur.
- Langfristig angelegte zivile Konfliktprävention und Entwicklungspolitik müssen den Kern der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bilden.
- Militärische Mittel sollten nur in Fällen der Selbst- und Bündnisverteidigung sowie als kurzfristiges Nothilfeinstrument in Fällen akuter und schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen (Genozid) genutzt werden.

Wie sieht die Bevölkerung eine „neue“ deutsche Außenpolitik?

Im Rahmen des vom Auswärtigen Amt initiierten Projekts „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“ rückte das Stimmungsbild in der Bevölkerung in den Fokus. In der repräsentativen Umfrage „Einmischen oder zurückhalten?“ von TNS Infratest Politikforschung wurden 13 Fragen zu den Zielen und Mitteln der deutschen Außenpolitik gestellt.¹

Die Ergebnisse der Studie zeigen einen parteiübergreifenden Konsens und belegen, dass die deutsche Bevölkerung in der Sicherung des Friedens (51 Prozent) das wichtigste Ziel der deutschen Außenpolitik sieht, deren Priorität auf dem Schutz der Menschenrechte weltweit (66 Prozent) liegen sollte. Um diese Ziele zu erreichen, ist in der deutschen Bevölkerung vordergründig jedoch nur eine geringe Bereitschaft vorhanden, eine Politik zu unterstützen, die sich international stärker einbringt. Lediglich 37 Prozent sprachen sich für ein stärkeres Engagement Deutschlands bei internationalen Krisen aus. 60 Prozent plädierten hingegen für Zurückhaltung. Hiermit stellten sich die Befragten eindeutig gegen das Votum deutscher Spitzenpolitiker auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang des Jahres.

Widersprüchlich ist, dass zwar eine große Zahl der Befragten ein stärkeres internationales Engagement Deutschlands kritisch sieht, konkrete Beispiele, in denen sich die deutsche Außenpolitik stärker einbringen soll, jedoch sehr hohe Zustimmung erhalten: Humanitäre Hilfe und diplomatische Mittel führen die Liste der favorisierten außenpolitischen Mittel (86 bzw. 85 Prozent) an. Mit jeweils 80 Prozent folgen Projekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung von Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dies zeigt, dass in der deutschen Bevölkerung die Priorität klar auf zivilem außenpolitischem Engagement liegt. Besonders skeptisch wird hingegen der Einsatz deutscher Soldaten gesehen, den nur 13 Prozent befürworteten. Nach konkreten Gründen für militärische Operationen der Bundeswehr befragt, wird jedoch deutlich, dass dieses Instrument nicht generell abgelehnt wird: Dieses Mittel wird insbesondere als gerechtfertigt angesehen für den Fall, dass Friede und Sicherheit in Europa direkt bedroht werden, der Einsatz humanitären Zwecken dient oder ein Völkermord verhindert werden soll (jeweils über 80 Prozent).

Wie die Ergebnisse der Umfrage belegen, wird ein stärkeres internationales Engagement Deutschlands in der Öffentlichkeit stark auf militärische Aspekte reduziert.² Diese plakative Verkürzung führt die Debatte über die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in die falsche Richtung.

Die wichtigsten außenpolitischen Interessen Deutschlands

Das übergeordnete außenpolitische Interesse aller Staaten – auch Deutschlands – ist die Sicherheit der eigenen Bevölkerung und des eigenen Staatsgebiets. Aus diesem übergeordneten Interesse lassen sich für Deutschland weitere außenpolitische Ziele ableiten. Aufgrund der

historischen Verantwortung, aber auch wegen der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung vor allem als führende Exportnation benötigt Deutschland, wie Bundespräsident Gauck festgestellt hat, eine internationale Ordnung, die es „erlaubt, Interessen mit grundlegenden Werten zu verbinden“.³ Die Verbindung von Werten und Interessen schließt dabei keineswegs aus. Denn „Interesse‘ wird letztlich stets durch den Bezug auf Werte definiert: Akteure ‚interessieren‘ sich für das, was für sie von Wert ist – gleichviel, ob es sich dabei um materielle oder immaterielle Werte handelt.“⁴

