
Oliver Gnad

Wie strategiefähig ist deutsche Politik? Vorausschauende Regierungsführung als Grundlage zukunftsrobuster Entscheidungen

Strategische Vorausschau für eine opake Zukunft

Huntingtons Welt

Die Auflösung der Sykes-Picot-Ordnung im Mittleren Osten und die Annexion der Krim haben uns auf eindringliche Weise vor Augen geführt, dass Geopolitik das 21. Jahrhundert ebenso kennzeichnen wird wie die Jahrhunderte zuvor. Ein »Ring of Instability« zieht sich allmählich um Europa und bedroht nicht nur die Stabilität und Prosperität des Alten Kontinents, sondern fordert auch das europäische Integrationsprojekt heraus.

Dabei war der Westen nach dem Fall der Berliner Mauer doch angetreten, seine Friedensdividende einzulösen und in Demokratie-Förderung zu investieren. Erfolge – wie die NATO- und EU-Osterweiterung – schienen sich mit Rückschlägen – wie auf dem West-Balkan, im Nahen und Mittleren Osten oder am Horn von Afrika – in etwa die Waage zu halten. Der Kurs stand nicht in Frage. In den Wind geschlagen wurde hingegen Samuel Huntingtons Warnung, nach dem Ende der bleiernen, bipolaren Weltordnung würden Konflikte entlang kultureller und religiöser Identitäten wieder zunehmen.

Ein Vierteljahrhundert später scheinen sich Huntingtons Vorahnungen zu bestätigen. Und fast zynisch könnte man behaupten, dass sich damit nun auch Francis Fukuyamas Vorhersehung vom »Ende der Geschichte« zu bewahrheiten scheint – nur eben unter umgekehrten Vorzeichen. Wir beobachten den Niedergang einer Weltordnung, die zwischen 1917/1919 und 1943/45 auf den Prinzipien westlicher Werte und Institutionen errichtet worden war – eine Ordnung, die nicht nur die Konturen der politischen Weltkarte bestimmt hat, sondern auch das Völkerrecht und damit nahezu alle Regeln zwischenstaatlicher Beziehungen. Letztlich handelte es sich bei der sogenannten »Nachkriegsordnung« um eine Bestätigung des 300 Jahre alten Westfälischen Systems – nur eben mit globalem Geltungsanspruch und unter westlicher Hegemonie.

Noch sind kaum Ansätze neuer Ordnungsprinzipien erkennbar; das macht

solche Umbruchphasen so brisant – vor allem, wenn sie mit dem Aufstieg und Fall großer Mächte einhergehen. Doch es gibt Trends, Einflussfaktoren und Akteure, von denen man zu Recht annehmen kann, dass sie bei der Ausgestaltung neuer Ordnung(en) eine Rolle spielen werden.¹

Sich rechtzeitig mit Richtung, Form, Struktur und zeitlicher Perspektive solcher evolutionärer und in ihren Wirkungszusammenhängen komplexen und dynamischen Prozessen auseinanderzusetzen, ist schon deshalb notwendig, weil ihr Ausgang für Jahrzehnte auch die Lebensqualität und Zukunftsperspektiven hunderter Millionen Europäer beeinflussen wird.

Navigationshilfen durch die Terra incognita

Doch können wir uns tatsächlich vorausschauend mit der Zukunft des Großen und Ganzen befassen, wenn wir nicht einmal die Krisen unserer Zeit haben heraufziehen sehen: Arabischer Frühling, die Formierung des »Islamischen Staates«, die Ukraine-Krise? Wenn wir uns schwer mit der Einschätzung tun, ob wir es hierbei bloß mit einer Reihe von Einzelereignissen zu tun haben, eher mit den »langen Linien«, von denen Huntington sprach, oder eben doch mit grundlegenden systemverändernden Entwicklungen?

Und wie gut waren unsere antizipatorischen Fähigkeiten bei anderen epochalen Ereignissen: die Weltwirtschafts- und bald darauf einsetzende Eurokrise, die Fracking-Revolution mit ihren weitreichenden Konsequenzen für den Klimawandel, die sog. »Seltene-Erden-Krise« der Jahre 2010/2011, die uns die Fragilität unserer rohstoffabhängigen Volkswirtschaft vor Augen geführt hat? Und nicht zuletzt die Atomkatastrophe von Fukushima. All diese Geschehnisse und Entwicklungen haben wir weder kommen sehen, noch ihre Folgewirkungen adäquat einzuordnen gewusst.

Auf den ersten Blick scheint die Forderung nach einer verbesserten – insbesondere politischen – Prognosefähigkeit naiv, ist doch das dominierende Merkmal von Zukunft ihre Unberechenbarkeit. Doch genau hierin liegt eines der grundlegenden Missverständnisse gegenüber vorausschauender Politikplanung. Helseherei steht auch künftig nicht auf dem Ausbildungsplan des Diplomatischen Dienstes; und bei der Politikfolgenabschätzung werden Kristallkugeln auch weiterhin keine Rolle spielen. Ohnehin sind die wenigsten Phäno-

¹ Während demographischer Wandel und Klimawandel langfristige Trends sind, die sich kurzfristiger politischer Willensbildung entziehen, ist die Eisschmelze in der Arktis (aufgrund des Klimawandels) ein Einflussfaktor, der sich spielverändernd auf das geopolitische Gefüge auswirken wird. Und dass nicht mehr nur staatliche Akteure das internationale Geschehen beeinflussen, ist längst zum Allgemeinplatz geworden.

mene »Schwarze Schwäne« – also unerwartete, sich nicht ankündigende oder höchst unwahrscheinliche Ereignisse von disruptiver Wirkung.²

