

Gespräch

„WISSEN, WIE DÜNN DAS EIS IST“

Thomas Bagger, Leiter des Planungstabs im
Auswärtigen Amt, und Burkhard Schwenker,
stellvertretender Vorsitzender der Atlantik-Brücke,
im Dialog über gute Außenpolitik



Dr. Thomas Bagger

Leiter des Planungstabs
im Auswärtigen Amt



Prof. Dr. Burkhard Schwenker

stellvertretender Vorsitzender der
Atlantik-Brücke und Leiter der Arbeits-
gruppe Außen- und Sicherheitspolitik

Burkhard Schwenker: Lieber Herr Bagger, um mit einem Zitat zu beginnen: „Sicher ist, dass nichts sicher ist. Selbst das nicht!“ Das stammt von Joachim Ringelnatz, und heute hat er recht: Die Welt ist ungewiss geworden – Trends sind nicht mehr stabil, Zusammenhänge nicht mehr eindeutig, Kausalitäten nicht bekannt, Aggressoren nicht immer gleich erkennbar. Wie geht die deutsche Außenpolitik mit dieser Lage um, oder anders gefragt: Was bedeutet gute Außenpolitik unter den Bedingungen von Ungewissheit?

Thomas Bagger: Das haben wir im Hause intensiv diskutiert, 2014 war ein wichtiger Auslöser. Die Hausleitung hat festgestellt, dass sie dreimal überrascht worden ist: von Russland auf der Krim und in der Ost-Ukraine, von Ebola und dann vom „Islamischen Staat“, den niemand auf dem Schirm hatte. Wir haben uns gefragt: Was tun wir eigentlich dagegen? Dazu haben wir uns zum einen mit dem Komplex „early warning“ befasst. Wie gehen wir um mit Signalen ...

Schwenker: ... also mit den berühmten „schwachen Signalen“ ...

Bagger: ... ja, den schwachen Signalen, aber auch mit erkennbaren Brüchen vor Krisen oder anderen Anlässen für Überraschungen, wie zum Beispiel Wahlen. Wir haben deswegen ein eigenes Referat für Frühwarnung und Szenarioplanung geschaffen, das auf systematische Art auch Wissen von außen einbezieht. Wir müssen ja nicht alles selbst machen. Die EU macht jede Menge, die Amerikaner, private Unternehmen – man kann vieles integrieren, verarbeiten und dann im Haus und in der Bundesregierung streuen. Die Franzosen nennen das „anticipation partagée“: Wer macht sich über was Sorgen? Und wenn die anderen das tun, vielleicht sollten wir uns das auch näher anschauen. Wir stoßen an die Grenze, dass wir heute außenpolitisch so viele Warnsignale auffangen, dass man sich irgendwann fragt: „Was mache ich jetzt damit? Ich habe nicht genug Ressourcen, um mich um alles zu kümmern.“

Schwenker: Zumal die Signale ja nicht nur verarbeitet, sondern auch in Maßnahmen umgesetzt werden müssen, oder?

Bagger: Entscheidend ist die Schnittstelle von „early warning“ zu „early action“. Die Ebola-Epidemie ist ein Beispiel dafür. Es gab zwar viele Signale, aber bis man tatsächlich die Ressourcen mobilisieren und eine komplette Rettungskette aufbauen konnte, dauerte es Monate. Wenn ich deutsche Helfer hinschicken will, muss ich auch garantieren können, dass ich sie zum Robert Koch-Institut zurückbekomme, damit sie dort behandelt werden, wenn das notwendig werden sollte. Das ist alles sehr zeitaufwendig.

Schwenker: Es geht also nicht nur um Früherkennung, sondern auch um Flexibilität?

Bagger: Genau. Wir müssen flexibler werden und uns fragen, wie wir in der Lage sind, Personal, Know-how und Ressourcen so vorzuhalten, dass wir sie bei Krisen schnell einsetzen können. Nehmen Sie das Beispiel Mali. Wir haben dort eine kleine Botschaft, nicht einmal eine Handvoll Leute. Wir haben ein Westafrika-Referat, das auch nicht viel größer ist. In dem Moment, in dem das zu einer internationalen Krise wird, ist man sofort auf Verstärkung angewiesen. Dafür braucht man eine Flexibilität im System, die wir bisher nicht hatten. In der Vergangenheit war es häufig so, dass wir im Krisenfall, beispielsweise im Kosovo, oder später in Afghanistan mit viel Geld schlagkräftige Strukturen aufgebaut haben. Dann läuft das irgendwann aus und wir rotieren die Leute in alle Welt. Damit ist das Wissen komplett weg.

Schwenker: Und das ist heute anders?

