

Netzwerkpolitik

In einer veränderten Welt wachsen dem Auswärtigen Dienst neue Rollen zu

Thomas Bagger | Globalisierung und Digitalisierung machen internationale Politik zu einer immer komplexeren Aufgabe. Außenpolitik muss daher heute in erster Linie Netzwerkpolitik sein. Nur so lassen sich Frühwarnung, Planung und Koordinierung gewährleisten – mit dem im Ausland längst etablierten „vernetzten Diplomaten“ im Mittelpunkt.

Die meisten der Weihnachtsgeschenke unter dem Baum sind heute andere als vor 20 Jahren: Mehr Elektronik, die uns helfen soll, uns in der Welt zurechtzufinden, unsere sozialen Netze zu knüpfen und zu erweitern. Oder auch nur, um uns von der so oft undurchschaubar scheinenden Welt draußen in einer vermeintlich berechenbareren, steuerbaren virtuellen Welt abzulenken.

Unübersichtliche Welt

Auch die internationale Politik hat sich dramatisch verändert. Sie hat sich nicht von einem vergleichsweise stabilen Zustand A in einen neuen Zustand B verändert, sondern sie ist auf vielen Ebenen in Bewegung geraten. Das macht sie unübersichtlich. Neue Themen und neue Akteure drängen in den Vordergrund. Die Machtverschiebung von West nach Ost, von der transatlantischen in die asiatisch-pazifische Region, gilt heute als Allgemeinwissen. Die Integration

von Hunderten Millionen Menschen in die globale Wertschöpfungskette hat Armut gelindert, Wachstum und Wohlstand geschaffen, aber auch Gewichte verschoben. Gern und oft werden daher heute die Entwicklungslinien der vergangenen 10, 20 Jahre in die Zukunft verlängert und daraus weitreichende Schlüsse gezogen: über den Niedergang der USA, den Abstieg Europas, den Aufstieg der BRICS-Staaten, das bevorstehende asiatische Jahrhundert. Ausgeschlossen ist das alles nicht. Unsere Köpfe sind so eingerichtet, dass sie mit linearen Modellen am besten umgehen können und sie deshalb besonders plausibel oder intuitiv einleuchtend finden.

Aber unsere historische Erfahrung sollte uns zur Vorsicht mahnen. Nur im Rückblick mag der Fall der Mauer folgerichtig und zwangsläufig erscheinen. Für die Zeitgenossen kam er aus heiterem Himmel. Auch die Weltfinanzkrise, deren Ausbruch wir auf September 2008 und den Zusammen-

bruch der Investmentbank Lehman Brothers datieren, war ein „schwarzer Schwan“, ein unerwartetes Ereignis. Und der Sturz des Regimes von Ben Ali in Tunesien Anfang 2011 und der folgende Umbruch in der arabischen Welt, der die internationale Politik transformiert und doch eben erst begonnen hat, ist geradezu paradigmatisch für eine Komplexität, in der der „Flügel Schlag“ einer Selbstverbrennung in der Provinz weltpolitische (aber alles andere als durch lineare Kausalketten zu prognostizierende) Auswirkungen haben kann.

Diffusion der Macht

Globalisierung und Digitalisierung verschieben Macht nicht nur zwischen Staaten, sie beschleunigen auch die Politik und treiben eine Ausdifferenzierung der außenpolitischen Akteure voran. Wir werden Zeuge einer Diffusion von Macht. Nichtstaatliche Akteure profitieren davon. Auf gewaltige Informationsmengen zugreifen und kampagnenfähig sein können plötzlich auch kleinere, private Akteure, Nichtregierungs- und Lobbyorganisationen, Wikileaks-Aktivistinnen, aber auch Volksverhetzer und Fanatiker auf allen Seiten.

Zusätzlich kompliziert wird internationale Politik durch das Aufkommen neuer Themenfelder. Pandemien wie Vogelgrippe oder SARS, die plötzlich das weltweite Reizenetz durchtrennen, der Kampf um knapper werdende natürliche Ressourcen, allen voran um Trinkwasser, aber auch die Bedrohung durch Cyberattacken und durch die immer konkreter beobachtbaren Folgen des Klimawandels fordern die Problemlösungsfähigkeit der Politik auf bisher ungekannte Weise heraus.

