

# UMGANG MIT KRIEG UND KONFLIKT

## ANSPRUCH, STRATEGIEFÄHIGKEIT UND ÖFFENTLICHKEIT IN DER AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

≡ Sarah Brockmeier/Philipp Rotmann<sup>1</sup>

Fünf Jahre ist es her, dass der damalige Bundespräsident Joachim Gauck in einer Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz von seinem Land einforderte, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. »Engagieren wir uns schon ausreichend dort«, fragte Gauck, »wo die Bundesrepublik eigene Kompetenz entwickelt hat – nämlich bei der Prävention von Konflikten?« Der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier und die Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen schlugen in dieselbe Kerbe: Deutschland müsse sich »früher, entschiedener und substantieller« als bisher für Sicherheit und Frieden einsetzen, sowohl im eigenen Interesse als auch als Ausdruck eigener Werte und Überzeugungen. Das war Ende Januar 2014 – wenige Wochen bevor die russische Aggression in der Ukraine und der mörderische Vormarsch des »Islamischen Staates« die Schlagzeilen bestimmten, aber bereits im zweiten Jahr des blutigen Krieges in Syrien, dem Europa schon damals nur weitgehend ohnmächtig zusah. Die sogenannte Flüchtlingskrise mit ihren tektonischen Verschiebungen in den politischen Systemen der EU-Länder war die Folge.

### WACHSENDE LÜCKE ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Heute, fünf Jahre später, scheint die deutsche Außenpolitik keinen Schritt weiter zu sein. Im Gegenteil: Die »Lücke zwischen hochgesteckten Ansprüchen und eigenem Handeln« weitet sich langsam zur Schlucht<sup>2</sup>. Mancher macht sogar den Begriff der »Verantwortung« dafür mitverantwortlich – er mache es Spitzenpolitikern zu leicht, »diffuse Wohligkeit inmitten weltpolitischer Turbulenzen« zu verbreiten.<sup>3</sup> In Syrien, Libyen oder Jemen (ganz zu schweigen von geopolitischen Herausforderungen im Verhältnis zu China oder Russland) spielt Europa trotz teilweise wachsender Bemühungen einzelner Regierungen weiterhin keine Rolle, die geeignet wäre, die gemeinsamen Interessen des Kontinents oder der EU entscheidend voranzutreiben.

Weniger relevant oder gefährlich sind die Kriege und Konflikte in Europas Nachbarschaft indes nicht geworden. Sie wachsen weiter und betreffen

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag beruht auf dem jüngst erschienenen Buch der Autoren mit dem Titel »Krieg vor der Haustür: Die Gewalt in Europas Nachbarschaft und was wir dagegen tun können«, Bonn 2019 sowie einem auf dem Buch basierenden Beitrag der Autoren auf *Zeit Online* mit dem Titel »Wofür eigentlich?«, in: *Zeit Online*, 15.02.2019, URL: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-02/aussenpolitik-deutschland-internationale-verantwortung-europa-muenchner-sicherheitskonferenz> [eingesehen am 04.06.2019].

<sup>2</sup> Thomas Kleine-Brockhoff, *Gegen Schwurbel-Politik, Internationale Politik* Mai/Juni 2019, URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2019/mai-juni-2019/gegen-schwurbel-politik> [eingesehen am 04.06.2019].

<sup>3</sup> Thorsten Benner, *Gegen das Geschwurbel*, in: *Internationale Politik*, März/April 2019, URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2019/maerz-april-2019/gegen-das-geschwurbel> [eingesehen am 04.06.2019].