Bei vorausschauender Politikplanung geht es nicht um die Vorhersage künftiger Entwicklungen, sondern vielmehr um die Verbesserung analytischer Fähigkeiten als Grundlage strategischer Politikplanung. Leon S. Fuerth, von 1993 bis 2000 Nationaler Sicherheitsberater von US-Vizepräsident Al Gore, hat hierfür den Begriff »Anticipatory Governance« geprägt.³

Solch »Vorausschauende Regierungsführung« greift auf eine Fülle erprobter Foresight-Methoden und Instrumente der Szenario-Planung zurück. Sie sind Navigationshilfen durch die Terra incognita des Unberechenbaren. Sie kommen immer dann zum Einsatz, wenn quantitative Methoden und die Extrapolation vergangener Erfahrungen nicht hinreichend sind, um robuste Zukunftsentscheidungen treffen zu können. In der Krisenfrühwarnung liefern solch qualitative, sogenannte »Strukturierte Analysetechniken« (SAT) ebenso robuste Ergebnisse wie bei der Suche nach unergründeten Entwicklungspfaden und vernachlässigten Politikoptionen.⁴

Denn die Zukunft ist opak – voller Chancen und Risiken. Sie sollte als ein Repositorium politischer Gestaltungsmöglichkeiten begriffen werden. Dieses Reservoir an möglichen Zukünften zu vermessen, um angesichts begrenzter Ressourcen aufkommende Chancen bestmöglich zu nutzen und sich auf Risiken angemessen vorzubereiten, womöglich Resilienz aufzubauen – das sind die Anforderungen an strategische Planung, denen sich weder Regierungen noch international operierende Unternehmen bislang hinreichend gestellt haben.

2 Vgl.: Nassim Nicholas Taleb, *Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, München: Carl Hanser Verlag, 2008.

3 Leon S. Fuerth (with Evan M. H. Faber), *Anticipatory Governance – Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington DC: Project on Forward Engagement / Elliott School of International Affairs – The George Washington University, Oktober 2012, S. 3.

4 Einen umfassenden Überblick geben Richards J. Heuer / Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis* (2nd edition), Los Angeles: CQ Press, 2015. Siehe auch: Sarah M. Beebe / Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques in Action*, Los Angeles / London: SAGE, 2015; Philip E. Tetlock / Dan Gardner, *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*, London: Cornerstone, 2015.

»It's the bureaucracy, stupid!«

Strategisch denken: Von einer Sonntags- zur Alltagsfrage⁵

Wie also steht es in unserem Land um die Fähigkeit zur strategischen Vorausschau und vorausschauender Regierungsführung? Ein Land, dessen Sicherheit, sozialer Friede und Wohlstand in besonderem Maße von äußeren Ereignissen und Entwicklungen abhängt? Das wie kaum ein anderes von der Globalisierung profitiert – und deshalb auch verwundbarer als andere ist.

Folgt man der nassforschen, einige Jahre alten Einschätzung von Joachim Raschke und Ralf Tils, dann haben Strategiefragen »in der politischen Praxis allenfalls die Bastelphase erreicht«. Ohne Anleitung und Austausch werkele jeder vor sich hin.⁶ Wenn dem wirklich so ist: Worin liegen die Ursachen dieses Strategiedefizits? Ein Zustand, der Politik in einen reaktiven Krisenmodus zwingt, Folgebereitschaft erodieren lässt und damit Legitimation aufbraucht. Anders gefragt: Inwiefern kann gesteigerte Strategiefähigkeit der Politik neue Handlungs- und Gestaltungsräume öffnen?

Zunächst braucht es Begriffsklarheit. Denn der Strategiebegriff ist amorph und wird zumindest so inflationär gebraucht wie der Nachhaltigkeitsbegriff. In Abgrenzung zum operativen Taktikbegriff bezieht sich Strategie traditionell auf die langfristig wirksamen, konstitutiven Fragen. Laxer ausgedrückt: »Die richtigen Dinge tun!«, ist eine strategische Anforderung; »Die Dinge richtig tun!«, eine taktisch-operative. Derart indifferent gefasst – und dies ist ein Plädoyer –, kommt beinahe allen politischen Handlungen strategische Bedeutung zu. Strategisches Denken wird so zur Grundanforderung jeder politischen Verwaltung. Das ist auch notwendig, hat sich Rolle und Funktion des politischen Apparates in den zurückliegenden zweieinhalb Jahrzehnten doch grundlegend verändert – weg von vornehmlich hoheitlichen Aufgaben, hin zur Steuerung von Netzwerkstrukturen (Government vs. Governance). Es ist dies eine Anforderung des »Sowohl-als-auch«; der Diplomat Thomas Bagger hat hierfür den Begriff »Netzwerkpolitik« geprägt.⁷

5 Joachim Raschke/Ralf Tils, Politische Strategie, in: Forschungsjournal NSB (21.1/2008), S. 11–24 (12).

6 Vgl.: Raschke/ Tils, Politische Strategie, S. 11.

7 Vgl.: Thomas Bagger, Netzwerkpolitik, in: Internationale Politik (IP), Januar / Februar 2013, S. 44–50; Thomas Bagger / Wolfram von Heynitz, Der vernetzte Diplomat, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Oktober 2012, Supplement 1, S. 49–61. Siehe auch: Holger Straßheim, Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch, Baden-Baden: Nomos, 2011.

Neue Unübersichtlichkeit

Wir leben in einer Welt, die gekennzeichnet ist von zunehmender Volatilität, Unsicherheit, Dynamik, Komplexität und Ambiguität. In dieser VUDKA-Welt werden Staaten herausgefordert durch rund 100.000 transnationale Konzerne, gut 50.000 global agierende Nichtregierungsorganisationen, milliardenschwere Stiftungen und Privatiers, Söldner-Heere, organisierte Kriminelle und Terroristen – letztere mit einem Zerstörungspotenzial, das bislang nur Staaten vorbehalten war.