Die immer komplexere Natur dieser neuen Problemfelder und die durch die Globalisierung vorangetriebene Vernetzung verändern aber auch die innerstaatliche Landschaft der außenpolitischen Akteure. Jedes Bundesministerium hat Referate oder ganze Abteilungen für internationale Beziehungen. Es wird nicht nur europäisch, sondern auch im G-20- oder im UN-Rahmen konsultiert über Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, über Finanzstabilität, über Energiepolitik, über Umwelt- und Klimafragen, über Rohstoffsicherheit, Nahrungsmittelsicherheit und vieles andere, um internationale Lösungen für grenzüberschreitende Probleme zu entwickeln.

Die durch unseren Erfindungsreichtum und unsere Ideen getriebene Globalisierung schafft so eine bisher ungekannte Interdependenz, sie produziert aber auch Fragilität. Diese „Brüchigkeit“ betrifft einerseits ein internationales System, das mehr denn je globale Regelmechanismen und Strukturen bräuchte, um die immer zahlreicheren Probleme effektiv anzugehen, sich aber schwertut, angesichts der Heterogenität und der schiereren Zahl der Akteure handlungsfähige „global governance“ zu schaffen. Sie betrifft aber andererseits auch innerstaatliche Ordnungen. Nationale Regierungen finden sich in einem Schraubstock zwischen den Erwartungen ihrer Wähler und der wachsenden Bedingtheit ihrer Handlungsfähigkeit durch internationale Entwicklungen jenseits ihrer Steuerungsfähigkeit.

Das gilt insbesondere für Staaten mit ohnehin schwach ausgeprägter

Die Globalisierung schafft Interdependenz, aber auch Fragilität

Staatlichkeit, so genannten „fragilen Staaten“, die bereits etwa die Hälfte der Partnerländer des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ausmachen.

Haben wir die Kraft „kreativer Zerstörung“ weltweit unterschätzt?

Das gilt aber auch, wie wir in den vergangenen zweieinhalb Jahren erkennen mussten, für die Länder der Euro-Zone, die über ihre gemeinsame Währung ihre Interdependenz auf besonders prägnante Weise vertraglich festgeschrieben haben, ohne ihre politischen Steuerungssysteme in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kernfragen gleichermaßen zu integrieren. Es gilt schließlich auch für jene Länder, die in besonderer Weise von der Öffnung und Integration der Weltwirtschaft nach dem Ende des Ost-West-Konflikts profitiert haben und in eine Phase eindrucksvollen Wachstums eingetreten sind. Gerade in einem Land wie China, in dem die Legitimation des politischen Systems in besonderer Weise auf der Fähigkeit gründet, rasch wachsenden Wohlstand zu schaffen, ist die Gefährdung durch Erschütterungen von außen besonders groß.

Je vernetzter und zugleich erschütterungsanfälliger unser internationales System, umso größer wird das Bedürfnis nach Ordnung und Sicherheit. In wenigen Begriffen drückt sich das so prägnant aus wie im Anspruch, dieser oder jener Arbeitsplatz solle „zukunftsicher“ sein. Das erinnert unwillkürlich an den spöttischen Satz von Karl Valentin: „Die Zukunft war früher auch besser.“ Aber Valentin nahm nur das menschliche Sicherheitsbedürfnis aufs Korn, nicht die

Zukunft selbst. Sie ist so schlecht nicht. Nie zuvor haben mehr Menschen teilhaben können an wirtschaftlichem Wohlstand, an politischen und bürgerlichen Freiheiten. Aber möglicherweise haben wir die Maschine, die uns all dies ermöglicht hat, die Kraft der „kreativen Zerstörung“ (Joseph Schumpeter), in ihrer Wirkung unterschätzt, wenn sie tatsächlich weltweit zum Einsatz kommt. Und natürlich sind ältere, wohlhabende Gesellschaften wie die unsere nicht so risikofreudig wie jüngere, ärmere Gesellschaften, in denen die Menschen für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufstieg andere Risiken einzugehen bereit sind. Deshalb liegt uns womöglich mehr an strikten Regulierungen zur Risikominderung, etwa im internationalen Finanzsystem, als einigen der neuen Mächte.

