

Bis an die Grenzen der Diplomatie *Deutschlands Verantwortung für den Frieden*

Rede von Staatssekretär Stephan Steinlein am 4. Mai 2015

Lieber Herr Dr. Sachau,
lieber Bischof Dröge,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung und Ihre freundlichen Worte. Und herzlichen Dank auch für Ihre Bereitschaft, mit mir als Sparrings-Partner vorlieb zu nehmen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier musste kurzfristig nach Ägypten reisen und hat mich gebeten, für ihn einzuspringen. Er lässt Sie alle herzlich grüßen. Und hofft natürlich, dass ich ihn einigermaßen würdig vertrete.

Außenpolitik hat derzeit Hochkonjunktur. Spätestens seit der Münchner Sicherheitskonferenz im vergangenen Jahr ist in der breiteren Öffentlichkeit das Interesse an Außenpolitik und der Frage nach Umfang und Grenzen der internationalen Verantwortung Deutschlands neu erwacht. Beflügelt und genährt wurde die Debatte durch die Fülle von Krisen in unserer Nachbarschaft, die bei vielen unserer Landsleute ein diffuses Bedrohungsgefühl, ja bei nicht wenigen sogar offene Kriegsängste ausgelöst haben.

Um allerdings nicht allzu schnell bei den aktuellen Krisen anzukommen, sondern - wir sind ja in der Evangelischen Akademie - eine gewisse Flughöhe zu gewinnen, möchte ich mit zwei kurzen Rückblenden beginnen.

Das Thema „deutsche Verantwortung in der Welt“ ist, bei aller Aktualität, ja durchaus nicht neu! Ganz im Gegenteil: Es gibt in der deutschen Außenpolitik eine erstaunliche Kontinuität. Auch was die Diskussion um deutsche Verantwortung betrifft!

Erste Rückblende: 16. November 2001, Deutscher Bundestag. Gerhard Schröder verbindet den Antrag für einen Bundeswehreinsatz in Afghanistan mit der Vertrauensfrage, die er knapp gewinnt. Es beginnt ein bis heute andauerndes Engagement, das die friedenspolitische Debatte der letzten Jahre entscheidend geprägt und den Charakter der Bundeswehr grundlegend verändert hat.

Zweite Rückblende: 13. Februar 2003, wieder Deutscher Bundestag. Derselbe Gerhard Schröder gibt eine Regierungserklärung ab unter dem Titel „Deutschlands Verantwortung für den Frieden“ - exakt die Formulierung aus dem Titel der heutigen Veranstaltung.

In ihr begründet er das deutsche Nein zum Irakkrieg und schlägt - am Ende vergeblich - eine letzte diplomatische Initiative zur friedlichen Abrüstung des Irak vor.

Der weitere Gang der Ereignisse ist bekannt. Die Amerikaner lassen sich auf keine weitere diplomatische Anstrengung ein und stürzen Saddam Hussein gewaltsam von seinem Thron - mit allen Folgen, an denen die Welt bis heute zu tragen hat. Das Nein Schröders ist, anders als sein Ja zum Afghanistan-Engagement, heute nicht mehr umstritten und wurde für viele zum eigentlichen Beginn einer selbstbewussten deutschen Außen- und Friedenspolitik.

Ich habe im Bundeskanzleramt die Entstehung beider Reden aus nächster Nähe miterlebt. Ich habe gesehen, dass in solchen existenziell-politischen Momenten die Instrumente, die Sie in Ihrem Papier vorschlugen, Staatssekretärsrunden und Strategiepapiere, leider keine wirkliche Hilfe sind. Um beide Entscheidungen wurde in kleinem Kreis hart gerungen. Sowohl 2001 als auch 2003 ging es um alles oder nichts, standen die Reputation unseres Landes und das politische Überleben der Bundesregierung auf dem Spiel.

Beide Entscheidungen gelten heute Wegmarken deutscher Außenpolitik. Und beide stehen in ihrer Komplementarität, nicht Gegensätzlichkeit!, für das dialektische Spannungsverhältnis, in dem sich deutsche Außenpolitik seit Jahrzehnten bewegt hat - und immer noch bewegt.

