

## Erklären, was wir außenpolitisch wollen

Zur Rolle des Parlaments in der strategischen Kultur

Roderich Kiesewetter, Andreas Nick und Michael Vietz | **Entwurf einer langfristigen Sicherheitsstrategie, Jahresbericht mit Generaldebatte, Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats: Wenn es darum geht, wie sich Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik besser koordinieren, kommunizieren und legitimieren ließe, sind Ideen gefragt – und die Abgeordneten des Bundestags.**

Die Umbrüche der internationalen Ordnung in den vergangenen Jahren sind ein Weckruf an Deutschland, seine Rolle in Europa und der Welt klarer zu definieren. Beim „Münchener Konsens“ von 2014 sprachen sich Bundespräsident Joachim Gauck, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Rahmen der Sicherheitskonferenz dafür aus, dass Deutschland mehr Verantwortung übernehmen müsse. Dieser neue Modus Vivendi der deutschen Außenpolitik spiegelt die veränderten internationalen Rahmenbedingungen wider. Daran anknüpfend hat die deutsche Bundesregierung erste Schritte eingeleitet, um darauf zu reagieren.

Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016“ hat erstmals strategische Interessen und Herausforderungen benannt. Damit hat die Bundesregierung den Grundstein einer strategischen Orientierung gelegt. Krisen vollziehen sich nicht mehr singulär, linear oder sequentiell. Darauf zu reagieren, erfordert ein übergeordnetes Gremium, das Zielkonflikte frühzeitig identifiziert und abgestimmte Maßnahmenpakete durch eingespielte Verfahren schnürt, anstatt auf Ad-hoc-Basis entsprechende Strukturen einrichten zu müssen. Damit wurden die Weichen für eine Zusammenführung der verschiedenen Ressorts zugunsten permanenter Strukturen gestellt.

### **Bewerten, kommunizieren, legitimieren, bereitstellen**

Jedoch gerät in der aktuellen Debatte um die „Verantwortung deutscher Außenpolitik“ eines aus dem Blick: die Rolle der Parlamentarier. Diese verfügen über die Kompetenz der Mittelausstattung sowie der Kontrolle der Regierung und schaffen dadurch erst die Legitimierung deutschen Außenhandelns.

Als politische Entscheidungsträger müssen sich Parlamentarier stets von neuem auf die Gleichzeitigkeit von nicht oder nur schwer vorhersehbaren Entwicklungen einstellen. Für den Parlamentarier als Außenpolitiker stehen in

der Krisenfrüherkennung und -reaktion vier Aufgaben im Vordergrund: die politische Bewertung der Krisensituation, die Kommunikation mit der politischen Öffentlichkeit, die demokratische Legitimation der zu treffenden Entscheidungen sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen.

Der einzelne Abgeordnete befindet sich dabei immer im Spagat zwischen zwei Prinzipien der Politik, die beide seine Aufmerksamkeit verlangen: einerseits der Politik als Machtentfaltung des Staates nach außen und andererseits den Problemen und Interessen der Wähler auf lokaler Ebene. Passend beschrieben hat diese Situation Konrad Adenauer mit den Worten: „Außenpolitik ist immer Politik für das eigene Land.“ Für die Politik gibt es weder einfache Lösungen noch klassische Instrumentarien der Sicherheitspolitik.

### **Der Bundestag als zentraler Ort des öffentlichen Diskurses**

Wenn wir uns also in Deutschland daranmachen, eine strategische Kultur zu entwickeln und diese in der Gesellschaft zu verankern, dann sollte der Bundestag als zentrale Institution für den öffentlichen Diskurs fungieren – und seine Rolle als Kontrollinstanz der Exekutive selbstbewusst herausstellen. Für eine wirklich transparente öffentliche Debatte fehlt jedoch noch einiges. So ist die verfassungsgemäße Beschränkung des Bundestags auf die Kompetenz, Bundeswehreinheiten zu mandattieren, in einer vernetzten Welt nicht mehr so recht zeitgemäß. Der Blick des Parlaments ist dadurch zu einseitig auf das Militärische fokussiert. Durch die ständigen Abstimmungen über die Entsendung von kleinsten Einheiten wie zwei Militärbeobachtern kann zudem das verzerrte Bild einer Militarisierung der Außenpolitik entstehen – auch wenn das von dem einen oder anderen durchaus so gewollt sein mag.