Ein Beispiel aus der Unterwelt der organisierten Kriminalität: Im Jahre 2014 investierten Staaten weltweit rund 1,2 Billionen US-Dollar in ihre Verteidigung, also vornehmlich in den Aufbau und den Unterhalt militärischer Arsenale. Die Erlöse von Netzwerken organisierter Kriminalität waren im selben Zeitraum beinahe doppelt so hoch.⁸ Während militärische Hardware letztlich ein sehr begrenztes Wirkungsspektrum hat, können finanzielle Assets äußerst flexibel in alle möglichen öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereiche kanalisiert werden.

Die rasant fortschreitende Globalisierung verstärkt diese »Neue Unübersichtlichkeit«⁹ noch. Schon wenige Kennzahlen zum Warenverkehr und zum Reiseverhalten machen das deutlich: Im Jahre 2014 verzeichneten wir weltweit jeden Tag ca. 200.000 Flugbewegungen; damit wurden tagtäglich rund 9 Millionen Menschen und gut 115.000 Tonnen Waren an ihr Ziel gebracht. Das sind rund 3 Milliarden Menschen und gut 42 Millionen Tonnen Güter im Jahr. Dagegen bewegen Container-Schiffflotten – beinahe unbemerkt – jährlich gut 9,5 Milliarden Tonnen Güter und Rohstoffe über die Weltmeere. Das ist 226 Mal mehr als das Luftfrachtaufkommen. Tendenz: Stark steigend.

Doch noch folgenreicher als die Globalisierung selbst ist einer ihrer Nebeneffekte: Das Paradoxon von zunehmender Interdependenz einerseits und wachsender globaler Fragmentierung andererseits. Während die gegenseitige ökonomische Abhängigkeit – etwa aufgrund global vernetzter Wertschöpfungsketten – zunimmt, führt die Auflösung historischer Abhängigkeitsstrukturen zu einem rasanten Verlust zentraler Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten.¹⁰

8 Vgl.: The Millennium Project, 2015–16 State of the Future, Washington D.C.: The Millennium Project, 2015, S. 145, 176.

9 Der Begriff der »Neuen Unübersichtlichkeit« wurde von Jürgen Habermas geprägt und ist zu einem dauerhaften Referenzpunkt von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier geworden. Siehe: Jürgen Habermas, Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken (29/1985), S. 1–14.

10 Hierzu noch immer wegweisend: Thomas L. Friedman, The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-first Century, New York: Farrar, Straus and Giroux. Eine der lesens-

Dieses Phänomen schlägt zu einem Zeitpunkt durch, der durch einen fundamentalen Wandel im internationalen Machtgefüge gekennzeichnet ist. Denn auf den »unilateralen Moment« amerikanischer Dominanz seit dem Ende des Kalten Krieges folgt nun eine absehbar lange Phase der Multipolarität – ohne offensichtlichen Hegemon und deshalb gekennzeichnet von wachsenden Interessegegensätzen, wechselnden Allianzen und latentem Konflikt.

»Everybody is ignorant – only on different subjects«

All das offenbart die Grenzen der Gestaltung einer politischen Verwaltung, die sich zum Ende des 19. Jahrhunderts entlang der Abläufe und Anforderungen formierender Nationalökonomien (und militärisch-industrieller Komplexe) ausgerichtet hatte. Ihre Funktionsprinzipien sind im Kern bis heute weitgehend unverändert: nach Jurisdiktion in hohem Maße segmentiert, streng hierarchisch und deshalb vertikal organisiert, im Ablauf mechanisch und in der Kohärenzbildung schwerfällig.¹¹

Ein politischer Apparat, der seine Zukunftsplanung vornehmlich entlang des Ressortprinzips und von Zuständigkeiten organisiert, ist tendenziell indifferent gegenüber schwachen Veränderungssignalen, die sich dieser Organisationslogik nicht unterwerfen. Zwar wäre es überzogen, von einer strukturellen Unfähigkeit zur Wahrnehmung und adäquaten Bewertung aufkommender Trends zu sprechen. Weil es politischer Verwaltung aber an substantiellen ressortübergreifenden und gesellschaftlichen Querverbindungen fehlt, tut sie sich mit Veränderungsmanagement eher schwer und ringt um ein vertieftes Verständnis von dynamisch-komplexen Wirkungs- und Akteurszusammenhängen. Eine nach dem Ressortprinzip organisierte politische Verwaltung neigt deswegen auch zu einem eher unterkomplexen, in jedem Falle fragmentierten, mitunter linear-deterministischen Weltbild. Und weil das Dringende häufig das Wichtige verdrängt, dominiert kurzfristiger Handlungsdruck alltägliches Verwaltungshandeln; für langfristig ausgerichtetes Denken und strategische Planung mangelt es häufig schier an der Zeit. Aus all diesen Gründen antwortet politische Verwaltung auf Unsicherheit und Veränderung fast ausschließlich reaktiv. Der amerikanische Kolumnist Will Rogers hat dieses Phänomen bereits in den 1930er Jahren ironisch pointiert: »Everybody is ignorant – only on different subjects«.

Doch in der VUDKA-Welt können Ignoranz und Gleichgültigkeit tiefgreifende und langfristige Konsequenzen haben. Der lange Zeit indifferente Umgang

wertesten Monographien zur Globalisierung ist: Akira Iriye/Jürgen Osterhammel, Geschichte der Welt. 1945 bis Heute: Die globalisierte Welt, München: C.H. Beck, 2013.