Lernfähigkeit als Schlüssel

In dieser neuen Unübersichtlichkeit ist es geradezu schick geworden, die Handlungsfähigkeit und Effizienz unserer europäischen – oder sogar: unserer demokratischen – politischen Systeme in Frage zu stellen. Angetrieben von europäischer Schuldenkrise einerseits und dem Aufstieg neuer Mächte, insbesondere aber der 30-jährigen Wachstumsgeschichte Chinas, andererseits wird die „Systemfrage“ aufgeworfen: Ist unsere jahrzehntelang als gegeben angenommene Überzeugung, dass wirtschaftlicher Erfolg im Informationszeitalter notwendigerweise politische Freiheiten voraussetzt und ohne diese über kurz oder lang scheitern beziehungsweise ausbleiben muss, heute noch gültig? Verlangt gar die globalisierte, beschleunigte, unübersichtliche Welt nach au-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

toritäreren Strukturen, um überhaupt handlungs- und entscheidungsfähig zu bleiben? Sind unsere demokratischen Aushandlungsprozesse zu langwierig, zu umständlich, womöglich gar zu polarisierend für den scharfen internationalen Wettbewerb, dem wir uns ausgesetzt sehen?

Ohne tiefer in die politische Systemlehre einzusteigen, lässt sich feststellen, dass westliche Selbstzweifel am Werk sind, wo ein Lob des Zweifels und etwas mehr Vertrauen in die Kritik als produktive Kraft unserer Gesellschaften angebracht wären. Die europäische Schuldenkrise ist eben mehr als eine Frage des Krisenmanagements. Sie ist ein harter Test für die Lernfähigkeit unserer Gesellschaften und unserer politischen Systeme. Es geht nicht nur darum, die Exzesse des internationalen Finanzsystems zurückzuschneiden, sondern die innere „Solvenz“ unserer Gesellschaften wieder herzustellen. Dazu gehören komplizierte, auch langwierige Aushand-

lungsprozesse auf nationaler, erst recht auf europäischer Ebene – Verständigungen über die notwendige Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an veränderte demografische Realitäten, über die Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstands, über die Bedingungen des inneren Zusammenhalts unserer Gesellschaften. Der Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit in einer immer weniger vorhersagbaren Umwelt ist die Lernfähigkeit einer Gesellschaft. Diese wiederum hängt direkt zusammen mit ihrer inneren Offenheit, ihrer Kritik- und Diskursfähigkeit, und – vieles spricht unverändert dafür – gerade unter Druck auch mit ihrer demokratischen Verfasstheit.

Außenpolitik als Netzwerk

Was bedeutet all das für die Gestaltung von Außenpolitik in einer Welt, in der die Grenze zwischen Außen- und Innenpolitik immer fließender wird?

Länder- und interkulturelle Kompetenz sind eine „menschliche Ressource“ ersten Ranges. Außenminister Guido Westerwelle mit jungen Diplomaten aus Frankreich und Deutschland

Zum einen stellt sich die Frage nach der angemessenen Definition des eigenen Interesses, der eigenen Ziele. Auch hier bietet die Schuldenkrise in Europa ein Beispiel, wie sich in der deutschen Debatte im Laufe der Krise eine Interpretation des „wohlverstandenen Eigeninteresses“ (Alexis de Tocqueville) durchgesetzt hat, die sich nicht in einer Rechnung auf Heller und Pfennig, auf Euro und Cent erschöpft, sondern politische und historische Gesichtspunkte mit einbezieht und den fundamentalen Wert des europäischen Einigungsprojekts für die deutsche Politik herausstreicht. In der Frage der deutschen

Die Summe internationalisierter Fachpolitiken ergibt keine Außenpolitik

Außenpolitik jenseits von Europa geht es um einen klaren und nachvollziehbaren Kern an liberalen Prinzipien. Im Globalisierungskonzept der Bundesregierung vom Februar 2012 heißt es dazu, die Bundesregierung wolle „mit Partnern zusammenarbeiten, um die globalisierte, interdependente und multipolare Welt durch eine regelbasierte sowie multilateral und global ausgerichtete Ordnungspolitik über legitime und effektive internationale Institutionen zu prägen. Globale öffentliche Güter wollen wir gemeinsam bereitstellen und schützen.“

Neben der strategischen Ausrichtung geht es aber ganz konkret um ein neues Verständnis des „Handwerks“ der Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung.¹ Das parallel zur deutschen Wiedervereinigung verabschiedete Gesetz über den Auswärtigen