Wir sind auf der einen Seite Teil des westlichen Bündnissystems. Damit einher gehen Erwartungen und Verpflichtungen - politischer, aber auch militärischer Art. Wenn ein Bündnispartner wie die USA angegriffen wird, dann muss er sich auf unsere Unterstützung verlassen können. Und die kann nicht nur in Lippenbekenntnissen bestehen.

Und wir haben auf der anderen Seite, gerade vor dem Hintergrund unserer eigenen Geschichte, einen besonderen Anspruch und eine besondere Verantwortung, den Weg der Diplomatie, des Dialogs und des friedlichen Ausgleichs, weiter zu gehen, ja selbst dann noch auf diesem Weg zu bleiben, wenn auch enge Bündnispartner schon längst auf andere Pfade eingeschwenkt sind.

Beide Achsen, die Achse der Bündnissolidarität und die besondere Verpflichtung zur friedlichen Konfliktbeilegung, prägen spätestens seit Willy Brandt und seiner Entspannungspolitik die deutsche Außenpolitik. Willy Brandt selbst, Dietrich Genscher und alle ihre Nachfolger haben sich auf diesen beiden Achsen bewegt. Und bei der Ausformulierung und Begründung dieser zweigleisig ausgelegten deutschen Außenpolitik haben Evangelische Akademien in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt.

Ich betrachte die heutige Veranstaltung und das von Ihnen vorgelegte Papier als Fortsetzung eines Dialogs, der spätestens mit der berühmten Tagung in Tutzing im Jahr 1963 begonnen hat. Und der zwischendurch leider etwas eingeschlafen war.

Ich habe eben mit Blick auf die beiden Achsen - Bündnissolidarität und besondere Verpflichtung zur friedlichen Konfliktbeilegung - die Kontinuität deutscher Außenpolitik betont. Aus guten Gründen und belehrt durch die Fehler unserer Vergangenheit hat deutsche Außenpolitik immer das Element der Verlässlichkeit ganz nach vorn gestellt. Deutsche Außenpolitik muss lesbar sein.

Denn sobald sie es nicht mehr ist, werden alte, unter der Oberfläche schlummernde Ängste wieder wach.

Aber natürlich trifft diese Kontinuität deutscher Außenpolitik auf erhebliche Diskontinuitäten in der Welt um uns herum.

Um ernsthaft ins Gespräch zu kommen, Tutzing II, müssten wir uns zunächst einmal darüber verständigen, wie wir beschreiben wollen, was in der Welt um uns herum passiert - eine analytische Aufgabe, die in dem von Ihnen vorgelegten Papier leider noch ein wenig kurz kommt. Dieses Papier kreist noch viel zu sehr um Deutschland, um unsere Befindlichkeiten, und ist, zumindest für meine Begriffe, noch zu wenig analytisch, zu wenig neugierig - kurz: zu wenig welthaltig.

Wir brauchen aber viel mehr Analyse, viel mehr Weltwissen, eine bessere Begrifflichkeit für das, was jenseits unserer Grenzen passiert. Eine neue Unübersichtlichkeit hat die die zynische Ordnung des Kalten Krieges abgelöst. Der kurze, magische Moment von 1989, in dem einige schon das Ende der Geschichte und den endgültigen Triumph der westlichen Demokratie herausziehen sahen, ist lange vorbei. Die tektonischen Platten der Weltpolitik sind in Bewegung geraten. Neue Mächte wie China und Indien drängen selbstbewusst nach vorn. Der Westen, obwohl politisch, wirtschaftlich und militärisch immer noch die Nummer Eins, ist nicht mehr das selbstverständliche Gravitationszentrum, um das sich die ganze Welt dreht. Und das hat Konsequenzen für unser Welt- und Geschichtsbild, auch für unser christliches Selbstverständnis, die wir noch gar nicht ausgelotet haben. Christus als Mitte der Geschichte, das war für Hegel und seine Zeitgenossen noch relativ klar. Aber was bedeutet das in der historischen Perspektive von Peking oder New Delhi, wo das Römische Reich nur eins unter vielen und die Geschichte des Abendlandes mit ihren Karls und Ottos und Ludwigs nur ein historisches Randphänomen ist.