IDEALISM



uns auch weiterhin direkt. Laut Weltbank und den Vereinten Nationen hat sich die Anzahl der Gewaltkonflikte zwischen 2010 und 2017 verdreifacht. Mehr Länder sind in Konflikte verwickelt als in jedem der dreißig Jahre zuvor. Nicht zuletzt wegen des Kriegs in Syrien sind auch die Opferzahlen rasant angestiegen: von knapp 190.000 Toten weltweit zwischen 2005 und 2010 auf 565.000 Menschen im folgenden Sechsjahreszeitraum zwischen 2011 und 2016.<sup>4</sup> Die Daten für den Zeitraum 2017–19 zeigen weiterhin über 10.000 Konflikttote pro Monat – der schreckliche Trend dauert an.<sup>5</sup>

Die EU ist weiterhin zurückhaltend. Das Kernproblem seien hier die Deutschen, so lamentiert die Mehrzahl der Experten in Berlin. Denn ohne die deutsche Blockadehaltung könnte ein französisch-deutscher Motor auch den Rest der EU auf den Weg zu kluger außenpolitischer Stärke führen, die EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker so gewitzt als »Weltpolitikfähigkeit« bezeichnet hat. Dieses Argument stützt sich vor allem auf Umfragen: Nur vier von zehn Bürgerinnen und Bürgern seien für eine aktivere Rolle Deutschlands in der Welt. »Die Deutschen haben [...] den Schuss nicht gehört«<sup>6</sup>, wie Nora Müller auf *Zeit Online* behauptet.

## SIND DIE BÜRGER SCHULD?

Doch das Problem sind nicht die deutschen Bürger, sondern ihre Politikerinnen und Politiker. Denn diese bleiben seit fünf Jahren eine überzeugende Antwort darauf schuldig, was das eigentlich heißt, »mehr Verantwortung« zu tragen und »unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand zu nehmen«, wie Bundeskanzlerin Angela Merkel 2017 im Truderinger Bierzelt gefordert hat.<sup>7</sup> Wer seitdem die politische Debatte verfolgt, hat vor allem von einem Riesenstreit um die Verdoppelung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent der deutschen Wirtschaftsleistung und von Rüstungsproblemen der Bundeswehr gehört und vielleicht auch am Rande mitbekommen, dass gemeinsame europäische Militärprojekte verabredet worden sind.

Alles Militärthemen. Nun ist die Mehrheit der Deutschen eher skeptisch, was den politischen Nutzen militärischer Gewalt betrifft – aber auch darin differenzierter, als es die Debatte widerspiegelt und als viele Politiker glauben. Viele Deutsche, auch die große Mehrheit der Europäer wünschen sich eine stärkere außen-, sicherheits- und friedenspolitische Rolle Europas in der Welt.<sup>8</sup> Deutschland und Europa sollen also nicht nur mehr Verantwortung in der Welt übernehmen, wie so viele Politiker gefordert haben, die Deutschen und die anderen Europäer sind auch bereit dazu.

Eine »aktive Außenpolitik« befürworten etwa sechzig Prozent der Deutschen, und gleichzeitig wollen nur gut vierzig Prozent der Befragten, dass sich

4 Vgl. Weltbank u. Vereinte Nationen, Pathways for Peace Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, 2018, URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337> [eingesehen am 04.06.2019].

5 Eigene Berechnungen auf Grundlage des Datensatzes »Number of reported fatalities per country-year«, Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), URL: <https://www.acleddata.com>, [eingesehen am 09.05.2019].

6 Nora Müller, Den Schuss nicht gehört, in: *Zeit Online*, 22.01.2019, URL: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-01/aussenpolitik-deutschland-europa-vereinte-nationen-internationale-verantwortung> [eingesehen am 04.06.2019].

7 Bernd Ulrich, Ihr langer Weg nach Trudering, in: *Die Zeit*, 01.06.2017, URL: <https://www.zeit.de/2017/23/angela-merkel-transatlantische-beziehungen-kritik-donald-trump> [eingesehen am 04.06.2019].

8 In einer Umfrage der Körber-Stiftung im Frühjahr 2014 gaben z. B. 82 Prozent der Befragten an, dass sie zur Verhinderung eines Völkermords selbst einen Militäreinsatz für gerechtfertigt halten würden. Vgl. Einmischen oder Zurückhalten? Deutsche Außenpolitik 2014, Studie von TNS Infratest im Auftrag der Körber-Stiftung, Tabellenband, Hamburg 2014. Zu Europa: EU-Kommission, »Special Eurobarometer 461 Designing Europe's future«, April 2017, URL: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173> [eingesehen am 04.06.2019].