Der Erhalt und die Stabilisierung der internationalen Ordnung sind unmittelbar mit der Sicherheit und dem Wohlstand Deutschlands verbunden und bilden somit die wichtigsten Ziele der deutschen Außenpolitik. Eine freie und „offene Weltordnung“⁵ bezeichnet die handlungsleitenden internationalen Arrangements, einschließlich ihrer fundamentalen Regeln, Prinzipien und Institutionen.⁶ Wird über ein Mehr an deutscher Verantwortung für die internationale Politik gesprochen,⁷ so schließt dies – sowohl aufgrund unseres eigenen Interesses als auch unseres Werteverständnisses – vor allem ein proaktives und konstruktives Engagement Deutschlands hinsichtlich einer Stabilisierung und Verbesserung der globalen Sicherheits- und Welthandelsarchitektur ein.⁸ Dieses Engagement kann nicht von einem einzelnen Ministerium geleistet werden, sondern muss stets eine kluge Mischung, ein „Dreiklang von Diplomatie, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Sicherheit“⁹ sein.

Mehr zivile Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit

Allerdings kann Deutschland – will es das gesamte Spektrum des Dreiklangs abdecken – den Bereich Sicherheit nicht außen vor lassen. Sicherheit kann durch verschiedene Instrumente gefördert werden. Dabei muss Außenpolitik dort gestaltet werden, wo die Stärken Deutschlands liegen und das Engagement auch der Bevölkerung vermittelt werden kann.

Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland investiert in diesen Bereich viel: Mit seinen Entwicklungsleistungen von rund 14 Mrd. \$ liegt es in absoluten Zahlen weltweit an dritter Stelle.¹⁰ Der ressortübergreifende Bereich der zivilen Krisenprävention ist dabei von besonderer Bedeutung,¹¹ da Entwicklungsländer besonders häufig von gewaltvollen Konflikten betroffen sind. Konflikte zu verhindern, bevor sie ausbrechen, ist das vorrangige Ziel der Krisenprävention.¹² Durch dieses Engagement leistet Deutschland einen wichtigen internationalen Beitrag zur Stabilisierung und wirtschaftlichen Entwicklung konfliktgefährdeter Regionen. Die überwiegende Mehrheit der deutschen Wählerinnen und Wähler befürwortet einen außenpolitischen Kurs der zivilen Konfliktprävention. Sowohl „bei der humanitären Hilfe, [...] bei zivilgesellschaftlichen Projekten, [...] beim Aufbau von Polizei- und Sicherheitskräften als auch beim Aufbau staatlicher Institutionen“¹³ sollte Deutschland mehr internationale Verantwortung übernehmen. Zivile Konfliktprävention und Entwicklungszusammenarbeit sollten daher langfristige Konstanten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sein.

Militärisches Eingreifen als letztes Mittel

Ein generelles Bekenntnis zu einer stärkeren Beteiligung an Militäreinsätzen wäre dagegen kaum zielführend. Um einer größeren internationalen „Verantwortung gerecht zu werden, sind militärische Instrumente zwar nicht völlig verzichtbar, aber keineswegs das offensichtlichste Defizit. Skepsis gegenüber den Gestaltungsmöglichkeiten, die aus militärischer Macht resultieren, ist durchaus angebracht.“¹⁴ Mittels Waffengewalt können meist nur Symptome von Sicherheitsherausforderungen bekämpft werden, selten jedoch deren vielschichtigen Ursachen. Auch steht eine deutliche Mehrheit der deutschen Öffentlichkeit einem größeren militärischen Engagement Deutschlands ablehnend gegenüber. Der bereits erwähnten Umfrage zufolge befürworten – über Parteigrenzen hinweg – 82 Prozent der Deutschen eine Reduzierung der Auslandseinsätze der Bundeswehr.¹⁵

