

Ein Haus für unser Jahrhundert 150 Jahre Auswärtiges Amt und die Frage: Was muss sich am Werderschen Markt ändern, damit Deutschland vom außenpolitischen Mitläufer zum Gestalter wird?

Von Sarah Brockmeier

Kein einfaches Jubiläum: Unter 150 Jahre Auswärtiges Amt fallen mehrere Jahrzehnte Kolonialismus und eine Mittäterschaft des Ministeriums an den Verbrechen der Nationalsozialisten. Doch statt im kommenden Jahr 70 Jahre der Neugründung des Amtes nach dem Zweiten Weltkrieg zu feiern, haben Außenminister Heiko Maas und sein Ministerium sich entschieden, in diesem Jahr den 150. Geburtstag mit vielen Veranstaltungen zu begehen. „Wenn wir das Auswärtige Amt der Zukunft bauen wollen, dann geht das nicht ohne die Auseinandersetzung mit unserer Vergangenheit“, so der Minister. Das Jubiläum solle deshalb auch Anlass zu Diskussionen von Reformen und der Hauskultur geben, kündigte Staatsminister Niels Annen in einer Rede Anfang des Jahres an.

Diese Diskussionen sind überfällig. Von Trumps Drohungen mit Autozöllen über Konflikte in Nahost bis zum Coronavirus – selten war Außenpolitik in der deutschen Öffentlichkeit so präsent; selten war es so offensichtlich, wie verwundbar Deutschland durch die massive Vernetzung seiner Wirtschaft und Gesellschaft geworden

ist. Hier reicht es längst nicht mehr, Washington, London oder Paris zu folgen. Die außenpolitischen Ideen und Strategien müssen auch aus Deutschland kommen.

Zwar schien es in den vergangenen Jahren immer wieder so, als würde die deutsche Außenpolitik endlich Fahrt aufnehmen – beim Thema Afghanistan, im Arabischen Frühling, 2014 nach der Münchner Sicherheitskonferenz, mit der Führungsrolle Berlins im Ukraine-Konflikt oder zuletzt bei der Berliner Libyen-Konferenz. Doch sie gerät immer wieder ins Stocken. Zu den Gründen gehören fehlende Führung im Kanzleramt und eine Große Koalition, die sich in außenpolitischen Fragen gegenseitig blockiert. Aber eine wichtige Ursache der zögerlichen Politik liegt auch da, wo die Außenpolitik eigentlich herkommen soll: im Auswärtigen Amt. Notwendig für eine aktivere deutsche Außenpolitik wäre ein Außenministerium, das die Fachexpertise aller Ministerien und die Informationen aus den 227 Auslandsvertretungen so kompetent zu einer kohärenten deutschen Außenpolitik zusammenführt, dass daraus etwas Größeres wird als die



Sarah Brockmeier ist Research Fellow beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin und leitet das Redaktionsteam des Peace-Lab-Blog, das vom Auswärtigen Amt gefördert wird.

vielen einzelnen Politiken von 13 anderen Ressorts. Ein Amt, das strategisches Denken, Initiative und Netzwerken fördert. Ein diplomatischer Dienst, der nicht nur vereinzelt eine Führungsrolle Deutschlands mit den notwendigen diplomatischen Kapazitäten unterlegen kann – in der Ukraine und Libyen, aber auch zu Syrien, der Sahelzone oder der nächsten Krise. Ein Dienst, der ausgestattet ist, sich gleichzeitig darauf zu konzentrieren, Europa zusammenzuhalten und Expertise zu China aufzubauen, um mit der EU längerfristig für die eigenen Werte und Interessen einzustehen.

Genau diese Kapazitäten und diese Strategiefähigkeit fehlen derzeit am Werderschen Markt. Um das zu ändern, braucht es weitreichende Reformen – von einem umfassenden Wandel in der Hauskultur und im Karrieremanagement der Diplomaten über kleine Revolutionen in IT-Ausstattung, Wissensmanagement und Kommunikation bis hin zu mehr Personal und handfesten Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen.