Deutschland künftig (noch) »stärker engagiert«. Das ist die Zahl, die Nora Müller und den meisten ihrer Kollegen Sorgen macht. Dabei kommt es sehr auf die Details an: Überwältigende Mehrheiten sind für mehr humanitäre Hilfe (86 Prozent), ein stärkeres Engagement bei diplomatischen Verhandlungen (85 Prozent), mehr Stärkung der Zivilgesellschaft (80 Prozent), mehr Ausbildung von Polizei- und Sicherheitskräften in Krisenländern (75 Prozent), eine knappe Mehrheit auch für »Stabilisierungseinsätze« der Bundeswehr (56 Prozent) – aber nur 34 Prozent sind für »Kampfeinsätze«. <sup>9</sup> In einer anderen Umfrage halten 82 Prozent Friedensförderung für »lebensnotwendig«, siebzig Prozent fordern höhere Investitionen dafür. <sup>10</sup>

Wer also Jahr für Jahr auf die inzwischen wieder sinkenden Zustimmungsraten zu »aktiver Außenpolitik« starrt, sollte dabei die differenzierteren Befunde der Umfrageforschung nicht aus den Augen verlieren. Die Befragten können nur bewerten, was sie sehen – und sichtbar ist vor allem das Militärische.

## DIE DEUTSCHE MILITÄR-BLOCKADE

Genau hier liegt ein weithin unterschätztes politisches Problem: Weil die deutsche Spitzenpolitik die internationale Rolle ihres Landes sowie Europas ausschließlich in Form militärischer Themen diskutiert – das einzige außenpolitische Wahlkampfthema 2017, sowohl von Seiten der Union als auch der SPD, war die Erhöhung des Verteidigungshaushalts –, verstärkt sie den Eindruck, das Gerede von »mehr Verantwortung« sei letztlich bloß ein Deckmäntelchen, um militärische Gewalt als Mittel der Außenpolitik wieder salonfähig zu machen; mit anderen Worten: um eine deutsche oder europäische strategische Kultur zu schaffen, die von der amerikanischen, britischen oder französischen strategischen Kultur nicht zu unterscheiden wäre. Damit wären die meisten Deutschen tatsächlich nicht einverstanden – ebenso wie viele Bürgerinnen und Bürger anderer EU-Staaten. Doch mit ebendieser Engführung auf militärische Mittel blockiert sich die deutsche Debatte immer wieder selbst.

Denn der erste und mächtigste Reflex in der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Debatte ist nicht die Frage nach Gefahr oder Risiko, Ziel oder Strategie, sondern die Frage nach den Mitteln: militärisch oder zivil? Brot oder Bomben? Renten oder Rüstung? Das ist nicht nur in Wahlkämpfen der Fall, sondern wiederholt sich von Krise zu Krise. Wenn die politischen Taktiker der Ministerien, Fraktionen und Parteien keine groben Fehler machen, dann bleiben Vorschläge aus, die sich mit den tatsächlichen Konflikten beschäftigen und eine deutsche Mitverantwortung für das Erreichen konkreter Ziele – wie

<sup>9</sup> Vgl. Körber-Stiftung 2014, Einmischen oder Zurückhalten?, Graphiken, S. 52; Körber-Stiftung, Deutsche Außenpolitik – September 2018, Studie von Kantar Public im Auftrag der Körber-Stiftung, URL: [https://web.archive.org/web/20181210124734/https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2018/The-Berlin-Pulse-2018\\_Table-of-Results.pdf](https://web.archive.org/web/20181210124734/https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2018/The-Berlin-Pulse-2018_Table-of-Results.pdf) [eingesehen am 04.06.2019] sowie Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, 24.10.2017, URL: [http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/1\\_171220kurzberichtbevoelkerungsumfragezms-bw2017aktualisiertneu.pdf](http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/1_171220kurzberichtbevoelkerungsumfragezms-bw2017aktualisiertneu.pdf) [eingesehen am 04.06.2019].