In einigen Teilen der Welt, im Nahen Osten, in Nordafrika, erleben wir den Zusammenbruch der nationalstaatlichen Ordnung, wie sie sich nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Neue Akteure wie ISIS stellen die moderne Staatlichkeit als solche in Frage. Ja, und auch nach Europa ist das Gespenst des Krieges - Stichwort Ukraine - zurückgekehrt!

Die internationale Ordnung, wie sie sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges über 70 Jahren herausgebildet hat, steht unter massivem Druck. Ihre Leitinstitutionen, die Vereinten Nationen, die Weltbank und der IWF, in Europa die OSZE, erscheinen angesichts der Fülle der Konflikte und ihrer Komplexität überfordert und schwach. Überall wird verzweifelt nach Akteuren, staatlicher und nichtstaatlicher Art, gesucht, die die bestehende Ordnung stabilisieren und auf die neuen Anforderungen ausrichten können.

Das ist die Stelle, an der sich die Augen erwartungsvoll auf Deutschland richten. Gewachsene Verantwortung ist keine, nach der wir uns drängen, es ist eine, die an uns herangetragen, ja manchmal geradezu aufgedrängt wird!

Wir sind das größte und wirtschaftlich stärkste Land Europas. Unsere Demokratie ist gefestigt, unser innerer Frieden nicht bedroht. Wir haben die Wiedervereinigung bewältigt. Wir haben einen schwierigen Prozess innerer Reformen - die Agenda 2010 - erfolgreich zu Ende gebracht. Wenige Länder auf der Welt stehen so da.

Wenn ich das sage, dann nicht, weil ich mit einer rosa Brille durchs Leben laufe und nicht wahrhaben will, dass vieles bei uns noch im Argen liegt. Ich beschreibe nur, wie unser Land draußen in der Welt wahrgenommen wird!

Und dann heißt es weiter, wenn man mit anderen im Ausland spricht: Ihr Deutschen habt über die letzten Jahrzehnte wie kaum ein anderer von der bestehenden Ordnung profitiert: vom freien Weltmarkt, von sicheren Verkehrswegen, vom wissenschaftlichen Austausch über Ländergrenzen hinweg. Deshalb rechnen wir jetzt auch auf Euch, wenn es darum geht, diese Ordnung einer vernetzten, interdependenten Welt vor dem Kollaps zu retten, sie nach Möglichkeit inklusiver, gerechter, friedlicher zu machen.

Wie viele von Ihnen wissen, hat das Auswärtige Amt im vergangenen Jahr sich selbst und die deutsche Außenpolitik in bisher präzedenzloser Weise auf den Prüfstand gestellt. Im sogenannten Review-Prozess haben wir uns in einer ersten Phase den kritischen Fragen internationaler Experten gestellt, unter der durchaus provokanten Überschrift: „Was ist falsch an der deutschen Außenpolitik?“

In einer zweiten Phase haben wir dann das Gespräch mit der deutschen Öffentlichkeit gesucht um dann, in einer dritten Phase, Schlussfolgerungen für unsere Strukturen und unsere Arbeitsweise zu ziehen.

Drei Schwerpunkte haben sich im Zuge des Review-Prozesses herauskristallisiert:

Erstens: Wir müssen davon ausgehen, dass die Häufung von Krisen, die wir derzeit erleben, kein vorübergehendes Phänomen ist.

Wenn das aber so ist und wir nicht schnell an die Grenzen unserer Möglichkeiten stoßen wollen, müssen wir unsere Fähigkeiten zum Umgang mit Krisen an das Ausmaß der Krisen anpassen.

Wir müssen besser werden bei der frühzeitigen Identifizierung von krisenhaften Entwicklungen. Wir brauchen mehr Mittel für humanitäre Hilfe, um schnell auf akute Notlagen reagieren zu können.

Wir brauchen mehr zivile Experten, die wir als Berater in Krisengebiete schicken können.

Wir brauchen mehr Polizisten, die beim Wiederaufbau von rechtsstaatlichen Strukturen helfen können.