Dienst vom 23. August 1990 enthält in seinem Artikel 1, Absatz 2 eine klare Vorgabe: „Aufgabe des Auswärtigen Dienstes ist es insbesondere, ... die außenpolitische Beziehungen betreffenden Tätigkeiten von staatlichen und anderen öffentlichen Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland im Rahmen der Politik der Bundesregierung zu koordinieren.“

Wie aber kann eine solche Koordination noch sichergestellt werden in einer Welt, in der von einem Monopol auf die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen beim besten Willen keine Rede mehr sein kann? Statt die wachsenden internationalen Aktivitäten anderer Ressorts im fälschlichen Glauben an ein „Nullsummenspiel“ als Bedeutungsverlust des Auswärtigen Amtes zu sehen oder gar zu beklagen, wie es immer wieder passiert, sollte diese Ressortvernetzung zunächst schlicht als Teil der Globalisierungswirklichkeit verstanden werden. Diese Verflechtung von Fachpolitiken über Grenzen hinweg folgt dem Problemdruck transnationaler Herausforderungen und ist eine funktionale Anpassung an eine neue internationale Umwelt. Zugleich aber wird immer deutlicher, dass die Summe internationalisierter Fachpolitiken noch keine Außenpolitik ergibt. Mit anderen Worten: Für all die „Komponenten“ internationaler Verflechtung, die die Ressorts produzieren, braucht es eine „Systemintegration“, um das Zusammenwirken dieses komplexen Systems sicherzustellen – es braucht eine netzwerkorientierte Außenpolitik. Viele Lösungen für glo-

¹ Zum Folgenden vgl. ausführlicher Thomas Bagger und Wolfram von Heynitz: Der vernetzte Diplomat, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Oktober 2012, Supplement 1, S. 49–61.

bale Probleme lassen sich nur noch über komplexe „Pakete“ aushandeln, in denen ganz unterschiedliche nationale Interessen der vielen Spieler „bedient“ werden müssen. Wo aber sollen die unterschiedlichen Interessenlagen analysiert werden und wo können „linkages“ entwickelt und getestet werden, wenn nicht dort, wo die Informationen aus den Hauptstädten dieser Welt zusammenlaufen?

Die Plattformfunktion des AA

Die Aufgabe des Auswärtigen Amtes ist daher nicht weniger wichtig als zu Zeiten der deutschen Vereinigung. Sie muss allerdings neu verstanden und organisiert werden: nicht in Konkurrenz zu anderen Ressorts, sondern komplementär zu ihnen. Dem Auswärtigen Amt kommt eine Plattformfunktion für die Bündelung und Integration ganz unterschiedlicher Fachpolitiken zu einer schlüssigen Außenpolitik zu. Dabei stützt es sich zum einen auf das weltumspannende Netz von weit mehr als 200 Auslandsvertretungen, die selbst als Plattformen und Knotenpunkte im Ausland wirken. Zum anderen verfügt es über den durch das Rotationssystem aufgebauten Erfahrungs- und Wissensschatz der Diplomatinen und Diplomaten. Ihre Länder- und interkulturelle Kompetenz sind eine „menschliche Ressource“ ersten Ranges.

Es wird für den Auswärtigen Dienst entscheidend darauf ankommen, die Fähigkeit zu strategischem Denken als Kernkompetenz weiter zu stärken. Denn nicht nur im Ausland, sondern auch in der Zentrale wird die Aufgabe der Diplomaten immer stärker in der Integration und Zusammenschau der vielfach hochspezialisierten Fachpolitiken bestehen.

Es geht folglich nicht um eine Konkurrenz mit dem Fachressort, sondern um den „Mehrwert“, der durch die Kontextualisierung der jeweiligen fachpolitischen Ziele produziert werden kann. Erst dadurch werden sinnvolle und fundierte Abwägungs- und Priorisierungsentscheidungen überhaupt möglich.