<sup>10</sup> Vgl. Conciliation Resources, Public support for peacebuilding, September 2017, URL: <https://www.c-r.org/downloads/Public%20Support%20for%20Peacebuilding.pdf> [eingesehen am 04.06.2019].

etwa Waffenstillstand, Friedensabkommen, Schutz der Zivilbevölkerung – in den Raum stellen. Damit wird vermieden, dass über andere als zivile Mittel überhaupt gesprochen wird. Infolgedessen bleibt auch die Thematisierung einer Strategie aus. Selbst über rein zivile Strategien wird nicht gesprochen – denn schon eine kritische Diskussion über die Wirksamkeit ziviler Mittel könnte ja als Einfallstor für militärische Mittel missbraucht werden.

Nach bald 75 Jahren Frieden und knapp dreißig Jahren Einheit haben wir in Deutschland einen erheblichen Nachholbedarf, Gewalt und Krieg ernst zu nehmen, zu analysieren und ebenso pragmatisch wie ehrlich zu diskutieren. Als Reaktion auf die historische Schuld Deutschlands wurden die Probleme der Welt nur allzu gern der Hoffnung auf das Völkerrecht, auf die Vereinten Nationen oder die Vereinigten Staaten von Amerika überlassen – und dann von der Seitenlinie aus kritisiert, wenn das Ergebnis unseren Ansprüchen nicht gerecht wurde.

Die gebetsmühlenhaft vorgetragene Forderung nach »politischen Lösungen« als einzigem Ausweg aus Kriegen und Konflikten ist durchaus richtig – nur ist sie eben auch banal: Sie führt genauso wenig zu realistischen Lösungen wie die vorschnelle Forderung nach einem militärischen Eingreifen. Das liegt daran, dass Konfliktparteien Gewalt als ein Mittel zur Durchsetzung oder Verteidigung ihrer politischen Interessen nutzen: Sie machen Politik mit der Waffe, sie nutzen Gewalt, um das durchzusetzen oder zu bewahren, was die bestehenden politischen Regeln oder Gesetze nicht durchsetzen können. Der Kern des Problems ist also nicht der Schuss aus dem Sturmgewehr, sondern das politische Versagen, das ihn ermöglicht oder sogar erzwingt. Deshalb scheitern auch so viele Waffenstillstände, wenn die politischen Probleme hinter der Gewalt nicht gelöst werden. Insofern gibt es tatsächlich keine *militärischen Lösungen*; denn jeder Gewaltkonflikt ist im Kern politisch – der professionelle Einsatz von Gewalt reicht nie aus, um andere Gewalt dauerhaft zu beenden. *Lösungen* müssen deshalb auch politisch sein: Ihnen muss gelingen, die zugrundeliegenden politischen Konflikte in konstruktive Bahnen zu lenken, in denen sie nicht mehr über Gewalt ausgetragen werden.

Erst einmal ausgebrochen, ist der Kreis von Gewalt und Gegengewalt extrem schwer zu durchbrechen. Niemand möchte der erste sein, der strategische Vorteile ungenutzt lässt oder Waffen abgibt und sich damit nicht nur verwundbar macht, sondern auch einen Anspruch auf einen Platz am Verhandlungstisch der nächsten Friedensverhandlungen zu verlieren droht. Wer ganze Volksgruppen oder Religionsgemeinschaften auslöschen will, setzt ja gerade auf die einseitige Übermacht der Gewalt. Genauso, wie es keine

»militärischen Lösungen« gibt, kann es deshalb auch oft keine rein zivilen Lösungen für Kriege und Gewaltkonflikte geben.