Wir wollen stärker das Instrument der Mediation nutzen.

Wir brauchen eine bessere Vernetzung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. - Das sind stichwortartig einige der Erkenntnisse, die wir im Rahmen unseres Reviewprozesses gewonnen haben und die wir jetzt dabei sind praktisch umzusetzen.

Der zweite Schwerpunkt: Wenn wir es nicht beim Krisenmanagement belassen wollen, sondern den Problemen an die Wurzel gehen wollen, müssen konzeptionell und praktisch an der internationalen Ordnung von morgen arbeiten.

Die Krise als Dauerzustand ruft nach neuer Ordnung. Aber: Wie sieht eine Weltordnung aus, die nicht mehr von der Dominanz des Westens geprägt ist, sondern in der auch andere große Mächte mit ihren eigenen historischen und kulturellen Prägungen ihren angemessenen Platz finden? Wie kann man in einer Welt multipler Traditionen an der Universalität der Menschenrechte festhalten? Und wie können wir es schaffen, dass die Idee der Demokratie ihre Leuchtkraft behält und nicht als Instrument westlichen Dominanzstrebens verstanden und diskreditiert wird? Das nur einige Fragen, auf die wir stoßen, wenn wir die Frage nach der Ordnung von morgen stellen. Und nicht immer liegen die Antworten auf der Hand.

Deutschland hat sich immer als Anwalt des Multilateralismus verstanden. In diesem Jahr begehen die Vereinten Nationen ihren 70. Geburtstag. Und wir wollen dieses Jubiläum nutzen, um die Vereinten Nationen zu stärken, die bei allen Mängeln noch immer das Rückgrat der internationalen Friedensordnung sind. Ganz konkret fragen die VN uns heute angesichts ihrer vielen Operationen gerade auch in Afrika nach mehr deutschen Polizeiberatern und nach speziellen militärischen Fähigkeiten wie Intelligence und Sanitätskomponenten, die von den traditionellen Truppenstellern aus der Dritten Welt nicht erbracht werden können. Und natürlich brauchen sie unsere Unterstützung bei einer angemessenen finanziellen Ausstattung und der Erarbeitung um Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele, um die es beim VN-Gipfel im September diesen Jahres gehen wird.

In Europa übernehmen wir im nächsten Jahr den Vorsitz der OSZE. Lange hat diese Organisation ein Schattendasein geführt, aus dem sie erst der Ukraine-Konflikt geweckt hat. Heute sehen wir, wie wichtig es ist, in Gestalt der OSZE wenigstens über eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur zu verfügen. Auch wenn es gelungen ist, den hybriden Krieg in der Ukraine durch einen hybriden Frieden abzulösen - von einer stabilen Situation sind wir noch weit entfernt. Selbst wenn es gelingen sollte, auf dem in Minsk eingeschlagenen Weg zu halbwegs stabilen Verhältnissen zu kommen, bleibt die Grundfrage nach dem künftigen Verhältnis zwischen Russland und dem Westen weiter unbeantwortet.

Die Annexion der Krim und die Auseinandersetzung in der Ostukraine haben zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust in die Verlässlichkeit russischer Zusagen und tiefer Verunsicherung vieler unserer Partner geführt. Es wird viele Jahre Arbeit und viel diplomatische Kreativität erfordern, um die Gefahr eines neuen Kalten Krieges zu bannen und Europa, seine östliche Nachbarschaft und Russland unter der Leitidee eines gemeinsamen Raumes der Sicherheit und Kooperation von Lissabon bis Wladiwostok wieder zusammen zu führen.

Unser dritter Schwerpunkt, den ich nur kurz anreißen will: Europa. Vor einigen Tagen hat Frank Steinmeier die Ausstellung im Deutschen Historischen Museum zu 70 Jahre Kriegsende eröffnet. In seiner Rede hat er einen Bogen geschlagen von der Nachkriegsordnung, die unter dem Motto „Nie wieder!“ stand, hin zum heutigen Tag, der zumindest für uns Deutsche unter dem Motto steht „Nie wieder allein!“.

