

Vom Verwalten zum Gestalten

Diplomatie braucht Strategiewerkzeuge

Georg Schulze Zumkley | **Mit großer Geschwindigkeit entwickeln sich Krisen, verschieben sich Machtkonstellationen, verändert sich die Welt. Organisatorisch, politisch und intellektuell bleibt dies nur mit vorausgedachter Außenpolitik beherrschbar. Dynamische Diplomatie braucht deshalb Kunstfertigkeit, Wissen und vor allem Strategiewerkzeug.**

Das Auswärtige Amt ist einer der beliebtesten Arbeitgeber Deutschlands. Jahr für Jahr rekrutiert es etwa 40 der besten Absolventen Deutschlands für sein „mittleres Management“, den höheren Auswärtigen Dienst. Der deutschen Außenpolitik fehlt es nicht an klugen Köpfen. Doch die deutschen Diplomaten, die akademische Meriten und oft auch berufliche Erfahrungen mitbringen, brauchen strategisches Können.

Es gibt Managementkonzepte für die Entwicklung und Umsetzung von Strategien in global agierenden Organisationen, die jedem BWL-Studenten an die Hand gegeben werden. Aber die wenigsten Diplomaten dürften jemals davon gehört haben. Sie werden, wenn sie die Hürde des Auswahlverfahrens gemeistert haben, im Vorbereitungsdienst ein Jahr lang in Geschichte, internationaler Politik und Volkswirtschaft ausgebildet oder lernen die Feinheiten des internationalen Privatrechts. All das qualifiziert sie als Analytiker und Verwalter. Mehr und mehr sind Diplomaten aber als Strategen und Gestalter gefordert. Mit Eintritt in die Berufslaufbahn müssten sie Werkzeuge zur Hand haben, um Ziele entwickeln und erreichen zu können. Dieser Beitrag stellt zwei Strategiewerkzeuge, die TOWS-Matrix und die Stakeholder-Analyse, vor.

Diplomaten brauchen, wie alle Verantwortlichen in einer Ministerialbürokratie, die Fähigkeit, auf Grundlage politischer Vorgaben strategische Ziele zu definieren, daraus taktische Ziele abzuleiten und diese mit dem Einsatz der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel umzusetzen. Die Anforderung ist keine geringe: Das Tagesgeschehen mit Besprechungen, Berichten, Vermerken und Vorlagen fordert viel Zeit. Nur die klare Vorstellung von Zielen macht es im Amtsalltag möglich, die verbleibenden Ressourcen optimal einzusetzen. Alle Argumente des „Management by Objectives“ sprechen letztlich dafür, dass Diplomaten bei ihrer Arbeit mit Zielen arbeiten, wenn sie „wertegebundene

und interessengeleitete Außenpolitik“ (so der geltende Koalitionsvertrag) betreiben. Die große Geschwindigkeit der Veränderungen, Krisenentwicklungen und Machtverschiebungen in der Welt bleibt intellektuell, organisatorisch und politisch nur mit vorausgedachter Außenpolitik beherrschbar.

Robert Kennedy, Professor am Georgia Institute of Technology, ist überzeugt: Strategie¹ ist lern- und lehrbar. Er beschreibt Strategie als Prozess und liefert gleich eine praktische Anleitung in sieben Schritten:²

1. strategische Situationsanalyse, um Ressourcen, Chancen, Risiken und Handlungsoptionen zu erfassen,
2. Analyse der eigenen Interessen und der Interessen wichtiger Konkurrenten/Entscheider,
3. Bewertung der Handlungsoptionen,
4. Auswahl und Umsetzung der Handlungsoptionen, Alternativszenarien,
5. Neubewertung der Handlungsoptionen im Zeitverlauf,
6. Evaluation und Feedback,
7. Anpassung der gewählten Handlungsoptionen.

Eines ist vor Beginn des Planungsprozesses unerlässlich: die Formulierung politischer Ziele als Ausgangspunkt der Planung. Sie bilden die Spitze einer Zielhierarchie. Aus ihnen leiten sich strategische und taktische Ziele ab. Andere Außenministerien, zum Beispiel das amerikanische und das britische, machen ihre Ziele öffentlich. Für die deutsche Außenpolitik gibt es so konkrete Listen nicht.

Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst und der aktuelle Koalitionsvertrag setzen hier aber einen Rahmen. Und der Lissabonner Vertrag listet in Artikel 21 die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU auf, an die Deutschland gebunden ist: a) Werte, grundlegende Interessen, Sicherheit, Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union wahren; b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundsätze des Völkerrechts festigen und fördern; c) Frieden erhalten, Konflikte verhüten und internationale Sicherheit stärken; d) nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen; e) Integration aller Länder in die Weltwirtschaft fördern; f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen beitragen, die die Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen erhalten und verbessern; g) Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, helfen; h) eine Weltordnung fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

Die große Geschwindigkeit der Veränderungen bleibt nur mit vorausgedachter Außenpolitik beherrschbar

¹ Vgl. zu Begriff und Geschichte z.B. Martin Wagener: Über das Wesen der Strategie, ÖMZ-Online 4/2010, http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/omz/oemz2010_04.pdf.

² Robert Kennedy: The Elements of Strategic Thinking: A Practical Guide, in: Gabriel Marcella (Hrsg.): Teaching Strategy: Challenge and Response; Strategic Studies Institute, März 2010, S. 26; <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=976>.

Wenn die politischen Ziele klar sind, können daraus strategische und taktische außenpolitische Ziele entwickelt werden. Wie jeder Strategieprozess beginnt auch dieser mit einer Situationsanalyse und mit der Identifikation der Personen, die maßgeblichen Einfluss darauf haben, ob ein Ziel zu erreichen ist. Für diese beiden Schritte der strategischen Planung gibt es gute Werkzeuge: für den ersten Schritt die TOWS-Matrix von Heinz Wehrich³ und für den zweiten die Stakeholder-Analyse.⁴

Wie ist das Umfeld?

Mit Hilfe einer TOWS-Matrix lassen sich komplexe Analysen strukturieren und die Ergebnisse als strategische Handlungsoptionen darstellen. Die Matrix wurde für wirtschaftliche Planungsprozesse entwickelt, ist aber ein Universalwerkzeug für Analysten und Strategieentwickler. Das Planungsinstrument ist eine Weiterentwicklung der so genannten SWOT-Analyse, deren Akronym wie „TOWS“ für vier Analysedimensionen steht: Threats, Opportunities, Weaknesses, Strengths. Der Vorteil von TOWS ist, dass die Matrix gleichzeitig Analyse- und Strategiewerkzeug ist.

Die Anwendung der Matrix teilt sich in zwei Schritte: erstens müssen Faktoren ermittelt werden, die für die Umsetzung eines politischen Zieles relevant sind. Welche internen und externen Faktoren haben möglicherweise Einfluss darauf, ob das außenpolitische Ziel erreicht wird? Welche Umstände entscheiden über Erfolg oder Misserfolg? Und zweitens müssen Strategieoptionen aus dieser Untersuchung und Darstellung abgeleitet werden. Welche strategischen Handlungsoptionen ergeben sich aus der Analyse?

Der erste Schritt ist ein strukturiertes Brainstorming. In vier Dimensionen suchen die Teilnehmer dabei nach den Faktoren, die für die Umsetzung eines politischen Zieles relevant sind: externe Risiken (Threats), externe Chancen (Opportunities), interne Schwächen (Weaknesses) und interne Stärken und Ressourcen (Strengths). Da der Blick auf den ganzen Globus ins Ungefähre ginge, muss die Analyse von außenpolitischen Chancen und Risiken geografisch differenziert sein, damit sich aus ihr konkrete Handlungsoptionen ableiten lassen.

Auch thematisch muss die Analyse differenziert sein. Das PEST-Modell beispielsweise ist ein gängiges makroökonomisches Modell, um externe Umweltanalysen zu gliedern. Danach lassen sich vier Ebenen unterscheiden: P (Political), E (Economic), S (Social) und T (Technological). Konflikte um Wasser, Rohstoffe und Ressourcen machen es sinnvoll, ein weiteres „E“ für „Ecological“ hinzuzufügen. Jeder der vier Bereiche – Strengths, Weaknesses, Opportunities und Threats – wird also nach politischen, ökonomischen,

³ Vgl. grundlegend Heinz Wehrich: The TOWS-Matrix – A Tool for Situational Analysis, 1982, <http://usf.usfca.edu/fac-staff/wehrich/docs/tows.pdf>.