Deshalb ist die Politikerformel von den »politischen Lösungen« ebenso korrekt wie banal. Sie kann lediglich der Anfang einer strategischen Diskussion sein. Wer sich mit der Leerformel der politischen Lösungen zufrieden gibt, übernimmt keine Verantwortung. Wer politische Lösungen mit zivilen Lösungen gleichsetzt oder gar gegen militärische Mittel in Stellung bringt, schlägt sich stillschweigend auf die Seite der militärisch Stärkeren und legitimiert das Zuschauen, wo möglicherweise Handeln gefordert wäre.<sup>11</sup>

Die deutsche Öffentlichkeit, das zeigen die Umfragen, ist durchaus nicht überfordert mit einer konkreten politischen Debatte über strategische Ziele, notwendige Mittel und die damit verbundenen Abwägungen. Nicht Desinteresse, Pazifismus oder Eskapismus, sondern der Mangel an strategischer Debatte und politischer Führung ist der Grund für die zurückhaltende Zustimmung zu Leerformeln wie »aktive Außenpolitik« oder »mehr Verantwortung«. <sup>12</sup> Es ist die Aufgabe der Spitzenpolitiker – der Kanzlerin, des Außenministers, der Parteivorsitzenden –, dem Land konkret zu erklären, wie es »sein Schicksal in die eigenen Hände nehmen« kann, in den Worten von Angela Merkel. Das hat natürlich auch wichtige militärische Aspekte, doch die deutsche Bevölkerung ist zu Recht misstrauisch, wenn ihre Politiker nur über militärisches Gerät wie Schiffe, Flugzeuge oder Panzer streiten, doch kaum etwas dazu sagen, was sie damit eigentlich erreichen wollen. Es fehlen ja schon dort die konkreten Vorschläge, wo bereits überwältigende gesellschaftliche Unterstützung besteht. Zum Beispiel in der zielgerichteten Steuerung des Krisenengagements, zum Beispiel darin, früher und damit präventiver zu handeln, und zum Beispiel darin, zumindest auf deutschem und europäischem Boden die gesetzlichen Mittel gegen Kriegsverbrecher konsequent anzuwenden.

## DEN AUTOPILOTEN ABSCHALTEN

Zielgerichtet, strategisch zu handeln würde zum Beispiel heißen, den bürokratischen Autopiloten abzuschalten: Was wollen, was können Deutschland und Europa im Irak, in Mali, in Syrien erreichen, und welche Mittel setzen wir gemeinsam mit anderen dafür ein? Darüber lohnt es sich zu diskutieren. Politiker und Experten zu konkreten, plausiblen Antworten zu drängen – und auch über andere Themen als bloß über den Einsatz des Militärs zu streiten. Wer wie Kanzlerin Merkel im August 2011 »Assad muss weg!« ruft, sollte auch erklären können, wie das gehen soll – vor allem, wenn Assad offenbar nicht gehen will und, wie viele deutsche Politiker immer wieder betonten,

<sup>11</sup> Mehr zur blockierten Strategiedebatte in Deutschland samt einer detaillierten Fallstudie in Brockmeier u. Rotmann, *Krieg vor der Haustür*, S. 31–54.

<sup>12</sup> So auch Müller.

ein Bundeswehreininsatz nicht zur Debatte steht.<sup>13</sup> Das war jahrelang die Basis der Regierungspolitik im Falle Syriens, die auch in der Öffentlichkeit breite Unterstützung fand. So saß die Bundesregierung von Anfang an in der strategischen und politischen Sackgasse. Beim nächsten Konflikt sollten wir das anders machen.

Will die deutsche Regierung an den meisten Schauplätzen weiterhin bloß mitschwimmen und seufzen oder ist sie bereit, den Akteuren in Berlin und Brüssel die notwendigen Mittel in die Hand zu geben, damit sie alles Menschenmögliche versuchen können, um in Afghanistan, Mali, Syrien oder im Jemen einen Weg zum Frieden zu finden? Oftmals mangelt es an Einfluss auf Warlords und Diktatoren, um schnell Frieden zu stiften – doch zumindest sollten wir keinen zusätzlichen Schaden anrichten.