Teamgeist, Kollegialität, Feminismus

Aus einem „verantwortungsvollen Umgang mit unserer Geschichte“, so Niels Annen in seiner Rede zum 150. Geburtstag des Amts, folge auch die Frage, „wie wir eine ‚Hauskultur‘ schaffen, die in unser Jahrhundert passt“. Notwendig seien „Teamgeist statt Obrigkeitsdenken, Kollegialität statt Herrschaftswissen“ sowie „Feminismus statt Patriarchat“. Es brauche eine Fehlerkultur im Amt und den Referenten, der „die

Verantwortlichen in Berlin aufrüttelt“. Das sind genau die richtigen Signale, aber solchen Reden müssten in diesem Jubiläumsjahr konkrete Initiativen folgen. Denn zurzeit fehlen im Amt weitestgehend die Anreize für Dissens, Fehlerkultur und Kreativität. Das ließe sich ändern.

Erstens sollte das Amt anfangen, die Karrieren von Diplomaten anders zu planen und Rotations- und Generalistenprinzip so weit einschränken, dass es Diplomattinnen und Diplomaten möglich ist, sich im Laufe ihrer Karriere stärker als bisher auf Themen oder Regionen zu spezialisieren. So würden dringend notwendige Regional- und Sprachexpertise vertieft und die Möglichkeit geschaffen, Fachexpertise zu komplexeren Themen systematisch aufzubauen. Des Weiteren würde es sich lohnen, über einen längeren Zeitraum zu diesen Regionen und Themen Netzwerke auszubauen. Die Möglichkeit, die Richtung der eigenen Karriere mitzubestimmen, könnte die riesige Frustration bei großen Teilen des höheren Dienstes über fehlende Beförderungsmöglichkeiten etwas abmildern. Denn wer sich über seine Inhalte identifizieren kann und dafür Wertschätzung bekommt, muss dies nicht mehr so stark über die Besoldungsgruppe tun.

In der Praxis sind Rotations- und Generalistenprinzip teilweise schon eingeschränkt. Da gibt es den Diplomaten, der zwischen Brüssel, Europaabteilung und europäischen Hauptstädten rotiert, oder die Diplomatin, die immer wieder zu Krisen- und Konfliktländern arbeitet. Doch das System wird von vielen Diplomaten als intransparent und willkürlich empfunden. Deshalb ist es zweitens ein überfälliger Schritt, die Personalabteilung überwiegend mit professionellen Personalern zu besetzen. Im Gegensatz zu Diplomaten in der Rotation könnte professionelles Human-Resources-Personal eine konstante

Um das Auswärtige Amt strategiefähig zu machen, bedarf es einer Reihe weitreichender Reformen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Das Auswärtige Amt: eine personell unzureichend ausgestattete Behörde zwischen Tradition und Fortschritt.

Personalentwicklung sicherstellen, bei Themenfindung und Karriereplanung unterstützen, Stärken und Schwächen der Mitarbeiter besser berücksichtigen und notwendige Unterstützung und Weiterbildung zu Personalführung anbieten.

Wer drittens möchte, dass das Haus mehr Eigeninitiative fördert und politischer wird, müsste ganz oben anfangen. Schon die Art und Weise, wie Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden, ist wenig politisch oder strategisch. Im Vorlagensystem werden Politikvorschläge auf dem Weg nach oben zum Staatssekretär oder zum Minister möglichst konsensual getroffen. Bei den politischen Entscheidungsträgern kommt dann eine einzige „Haus“-Meinung an – meist der kleinste gemeinsame Nenner. Ein wichtiges Signal wäre es, wenn Minister und Staatssekretäre künftig mehrere gleichwertige Optionen zur Entscheidung einfordern würden, wie es in Frankreich oder Großbritannien Standard ist.