**Die Ausschusstruktur des Bundestags ist aus den 1980ern**

Mehr Öffentlichkeit und ressortübergreifende Bewertungsfähigkeit des Außenhandelns tun not. Bestehende Strukturen müssen weiterentwickelt werden, um den aktuellen Anforderungen gerecht zu werden. Das betrifft natürlich die Konsultation und Einbindung des Parlaments, das betrifft aber auch eine gewisse Flexibilisierung, was die Ressortzuständigkeiten angeht. Der Bundestag verharret in der Ausschusstruktur der 1980er Jahre und ist nicht in der Lage, das übergreifende Engagement der Bundesregierung zu bewerten. Im Rahmen einer parlamentarischen Debatte kann das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung transparenter vermittelt werden. Festgefahrene Gewohnheiten in der Debatte müssen durchbrochen werden.

Wer im Silodenken der Ressorts in den unterschiedlichen Ausschüssen verharret, der verkennt, dass wir Innen- und Außenpolitik heute nicht mehr voneinander trennen können. Ein solches Denken hindert uns daran, das Engagement der Bundesregierung zu evaluieren, frühzeitig auf Fehlentwicklungen hinzuweisen und gegenzusteuern. Eine analog zur Ressortkoordinierung der Exekutive ausgestaltete Struktur des Parlaments bildet die notwendige Voraussetzung dafür, eine Regierung an ihren Taten zur Umsetzung strategischer Interessen zu messen. Das Handeln oder Nichthandeln der Regierung muss in den Kontext komplexer Aufgaben gestellt werden. Und es gilt, ein vernünftig ausbalanciertes Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive zu finden.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Der Wunsch einer breiteren Öffentlichkeit, auf immer komplexere Sachverhalte immer einfachere Erklärungen zu finden, ist schwierig zu bedienen – und die Politik sollte dem Impuls, ihm nachzukommen, auch nicht vorschnell nachgeben. Stattdessen sollte sie auf einer sachlichen Debatte beharren. Eine strategische Leitlinie bietet dafür einen guten Orientierungsrahmen, den der Bundestag in den öffentlichen Diskurs einbringen kann. Und so sind es die Evaluierungen und Aktionspläne unterschiedlicher Ressorts wie der Review-Prozess 2014, die UN-Entwicklungsagenda 2030 oder die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, die das Weißbuch 2016 ergänzen. Sie bieten Anknüpfungspunkte für eine engere Verzahnung von Fähigkeiten und Instrumenten. Dadurch ergeben sich Chancen, gezielter an die Öffentlichkeit zu kommunizieren, was deutsche Außenpolitik mit welchen Mitteln erreichen kann und soll.

## **Kontrolle und Kompetenzbündelung**

Die kontinuierliche Fortentwicklung des Weißbuchprozesses zur Beschreibung der außen- und sicherheitspolitischen Lage Deutschlands durch die Bundesregierung muss der nächste logische Schritt sein. Damit der Deutsche Bundestag seine parlamentarische Kontrolle und eine Evaluierung des Engagements besser ausüben kann, sollten regelmäßig gemeinsame Sitzungen der Berichterstatter etwa der Ausschüsse Auswärtiges, Verteidigung, Europa, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Menschenrechte, Haushalt sowie Inneres stattfinden. Das trüge dazu bei, Kompetenzen zu bündeln und auf Fehlentwicklungen schneller reagieren zu können. Ein dauerhaft eingerichteter Krisen-, Frühwarn- und Handlungsausschuss, wie seinerzeit im Jahr 2011 zum Afghanistan-Engagement gebildet, könnte die Ressortverschränkung parlamentarisch spiegeln, ein aufgewerteter Bundessicherheitsrat als Nationaler

Sicherheitsrat wäre ein wichtiges Element einer Sicherheitsstrategie. All das würde zu mehr politischer Kohärenz und engerer Legitimationsbindung der Regierung an das Parlament führen.