11 Vgl.: Leon S. Fuerth, *Anticipatory Governance*, S. 3.

mit dem Phänomen des Treibhauseffekts ist ein Beispiel hierfür. Die Herausforderungen dieser neuen Welt verlangen immer häufiger nach Orientierungshilfen in unbekanntem Terrain. Ob Klimawandel, Konfliktursachen, das Auf und Ab der Weltwirtschaft, Seuchen wie Ebola oder Cyber Security: Die Stabilität sozialer und politischer Ordnung wird immer mehr von sogenannten »Wicked problems« herausgefordert – knifflige, hoch komplexe Probleme, die sich jeder linearen Lösung entziehen. Es sind Probleme, die ihr Erscheinungsbild wie ein Chamäleon verändern – je nachdem in welchem Kontext man auf sie stößt und aus welcher Perspektive man sie betrachtet. Um ihnen zu begegnen, braucht es laterales statt lineares Denken, Navigationsfähigkeit in komplexen Systemen anstatt ihre Reduktion, Gespür für Emergenz – etwa im Gegensatz zu Stringenz. »Durchregieren« war gestern.

Und neben der Fähigkeit zur permanenten Infragestellung und Anpassung einmal gefasster strategischer Entscheidungen braucht es vor allem eines: strategische Geduld. Denn um Entscheidungen wirkmächtig werden zu lassen, ist die fortwährende Steuerung an und innerhalb von sich permanent verändernden Systemen nötig. Ergebnisbeobachtung und Nachjustierung sind deshalb wichtige Grundbedingungen für eine erfolgreiche Strategie-Implementierung. Oder um es mit Winston S. Churchill zu sagen: »However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results.«

Das verlangt nicht zuletzt nach einer grundlegenden Überprüfung der Rollenerwartung an Regierung und politische Verwaltung: »Der Staat« ist eben nicht länger der omnipotente, allwissende und unfehlbare Leviathan. Damit er in der VUDKA-Welt wieder zu einem leistungsfähigen Instrument der gesamtgesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung werden kann, sollten sich Gesellschaften und ihre Institutionen als lernende, ko-kreative Systeme verstehen. Dann erfüllen sie wesentliche Voraussetzungen, um strategiefähig zu sein und Zukunft nach ihren Vorstellungen aktiv mitgestalten zu können. Umgekehrt werden Beharrungsdrang, Angst vor Veränderung und Mutlosigkeit dazu führen, dass Risiken nicht rechtzeitig erkannt und Chancen ungenutzt bleiben.

Strategieverzicht als stiller gesellschaftlicher Konsens

Deutsche Macht und deutsche Untätigkeit

Die Schlüsselfrage also lautet: Wie strategiefähig ist deutsche Politik? Die Antwort ist ernüchternd: unzureichend. Vielmehr scheint es, als gäbe es einen stillen gesellschaftlichen Konsens zum Strategieverzicht. Denn zur Strategiefähigkeit gehört nicht nur die Entwicklung eines gesellschaftlich breit akzeptierten Zielbildes (z. B. die Vorstellung von Deutschland als einem Einwanderungsland

oder von der Europäischen Union als »ever closer Union«), sondern eben auch eine Idee darüber, wie sich Zukunftsvorstellungen im Alltag ganz konkret darstellen werden. Kurzum: Es braucht überzeugende und nachvollziehbare Sinnbilder, damit Gesellschaften das Erreichte und Gegenwärtige aufgeben und sich der Zukunft zuwenden.

Wie unvorbereitete Gesellschaften auf den unerwarteten Kollaps von normativen Zukunftsvorstellungen reagieren, wurde während der Euro-Krise deutlich. Eine Mischung aus Durchwursteln, »Alternativlos«-Rhetorik und Pfeifen-im-Walde führte zu eindringlichen Ermahnungen aus dem Ausland, deutsche Macht werde heute weniger gefürchtet als deutsche Untätigkeit. Was diesen Satz so bemerkenswert machte, war weniger der Inhalt als sein Absender: Denn er stammt von Radosław Sikorski – auf dem Höhepunkt der Eurokrise im Jahre 2011 polnischer Außenminister. Führung und strukturelle Reform könne in Europa nur von Deutschland, der »unverzichtbaren Nation« (!) ausgehen, so Sikorski – aller Kritik am Krisenmanagement Berlins zum Trotz und ungeachtet der Sorge vor deutscher Dominanz auf dem Kontinent.

Beinahe unbemerkt forderte Sikorski damit den jahrzehntealten Grundkonsens heraus, der das Rollenmuster der Bonner Republik bestimmt hatte: dass Deutschland – wenn überhaupt – nur aus der zweiten Reihe führen würde. Konsensorientiert. Niemals vorauspreschend. Stets als guter Sachwalter der kollektiven Interessen seiner Bündnispartner.

Die Gründe für diesen deutschen Strategieverzicht liegen auf der Hand: Schon die Gründung des deutschen Nationalstaates war eine geostrategische Provokatio. Sie mündete im Ersten Weltkrieg, dessen Friede unvollkommen war und den Keim des zweiten Weltenbrandes bereits in sich trug. Dieser Zweite Weltkrieg wurde schließlich im Namen eines deutschen Volkes geführt, das die physische Auslöschung Andersdenkender und -gläubiger billigte, um seinen vermeintlich rechtmäßigen Platz in Europa und der Welt zu sichern.

»Nie wieder Auschwitz« als Strategie-Ersatz?

Seitdem definieren wir Deutschen unser Rollenbild in der Welt – halb moralisch, halb historisch grundiert – entlang zweier Glaubenssätze: »Nie wieder Krieg!« und »Nie wieder Auschwitz!« Daraus haben alle Generationen seit dem Kriegsende die gleiche, reflexartige Konsequenz gezogen: Weil »Deutschland zu groß für Europa, aber zu klein für die Welt ist« (Henry Kissinger), hat es sämtliche Strategieprozesse in supranationale Institutionen ausgelagert.