Bei allem Nachdenken über deutsche Verantwortung - wir tragen diese Verantwortung nicht allein. Das vereinte Europa ist unser größter Schatz und die beste Versicherung gegen eine Rückkehr unserer blutigen Vergangenheit. Wir stehen in den nächsten Monaten möglicherweise vor einigen der größten europapolitischen Herausforderungen der letzten Jahre - Stichworte Großbritannien und Griechenland. Und auch wenn wir noch nicht genau wissen, in welcher Form diese Herausforderungen auf uns zukommen werden - wir sollten im Interesse Europas immer bereit sein, auch noch eine Extrameile zu gehen. Ganz im Sinne unserer heutigen Veranstaltung: bis an die Grenzen der Diplomatie.

Und damit komme ich auch zum Schluss meiner Ausführungen:

Was sind die Grenzen der Diplomatie?

Meine Antwort in einem Satz: Die Grenzen der Diplomatie sind die Grenzen unserer Sprache. Und die Diplomatie, sofern sie nicht nur routinemäßig betrieben wird, ist per se Grenzgängertum. Sie operiert an der Grenze, wo Sprache versagt. Und versucht, den Raum der Sprache zu erweitern. Weil es ohne Sprache keinen Frieden gibt.

Diplomatie, echte Diplomatie, ist immer da gefragt, wo Konflikte außer Kontrolle zu geraten drohen und der Umschlag in Gewalt unmittelbar bevor steht. Wo sich Konfliktparteien mit geballten Fäusten gegenüberstehen - ohne gemeinsame Sprache, aber jeder für sich im Gefühl absoluten Rechts.

Es braucht Mut, bis an diese Grenze zu gehen - weil alles, was man an dieser Grenze versucht, mit einem hohen Risiko des Scheiterns behaftet ist. Die Verhandlungen in Minsk waren ein solches Handeln an der Grenze. Und in Situationen wie diesen helfen, Entschuldigung, dass ich darauf zurückkomme, weder Staatssekretärsrunden noch irgendein Strategiepapier. Das einzige, worauf es da ankommt, sind ein klarer Kopf und ein mutiges Herz.

Was man an dieser Grenze der Diplomatie sucht, ist nichts anderes als das rechte Wort. Das verbindet aus meiner Sicht die Diplomatie mit der Theologie.

Der Theologe wie der Diplomat sucht das Wort, das befreit und das versöhnt - in der Diplomatie vielleicht eine Nummer kleiner und bescheidener: die Idee, den Vorschlag, das Wort, das Sprachlosigkeit überwindet, das einen nächsten Schritt hin zu einer friedlichen Lösung gehen lässt.

Diese Idee, dieser Vorschlag, dieses Wort findet sich in keinem Textbuch. Es ist das Ergebnis von langen, oft frustrierenden Gesprächsrunden - denken Sie nur an die Bilder aus Minsk oder aus Lausanne.

Es gehört zu den wunderbaren Wendungen unserer Geschichte, dass Deutschland in solchen Verhandlungen wieder am Tisch sitzen darf. Dass man uns zutraut, den Raum der Sprache und damit den Raum des Friedens zu erweitern. Ja, dass uns viele drängen, in allen möglichen Konflikten eine führende Rolle zu übernehmen.

Deutschland gilt heute als ehrlicher Makler, als fairer Verhandlungspartner. Und das ist, nach allem, was wir in der Vergangenheit getan haben, keine Selbstverständlichkeit.

Ich war vor wenigen Tagen mit dem Bundespräsidenten in Tunesien und Malta. Und die dortige Regierungen haben uns beknet: Kümmert Euch nicht nur um die Ukraine! Kümmert Euch doch bitte mit ähnlichem Einsatz um das, was derzeit in Libyen geschieht!

Auch in solchen Situationen stößt man an Grenzen der Diplomatie! Ich habe mich gefragt: So richtig es ist, dass in Libyen dringender Handlungsbedarf besteht - irgendwann kommen auch wir an die Grenzen unserer Ressourcen und der eigenen Kraft?

Heute ist Minister Steinmeier nach Ägypten geflogen. Ein Schwerpunkt seiner Gespräche wird die Lage im Nachbarland Libyen sein!