Bagger: Ja! Genau das ist ja einer der Gründe, warum wir uns mit Frühwarnung und Szenarioplanung beschäftigen und dieses Referat in

der neuen Abteilung für Krisenprävention und Stabilisierung geschaffen haben. Sie ist ein Ausdruck einer neuen Denke. Für die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ist das seit Langem etabliert. Das Gleiche gilt letztlich auch für das, was wir mit humanitärer Hilfe und Stabilisierungsprojekten machen. Das ist keine Entwicklungshilfe, sondern in der Krise der Versuch, Raum und Zeit zu schaffen für politische Prozesse.

**„Wir müssen flexibler werden,
Personal, Know-how und Ressourcen bei
Krisen schneller einsetzen.“**

Thomas Bagger

Schwenker: Neben mehr Flexibilität liegt aus meiner Sicht die eigentliche Antwort auf Ungewissheit in Führung. Man kann heute nicht mehr über Zahlen und Ziele führen, da man ständig damit rechnen muss, dass sich die Bedingungen grundlegend ändern. In einer solchen Situation braucht man Überzeugungen und eine klare Strategie. Das ist das Gegenteil der amerikanischen „Light Footprint“-Konzepte, also sich nicht festzulegen, keine Ressourcen zu binden, möglichst flexibel zu bleiben. In der Unternehmensführung birgt dies das Risiko der Beliebigkeit. Wie schätzen Sie das für die Außenpolitik ein?

Bagger: Wenn man nur auf die Außenpolitik guckt, dann spricht viel dafür, dass man sich möglichst viele Optionen offenhält. Je festgelegter man ist, umso schwerer hat man es hinterher, sich an veränderte Umstände anzupassen. Aber das funktioniert im außenpolitischen Diskurs nach innen überhaupt nicht. Da braucht man eine klare Vorstellung, was man will, eine normative Orientierung. Sonst hat man am Ende gar keinen Rückhalt. Der Brexit ist ein gutes Beispiel dafür. Wenn es nicht mehr

gelingt, für eine bestimmte außenpolitische Orientierung innenpolitisch eine Mehrheit zu mobilisieren, dann wird einem der Teppich unter den Füßen weggezogen.

Schwenker: Wird Außenpolitik denn nach innen, also zur eigenen Bevölkerung, intensiv und gut genug diskutiert und kommuniziert? Ich sehe hier viel mehr Möglichkeiten und Bedarf, eben auch nach Orientierung.

Bagger: Als Steinmeier wieder Außenminister wurde, sagte er, dass es für ein Land, das so vernetzt ist wie dieses, das so sehr abhängt von einer funktionierenden internationalen Ordnung, nicht sein kann, dass Außenpolitik im öffentlichen Diskurs so wenig Bedeutung zukommt. Um auf Ihre Frage zu antworten: Nein, es wird nicht genug kommuniziert. Aber wir tun seit der „Review2014“ sehr viel mehr als noch vor drei Jahren. Wenn man früher von „public diplomacy“ gesprochen hat, dann dachte jeder an das, was eine Botschaft in die Gesellschaft des Gastlandes hineinkommuniziert. Inzwischen machen wir sehr viel mehr im eigenen Land, in unterschiedlichen Formaten und mit unterschiedlichen Partnern. Wenn die Menschen nicht glauben, dass Außenpolitik wichtig ist, und nicht verstehen, was die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen von Diplomatie sind, dann werden sie am Ende nicht unterstützen, was wir versuchen zu tun. Weder in Hinblick auf Russland noch in Sachen Syrien.

Schwenker: Inwiefern spielt die klassische „public diplomacy“ bei der Kommunikation in andere Länder noch eine Rolle? Mit Blick auf die USA beispielsweise stellt man vor allem jetzt im Wahlkampf fest, dass es eine sehr große Skepsis gegenüber allem gibt, was von außen kommt.

Bagger: Es ist schon wichtig für uns, wenn Trump sagt: „Das, was Frau Merkel da in Deutschland gemacht hat, sorgt dafür, dass die Kriminalitätsrate in Deutschland durch die Decke geht.“ Was glauben Sie, was da an der Botschaft ankommt an besorgten Fragen! Ob man noch reisen

kann, ob man in Deutschland noch Geschäfte machen kann und so weiter. Dagegen mit Fakten anzugehen, mit allen Möglichkeiten, die wir haben, durch Interviews oder Artikel oder Stellungnahmen oder Dementis, ist wichtig, auch wenn man nicht die Lautstärke eines Donald Trump erreicht.

Schwenker: Sollte man deswegen nicht mehr machen? Müsste es nicht, als Teil der Außenpolitik, eine große Kampagne in Amerika geben, um zu sagen: „So stimmt es nicht, es ist ganz anders!“?

