

Amtlicher Reformbedarf

Deutsche Außenpolitik muss strategischer werden. Dazu muss Heiko Maas als Erstes seine Behörde umkrepeln

Von Sarah Brockmeier

Kann er das? Mit einem Putin oder Erdoğan verhandeln, ohne mit der Wimper zu zucken? Reformen in Europa anpacken? Immer mehr Krisen managen? Selten war Außenpolitik so entscheidend für Deutschland und Europa. Entsprechend viele Fragen haben Experten und Journalisten zu dem neuen Außenminister Heiko Maas.

Wenn Maas diese Herausforderungen nur annähernd effektiv angehen möchte, dann lautet eine weitere wichtige Frage: Hat er den Mut und den Weitblick für Reformen im eigenen Haus, an die sich seine Vorgänger nicht herantrauten?

Nicht dass es in den letzten Jahren keine Reformen gegeben hätte. So stellte etwa Frank-Walter Steinmeier in einer Reihe von Diskussionsveranstaltungen mit Experten, Bürgern und den eigenen Diplomaten im Jahr 2014 ganz offen die Frage: „Was ist falsch mit der deutschen Außenpolitik?“ Als sichtbarstes Ergebnis schuf das Auswärtige Amt eine neue Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktachsorge und humanitäre Hilfe. Das war wichtig, denn damit hat das Amt die Voraussetzung geschaffen, Expertise und Projektgelder zu bündeln und systematisch zu lernen. Aber es war längst nicht genug.

Denn wenn die außenpolitischen Debatten in den letzten Jahren eines gezeigt haben, dann dies: Geld und technische Unterstützung allein lösen keine politischen Probleme, ob in Krisenländern oder anderswo.

Was bislang fehlt, ist die andere Hälfte der Reformen: Die deutsche Außenpolitik muss strategischer und politischer werden. Diese Erkenntnis trugen auch Steinmeier und insbesondere zuletzt Sigmar Gabriel vor sich her. Doch die notwendigen Konsequenzen für den Umbau des Auswärtigen Amtes zogen sie nicht. Höchste Zeit, dass sich das ändert: Dem Auswärtigen Dienst fehlen bis heute die Voraussetzungen, um vom loyalen Mitläufer der Amerikaner, Briten und Franzosen zum europäischen Mitgestalter werden zu können.

Anfangen müsste Heiko Maas bei der Personalpolitik. Die Welt sei „aus den Fugen“ – diese Feststellung fehlt derzeit in keiner Rede eines deutschen Diplomaten. Nur in der Personalabteilung des Auswärtigen Amtes bleibt alles beim Alten. Dabei sind die Herausforderungen enorm.

Da fehlen zunächst die Diplomaten. Als Deutschland noch kaum eigene Beiträge zu Zielen und Strategien leisten musste, hat das Personal ausgereicht. Heute spielt Berlin eine Führungsrolle in der Ukraine, im Irak; auch bei der europäischen Haltung zu Iran, Russland, China oder Indien kommt es mehr denn je auf Deutschland an. Doch heute liegt die Zahl der Planstellen im Außenministerium um knapp 1.000 unter der von 1990. Seit 2006 hat sich der Etat des Auswärtigen Amtes von 2,3 auf 5,3 Milliarden Euro mehr als verdoppelt, insbesondere wegen erhöhter Ausgaben für Projekte zu „Frieden und Stabilität“ – nicht zuletzt wegen der Flüchtlingskrise. Doch die Anzahl derer, die den Einsatz der zusätzlichen Gel-

der sinnvoll steuern sollen, stieg im gleichen Zeitraum um nur 5 Prozent.

Vor allem in Krisenländern macht sich das bemerkbar. Beispiel Irak: Dort engagiert sich die Bundesregierung nicht nur militärisch, sondern auch mit mehreren hundert Millionen Euro für komplizierte und politisch hochsensiblen Projekte zum Wiederaufbau, zur Versöhnung oder Rückkehr von Binnenflüchtlings in ihre Heimatorte. Wie viele deutsche Diplomaten konnten in den letzten Jahren bei diesen Geldsummen und der hochkomplexen politischen Lage in Bagdad Gespräche führen? Genau zwei – neben dem Botschafter saß dort ein einziger politischer Referent. In vielen Botschaften in Afrika sieht es noch schlechter aus.

Darüber hinaus hält das Amt krampfhaft an den alten Rotations- und Generalistenprinzipien fest. Dass Diplomaten immer wieder zwischen Aus- und Inland wechseln müssen, ist grundsätzlich

schlecht. Nur müsste es dafür ein Wissensmanagement geben, das über ein paar Seiten Notizen des Vorgängers hinausgeht, damit die Kollegen nicht alle drei Jahre fast bei null anfangen müssen. Und dass sich Diplomaten nicht stärker spezialisieren können, ist im 21. Jahrhundert schlicht nicht mehr zeitgemäß. Während die Bundeswehr ihre Offiziere für Auslandsposten teilweise ein ganzes Jahr die lokale Sprache erlernen lässt, kann eine deutsche Diplomatin froh sein, wenn sie vor Antritt eines Jobs im Nahen Osten drei Wochen Arabisch lernen durfte. Und dass sie ihre gewonnenen Regionalkenntnisse danach niemals wieder anwenden kann, ist auch nicht garantiert.