⁴ Einen guten Überblick über das Stakeholder-Konzept gibt der Aufsatz „Stakeholder Analysis for Systems Thinking and Modelling“ von Arun A. Elias and Robert Y. Cavana, <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/BobCavana.pdf>.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© picture-alliance / dpa

ökologischen, sozio-kulturellen und technologischen Faktoren „abgeklopft“, die Einfluss darauf haben, ob das angestrebte Ziel erreicht wird oder nicht. Offene Quellen wie der Bertelsmann Transformation Index, der Arab Democracy Index, der World Economic Outlook des IWF oder der Nation Brands Index liefern dazu im Zeitalter des Internet leicht zugängliche quantitative Indikatoren.⁵

Im zweiten Schritt lassen sich mit der TOWS-Matrix Strategieoptionen entwickeln. Grundsätzlich gilt es, im Hinblick auf das angestrebte außenpolitische Ziel Stärken und Chancen zu maximieren und Schwächen und Risiken zu minimieren. Daraus ergeben sich mögliche strategische Handlungsoptionen. Wehrich liefert selbst ein Beispiel: die Anwendung der TOWS-Matrix auf die globale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.⁶

Es ist Aufgabe der außenpolitisch Verantwortlichen, im Planungsprozess auf Grundlage der politischen Ziele zu entscheiden, welche Handlungsoptionen ausgewählt und zu strategischen Zielen ausformuliert werden. Diese Aufgabe liegt nicht allein bei den außenpolitischen Spitzenbeamten, also Staatssekretären, Botschaftern und Abteilungsleitern. Jeder Referatsleiter und Referent im Auswärtigen Amt sollte in seinem Aufgabenbereich in der Lage sein, über das Diktum von der Außenpolitik als aktiver Friedenspolitik hinaus nicht nur die politischen, sondern auch die für die eigene Arbeit maßgeblichen strategischen Ziele zu benennen. Das ist die Voraussetzung dafür, dass die

Aufgabe von Diplomaten ist es zu erklären, zu überzeugen und Menschen zum Handeln zu bewegen – auf der ganzen Welt. „Wegweiser“ im Auswärtigen Amt in Berlin

⁵ Überblick über ausgewählte Indices und Datenbanken unter: www.countryrisk.com.

⁶ Vgl. Heinz Wehrich: Analyzing the Competitive Advantages and Disadvantages of Germany with the TOWS-Matrix – An Alternative to Porter's Model, <http://usf.usfca.edu/fac-staff/wehrichh/docs/germany.pdf>.

vorhandenen Ressourcen effektiv und effizient in die Verwirklichung der Ziele investiert werden.

Wer soll wie handeln?

Eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie – das heißt die Taktik der Außenpolitik – kann von einer sehr simpel erscheinenden Frage ausgehen: Wen muss die deutsche Diplomatie zu welchem Handeln bewegen, um das strategische Ziel zu erreichen? Das Oxford Dictionary definiert Diplomatie noch ganz klassisch: „Diplomatie ist das Management von internationalen Beziehungen durch Verhandlungen, die Methode, mit der Beziehungen mittels Botschafter reguliert und gelenkt werden, und das Geschäft oder die Kunst des Diplomaten“.⁷

Strategisch gestaltete Außenpolitik geht aber darüber hinaus. Ob es um Lobbying für ein politisches Interesse Deutschlands geht, um die Förderung von Wirtschaftsbeziehungen, um den erfolgreichen Abschluss multilateraler Verhandlungen oder um ein Stipendienprogramm – immer ist es das Ziel, das

Moderne Diplomatie ist eine Form des Social Marketing – es geht darum, Verhalten zu beeinflussen

Verhalten von Menschen zu beeinflussen. Ob ausgesprochen oder nicht: Die Aufgabe von Diplomaten ist es zu erklären, zu überzeugen und Menschen zum Handeln zu bewegen. In diesem Sinne spricht der frühere britische Außenminister David Miliband von „Campaigning Diplomacy“.⁸ Moderne Diplomatie ist damit eine Form

des Social Marketing – oder einfach gesagt: „... ein zwischenmenschlicher Vorgang. Es geht darum, Verhalten zu beeinflussen.“⁹ Die Leitfrage lautet also: Wessen Handeln ist für das strategische Ziel, also für die Umsetzung der gewünschten Handlungsoptionen, von Bedeutung – wie soll diese Person handeln?