Viertens gäbe es eine Reihe von Möglichkeiten, von der sehr hierarchischen zu einer konstruktiven Streitkultur im Amt zu kommen, die Kreativität und Initiative belohnt: „Dissens“-Kanäle, wie sie etwa das State Department nutzt. Wettbewerbe, etwa der Staatssekretäre, in denen Teams von Referenten abteilungsübergreifende Ideen und Projekte vorstellen. Regelmäßige „Failure Labs“, in denen Diplomaten sich gegenseitig zeigen, was sie mal in den Sand gesetzt haben. Ein Beurteilungssystem, das Abteilungsleiter und Referatsleiter dafür belohnt, wenn aus ihrem Bereich besonders viele neue Ansätze kommen. Und eine Feedback- und Führungskultur, die Anreize für Kreativität, Teamarbeit und das Teilen von Informationen bietet.

Wissensmanagement und IT

Apropos Teilen von Informationen: Die Digitalisierung des gesamten Aktenwesens und des Wissensmanagements des Auswärtigen Amtes ist seit Jahren überfällig.

Zwar soll in den nächsten Jahren die E-Akte eingeführt werden. Das Ministerium testet auch ein „Sharepoint“-System zum gleichzeitigen Arbeiten an Dokumenten. Doch abgesehen davon, dass diese Reformen seit Jahren zu langsam voranschreiten, gehen sie nicht weit genug. Es muss zum Beispiel auch möglich sein, schnell digital auf relevantes Wissen im Haus und eine Übersicht zu externer Expertise zugreifen zu können, ohne sich dabei in einem Wirrwarr von verlangsamten Laufwerken, uraltem Intranet oder Papierakten zu verlieren.

Hier müsste das Ministerium beim Bundestag erheblich mehr Mittel für ordentliche – und auch langfristig sichere – IT-Ausstattung, mehr und besser bezahlte IT-Mitarbeiter und kluge Digitalisierungsstrategien einfordern. Wer das zu teuer findet, sollte sich einmal überlegen, wie viel es kostet, wenn Referenten Tag für Tag einen erheblichen Teil der Arbeitszeit darauf verwenden, mit einer veralteten Version von Microsoft Word die per Email an riesige Verteiler versendeten Kommentare von 25 verschiedenen Stellen zu integrieren. Oder sich durch den Kopf gehen lassen, was es bedeutet, dass ein Ministerium, dessen Mitarbeiter seit Jahrzehnten alle paar Jahre rotieren, kein systematisches Wissensmanagement betreibt.

Eine bessere IT-Ausstattung fehlt auch in der Kommunikation. Ein Außenministerium für das 21. Jahrhundert muss in Zeiten von sozialen Medien und Desinformationskampagnen die Kommunikation deutlich ernster nehmen, so dass es im globalen

Wettbewerb für ein weltoffenes, liberales und demokratisches Narrativ eintreten kann. Zwar gibt es seit ein paar Jahren einen Beauftragten für strategische Kommunikation. Dessen Einheit sitzt aber in der Kulturabteilung, statt auf Leitungsebene mit dem Pressereferat verbunden zu sein, von wo wirklich eine hausübergreifende strategische Kommunikation geplant werden könnte. In der Kommunikation im ganzen Haus fehlen Ressourcen und genügend Profis, die nicht rotieren, aber auch der Mut, die eigenen Diplomaten stärker zu befähigen und diese auch unter der Ebene des Beauftragten oder des Botschafters flexibler und persönlicher nach außen kommunizieren zu lassen. Nicht zuletzt könnte das Amt die Kapazitäten für Dialogformate mit Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland ausbauen, so dass Diplomaten verstärkt nicht nur deutsche Außenpolitik erklären würden, sondern auch eine regelmäßige Rückkoppelung mit der Bevölkerung hätten.

Ausreichend Personal

Auf die direkte Frage in einer kleinen Anfrage der Grünen, ob das Amt personell ausreichend ausgestattet sei, antwortete die Bundesregierung 2018 mit einem (angemessen verklausulierten): Nein. Hierzu gibt es einen parteiübergreifenden Konsens. Gerade FDP-Politiker – sonst nicht bekannt dafür, Bürokratien aufblähen zu wollen – kritisieren die Bundesregierung. „Das Auswärtige Amt pfeift auf dem letzten Loch“, so etwa FDP-Außenpolitiker Alexander Graf Lambsdorff.