Dieser Paradigmenwechsel verlangt den Sprung von einem außenpolitischen Handwerk, das andere nur beteiligt, wo es unbedingt nötig ist, zu einem, das beteiligt, wo immer es möglich ist. Eine Konsequenz daraus sollte eine gezieltere und aktiver betriebene personelle Vernetzung der Ressorts sein. Was an den

meisten deutschen Vertretungen im Ausland längst gang und gäbe ist, die Einbindung

einer wachsenden Zahl von Fachreferenten aus immer mehr Ressorts, sollte auch zwischen den Zentralen ausgebaut werden. Mehr diplomatische Berater in anderen Häusern (in Frankreich etwa eine Selbstverständlichkeit) und im Gegenzug Austauschbeamte im Auswärtigen Amt. Die gegenseitige Befruchtung von vertieftem Sachverstand in immer neuen Politikbereichen und von strategisch ausgerichtetem, international geschultem Denken wird die Ressortegoismen nicht vollständig überwinden, könnte sie aber abmildern, das gegenseitige Verständnis fördern und dazu anleiten, außenpolitisch stärker im Sinne eines Ganzen zu agieren – so wie es an den Auslandsvertretungen bereits eingeübt ist und von allen als Gewinn empfunden wird.

Weitere Ansätze dieser Vernetzung

Die Aufgabe des AA muss neu verstanden und organisiert werden

zungsschritte gibt es längst, ganz praktisch und alltäglich im Krisenreaktionszentrum, in den „Task Forces“ zu Syrien und anderen fragilen Staaten oder konzeptionell in den Länderstrategieressortkreisen des Globalisierungskonzepts. Längst bestehen auch enge Konsultationsformate mit NGOs, ob zur humanitären Hilfe oder zum Menschenrechtsschutz, mit den Mitt-

Keine Vereinnahmung, sondern die Schaffung von Schnittmengen

lern der Auswärtigen Kulturpolitik, mit Think-Tanks und Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und Kirchen. Aber auch hier gilt es, den Austausch noch stärker als Zweibahnstraße zu begreifen: Input an Ideen und Interessen von außen einerseits, Vermittlung eigener Positionen und Multiplikatoreffekte für staatliche Außenpolitik andererseits. Das bedeutet keine Vereinnahmung, sondern die Schaffung der größtmöglichen Schnittmenge.

Erfolgreiche Vernetzung im Sinne nationaler Politikziele ist aber nicht allein eine Strukturfrage. In ihrem *Foreign-Affairs*-Aufsatz „America’s Edge: Power in the Networked Century“ schrieb die amerikanische Politikprofessorin Anne-Marie Slaughter Anfang 2009: „Die Macht, die dieser Art von Vernetzung entspringt, ist nicht die Macht, mit der sich Ergebnisse erzwingen lassen. Netzwerke werden nicht geführt oder kontrolliert, sondern gelenkt und organisiert. ... Regierungsmitarbeiter müssen lernen, ... solche Netzwerke zu managen und sie zur Zusammenarbeit anzuleiten.“ Auch eine vernetzte Außenpolitik kommt nicht ohne Führung aus, im Gegenteil: Mit der Transparenz

wachsen die Zahl der Anspruchsgruppen und der Druck auf Entscheidungsfindung durch erhöhte Geschwindigkeit. Aber ihr Charakter ändert sich: Einbinden, Befähigen, netzwerkbasierendes Führen ohne formelle Autorität und über Sektorgrenzen hinweg gewinnen an Bedeutung.

In den letzten Jahren haben Komplexität, digitale Beschleunigung und Machtdiffusion spürbar zugenommen. Die Staatenwelt sieht ihre Steuerungsfähigkeit auf sehr grundsätzliche Weise in Frage gestellt. Zugleich aber gewinnen in der polyzentrischen, ausdifferenzierten Welt des 21. Jahrhunderts Faktoren wie kulturelle Attraktivität und die Lernfähigkeit komplexer Systeme an Bedeutung. In einem solchen, sich rasch weiterentwickelnden Umfeld bietet eine netzwerkorientierte Außenpolitik die beste Chance, Frühwarnung, Planung, Austausch und Koordination zu gewährleisten und das komplexe Zusammenwirken aller staatlichen und nichtstaatlichen relevanten Akteure sicherzustellen. Im Mittelpunkt des Konzepts steht der „vernetzte Diplomat“. Im Ausland längst etabliert, steht er vor der Aufgabe, diese Rolle auch bei Definition und Integration der deutschen Außenpolitik im Inland voll anzunehmen und auszufüllen.



Dr. Thomas Bagger
ist Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt.