Diese überwiegend ablehnende Haltung der deutschen Bevölkerung korrespondiert dabei mit Deutschlands traditioneller Rolle einer außenpolitischen Zivilmacht, die eine Verrechtlichung und Institutionalisierung des internationalen Umfelds sowie der zwischenstaatlichen Beziehungen anstrebt. Dazu trägt Deutschland im Sinne einer „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen mittels gewaltloser Durchsetzung von Regeln und sozial akzeptierter Normen bei.¹⁶ Auslandseinsätze der Bundeswehr müssen diesem Rollenverständnis entsprechend „an feste Prinzipien und Bedingungen geknüpft bleiben (Parlamentsvorbehalt, Mandat des UNO-Sicherheitsrates, multilaterale Einbettung im UN-, NATO-, EU-Rahmen)“.¹⁷ Diese traditionelle „Rolle“ sollte Deutschland beibehalten. Sie ist erfolgreich und entspricht zudem dem Willen der Bevölkerung, ist also politisch mehrheitsfähig.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen an den Europäischen Grenzen, insbesondere in der Ukraine, wird deutlich, dass Deutschland bei konkreten sicherheitspolitischen Bedrohungen aber weiterhin auf ein umfassendes und funktionierendes Bündnissystem angewiesen ist. Die Bundeswehrreform muss daher vor allem auf das Ziel der deutschen Bündnisfähigkeit ausgerichtet sein. Strategisch muss die Bundesregierung jedoch auch darauf hinwirken, eine regionale und funktionale Überdehnung der NATO zu verhindern. Gleiches gilt hinsichtlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die sich im klassisch-militärischen Kontext auf die nahe Nachbarschaft beschränken sollte. Militärische Engagements jenseits der europäischen Nachbarschaft beseitigen – wie eben dargestellt – nicht die Konfliktursachen. Gleichzeitig ist es zumeist schwierig, die öffentliche Meinung für derartige Einsätze zu gewinnen. Gemäß der oben beschriebenen Umfrageergebnisse erachtet die deutsche Bevölkerung die Anwendung militärischer Gewalt nur in den genannten begründeten Ausnahmefällen als legitim. Eine Stärkung und Anpassung der bestehenden multilateralen Bündnisstrukturen muss ein dauerhafter Bestandteil der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bleiben.

Militäreinsätze sollten nur das „letzte Mittel“¹⁸ sein und – auch dem Willen der Öffentlichkeit entsprechend – ausschließlich zur Selbst- und Bündnisverteidigung sowie als kurzfristiges Nothilfeinstrument gegen akute und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie beispielsweise einem Genozid, genutzt werden. Ist dies der Fall, kann ihre Notwendigkeit auch der Bevölkerung vermittelt werden.

Wie können die zielführenden außenpolitischen Instrumente durchgesetzt und kommuniziert werden?

Bei den Bürgerinnen und Bürgern muss stärker für die Übernahme größerer internationaler Verantwortung durch Deutschland geworben werden. Dabei sollte herausgestellt werden, dass außenpolitisches Engagement nicht per se mit dem Einsatz deutscher Soldaten gleichzusetzen ist und Deutschland anstrebt, vorwiegend zivile Mittel, insbesondere aus den Bereichen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung, zu nutzen. Hier liegen entscheidende Fähigkeiten Deutschlands. Diese Maßnahmen werden größtenteils durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verantwortet. Mit den Nichtregierungsorganisationen und politischen Stiftungen verfügt Deutschland zudem über professionelle, erfahrene und gut vernetzte Akteure, welche die Arbeit des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen wertvoll begleiten und ergänzen. Im Sinne der zivilen Konfliktprävention sollten entwicklungspolitische Maßnahmen verstärkt genutzt und die in diesem Bereich tätigen Akteure entsprechend finanziell ausgestattet werden. So sollte Deutschland auch weiter auf das selbst erklärte Ziel hinarbeiten, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. In Regierung, Parlament und insbesondere bei den Bündnispartnern muss für Entwicklungszusammenarbeit als modernes, gesellschaftlich akzeptiertes und erfolgreiches außen- und sicherheitspolitisches Instrument geworben werden.

Durch zivile Krisenprävention kann, wie auch Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller betont, „das Potenzial für Terror, Krieg und Auseinandersetzungen“¹⁹ gesenkt werden. Eine klassische Verteidigungspolitik bleibt im Rahmen der Selbst- und Bündnisverteidigung und als akutes Nothilfeinstrument zum Schutz von Menschenrechten weiterhin nötig. Politik, Zivilgesellschaft und Medien sollten aber offensiv nach außen vertreten, dass eine langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit deswegen kein Altruismus, sondern ein integraler und essenzieller Bestandteil einer auf zivile Konfliktprävention angelegten Außen- und Sicherheitspolitik ist. Eine auf diese Weise vernetzte, nachhaltige und wertebasierte Außen- und Sicherheitspolitik schafft Frieden, Freiheit und Wohlstand – in Deutschland und weltweit.

