Krisenprävention bedarf reflexiver Formen der Außenpolitikberatung

04. April 2017 · Christoph Weller

Die Leitlinien dienen bestenfalls als Orientierungsmarken, denn Außenpolitik wird auch in Zukunft politisch umstritten und schwer zu koordinieren sein. Der friedenspolitische Konsultationsprozess sollte deshalb nach Verabschiedung der Leitlinien weitergehen. Weder sind alle Perspektiven dazu ausgeschöpft, noch kann eine Krisenpräventionspolitik auf die selbstkritische Prüfung ihrer Weltsichten verzichten.

Wer Großes erreichen will, macht große Pläne, wünscht sich bedeutsame Gremien mit breiten Kompetenzen und erwartet, dass sie die Umsetzung der Pläne mit aller Macht gewährleisten können. Von diesem Geist ist so mancher Beitrag in diesem Blog inspiriert und das mag auch von den Initiatoren so ähnlich intendiert gewesen sein. Doch gerade in der Außenpolitik scheint dies regelmäßig zu scheitern, weil das Große – sei es Krisenprävention, Konfliktlösung oder gar der Frieden selbst – keine zu erreichenden Ziele sind, sondern eher Orientierungsmarken in nicht-linearen Prozessen. Zudem ist offensichtlich, dass die Pläne hierfür auf Dauer politisch umstritten bleiben werden und deshalb auch keine Gremien mit Entscheidungskompetenz denkbar sind, die mit der Macht besten Wissens und umfassender Koordination erfolgreiches deutsches Krisenengagement und nachhaltige Friedensförderung betreiben könnten (vgl. dazu den PeaceLab-Beitrag von Lars Brozus). Zudem ist internationale Politik eben nur begrenzt regulier- und planbar und deshalb voll von Krisen – vorausgesetzt wir wollen alle Entwicklungen, die nicht unseren Erwartungen oder Regulierungswünschen entsprechen, als „Krise“ bezeichnen.

Politikberatung ist mehr als Politiker*innen mit „gesichertem“ Wissen zu versorgen

Trotzdem ist die öffentliche Debatte im Rahmen des PeaceLab2016 über die Zukunft der Krisenprävention, Schwachstellen bisheriger deutscher Friedenspolitik, Verbesserungspotenziale außenpolitischer Entscheidungsprozesse und über neue Ideen für eine friedensfördernde deutsche Außenpolitik außerordentlich wichtig. Hier können die politisch umstrittenen Konzepte sowie gegensätzliche außenpolitische Überzeugungen und Interessen von gesellschaftlichen Gruppen, politischen Institutionen und Ministerien transparent gemacht werden und in Austausch miteinander treten. Und das wird die deutsche Außenpolitik durchaus verbessern, weil hier aus verschiedenen Perspektiven mit ganz unterschiedlichen Kompetenzen zu einem vom Auswärtigen Amt initiierten und von ihm systematisch beobachteten außen- und friedenspolitischen Diskurs beigetragen wird. Diese innovative Form der „Politikberatung“ setzt auf Kontroversen, Austausch und Konsultation und geht damit weit über die kaum mehr tragfähige Vorstellung hinaus, dass es ratsuchende Politiker*innen gäbe, die mit „gesichertem“ Wissen versorgt werden wollten.

Schon seit mehreren Jahren und in unterschiedlichen Formaten, wie zum Beispiel dem Review-Prozess, organisiert das Auswärtige Amt breite und kontroverse Beratungsprozesse auf der Suche nach neuen Ideen, angepasster Orientierung und innovativen Konzepten. So stehen die nun zu entwickelnden „Leitlinien der Bundesregierung für Krisenengagement und Friedensförderung“ weit weniger in der Gefahr, substanzlose Rhetorik zu produzieren, wie es etwa dem Weißbuch mit seinem resilienzorientierten Tunnelblick widerfahren ist. Doch darf nicht in Vergessenheit geraten, dass das Verfassen von Leitlinien auch nur ein Schrittchen in einem nie endenden Konsultationsprozess der Außenpolitik-Beratung ist. Immer neue Krisen erfordern ständig Entscheidungen mit anhaltenden Nachwirkungen und teilweise sogar nachfolgenden Pfadabhängigkeiten. Dafür kann der „Leitlinien“-Prozess Orientierung geben, aber keine Handlungsoptionen bereitstellen, insbesondere wenn es darum geht, sich durch kluge Entscheidungen möglichst große Handlungsspielräume offen zu halten, damit auch für die nächste Krise noch Entscheidungsmöglichkeiten gewahrt bleiben.