Dies lässt sich mit einer außenpolitischen Stakeholder-Analyse beantworten. Mit Hilfe dieses Werkzeugs kann der Botschafter, der bei Amtsantritt an einer bilateralen Botschaft auf Grundlage der strategischen Ziele seine Länderziele definiert, und können der Wirtschaftsreferent oder der Kulturattaché, die ein Projekt planen, sich einen Überblick über ihre „Stakeholder“ – Kontaktpersonen, Interessenten und mögliche Zielgruppen – verschaffen. Dann entscheiden sie, wer Priorität beim Einsatz der Ressourcen hat.

Die Stakeholder lassen sich nach einem klar strukturierten Schema ordnen. Zwei Faktoren bestimmen ihre Stellung in diesem Schema: erstens ihr Einflusspotenzial im Hinblick darauf, ob ihr Verhalten für Erfolg oder Misserfolg, für „Ziel erreicht“ oder „Ziel verfehlt“ maßgeblich ist, und zweitens das Interesse am Einsatz dieses Potenzials.¹⁰ Traditionell konzentrieren sich die Ressourcen

⁷ Cathrine Soanes (Hrsg.): Concise Oxford English Dictionary, Oxford 2006 (Übersetzung d. Red.).

⁸ David Miliband: The Global Change We Need: Campaigning Diplomacy, Rede vom 7.10.2009, http://www.davidmiliband.info/speeches/speeches_09_013.htm.

⁹ Kennedy: The Elements of Strategic Thinking (Anm. 2), S. 16.

¹⁰ Überblick z. B. bei: http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_07.htm.

der Außenpolitik auf Akteure, die sowohl Einflusspotenzial (positiv oder negativ) als auch das Interesse haben, ihren Einfluss auszuüben. Diese „Key Players“ sind die Entscheider in Politik und Wirtschaft und die Meinungsmacher in den Medien. Ihnen müssen Diplomaten regelmäßig intensive Aufmerksamkeit widmen – vor allem dann, wenn ein außenpolitisches Ziel durch die Wahrung des Status quo verwirklicht wird.

Die Herausforderung liegt darin, den Status quo zu ändern, wenn das strategische Ziel es erfordert. Die Erkenntnis, die die Stakeholder-Analyse bringt, ist dann erst ein Schritt am Anfang des Strategieprozesses. Denn wenn der Status quo sich ändern soll, geht es darum, mit Mitteln der Diplomatie das Verhalten von Stakeholdern zu beeinflussen. Ob in bilateralen Beziehungen, in multilateralen Verhandlungen oder in Hintergrundgesprächen: „It is about influencing behavior.“

Diese Diplomatie ist eine dynamische Diplomatie, die sich auf drei Aktionsfeldern entfaltet: Information, Advocacy und Empowerment. Die Stakeholder-Analyse veranschaulicht, auf welchen der drei Aktionsfelder Ressourcen bei der Umsetzung von strategischen Zielen eingesetzt werden können.

- Information, die Grundversorgung mit Wissen über Politik und Gesellschaft, hat das Ziel, weniger informierte Stakeholder auf ein höheres Informationsniveau zu bringen. Im Idealfall werden sie dazu dauerhaft Teil eines Informationsnetzwerks, etwa als Abonnent eines E-Newsletters oder Freund einer Facebook-Seite; so sind zum Beispiel die deutschen Botschaften in London, Ankara, Mexiko-Stadt und Washington bei Facebook vertreten.
- Advocacy zielt auf Stakeholder mit hohem Einfluss, die dieses Potenzial aber noch nicht im Sinne des strategischen Zieles einsetzen – also Diplomatie in ihrer klassischen Form des politischen Lobbyings. So wollen Außen- und Umweltministerium mit der Initiative „Transatlantic Climate Bridge“ Experten („stakeholders in climate policy“¹¹) dazu bringen, sich transatlantisch zu vernetzen und deutsch-amerikanische Klimaprojekte zu entwickeln.
- Empowerment hingegen hat eine vertikale Zielrichtung: Es geht darum, die Einflussmöglichkeiten derjenigen Stakeholder zu steigern, die ein hohes Interesse, aber (noch) wenig Einfluss darauf haben, ob das strategische Ziel erreichbar ist. Ein Beispiel ist die Aufwertung der Arbeit der Coalition for the International Criminal Court, dem Verbund von über 2500 Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Einrichtung und Effektivität des Internationalen Strafgerichtshofs einsetzen.¹² Durch die Unterstützung und hochrangige Wahrnehmung ihrer Vertreter wuchsen Glaubwürdigkeit und Einflussmöglichkeit dieser Organisationen.