Das funktionierte so lang, wie die kollektiven mit den jeweils individuellen Interessen deckungsgleich und die Rollen klar verteilt waren. Strategien wurden in Washington entwickelt und Sicherheit garantiert, während in Europa durch

wirtschaftliche Integration politische Stabilität sichergestellt wurde – und Sicherheit konsumiert. Denkwürdig jene französischen und deutschen Vorstöße, die diese Arbeitsteilung infrage stellten oder gar umkehrten: Charles de Gaulles Politik des »leeren Stuhls« im NATO-Verbund und der Aufbau einer französischen Atomstreitmacht etwa; Willy Brandts Ostpolitik oder Helmut Schmidts Drängen auf den sogenannten NATO-Doppelbeschluss.

Längst ist uns bewusst, dass diese einfache Rezeptur ausgedient hat. Dass die Antworten des 20. Jahrhunderts für unsere Welt keine Gültigkeit mehr beanspruchen können. Dennoch sind wir weiterhin Zaungäste, beobachten hilflos den Zerfall von Ordnung, Stabilität und Sicherheit – Grundlagen, ohne die wir auf Dauer weder unseren Lebensstil noch unsere soziale und politische Ordnung aufrechterhalten können. Wie »Alice im Wunderland« stolpern wir von einer Krise in die nächste. Mit nur einem Ziel vor Augen: Den Status quo so gut wie möglich zu verteidigen. Doch »wenn wir wollen, dass alles bleibt wie es ist, muss sich alles ändern« (Giuseppe Tomasi di Lampedusa).

So vorbildlich wir unsere jüngere Vergangenheit auch aufgearbeitet haben – ein Versäumnis bleibt: Die seit langem ausstehende Debatte über die vitalen Interessen Deutschlands – und welche Ressourcen, Fähigkeiten und kollektiven Willen wir aufbringen müssen, um ihnen Geltung zu verschaffen. Zu einer solchen Klärung gehört aber auch eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, wofür und unter welchen Umständen Deutschland zu Kriege zieht. Denn spätestens seit den Waffengängen auf dem Westbalkan, im Irak und Libyen wissen wir: »Auch Kriege, die man nicht führt, können einen verändern.«¹²

Der Kiewer Maidan als Wendepunkt

Zeitsprung: Ende Januar 2014. Bundespräsident Joachim Gauck eröffnet die 50. Münchner Sicherheitskonferenz. Es ist eine vielbeachtete Rede zur Rolle und Verantwortung Deutschlands in der Welt. Unser Land werde zusehends »von einem Nutznießer zu einem Garanten internationaler Sicherheit und Ordnung«, so Gauck. Angesichts der Grenzen amerikanischer Leistungsfähigkeit sei Deutschland ohnehin zunehmend selbst für die Sicherheit seines Landes und die seiner Partner verantwortlich. Bei so viel Markanz blieben die leisen Töne der Gauckschen Rede beinahe ungehört. Tatsächlich ging eine der Schlüsselpassagen im Medien-Gewitter unter: Es sei trügerisch sich vorzustellen, so Gauck, »Deutschland sei geschützt vor den Verwerfungen unserer Zeit – wie eine Insel«.

12 Bernd Ulrich, Wofür Deutschland Krieg führen darf. Und muss. Eine Streitschrift, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 2011, S. 13.

Tief verwoben mit der Welt, sei Deutschland besonders anfällig »für Störungen im System«. Und eben deshalb könnten die Folgen des Unterlassens ebenso gravierend wie die Folgen des Eingreifens sein. »Manchmal sogar gravierender.«

Welche Tragweite diese Aussage hat, sollte alsbald deutlich werden: Drei Wochen nach Gaucks Münchner Rede brannten auf dem Kiewer Maidan die Barrikaden; weitere vier Wochen später annektierte Russland die Krim. Und im Juni 2015 wird die Levante durch die Ausrufung des IS-Kalifats zur Frontlinie zwischen Orient und Okzident.

Doch ungeachtet all dieser Entwicklungen bleibt der Eindruck, dass sich die Berliner Republik einem selbstverordneten Strategieverzicht beugt – aus schierer Sorge, das Ergebnis könnte zu einer Relativierung eines wesentlichen Teils ihrer Staatsräson führen – dem Glaubenssatz »Nie wieder Krieg!«

Gruppendenken und andere kognitive Stolperfallen

Wenn die Lösung zum Problem wird

Doch es sind nicht allein bürokratische Hürden und kollektive Haltungen, die auf dem Weg zu gesteigerter Strategiefähigkeit zu überwinden sind. Viel schwerwiegender – weil unbewusst – wiegt die Tatsache, dass uns unsere Denkstrukturen strategisches, in die Zukunft gerichtetes Denken massiv erschweren.