Während der Etat des Ministeriums zwischen 2010 und 2020 von knapp drei auf fast sechs Milliarden Euro um 100 Prozent gestiegen ist, ist im selben Zeitraum die Anzahl der Planstellen des Amtes um nur gut 9 Prozent angewachsen, von 6824 auf 7450. Um die gerade in der

„Das Auswärtige Amt pfeift auf dem letzten Loch“, meint der FDP-Außenpolitiker Alexander Graf Lambsdorff

humanitären Hilfe und Stabilisierung angestiegenen Projektgelder ohne ausreichend Planstellen sinnvoll zu steuern, behilft sich das Amt seit Jahren damit, hunderte Zeitverträge mit Mitarbeitern von außen abzuschließen. Meist müssen die nach maximal zwei Jahren genau dann wieder gehen, wenn sie sich gut eingearbeitet haben.

Laut Gesetz über den Auswärtigen Dienst sollte das Ministerium eine Personalreserve dafür vorhalten, Diplomaten kurzfristig und flexibel einsetzen zu können, sie angemessen fortzubilden und Übergaben zu sichern. Die Bundesregierung versprach deswegen schon vor 15 Jahren, eine Reserve von 8 Prozent anzustreben. 2018 lag die Reserve bei 1,7 Prozent der Planstellen. Das heißt in der Praxis, dass nicht nur Postenvorbereitungen, Übergaben und Fortbildungen massiv eingeschränkt sind. Vor allem fehlt die Möglichkeit, Auslandsvertretungen oder Referate kurzfristig zu verstärken. Viele Referate und Botschaften sind für die Arbeit, die sie eigentlich erledigen sollten, schlicht unterbesetzt.

Die Realität sind gerade in den außenpolitisch besonders relevanten Portfolios Diplomaten, die trotz unzähliger Überstunden immer schneller immer mehr Sprechzettel schreiben, Mitzeichnungen bearbeiten, Runden absitzen und Anfragen aus dem Bundestag beantworten. Botschaften sind häufig gerade dort unterbesetzt, wo die Stabilisierungsinteressen Deutschlands am größten sind – etwa in

Mali oder im Irak. Das Ministerium hat in den vergangenen Jahren langsam reagiert und jedes Jahr ein paar Prozent mehr Planstellen beantragt. Die „Crews“ von neuen Attachés des höheren Dienstes sind in den vergangenen Jahren von 30 auf zuletzt 70 Attachés pro Jahr angewachsen, die Ausbildung wurde auf ein Jahr verkürzt und enthält Praxisphasen. 2019 kündigte die Bundesregierung eine neue ausgelagerte Behörde an, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA), das unter anderem Projektmittelverwaltung und Visaanträge übernehmen soll.

Insgesamt sind die Reformen auch hier weder umfassend noch radikal genug. Wie viel mehr Personal das Ministerium braucht und ob es nach umfassenden Reformen mehr Diplomaten einsetzen müsste, ist schwer zu sagen. Um die aktuellen Engpässe zu beheben, müsste das Amt sich mit Unterstützung des Bundestags zumindest um das Füllen der Personalreserve und die Besetzung der existierenden Planstellen kümmern. Aber dann bräuchte es viel umfassendere Diskussionen zum Personaltableau: über Planstellen, die man nicht mehr braucht, über die Flexibilisierung des Organigramms, damit schneller Teams zusammengestellt werden können; über Anreize für Referatsleiter, Mitarbeiter abzugeben, wenn sie unterbeschäftigt sind. Über Zeitverträge und Quereinsteige, mehr Austausch mit Wissenschaft und Privatwirtschaft; über eine systematischere Vernetzung mit Karrieren in der europäischen Diplomatie und eine stärkere Arbeitsteilung mit anderen EU-Ländern.