Beispiel Mali: Bis 2011 hat der Westen Mali als Musterland für demokratische Entwicklung behandelt. Fast zwei Jahrzehnte lang flossen zunehmend mehr Entwicklungsmillionen, obwohl die Korruption immer schlimmer und die Justiz immer schwächer wurde. Korrupte Beamte, Politiker und Offiziere aus Mali konnten die ohnehin schwachen Institutionen immer weiter aushöhlen, während die Zuständigen in Weltbank, EU-Kommission und Bundesregierung zuschauten – bis zum Crash: Kleine, mäßig ausgerüstete Rebellenrollen rollten 2011 und 2012 innerhalb weniger Monate über das Land und konnten erst in letzter Minute militärisch gestoppt werden. Heute sind im Rahmen der Stabilisierungsmission der UN mehr deutsche Soldaten in Mali stationiert als irgendwo sonst. Zusammen mit den malischen und anderen internationalen Kameraden riskieren sie dabei täglich ihr Leben.<sup>14</sup>

Bürokratische Standardabläufe und Autopiloten zu hinterfragen, für konkrete Ziele zu kämpfen, hieße auch mehr Verantwortung zu übernehmen. So wie im Jemen, wo das Auswärtige Amt begonnen hat, eine zentrale diplomatische Rolle zu übernehmen, damit der Ende 2018 in Stockholm geschlossene Waffenstillstand überlebt und hoffentlich ein erster Schritt zu einem echten Friedensprozess sein kann. Doch dem Diplomatischen Dienst geht es kaum anders als der Bundeswehr mit ihrem Material: Nach Jahrzehnten der Kürzungen und der Stagnation fehlt die Kapazität, angefangen beim Personal.

## VORBEUGUNG ERNSTNEHMEN

Ein zweites Beispiel ist die Krisenvorsorge. Obwohl Prävention Konsens ist, kümmern sich die europäischen Regierungen erst dann um Krisenherde, wenn es schon zu spät ist. Ob und wie schnell zum Beispiel der derzeit noch sehr einseitig regierte irakische Staat das Vertrauen aller Bevölkerungsgruppen

<sup>13</sup> Siehe o.V., Obama und Merkel fordern Assads Rücktritt, in: Der Tagesspiegel, 18.08.2011, URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/syrien-obama-und-merkel-fordern-assads-ruecktritt/4512266.html> [eingesehen am 04.06.2019].

<sup>14</sup> Für überblicksartige Fallstudien der bürokratischen Automatismen bei der Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit in Mali und der NATO-Militärintervention in Libyen siehe Brockmeier u. Rotmann, Krieg vor der Haustür, S. 55–78.

gewinnt, könnte eine entscheidende Rolle spielen für die Bewahrung der brüchigen Ordnung im Mittleren Osten – so lautet zumindest das Ergebnis einer noch unveröffentlichten Risikoanalyse des Global Public Policy Institute im Rahmen des EU-finanzierten Forschungsprojektes »EU-LISTCO«.<sup>15</sup> Doch kaum ist der selbsternannte Islamische Staat von den Bildschirmen verschwunden, erlahmt auch schon das politische Interesse. Zentrale Fragen bleiben aus: Was ist das europäische Ziel im Irak, und was machen wir mit den Hunderten von Millionen Euro für Stabilisierung und Entwicklung dort? Welche Rolle spielt die klitzekleine deutsche militärische Ausbildungsmission dabei?