¹¹ Vgl. Webseite der Botschaft Washington: http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/09_Press_InFocus_Interviews/03_Infocus/03_ClimateBridge/_Climate_Bridge.html.

¹² Siehe <http://www.iccnw.org/?mod=coalition>.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Mit der Analyse lassen sich also die Stakeholder und die Aktionsfelder – Information, Advocacy oder Empowerment – bestimmen, die besondere Bedeutung für das strategische Ziel haben. Aus ihr lässt sich aber vor allem ablesen, welche Bedeutung die sorgfältige Definition des strategischen Zieles hat: Außenpolitische Dynamik, die kein Ziel kennt, geht leicht an den Stakeholdern vorbei und läuft Gefahr, in Aktivismus zu enden.

Es ist müßig, rein abstrakt über außenpolitische Schwerpunkte oder darüber zu rasonieren, ob eher an der ersten (politischen), der zweiten (wirtschaftlichen) oder dritten (Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik) Säule der deutschen Außenpolitik gearbeitet werden soll. Die Stakeholder-Analyse macht das augenfällig: Die Entscheidung, welche Ressourcen in welche Aktivität investiert werden, und der tatsächliche Mitteleinsatz sollten von einer soliden Analyse abhängen, von der Antwort auf die Frage: Was ist erforderlich, um das strategische Ziel zu erreichen – und wer soll dazu wie handeln?

Außenpolitik gestalten

Strategie ist notwendig – wer nicht plant, dem passiert die Außenpolitik. TOWS-Matrix und Stakeholder-Analyse sind zwei Werkzeuge, sie sind Wegweiser für die beiden ersten Schritte eines Strategieprozesses. Wenn die strategischen Ziele stehen, braucht es weitere Schritte zur Koordination des Einsatzes der Mittel.

Auf dem Weg zum Ziel können Deutschlands Diplomaten einiges ins Feld führen. Dazu gehört der Ruf, den Deutschland weltweit genießt: Die Soft Power Deutschlands beruht laut dem Nation Brands Index, der das Ansehen von Ländern rund um den Globus misst, vor allem auf politischer Verlässlichkeit und der Qualität deutscher Exporte. Diese Anziehungs- und Überzeu-

gungskraft ist einer der Erfolge der bisherigen und eine reiche Ressource der künftigen deutschen Außenpolitik.¹³ Der Steuerzahler stellt 2010 für das Auswärtige Amt 3,19 Milliarden Euro an Finanzmitteln bereit. Das sind nur knapp ein Prozent der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Damit ist klar: Die wichtigste Ressource der deutschen Außenpolitik sind die Arbeitszeit und Arbeitskraft der 12 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes – rein statistisch rund 17,7 Millionen Stunden pro Jahr.

Die Herausforderung heißt Ziel-Mittel-Einsatz-Koordination: Wie kann das Auswärtige Amt durch strategische Planung seine Ressourcen effektiv und effizient einsetzen? Seine Mitarbeiter sind „qua Amt“ leistungs- und immer aufs Neue lernfähig. Wenn das Amt das Strategiedefizit der deutschen Außenpolitik als Herausforderung begreift, werden seine Führungskräfte schon in der Aus- und Fortbildungsstätte die Strategiewerkzeuge in die Hand bekommen, die sie „auf Posten“ brauchen.

Denn die Strategiefähigkeit der deutschen Außenpolitik liegt ohne Frage in der Qualität von Planungsstäben, Think-Tanks und einer Politikwissenschaft, die das Potenzial hat, neben Kategorien und Begriffen auch Methodik und Werkzeuge weiterzuentwickeln. Vor allem aber liegt Strategiefähigkeit in den Köpfen der Diplomaten. Eine dynamische Diplomatie braucht Diplomaten mit Kunstfertigkeit, mit Wissen und Werkzeug. Sie braucht Diplomaten, die nicht allein Analytiker und Verwalter, sondern Strategen und Gestalter sind.¹⁴



Dr. GEORG SCHULZE ZUMKLEY, Auswärtiges Amt, ist derzeit Referent für Außenpolitik im Bundestag. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

¹³ Im internationalen Nation Brands Index hat Deutschland seit Jahren einen Spitzenplatz: 2008 Nr. 1, 2009 Nr. 3 hinter den USA und Frankreich, <http://nation-branding.info/2009/10/07/nation-brands-index-2009/>.

¹⁴ Der Autor dankt Benjamin Konrad und Lyric Clark für wertvolle Anregungen.