Die besten Leute anziehen

Schließlich bleibt die Frage, wie das Amt die besten Leute anzieht. Die Bewerberzahlen sind zuletzt gleich hoch geblieben, aber nur, weil die Altersgrenze abgeschafft

Viele Referate und Botschaften sind für die Arbeit, die sie eigentlich erledigen sollten, schlicht unterbesetzt

Würde Otto von Bismarck heute entlang der Ahnengalerien flanieren, er hätte keinen Anlass zur Beunruhigung

wurde. Gerade die jüngeren Generationen legen mehr Wert auf ein Leben neben dem Beruf. Um hier attraktiver zu werden, müsste das Amt echte Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf machen. Zwar wurde zuletzt das mobile Arbeiten einfacher, bei den flexiblen Arbeitszeiten gab es Änderungen, und das Ministerium bemüht sich, die Berufsperspektiven für Partner zu verbessern. Aber viele haben weiterhin das Gefühl, dass das System vor allem für diejenigen mit einem Familienmodell aus den fünfziger Jahren am besten funktioniert. Alle, die einen Partner haben, der auch arbeiten möchte, alle, die alleinstehend oder alleinerziehend sind, haben es deutlich schwerer als ihre Kollegen.

Wenn die Hausleitung es wirklich ernst meint mit „Feminismus statt Patriarchat“, dann müsste sich das Ministerium auch noch deutlich mehr anstrengen, die Diversität der Belegschaft zu erhöhen. Würde er dieser Tage entlang der Ahnengalerien des Auswärtigen Amts in Berlin oder in den allermeisten Auslandsvertretungen spazieren, Otto von Bismarck hätte keinen Anlass zur Beunruhigung. Die Gesichter sähen – vielleicht bis auf den Schnurrbart – alle aus wie er. Nicht nur Frauen, auch Menschen mit Migrationshintergrund oder aus anderen sozialen Schichten sind im höheren Dienst enorm unterrepräsentiert. Schon das Auswahlverfahren bevorzugt mit dem langen Allgemeinwissenstest eine ganz bestimmte bildungsbürgerliche Schicht. Ein Fortschritt: In den vergangenen Jahren wurden deutlich mehr Frauen befördert.

Im aktuellen Attaché-Lehrgang machen die Frauen einen Anteil von etwas über 50 Prozent aus. Laut Gleichstellungsindex des Statistischen Bundesamts ist das Auswärtige Amt allerdings die oberste Bundesbehörde mit dem geringsten Anteil von Frauen in Führungspositionen – etwas unter 20 Prozent. Wer nur einen kleinen Teil der Bevölkerung für sich engagiert, bekommt auch nur einen Teil der Ideen, der Kreativität, der Team- und Leistungsfähigkeit.

Klar, Reformen im Auswärtigen Amt alleine werden nicht ausreichen, damit Deutschland vom außenpolitischen Mitläufer zum Gestalter wird. Aber ein angemessen ausgestattetes, modernes Außenministerium ist eine notwendige Bedingung für echte Fortschritte. Das 150. Jubiläum des Amts dieses Jahr bietet die Gelegenheit, überfällige Reformen zu diskutieren und anzugehen. Das ist kein einfaches Projekt. Eine so große Bürokratie umzukrempeln, erfordert ein sehr hohes Maß an politischer Führung – konstant über Jahre hinweg. Diese fehlte bislang.

Doch gibt es einen parteiübergreifenden Konsens, dass sich das Amt besser aufstellen muss, und breiten Rückhalt in der Gesellschaft für ein stärkeres diplomatisches Engagement Deutschlands. Auch der Bundestag muss diese Reformen einfordern und mit ausreichend Geld unterstützen. Und die außen- und sicherheitspolitische Community in Berlin könnte öfter mal nachfragen, ob das Außenministerium eigentlich auf einer ganz praktischen Ebene fit für „mehr Verantwortung“ ist. Mit mehr Druck, genügend Mut und politischer Führung wären diese Reformen nicht nur machbar. Sie wären auch ein wichtiges Signal an die internationalen Partner, dass Deutschland nicht nur immer wieder von diplomatischen Lösungen redet, sondern auch alles dafür tut, sie zu entwickeln und umzusetzen.

IP