Leitlinien sind durch Konsultationsprozesse zu ergänzen

Daraus erwachsen außenpolitische Anforderungen für die Zeit nach Verabschiedung der Leitlinien. Gerade in einem internationalen Umfeld, das dem friedensorientierten Verständnis von Krisenprävention nur eingeschränkt zuneigt, müssen Leitlinien durch Konsultationen ergänzt werden, weil immer wieder damit zu rechnen ist, dass sich die bisher gewählten Annahmen über die Welt als nur noch sehr eingeschränkt tragfähig erweisen. Mit der Wahl Donald Trumps und seinen irritierenden Gehversuchen als US-Präsident werden wir einmal mehr und auf ziemlich unsanfte Weise daran erinnert, dass sich die Welt auch anders betrachten lässt als durch die uns vertrauten Brillen und Perspektiven: Ganz offensichtlich sieht der US-Präsident dieselbe Welt ziemlich anders und agiert entsprechend seiner Weltsicht, welche er jedoch im Zusammenhang seines Handels vielfach als bestätigt erleben kann. Lassen die Integrationstendenzen in der internationalen Politik nach, vervielfältigen sich auch die Weltsichten, die ihnen zugrundeliegenden Annahmen und die jeweils darauf basierenden außenpolitischen Entscheidungen anderer Regierungen. Dies könnte als Erinnerung verstanden werden an die Einsicht, dass auch die je eigene Weltsicht eben eine unter vielen – ähnlich plausiblen – Weltsichten ist. Und das gilt für Politiker*innen ebenso wie für Wissenschaftler*innen und Expert*innen, während sich die Vertreter*innen von Interessengruppen dieser Einsicht am seltensten widersetzen.

Den Konsultationsprozess der Außenpolitik-Beratung kontinuierlich fortsetzen

Das PeaceLab hat solche unterschiedlichen Weltsichten, teilweise gegensätzliche Interessen und Überzeugungen sowie viele anregende Ideen in Kontakt miteinander gebracht. Dabei wurde das Spektrum unterschiedlicher Annahmen und Perspektiven auf die internationale Politik noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Nach endgültiger Formulierung der neuen Leitlinien wird es deshalb darum gehen, den Vergleich und die Abwägung unterschiedlicher Weltsichten und Perspektiven in einem kontinuierlichen Konsultationsprozess der Außenpolitik-Beratung fortzusetzen. „Reflexive Außenpolitikberatung“ ist das Stichwort, unter dem nicht nur die Perspektivität des Wissens über internationale Politik konzeptualisiert wird, sondern auch deren Nutzung in außenpolitischen Konsultationsprozessen. Solche Reflexive Außenpolitikberatung findet nicht in seltenen, konferenzartigen Zusammentreffen politischen Personals mit Friedens- und Konfliktforscher*innen statt, sondern durch kontinuierliche Konsultation. Dabei können die Voraussetzungen und Entstehungsbedingungen unterschiedlichen Wissens und differierender Weltsichten herausgearbeitet und auch die Bereiche des Nicht-Wissens identifiziert werden. Wissenschaftler*innen bringen in diese reflexiven Konsultationsprozesse nicht die besseren oder als richtig geprüften Weltsichten ein, sondern Kommunikationsangebote für die gemeinsame Prüfung außenpolitischen Wissens und seiner Voraussetzungen. Das schafft die Grundlage, alternative Handlungsoptionen kennenzulernen, um den Leitlinien bestmöglich folgen zu können.

Für die entsprechenden Konsultationsprozesse ist, wie Ulrich Schneckener, Nicole Deitelhoff und Christopher Daase hier schon herausgestellt haben, speziell die Friedens- und Konfliktforschung eine besonders wichtige Gesprächspartnerin: Sie bringt die Einsichten unterschiedlicher Disziplinen zu Fragen von Frieden, Krieg und Gewalt zusammen, verbindet die grundlagentheoretische Forschung mit anwendungsorientierten Fragestellungen und zeichnet sich vor allem durch ein hohes Maß an Reflexivität aus: wer unterschiedliche Weltsichten als wichtige Ursache internationaler Konflikte untersucht, ist sich auch der Abhängigkeit der eigenen Weltsicht von Vorannahmen, interessengeleiteter Perspektivität und normativen Erwartungen wohl bewusst. Diese reflexive Perspektive ermöglicht aber, die Welt auch mit anderen Vorannahmen zu betrachten, Perspektiven zu wechseln und für ein Verständnis anderer Weltsichten konkurrierende normative Erwartungen ins Kalkül zu ziehen.

In reflexiven Konsultationsprozessen können unterschiedliche Weltsichten miteinander ins Gespräch kommen und durch systematische Änderung von Annahmen, Perspektiven und Erwartungen unterschiedliche Zukunftsszenarien entwickelt werden. So lassen sich für viele Möglichkeiten, wie sich die aktuellen Krisen fortentwickeln, bewusst Gestaltungsfreiheiten erhalten und Handlungsoptionen prüfen, um unabhängig von den unbeeinflussbaren Entwicklungen der internationalen Politik an den eigenen Zielen bestmöglich festhalten zu können. Diese Orientierungsmarken werden in den Leitlinien formuliert; doch entscheidend sind die nachfolgenden Suchprozesse nach Möglichkeiten der Umsetzung angesichts der Heterogenität der Weltsichten und der daraus resultierenden Krisenhaftigkeit der Welt. Consulting must go on!

Evaluierung | Friedensforschung

Christoph Weller

Prof. Dr. Christoph Weller leitet den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Friedens- und Konfliktforschung der Universität Augsburg.