Um das zu ändern, müssten sich Politik und Bürokratie Prävention stärker zutrauen – und dort früher und engagierter handeln, wo noch keine Krise ausgebrochen ist. Das ist auch eine Frage politischer und institutioneller Stellschrauben: Wessen Aufgabe unter den Tausenden von Beamten in Kanzleramt, Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium war es, sich letztes und vorletztes Jahr detaillierte Gedanken zu Krisenszenarien in Algerien oder im Sudan zu machen, lange bevor dort Anfang 2019 Proteste begannen? Wie oft haben die Kanzlerin oder der Außenminister nachgefragt? Die US-Regierung hat während Barack Obamas zweiter Amtszeit mit einer Reihe bürokratischer Experimente, wie zum Beispiel der Schaffung eines ressortübergreifenden »Präventionsrats«, gezeigt, welche Stellschrauben gedreht werden können, um früher zu planen, früher zu handeln und damit der Tendenz des ständigen Reagierens entgegenzuwirken.<sup>16</sup> Diesem Beispiel folgend, hätten wir bessere Chancen, zukünftige Krisen und Kriege bereits in der Entstehung zu erkennen, früher Informationen zusammenzuführen, Warnzeichen ernster zu nehmen und gezielte Handlungsoptionen zu einem Zeitpunkt zu entwickeln, an dem langsamere Instrumente noch wirken und eine Militärintervention noch nicht die einzige Option ist, um innerhalb weniger Tage oder Wochen noch möglichst viele Menschenleben zu retten.<sup>17</sup>

## KRIEGSVERBRECHER KONSEQUENTER VERFOLGEN

Mehr Verantwortung hieße auch, in Deutschland und Europa Kriegsverbrecher konsequenter zu verfolgen und Sanktionen und Reisesperren effektiv umzusetzen. Denn es gilt zu verhindern, dass von Deutschland aus Kriegsverbrechen geplant werden – oder dass Kriegsverbrecher sich frei zum Shoppen nach Europa aufmachen können. Seit dem Syrien-Krieg gibt es hier Fortschritte, bis hin zu Gerichtsverfahren gegen Angehörige des syrischen Regimes. Doch fehlt es hier überall an Kapazitäten, vom Bundeskriminalamt

<sup>15</sup> Veröffentlichung voraussichtlich im September 2019 auf <http://www.eu-listco.net/>.

<sup>16</sup> Vgl. Tessa Alleblas u. a., In the Shadow of Syria: Assessing the Obama Administration's Efforts on Mass Atrocity Prevention, in: Global Public Policy Institute, URL: <https://www.gppi.net/2017/05/03/in-the-shadow-of-syria> [eingesehen am 04.06.2019].

<sup>17</sup> Vgl. Brockmeier u. Rotmann, Krieg vor der Haustür, S. 107–138.

bis hin zu den deutschen Gerichten. Im Vergleich zu den vielen Tausend Experten, die deutschlandweit in den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten arbeiten, wären die notwendigen spezialisierten Ermittler sowie das Geld für besseren Zeugenschutz und die Ausstattung der Gerichte keine große Investition.<sup>18</sup>

#### SCHLUSSFOLGERUNG: STRATEGIEFÄHIGKEIT UND DIPLOMATIE

Dies sind nur drei Beispiele für konkrete Wege, mehr Verantwortung zu übernehmen und sich dabei nicht mit der Diskussion über den Einsatz von Militär zu blockieren. Natürlich sind auch mehr Investitionen in militärische Fähigkeiten nötig. Doch die Bevölkerung in Deutschland erwartet zu Recht, dass sich hehre Prinzipien wie der Primat der Politik über Finanz-, Militär- oder Ausbildungsinstrumente oder der Primat der Prävention über Reaktion und Nachsorge nicht nur in wohlklingenden Kabinettsbeschlüssen mit Titeln wie »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern«<sup>19</sup> finden lassen, sondern auch darin widerspiegeln, über welche außenpolitischen Themen ihre Spitzenpolitiker sprechen und welche konkreten Vorschläge sie dabei machen.