„Müsste es nicht eine außenpolitische Kampagne in Amerika geben, die gegen falsche Stimmungsmache angeht?“

Burkhard Schwenker

Bagger: Das ist eine gute Frage! Wir haben das auch intensiv im Brexit-Kontext diskutiert. Wann glaube ich, dass ich wirklich einen positiven Unterschied mache, wann laufe ich das Risiko, dass es kontraproduktiv ist? Darauf gibt es keine einfache Antwort. Nur als Beispiel: Wer hat überzeugender gegen den Brexit argumentiert als Barack Obama in London? Aber ob das am Ende nützlich war, dazu gibt es sehr unterschiedliche Meinungen. Der Grund ist, dass man in so einer Situation immer beide Seiten bedient: Die, die sich bestätigt fühlen, und die, die sagen: „Seht ihr, wir wollen nicht länger von außen dominiert und eines Besseren belehrt werden!“

Schwenker: Lassen Sie mich die Frage suggestiver stellen: Was Sie jetzt beschrieben haben, ist die „politisch korrekte“ außenpolitische Kommunikation. Aber könnte man nicht auch eine Kampagne starten, bei der das Außenministerium nicht direkt als Absender auftritt? Also

eher „hybrid“ vorgehen, um diesen Begriff zu verwenden. Ist so etwas ein legitimes Instrument von Außenpolitik?

Bagger: In gewisser Hinsicht sind wir da eher bei Kreml-Methoden. Aber auch das ist ja etwas, womit wir umgehen müssen. Wenn Politik immer stärker kampagnengetrieben wird, dann stellt sich natürlich die Frage nach der eigenen Kampagnenfähigkeit. Durch die Herausforderung im letzten Herbst ist dieses Thema besonders wichtig geworden. Wir mussten uns fragen, wie wir den Gerüchten in Afghanistan entgegenzutreten können, die sagten, dass jeder, der es bis nach Deutschland schafft, ein Haus und ein Auto bekommt. Insofern ist das eine völlig legitime Frage. Ob es am Ende auch ein legitimes Instrument ist, hängt von der Ausgestaltung ab. In den USA ist das große Russland-Thema nicht Syrien oder die Ukraine, sondern die Hacks des Democratic National Committee, die Colin Powell-E-Mails und andere Dinge, die plötzlich über Wikileaks in die amerikanische politische Debatte hineingespült werden. Da würden wir natürlich sagen, das ist illegitim, aber am Ende ist es auch ein Mittel strategischer Kommunikation.

Schwenker: Wenn es um den hybriden Charakter von Maßnahmen geht, spielt Vernetzung eine große Rolle. Ist Außenpolitik heute bei uns vernetzt, teilen Sie Ihre Szenarien mit dem Verteidigungsministerium oder dem Wirtschaftsministerium? Gibt es eine Diskussion darüber oder sogar ein gemeinsames Leitszenario?

Bagger: Im Moment gibt es kein allumfassendes Zukunftsbild, sondern eher einen Austausch zu spezifischen Situationen, mit denen wir konfrontiert sind. Das machen wir mit Externen zusammen, aber zum Beispiel auch mit dem Planungsamt der Bundeswehr. Das ist noch kein sehr systematisch verknüpfter Prozess von relevanten Ministerien. Einer der Versuche, so etwas zu machen, läuft an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Das ist eine neutrale Plattform, auf der unterschiedliche

Ressorts zusammenkommen können, ohne dass sich Zuständigkeitsfragen ergeben, welche die Zusammenarbeit erschweren. Es gibt noch einen Punkt, der mir wichtig ist: Das Gefühl von Ungewissheit und der Druck, der damit einhergeht, sind an der Spitze der Pyramide viel ausgeprägter als unten. Die untere Ebene denkt: „Die da oben wissen schon, was sie tun.“ Die da oben wissen aber, dass sie nicht wissen, in was für einer Umgebung sie sich jeden Tag neu orientieren und agieren müssen. Sie wissen, wie dünn das Eis ist, auf dem sie sich bewegen.

„Über intensive Krisenberichterstattung haben wir erreicht, dass Außenpolitik wieder als wichtig wahrgenommen wird.“

Thomas Bagger

Schwenker: Darin liegt für mich die große Anforderung an Führung. Man muss die Menschen für Gefahren sensibilisieren, darf sie aber auch nicht völlig verunsichern. Der „sense of urgency“ muss positiv gedreht werden, um Motivation zu erreichen.

Bagger: Das ist einer der Gründe, warum in den Steinmeier-Reden der letzten Monate das Thema Agenda 2030 und nachhaltige Entwicklung so eine große Rolle spielen. Über die intensive Krisenberichterstattung haben wir erreicht, dass die Menschen Außenpolitik wieder als wichtig wahrnehmen. Das war ja eines unserer Ziele zu Beginn der Legislaturperiode. Aber wenn jetzt alles nur noch Krisengefühl ist, dann wird das kontraproduktiv. Jetzt braucht man wieder einen weiteren Horizont und muss stärker betonen, dass Zukunft gestaltbar ist. Für Politik braucht man auch einen Hoffnungsdiskurs, nicht nur einen Krisendiskurs.