Es sind also im Wesentlichen zwei Dinge, die wir brauchen: bessere parlamentarische Kontrollfähigkeit und bessere Kommunikation gegenüber unserer Bevölkerung. Das lässt sich nur erreichen, wenn wir unsere langfristigen außenpolitischen Ziele klar benennen und erklären, aus welchen Werten und Interessen sich diese Ziele ableiten. Die Novelle des dieses Mal leider vorerst gescheiterten Parlamentsbeteiligungsgesetzes böte die Chance, das Parlament besser in die öffentliche außenpolitische Debatte einzubinden, ressortübergreifende Lernprozesse zu fördern und die Akzeptanz auswärtigen Wirkens zu erhöhen.

Eine jährliche Grundsatzdebatte zur außen- und sicherheitspolitischen strategischen Ausrichtung Deutschlands würde den Rahmen eines übergreifenden Evaluierungsansatzes bilden. Anlass dazu wäre ein Jahresbericht, der neben regionalen Prioritäten auch die Wirkung des deutschen Engagements in Bündnissen kollektiver Sicherheit und anderer internationaler Organisationen umfasst. Dieser Bericht müsste von unabhängiger Seite angefertigt sein, weil sich die Bundesregierung andernfalls dem Verdacht ausgesetzt sähe, sich selbst ins rechte Licht rücken zu wollen. Ein „Beirat für globale Fragen der Bundesregierung“, zusammengesetzt aus renommierten Experten für internationale Politik, Entwicklung und Sicherheit, könnte sich einer solchen Evaluierung annehmen. Dadurch würde die Außenpolitik an Akzeptanz und Glaubwürdigkeit gewinnen, und das Parlament könnte kompetenter zur Strategiebildung beitragen.

Um zu zeigen, wie emotionsgeladen und faktenresistent die Debatte in der Öffentlichkeit derzeit läuft, mag ein Verweis auf das berühmte 2-Prozent-Ziel zur Erhöhung des Verteidigungsetats genügen. Dass es einen vernetzten Ansatz in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gibt, dass er längst praktiziert wird: All das ist viel zu wenig bekannt. Jeder Auslandseinsatz der Bundeswehr ist eingebettet in ein internationales Mandat. Um die wachsenden Herausforderungen zu meistern, sind Investitionen notwendig; doch diese gehen in ganz unterschiedliche Bereiche wie technische Ausrüstung, IT-Infrastruktur, Notfallversorgung oder Schulungsmaßnahmen. Dennoch heißt es in der öffentlichen Debatte, jeder Euro mehr im Verteidigungsetat wäre ein Euro mehr für die Aufrüstung. Hier muss durch fachliche Expertise Sachlichkeit in die Debatte gebracht werden. Das 3-Prozent-Ziel, das Sicherheit und Entwicklung haushälterisch gleichermaßen abdeckt, weist in die richtige Richtung.

Der Bericht würde einen Ausblick auf künftige Herausforderungen und Lehren aus abgeschlossenen Einsätzen bieten. Dadurch ließe sich verhindern, dass künftige Regierungen ihr Handeln allein nach dem Kriterium „mehr oder weniger Bundeswehreinsetze“ ausrichten könnten. Ein schlüssiges, ständig fortentwickeltes strategisches Konzept und funktionierende Checks and Balances würden das Gesamtengagement einer besseren Kontrolle und Bewertung unterziehen.

**Was wir bräuchten,  
wäre ein Nationaler  
Sicherheitsrat**

Roderich Kiesewetter, Dr. Andreas Nick und Michael Vietz sind Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.