Die Kanzlerin und alle ihre Außenminister – Steinmeier, Westerwelle, Gabriel und Maas – haben vollmundigen Versprechen zum Trotz zu wenig dazu beigetragen, solche konkreten Wege zu mehr Verantwortung anzugehen, die Strategiefähigkeit der Bundesregierung beim Umgang mit Kriegen und Konflikten so zu entwickeln, wie es den von ihnen selbst formulierten Ambitionen entsprochen hätte. Zwar wurden Papiere geschrieben und Projektmittel um Milliarden Euro aufgestockt, doch die zentrale Ressource sind Menschen, und in den entscheidenden Funktionen – den politischen Abteilungen der Botschaften, den Länderreferaten im Auswärtigen Amt und im Kanzleramt, um nur einige Stellen herauszugreifen – fehlen Menschen, die den Wandel von reaktiver zu strategischer Politik vollziehen würden. In Deutschland, anders als in Frankreich oder den USA, ist die Schnittstellenfunktion der Diplomatie zugeordnet: nicht Militärs, sondern Diplomaten bilden das Rückgrat der außen- und sicherheitspolitischen Abteilung im Kanzleramt und der zunehmend interdisziplinär gemischten Stäbe und Referate im Auswärtigen Amt sowie in den Botschaften. Die systematische Verkleinerung des Auswärtigen Dienstes in den 1990er und 2000er Jahren und eine aufgeblähte Verwaltungsstruktur führen dazu, dass heute kaum eine Botschaft in einem Kriegs- oder Konfliktland über mehr als einen politischen Referenten verfügt. Die meisten Länderreferenten im Außenministerium in Berlin müssen allein mehrere Länder bearbeiten; und für all

18 Vgl. ebd., S. 165–194.

19 Auswärtiges Amt: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Kabinettsbeschluss vom 14. Juni 2017, URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba49c0e-c6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf> [eingesehen am 04.06.2019].

die Krisenherde und Risikofälle des Nahen und Mittleren Ostens – Syrien, Jemen, Irak, Libyen, Algerien, Libanon, Iran, Jordanien – ist neben den Botschaftern vor Ort lediglich ein einziger höherer Beamter zuständig. Anders als in Paris oder Washington versucht die deutsche Militärbürokratie bisher nicht, die fehlenden Diplomaten zu ersetzen und damit außenpolitische Gestaltungsmacht an sich zu ziehen. Hier ist das Ergebnis keine militarierte, sondern eine blockierte Außen- und Sicherheitspolitik in Bezug auf Kriege und Konflikte.

Und damit wird die bürokratische wieder zu einer politischen Frage: Dass Deutschland und Europa eine funktionsfähige Bundeswehr brauchen, und dass dies mehr Geld kostet als heute für Verteidigung ausgegeben wird, tragen und akzeptieren breite Mehrheiten sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Bundestag. Ebenso ist Konsens, dass militärische Mittel allein keine Sicherheitsprobleme lösen können, weshalb die politischen Parteien – in unterschiedlichen Ausprägungen – auch kein Interesse daran haben, dass »mehr Geld für die Bundeswehr« allein die Breitenwahrnehmung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt. »Mehr Geld für Entwicklung« und »mehr Geld für humanitäre Nothilfe« schaffen eine politische Balance; doch die notwendige Belegung der Diplomatie fehlt bislang als entscheidendes drittes Standbein einer Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die mit vernetzter, strategischer Politik dem notwendigen Anspruch europäischer Selbstbehauptung gerecht werden kann.



**Sarah Brockmeier**, geb. 1987, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin, wo sie den *PeaceLab*-Blog mit einem Podcast betreibt ([www.peacelab.blog](http://www.peacelab.blog)). Zuvor hat sie u. a. für die UN in New York gearbeitet. Gemeinsam mit Philipp Rotmann erschien von ihr zuletzt »Krieg vor der Haustür: Die Gewalt in Europas Nachbarschaft und was wir dagegen tun können« (Dietz-Verlag 2019).



**Philipp Rotmann**, geb. 1980, leitet die friedens- und sicherheitspolitische Arbeit am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Er war für die NATO in Afghanistan und die OSZE in Bosnien-Herzegowina tätig. Neben von »Krieg vor der Haustür« ist er Autor von Studien über Friedenseinsätze, Stabilisierung, Sicherheitssektorreform, Schutzverantwortung und Evaluierung in der Außenpolitik.