

Außenansicht

Nur noch Hintermann

Warum Außenpolitik immer weniger eine Sache von Ministern als von Kanzlern und Präsidenten ist

Von Volker Perthes

Wenn im deutschen Außenministerium bisweilen geklagt wird, dass wichtige außenpolitische Aufgaben - und Auftritte - in den Machtbereich der Kanzlerin abgewandert sind, so liegen die Gründe dafür kaum an der spezifischen deutschen Situation. Gewiss, die Kanzlerin hat dem Außenminister eine Legislaturperiode an außenpolitischer Erfahrung voraus. Und natürlich haben sich die koalitionsinternen Machtverhältnisse im Vergleich zur großen Koalition, wo beide Regierungsparteien fast gleich stark waren, zugunsten der Regierungschefin verschoben.

Wer aber etwa mit Diplomaten des Foreign Office in London redet, wo nur eine Partei regiert, hört ähnliche Klagen. Im Grunde geht es um eine Entwicklung, die sich als "Präsidialisierung der Außenpolitik" bezeichnen lässt: eine gewisse Annäherung des Regierens an Staaten, die - wie die USA oder Frankreich - ein starkes präsidentiales Zentrum haben. Staaten, in denen die einzelnen Ressorts traditionell ausgeprägte eigene Kompetenzen besitzen, sind davon besonders betroffen, wenn sie gleichzeitig als Mittelmächte auch eine weltpolitische Rolle spielen.

Drei Entwicklungen sind hier ursächlich: Zunächst gilt für die Mitglieder der EU, dass der Lissabon-Vertrag dort neben den Parlamenten auch die Regierungen der Einzelstaaten und dabei vor allem die Regierungs- oder Staatschefs gestärkt hat. So vertreten heute die Chefs ihre Länder im Europäischen Rat allein. Für die Außenminister ist da kein Platz mehr vorgesehen. Die Zahl der Sitzungen des Europäischen Rats soll steigen - von heute vier bis fünf auf bis zu acht Treffen pro Jahr. Der Europäische Rat hat selbst die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, eingesetzt. Die neuen Strukturen zeigen bereits Wirkung, obwohl die Machtverhältnisse zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rats, dem Kommissionspräsidenten und der Außenbeauftragten sich noch ausmenden und ein Europäischer Auswärtiger Dienst erst noch aufgebaut werden muss: So gibt es eine informelle Diskussion über Synergien und über die Rollenverteilung zwischen den nationalen Außenministerien und der Hohen Vertreterin mit ihrem Europäischen Auswärtigen Dienst, bei der deutlich wird, dass künftig nicht mehr alle Außenministerien überall repräsentiert sein werden. Natürlich stellt sich die Frage, ob man langfristig Einzelbotschaften auch in kleineren außereuropäischen Staaten unterhalten will. Und ob es nicht ausreichen würde, je einen Konsularbeamten des eigenen Staates an eine dortige EU-Botschaft zu entsenden.

Zweitens nimmt die Zahl der Gipfel ständig zu: Dazu gehören die Nato- und die EU-Gipfel, themenbezogene Treffen wie die Klimakonferenz oder der Nukleargipfel, und vor allem die mittlerweile halbjährlichen Gipfel der G 20. Diese Foren stellen sicher, dass die Führer der wichtigsten Staaten regelmäßig zusammenkommen und die Agenda bestimmen. Das verschiebt auch Gewichte innerhalb von Regierungen. Schließlich liegt die Vorbereitung dieser Treffen eher in der Hand der in den Regierungszentralen angesiedelten "Sherpas" der Chefs als bei den Außenministerien.

Drittens werden außenpolitische Themen immer komplexer. "Integrierte Ansätze" sind nicht nur da gefordert, wo wie bei Auslandseinsätzen, Diplomatie, Militär und Entwicklungshilfe gemeinsam agieren müssen, sondern beim Umgang mit nahezu allen Anforderungen, die die internationale Umwelt an staatliche Akteure stellt: in der Sicherheits-, Außenwirtschafts-, Entwicklungs- oder Wissenschaftspolitik, beim Umgang mit Migration oder Klima-, Umwelt-, und Energiefragen. Fast alle Ministerien machen auf diese Weise auch Außenpolitik.

Die Außenministerien verlieren ihre Funktion nicht, vertreten ihre Länder aber auch unterhalb der Chefebene nicht mehr allein in der Welt. Internationale Zusammenarbeit kann allerdings von den Experten der Fachministerien auch nicht allein betrieben werden: Sie verlangt diplomatische Kenntnisse und eine Bündelung verschiedenster fachlicher Beiträge. Internationale Klima- oder Finanzpolitik tangiert eine Mehrzahl der Ressorts; Gleiches gilt für die bilateralen Beziehungen zu den europäischen Partnern, den USA oder den großen Schwellenländern. Koordination wird immer wichtiger. Zudem machen die Ereignisse selbst, aber auch die zunehmende internationale Verflechtung immer raschere Entscheidungen notwendig. Bei sicherheitspolitischen Fragen gilt dies besonders. Gerade andere, kleinere Staaten erwarten, dass Deutschland mit einer abgestimmten Position kommt, die dann von allen betroffenen Ministerien umgesetzt wird. Dieser Zwang zu raschen, verbindlichen Entscheidungen stellt aber das Ressortprinzip zunehmend in Frage, also die Regel, nach der jedes Ministerium im Rahmen allgemeiner Grundsätze selbstverantwortlich handelt: Die einzelnen Geschäftsbereiche müssen mit- statt nebeneinander agieren und ressortübergreifende Politikansätze liefern.

Das Außenministerium muss also, schon weil es durch seine Vertretungen die tägliche Abstimmung mit den Partnern etwa in der EU oder der Nato leistet, immer mehr Wünsche aus den Einzelressorts koordinieren. Es wird aber allenfalls bei einem Teil der Regierungsaufgaben als Leitministerium akzeptiert. Koordinierung hat immer auch mit Hierarchie zu tun. Letztlich kommt deshalb die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin oder des Kanzlers stärker ins Spiel. Es wird darum gehen, die faktische Präsidialisierung der Außenpolitik mit unserem System vereinbar zu machen: Dazu gehört, dass die Minister nicht zu "Sekretären" eines präsidialen Regierungschefs werden, sondern eigene Verantwortung im Rahmen einer Koalitionsvereinbarung behalten. Gebraucht werden Instrumente, die eine rasche gemeinsame Lageeinschätzung und Strategie-Entwicklung möglich machen: Das könnte ein mit personeller Kompetenz aus allen Ministerien ausgestattetes Lagezentrum im Kanzleramt oder ein dort angesiedelter Planungsstab der Regierung sein.

Andere Möglichkeiten der Koordination werden zum Teil schon praktiziert: Dazu gehört die Runde der mit Afghanistan befassten Minister. Denkbar wäre auch, für Querschnittsaufgaben strategischer Qualität einzelne Staatsminister im Kanzleramt zu benennen, die das Zusammenwirken der Ressorts koordinieren. Wenn eine Staatsministerin für Migration und Integration zuständig ist - zweifellos eine Querschnittsaufgabe -, was spricht dann gegen einen Staatsminister als Beauftragten für Afghanistan?

Volker Perthes, Jahrgang 1958, ist Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.