Spätestens seit Graham T. Allison's bahnbrechender Untersuchung zum Entscheidungsprozess während der Kuba-Krise 1962 wissen wir mehr über Phänomene wie unterkomplexes »Gruppendenken«, die Verkürzung von Entscheidungsprozessen aufgrund von Konformitätsdruck oder der unausgesprochenen Annahme, zukünftige Entwicklungen seien letztlich kaum mehr als eine lineare Fortsetzung der Vergangenheit und zeichneten sich durch inkrementellen, statt disruptiven Wandel aus.¹³

Es ist vor allem den Arbeiten der beiden Verhaltensökonominnen Daniel Kahneman und Amos Tversky zu verdanken, dass wir uns vieler dieser unbewussten kognitiven Stolperfallen nun bewusst(er) sind. Doch noch sind wir weit entfernt davon, diese Erkenntnisse auch im politisch-strategischen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Dort dominieren häufig Meinungen, kollektive Mindsets, gemeinsame Sozialisierungserfahrungen und offiziöse Wahrheiten

¹³ Vgl.: Graham T. Allison / Philip Zelikow, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd Edition), New York: Longman, 1999, S. 13–75, 143–196, 379–407.

politische Zukunftsentscheidungen – anstatt breit angewandte und strukturierte Analysemethoden.¹⁴

Ukraine-Krise: Historische Analogien und politische Trugschlüsse

Wie kognitive Kurzschlüsse auch die gegenwärtige Weltpolitik beeinflussen, kann anhand zweier beliebig herausgegriffener Beispiele illustriert werden: Zum einen die Interpretation des Ukraine-Konflikts, zum anderen die Perzeption des so genannten »Arabischen Frühlings«.

Zunächst zur Kalten-Krieg-Analogie im Konflikt um die Ukraine. Zwar scheint es in der Tat ein Ziel der gegenwärtigen »Nachbarschaftspolitik« Russlands zu sein, einen Cordon Sanitaire zu errichten – also Einfluss- und Pufferzonen rund um das russische Territorium, wie sie für den Kalten Krieg kennzeichnend waren. Aber um als historische Blaupause zu genügen, fehlt in dieser Auseinandersetzung zwischen »dem Westen« und Russland nicht nur der ideologisch-teleologische Überbau sowie die direkte gegenseitige militärische Bedrohung der Hauptprotagonisten. Es fehlen auch die bündnispolitischen Voraussetzungen hierfür. Denn eine der wesentlichen Funktionsbedingungen des Kalten Krieges war eine bipolare Weltordnung und die damit einhergehende Fähigkeit der Supermächte zur weltweiten Interessen- und Machtprojektion – notfalls durch Stellvertreter. All diese Voraussetzungen fehlen in unserer multipolaren und interdependenten Welt. Aus diesem Grund verweisen Historiker gern auf eine andere historische Analogie: das so genannte »lange« 19. Jahrhundert. Mit seiner umfassenden internationalen Neuordnung von der amerikanischen Unabhängigkeit bzw. der Französischen Revolution 1776/1789 bis zum Versailler Vertrag von 1919 war diese Phase nicht nur durch den Aufstieg und Fall großer Mächte gekennzeichnet, sondern auch durch eine äußerst schnelllebige soziale und wirtschaftliche Veränderung – und deswegen auch durch ein hohes internationales und gesellschaftliches Konfliktpotenzial.

Doch bei allen Bemühungen um historische Interpretationshilfen wird die entscheidende Frage nicht gestellt: Wozu? Welchen Zweck und Nützlichkeit haben solche Vergleiche? Tatsächlich tendiert der Grenznutzen solcher Übungen gen Null. Denn bei strategischer Vorausschau und antizipatorischer Regierungsführung arbeitet man ohne jede gesättigte empirische Basis, bestenfalls mit schwachen, ungeordneten Signalen, ersten Indizien und frühen, sinnstuchenden Interpretationen. Folgt man Daniel Kahneman, dann ist der so-

14 Vgl.: Amos Tversky / Daniel Kahneman. »Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases«, in: Science 185, No. 4157 (1974), S. 1124–1131; Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

nannte »Hindsight Bias« – also die Tendenz, im Nachhinein alles als logisch, konsequent und zwingend zu betrachten – sogar eine der größten Gefahren für eine in die Zukunft gerichtete Politikgestaltung. Aus historischen Fallstudien Regelmäßigkeiten oder gar Axiome für zukünftiges Handeln ableiten zu wollen, führt letztlich zu einer verkürzten, im schlimmsten Falle ideologischen Welt-sicht, die intolerant, indifferent und unsensibel für Entwicklungen ist, die sich dieser vorgeprägten Weltsicht entziehen. Niemand hat diese kognitive Stolper-fälle so nonchalant zusammengefasst, wie Paul Watzlawick: »Wer als Werkzeug nur einen Hammer hat, sieht in jedem Problem einen Nagel.«

Eine in die Zukunft gerichtete Weltsicht würde womöglich zu ganz anderen Schlussfolgerungen über Putins Intentionen und mögliche nächste Schritte kommen. Eine solche strategische Vorausschau würde das Augenmerk wahr-scheinlich verstärkt auf neue Konfliktfelder und bislang unterbelichtete Aspekte richten, wie etwa:

1. die Arktis, die durch den fortschreitenden Klimawandel im Sommer schon bald eisfrei sein und damit zu einer bedeutenden geostrategischen Weltre-gion werden wird,
2. den Iran, der eine Schlüsselrolle für jede politische Ordnung im Nahen und Mittleren Osten spielen wird,
3. die Volksrepublik China, ohne die Moskau seine Pläne zur Errichtung einer Euroasiatischen Union in Zentralasien kaum wird durchsetzen können oder
4. die Gefahr eines »kalten« Cyber-Krieges, der mit denkbar geringem Aufwand westliche Infrastrukturen (wie z.B. Strom- und Internetnetze) lahmlegen und auf diese Weise immensen wirtschaftlichen Schaden anrichten kann.

All diese – und zahlreiche weitere – Möglichkeiten gelangen kaum ins Sichtfeld strategischer Planungen, wenn man alten Mustern nachhängt, die einem den Blick und die Wahrnehmung verschleiern.

Arabischer Frühling: Weil nicht sein kann, was nicht sein darf ...