Autoren

Christine Hegenbart

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Dr. Alexander Wolf

ist Leiter des Hauptstadtbüros der Hanns-Seidel-Stiftung, Berlin.

Anmerkungen

- ¹ Die unten aufgeführten Daten sind allesamt der Publikation der Umfrageergebnisse entnommen: Körber Stiftung: Einmischen oder zurückhalten?, Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik, Hamburg 2014.
- ² Vgl. Opposition attackiert Bundespräsident Gauck, in: Handelsblatt, 1.2.2014, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/debatte-um-militaer-engagement-opposition-attackiert-bundespraesident-gauck/9418198.html>
- ³ Gauck, Joachim: Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, München, 31. Januar 2014.
- ⁴ Maull, Hanns W.: Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken, GIGA Focus Global 1/2014, S. 5.
- ⁵ Gauck: Deutschlands Rolle in der Welt.
- ⁶ Vgl. Ikenberry, G. John: Liberalism and empire: logics of order in the American unipolar age, in: Review of International Studies 1/2004, S. 609-630, hier S. 612. Konkret umfasst die internationale Ordnung ein breites Spektrum an teilweise völkerrechtlich kodifizierten Vereinbarungen und Institutionen. Diese ordnen und regeln die außenpolitischen Verhaltensweisen von Staaten und deren Beziehungen untereinander hinsichtlich der Ziele Friede, Sicherheit und Wohlstand. Zu nennen sind hier z. B. die Vereinten Nationen, die G-7/8/20, das Bretton-Woods-System (GATT/WTO, Weltbank, IWF), Regime wie der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) etc.
- ⁷ Vgl. Meier-Walser, Reinhard: Deutsche Außenpolitik herausgefordert – ein Plädoyer zugunsten „verantwortlicher Führung“ für ein kompetitives Europa, in: Jesse, Eckhard / Mayer, Tilman (Hrsg.): Deutschland herausgefordert, Berlin 2014, S. 65-90.
- ⁸ Ein solches proaktives und konstruktives Engagement Deutschlands für die internationale Ordnung kann durch geschickte diplomatische Bemühungen und Verhandlungen im Rahmen institutioneller Reformprozesse (z. B. UNO-Sicherheitsrat), der Schaffung international gültiger Normen (z. B. Responsibility-to-Protect / Schutzverantwortung) oder weiterführender Multilateralisierungsbemühungen der internationalen Beziehungen (z. B. WTO-Runden, G-20-Treffen) erfolgen.
- ⁹ „Tabus beiseite legen und offen diskutieren“, Interview mit Ursula von der Leyen, in: Die Zeit, 21.8.2014.
- ¹⁰ Vgl. Website des BMZ: http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/geber/index.html
- ¹¹ Dies belegen zwei Strategiepapiere, die zu diesem Schwerpunkt 2013 und 2005 verfasst wurden. Vgl. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf, http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/krisenpraevention.pdf
- ¹² Vgl. Website des BMZ: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/frieden/krisenpraevention/index.html
- ¹³ Körber Stiftung: Einmischen oder zurückhalten?, S. 5.
- ¹⁴ Maull: Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken, S. 1.
- ¹⁵ Vor allem die Gruppe der wahltechnisch wichtigen über 60-Jährigen vertritt diese Ansicht mit 90 Prozent am stärksten. Vgl. Körber Stiftung: Einmischen oder zurückhalten?, S. 6.
- ¹⁶ Vgl. Maull, Hanns W.: Deutschland als Zivilmacht, in: Hellmann, Gunther / Schmidt, Siegmund / Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 73-84.
- ¹⁷ Meier-Walser, Reinhard: Deutsche Außenpolitik herausgefordert, S. 89-90.
- ¹⁸ „Auch zu Waffen greifen“, Interview mit Joachim Gauck, in: Deutschlandfunk, 14.6.2014, http://www.deutschlandfunk.de/aussenpolitik-gauck-auch-zu-waffen-greifen.694.de.html?dram:article_id=289120
- ¹⁹ „Geiz ist geil“ ist fatal“, Interview mit Gerd Müller, in: Mitteldeutsche Zeitung, 25.8.2014, <http://www.mz-web.de/politik/mz-interview-mit-gerd-mueller-geiz-ist-geil-ist-fatal,20642162,28213482,item,1.html>