Alle diese Aufgaben sind eine Herkulesaufgabe, aber mit genügend politischer Führung von oben möglich. Anfangen könnte man damit, in der Personalabteilung nicht mehr Diplomaten in Rotation, sondern Personalprofis einzusetzen. Dann könnte das Ministerium ganz neue Karriereewege schaffen: für Kommunikation oder die Umsetzung der Projektmittel, besetzt mit Mitarbeitern, die weder ständig rotieren noch den Anspruch ha-

ben, Botschafter zu werden. Und für das Kerngeschäft muss sich das Amt von der Illusion verabschieden, die derzeitige hohe Anzahl von Krisen sei nur vorübergehend. Das heißt, endlich genügend permanente Stellen zu schaffen. Gleichzeitig muss es möglich sein, auch mal flexibel Mitarbeiter von außen anzustellen – auch mal für fünf oder sieben Jahre. Damit würde auch der Austausch zwischen Ministerium, Wissenschaft und Privatwirtschaft gestärkt.

Eine überfällige Digitalisierung des gesamten Aktenwesens und des Wissensmanagements böte zudem die Möglichkeit, zahlreiche Sachbearbeiter für sinnvollere Dinge einzusetzen, als Akten in verstaubte Regale einzusortieren oder ein veraltetes Intranet zu bedienen.

Für eine Außenpolitik, die strategiefähiger sein soll, müssten auch Entscheidungen anders vorbereitet und getroffen werden. Wie in vielen anderen Ministerien auch, arbeitet das Amt mit „Vorla-

Ein drittes großes Projekt für den neuen Minister: ein Ministerium, das sowohl mit der deutschen Öffentlichkeit und dem Bundestag als auch weltweit strategisch kommuniziert. In einer Welt von Brexit und Donald Trump, in der China immer stärker und Putin immer hemmungsloser wird, fällt dem Auswärtigen Amt eine wichtige Rolle dabei zu, im globalen Wettbewerb für ein westliches, liberales und demokratisches Narrativ einzustehen. Dafür muss das Ministerium aber so kommunizieren, dass es jemand hört. Das ist bisher nicht der Fall.

Dass sich das Auswärtige Amt inzwischen neben der täglichen Pressearbeit nun auch mit strategischer Kommunikation beschäftigt, ist ein echter Fortschritt. Doch während das Entwicklungsmuseum eine eigene Agentur unterhält, gar nicht zu reden von den Ressourcen des Verteidigungsministeriums, ist Kommunikation im Auswärtigen Amt weiterhin Aufgabe viel zu weniger Personen. Und nicht erst seit dem letzten Hack ist bekannt, dass auch die IT-Ausstattung dramatisch veraltet ist. Heiko Maas könnte gleich am Anfang seiner Amtszeit ein Zeichen setzen, indem er den Bereich Strategische Kommunikation mit dem Pressereferat vereint und beim Bundestag mehr Mittel für ordentliche IT-Ausstattung und Digitalisierungsstrategien einfordert.

Mehr Diplomaten, stärkere Spezialisierung, digitales Wissensmanagement und moderne technische Ausstattung, Entscheidungsvorgänge mit neuen Ideen und strategische Kommunikation: das sind nur einige dringende Fragen, die nicht nur den neuen Minister interessieren sollten, sondern auch den Bundestag. Es gibt viele weitere: Wie die Ausbildung der Diplomaten anpassen? Wie den Europäischen Auswärtigen Dienst stärken?

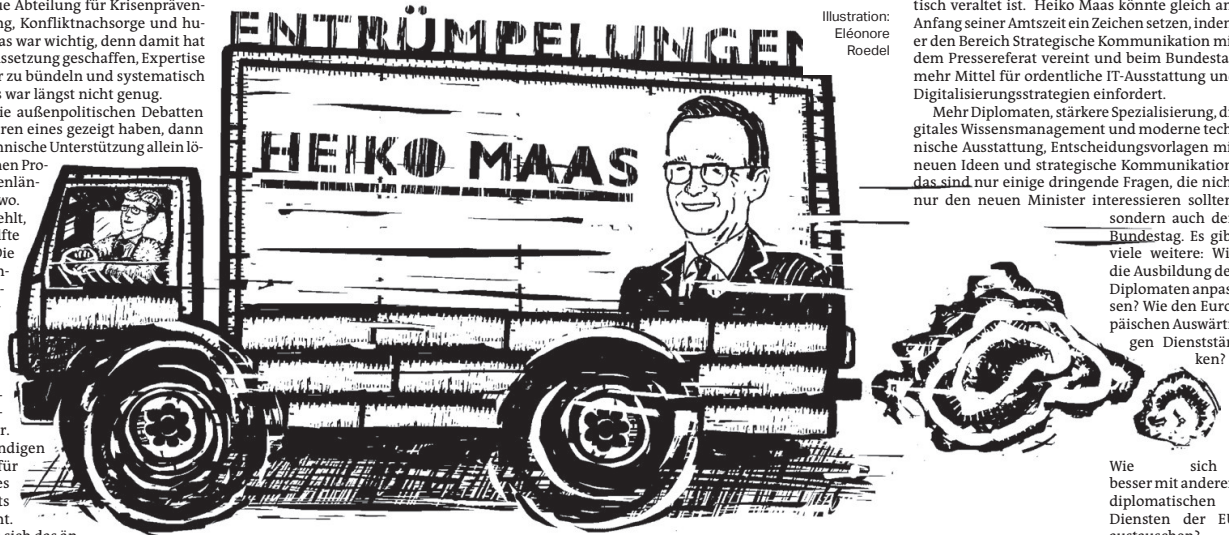
Wie sich besser mit anderen diplomatischen Diensten der EU austauschen?