Ein weiteres Beispiel für die Wirkmächtigkeit kognitiver Fallen ist der »Arabi-sche Frühling«. Wie war es möglich, dass in weiten Teilen des Mashreq innerhalb weniger Wochen die Regime stürzten, ohne dass Geheimdienste, Think Tanks und Exilgruppen darauf vorbereitet waren? Warum gab es keinerlei Vorkeh-rungen für diesen »Tag X«? War »Regime Change« nicht das alles dominierende Ziel amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten gewesen? Eine plausible Antwort ist: weil die kollektiven Mindsets diese Möglichkeit letztlich ausschlossen.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war das dominierende Leitmotiv

westlicher Nahost-Politik Stabilität. Denn in kaum einer anderen Region der Welt verdichtete sich Geopolitik mit den vitalen Interessen des Westens so unmittelbar: der Zugang zu den ergiebigen Ölfeldern der arabischen Welt und im Golf von Persien, die Freiheit der Meere und Meerengen sowie die Integrität und Sicherheit des Staates Israel. Neben Israel waren vor allem Ägypten, Jordanien und Saudi-Arabien verlässliche Agenten dieser amerikanisch dominierten Geopolitik. Dass die Staaten der arabischen Welt unter einem massiven Demokratiedefizit zu leiden hatten, wurde angesichts der klaren Rangfolge zwischen Sicherheitsprimat und Demokratisierungsdesiderat billigend in Kauf genommen. Dass der Westen gegenüber gesellschaftlichen Transformationsprozessen unterhalb der Lähmschicht der Eliten weitgehend blind, taub und stumm wurde, war dann gleichsam eine zwangsläufige Folge.

Das änderte sich erst durch die Selbstverbrennung des Tunesiers Mohamed Bouazizi am 17. Dezember 2010 – ein Ereignis, das sich dank sozialer Medien wie ein Lauffeuer im Lande verbreitete und zum offenen Aufruhr gegen das Regime von Zine el-Abine Ben Ali führte. Der Westen reagierte auf diese Entwicklungen erstaunlich passiv, was einerseits der Neuausrichtung amerikanischer Nahostpolitik unter Barack Obama geschuldet war, andererseits der vollkommenen Orientierungslosigkeit angesichts der Wucht einer von jungen Aktivisten getragenen Bewegung, die das politische Gleichgewicht Nordafrikas innerhalb weniger Wochen von Grund auf veränderte. Und nicht zuletzt, weil die westliche Welt mit ihrer eigenen tiefgreifenden ökonomischen Krise beschäftigt war.

Dabei waren die Anzeichen für eine zunehmende Destabilisierung vor allem in Ägypten kaum zu übersehen. Ein wesentlicher Faktor war dabei die sich massiv verschlechternde Versorgungslage mit Grundnahrungsmitteln in den Jahren 2007 und 2008. Grund hierfür war ein rapider Engpass insbesondere von Getreide und Milchprodukten auf den Weltmärkten, was in mehr als 60 Ländern zu sozialen und politischen Unruhen führte. Auch in Kairo gab es Hungerdemonstrationen, und schon damals wurden Forderungen nach dem Rücktritt der Regierung Mubarak laut: »Mubarak verschwinde! Wir riskieren unser Leben beim Anstehen für Brot«, hieß es auf einem Flugblatt vom 6. April 2008. Wegen illegalem Mehl- und Nahrungsmittelhandel sowie Plünderungen ließ das Regime Tausende inhaftieren.

Dieses Szenario wiederholte sich – von der Weltöffentlichkeit weitgehend unbeachtet – nur zwei Jahre später. Als weltweit größter Importeur von Weizen ist Ägypten äußerst verwundbar gegenüber äußeren Einflüssen; das Land bezieht rund ein Drittel seiner Weizenimporte aus Russland. Als der Süden Russlands im Sommer 2010 von einer extremen Dürre heimgesucht wird, steigen die Weltmarkt-Preise für eine Tonne Weizen von 157 US-Dollar im Juni 2010 auf 246 US-Dollar im August 2010; im Februar 2011 wurde der Preis je Tonne Weizen

mit 350 US-Dollar notiert – ein Anstieg von 80 Prozent innerhalb nur eines Jahres. Selbst im Vergleich zum Katastrophenjahr 2008 waren die Nahrungsmittelpreise im Schnitt noch einmal um 70 Prozent gestiegen; Ägypter mussten nun bis zu 40 Prozent ihres monatlichen Einkommens für Ernährung aufbringen. Explodierende Nahrungsmittelpreise, unkontrollierte Jugendarbeitslosigkeit und die seit 2005 anhaltende Legitimationskrise des politischen Systems führten im Januar 2011 – begünstigt durch die tunesische Jasmin-Revolution – zur offenen Rebellion in Kairo. Innerhalb von nur drei Wochen wurde das fast drei Jahrzehnte stabile Regime von Hosni Mubarak beiseite geräumt.¹⁵ Und es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich ein ähnliches Szenario aufgrund von Wassermangel und der Versalzung des Nil-Deltas als Folge des Klimawandels schon bald wiederholen könnte. Denn an der Flussmündung leben 80 Prozent der Bevölkerung Ägyptens.¹⁶

Es kann also ein kausaler Zusammenhang hergestellt werden zwischen der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen, der Stabilität politischer Systeme und regionaler Sicherheit – ein Nexus, der in sicherheitspolitischen Szenarien bislang kaum Berücksichtigung findet. Wie auch? In den Verteidigungsministerien sitzen vornehmlich Militärs, kaum Naturwissenschaftler und gewiss nur eine Handvoll Klimaexperten. Ganz zu schweigen von Ethnologen, Kulturwissenschaftlern, Fachleuten mit tiefer regionaler Kenntnis oder gar persönlichem Migrationshintergrund.

Ohne diese heterogene Expertise aber fehlen uns die notwendigen Antennen, um die zahllosen Einflüsse adäquat wahrzunehmen, die sich auf die Stabilität und Sicherheit moderner, hoch vernetzter und deshalb voneinander abhängiger Gesellschaften auswirken können.

Fünf Anregungen zur Verbesserung vorausschauender Regierungsführung

Um den »Wicked problems« der VUDKA-Welt auf die Schliche zu kommen, sind selbst noch so eng aufeinander abgestimmte Maßnahmen unterschiedlicher Regierungsbehörden (whole of government approach), eine bessere Differenzierung von Planungshorizonten (kurz-, mittel-, langfristig) und neue Interaktionsmuster zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren nicht hinreichend.

15 Vgl.: Alejandro Litovsky (Earth Security Group), The Earth Security Index 2014. A dashboard for the transition to a resource secure future, S. 14–15 (www.earthsecurity.org).

16 Alejandro Litovsky (The Earth Security Initiative), The Earth Security Index 2015. Managing global resource risks and resilience in the 21st century, S. 32–37 (www.earthsecurity.org).

Zu überdenken sind vielmehr Form und Qualität der Strategiebildung und -implementierung an sich. In Anlehnung an Leon Fuerths Erfahrungen als nationaler Sicherheitsberater unter Vize-Präsident Al Gore verspricht die Verknüpfung folgender Maßnahmen eine deutliche Verbesserung von Krisenfrüherkennung und antizipatorischer Regierungsführung:

1. eine ressortübergreifende Integration von Methoden der strategischen Vorausschau in den politischen Planungsprozess (z. B. im Weißbuch-Prozess),
2. die Einziehung horizontaler Haushaltslinien, also Budgetierung entlang ressortübergreifender, langfristiger Zukunftsziele, nicht allein entlang von Ressortzuständigkeiten (was eine dauerhafte Koordination und Harmonisierung von Ressortpolitiken nach sich zöge),
3. ein intra-gouvernementales Netzwerk zur Orchestrierung und Implementierung ganzheitlicher Regierungsansätze (z. B. durch die Reform des Bundessicherheitsrates und den Entwurf einer regelmäßig zu überprüfenden Nationalen Sicherheitsstrategie),
4. eine systematische und umfassende Politikfolgenabschätzung für unterschiedliche Zeithorizonte und für alternative Politikoptionen (ex ante, ad interim, ex post sowie auf allen Ebenen staatlichen Handelns, d. h. kommunal, national, regional, international),
5. ein Monitoring- und Feedbacksystem, das – wie etwa bei der Klima- oder Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Anforderungen, Erwartungen und politische Performanz kontinuierlich hinterfragt und auf diese Weise ein selbst lernendes System etabliert.¹⁷

Auf eine solche Weise kann vorausschauende Regierungsführung nicht nur Politik-Performanz verbessern, sondern auch einen Beitrag zur Stärkung der Legitimität gewählter Führungsstrukturen und öffentlicher Institutionen leisten. Denn sollten diese nicht länger in der Lage sein, Bürger vor Krisen zu schützen, Wandel zu gestalten und Zukunftschancen zu nutzen, dann öffnet das Populismus, Extremismus und angstgetriebenen Debatten Tür und Tor.

Umgekehrt gilt: Politik ohne ein glaubwürdiges Zukunftsnarrativ verharret in der Verwaltung des Gegenwärtigen und Erreichten. Jeder Veränderungsdruck wird dann gleichgesetzt mit Destabilisierung eines als sicher empfundenen Status quo.

Ziel politischer Verwaltung muss es stattdessen sein, sich trotz unübersichtlicher Lagen in alle möglichen Zukunftszustände hineindenken zu können. Wohl dem, der in der Lage ist, sich in einer zunehmend volatilen, unsicheren, komplexen und widersprüchlichen Welt ein wirksames Arsenal an Handlungsoptionen zur Gestaltung einer sicheren und lebenswerten Zukunft zu errichten –

¹⁷ Vgl.: Fuerth, *Anticipatory Governance*, S. 4.

kurz: Resilienz aufzubauen. Denn die Zukunft ist opak – und sie gibt es nur im Plural.¹⁸

Literaturverzeichnis

- Graham T. Allison / Philip Zelikow, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd Edition), New York: Longman, 1999.
- Thomas Bagger, Netzwerkpolitik, in: *Internationale Politik (IP)*, Januar / Februar 2013, S. 44–50.
- Thomas Bagger / Wolfram von Heynitz, Der vernetzte Diplomat, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Oktober 2012, Supplement 1, S. 49–61.
- Leon S. Fuerth (with Evan M. H. Faber), *Anticipatory Governance – Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington DC: Project on Forward Engagement / Elliott School of International Affairs – The George Washington University, Oktober 2012.
- Jürgen Habermas, Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* (29/1985), S. 1–14.
- Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Alejandro Litovsky, *The Earth Security Index 2014. A dashboard for the transition to a resource secure future* (www.earthsecurity.org).
- Alejandro Litovsky, *The Earth Security Index 2015. Managing global resource risks and resilience in the 21st century* (www.earthsecurity.org).
- The Millennium Project, *2015–16 State of the Future*, Washington D.C.: The Millennium Project, 2015.
- Joachim Raschke / Ralf Tils, Politische Strategie, in: *Forschungsjournal NSB* (21.1/2008), S. 11–24.
- Nassim Nicholas Taleb, *Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, München: Carl Hanser Verlag, 2008.
- Amos Tversky / Daniel Kahneman. »Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases«, in: *Science* 185, No. 4157 (1974), S. 1124–1131.
- Bernd Ulrich, *Wofür Deutschland Krieg führen darf. Und muss. Eine Streitschrift*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 2011.

18 »The future is plural«, vgl.: Peter Schwartz, *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*, New York: Crown Business, 1991.