Eine regelbasierte Weltordnung erhalten, Europa reformieren, Krisen bewältigen – die deutsche Außenpolitik hat deutlich an Gewicht gewonnen. Deutschland genießt die internationale Anerkennung und die finanziellen Möglichkeiten, bei diesen Aufgaben weltweit eine Führungsrolle einzunehmen. Die eigene Bürokratie umzukrepeln, gar mehr Geld und Diplomaten zu fordern ist nicht gerade ein Prestigeobjekt für den nächsten Außenminister. Doch nur wenn er sich dieser Reformen ernsthaft annimmt, wird der nächste Außenminister auch bei den vielen prestigeträchtigen Reisen und Verhandlungen langfristig noch Erfolg haben.

Sarah Brockmeier forscht am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin, wo sie unter anderem im Auftrag des Auswärtigen Amtes das „PeaceLab-Blog“ zu Krisenprävention betreibt.



Foto: privat



Volkswille

Das ist der Kern einer politisch-emotionalen Konstellation, die letztlich in aggressive Wut auf jede Form demokratischer oder, sagen wir: gewohnter Politik umschlägt.

Etwas anderes kommt dann noch hinzu, das man erst einmal auch vollends verstehen muss: das Gefühl, dass Politik überhaupt nichts mehr tun kann. Insofern führen die Debatten über Renationalisierung von Politik oder Internationalisierung auch völlig in die Irre. Meine These ist: Viele Bürger und Bürgerinnen haben einerseits den Eindruck, dass die national verfasste Politik kaum mehr etwas ausrichten kann, weil die Politiker Spielball internationaler Kräfte sind, die sie nicht mehr beherrschen können – aber aus dem gleichen Grund halten sie linke Blümenträume von

einer supranationalen Einhegung des Turbokapitalismus für mindestens genauso illusionär. Überhaupt gesagt: Auf nationaler Ebene wird das nicht mehr gelingen – wegen der Globalisierung. Und auf internationaler Ebene wird es auch nicht gelingen – wegen der Globalisierung. Man traut der Politik nichts mehr zu. Und, ehrlich gesagt, auch nicht völlig zu Unrecht.

Es ist auch dieser Vertrauensverlust, der zu einem „Zerfall der Demokratie“ führt, wie ihn der Politikwissenschaftler Yascha Mounk in seinem gleichnamigen Buch analysiert. Denn wenn der Politik in den liberalen Demokratien nichts mehr zutraut wird, dann gebiert das Ungeheuer.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine Studie der Bertelsmann Stiftung, die vergangene

Woche veröffentlicht wurde. Immer mehr Staaten, von Polen bis zur Türkei, geraten in autokratisches Fahrwasser, während die Demokratien unter Druck geraten.

Nicht dass aus den Bürgern und Bürgerinnen über Nacht Antidemokraten würden. Im Gegenteil. Es sind ja gerade die rechten Populisten, die, statt wie ihre Nazi-Vorgänger antidemokratische Parolen zu schwingen, eine wahre Demokratie versprechen, die dem „einfachen Volk“ endlich wieder eine Stimme gibt. Aber zunächst wird dann einmal alles angegriffen, was diesem ominösen Mehrheitswillen entgegensteht, von Minderheitenrechten bis zu öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die das Volk angeblich „umziehen“ wollen. Danach kommt das ins-

titutionelle Netzwerk von Checks & Balances an die Reihe, das dem Durchgreifen im Sinne eines Volkswillens entgegensteht, von den Verfassungsgerichten abwärts.

Die Angriffe werden flankiert von einer Rhetorik, die die Verteidiger des liberalen Rechtsstaates zu Feinden des Volkes erklärt, was in der Summe zu einer aggressiv-gereizten Aufheizung der öffentlichen Rede und Gegenrede führt. So wird Schritt für Schritt aus einer Konstellation, die noch innerhalb des Rahmens der liberaldemokratischen Ordnung heranwuchs, ein Setting, das genau diese Ordnung zerstört. Oder: Aus Menschen, die nicht unbedingt Antidemokraten sein müssen, werden dann Totengräber der Demokratie.

Nächste Woche Klaus Raab

Totengräber

