

## Analyse

# Die Russlandkompetenz im Deutschen Bundestag

Von Gemma Pörzgen, Berlin

### Zusammenfassung

Deutschland unterhält enge Beziehungen mit Russland. Doch im Deutschen Bundestag, der eine wichtige Rolle in der Außenpolitik spielt, mangelt es zunehmend an kompetentem Personal. Eine Reihe profilierter Außenpolitiker mit Russlandkenntnissen scheidet zum Ende der Legislaturperiode aus. Obwohl ständig von Internationalisierung und Globalisierung die Rede ist, haben die Fraktionen Probleme, außenpolitisches Personal zu rekrutieren. Das hat strukturelle Gründe. Die Auswahlverfahren der Parteien begünstigen Innenpolitiker und Außenpolitik ist als Karriereweg unattraktiv.

### Einleitung

Wollen die europäischen Staaten sich auf der internationalen Bühne Respekt verschaffen, müssen sie mit einer Stimme sprechen. Das gilt auch und gerade für die Russlandpolitik. Tatsächlich gelingt dies nur vereinzelt, etwa bei der Reaktion der Europäischen Union auf den Georgien-Krieg im Sommer 2008. Insgesamt fehlt es in Brüssel und in den Hauptstädten der EU-Staaten bis heute an einer einheitlichen Politik gegenüber Moskau. Hier kommt Deutschland als größtem EU-Mitgliedstaat eine besondere Bedeutung zu. Gerade weil die Bundesrepublik in der EU die intensivsten Beziehungen zu Russland pflegt, steht sie in der Verantwortung, maßgeblich an einer gemeinsamen Vision für den Umgang mit Moskau mitzuwirken, wenn nicht gar Motor einer zukunftsgerichteten Russlandpolitik zu sein. Zwar ist die Außenpolitik stärker als andere Politikfelder bis heute eine Domäne der Exekutive, doch eine Außenpolitik, die vor allem bei der Exekutive angesiedelt ist und sich der parlamentarischen Debatte über zentrale Themen wie die Russlandpolitik entzieht, ist wenig zeitgemäß.

Das Parlament, das durch seine Gesetzgebungskompetenz ein maßgebliches Wort über Deutschlands Stellung in der Welt und die internationalen Beziehungen mitzureden hat, sollte deshalb an den Entscheidungsprozessen stärker beteiligt sein. Und es sind die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die auch über den Charakter der Beziehungen zu Russland mitentscheiden haben. Ihre kontroverse und öffentliche Debatte sollte die Konfliktfelder dieser Politik transparenter und für die Bevölkerung nachvollziehbarer machen, als es bislang geschieht. Doch es sind große Zweifel angebracht, ob die Bundesrepublik tatsächlich über das politische Personal mit der erforderlichen Russlandkompetenz verfügt, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Während Deutschland auf zivilgesellschaftlicher Ebene über ein in Europa einmalig dichtes Netz von gewachsenen Beziehungen mit Partnern in Russland verfügt, findet dies auf politischer Ebene im Deut-

schen Bundestag keine Entsprechung. Hier droht politische Verflachung durch personelle Auszehrung.

### Russlandpolitik in der Großen Koalition

Trotz der Ablösung der rot-grünen Regierung und der Bildung der Großen Koalition im Herbst 2005 ist die deutsche Russlandpolitik durch Kontinuität geprägt. Der SPD-Außenpolitiker Gernot Erler stellte schon bei der Ausarbeitung der außenpolitischen Passagen des gemeinsamen Koalitionsvertrages vor allem Übereinstimmungen mit der Union fest und betont die »große Kontinuität zu Rot-Grün« in der Russlandpolitik. Anders als in der US-Außenpolitik ist Moskau auch nach dem Ende des Ost-West Konflikts einer der wichtigsten Eckpfeiler deutscher Außenpolitik. Die Bedeutung Russlands hat aus deutscher Sicht nicht abgenommen. Als verbindendes Element deutscher Politik machen amerikanische Beobachter vor allem die »Angst vor der Selbst-Isolierung Russlands« aus. Auch die Interessen der deutschen Wirtschaft in Russland, die sich im einflussreichen Ostausschuss der deutschen Wirtschaft als mächtiger Lobbygruppe bündeln, tragen dazu bei, dass Berlin seit Jahren eine »pro-russische« Politik verfolgt.

Da der Koalitionsvertrag nur das gemeinsame russlandpolitische Fundament der neuen Regierung, nicht aber die weitere Entwicklung der Beziehungen mit Moskau definiert habe, ist es nicht verwunderlich, dass sich in der praktischen Politik der Großen Koalition zwei russlandpolitische Konzepte herausgebildet hätten, die der Potsdamer Politologe Jochen Franzke sehr zugespielt als den realpolitisch bestimmten Ansatz der SPD (»Schweigen für Gas«) und den eher wertpolitisch dominierten Ansatz der CDU/CSU (»Reden und Gas«) charakterisiert.

### Russlandpolitik in Exekutive und Legislative

In der deutschen Russlandpolitik spielt das Auswärtige Amt (AA) eine dominierende Rolle. Sowohl im Pla-

nungsstab als auch im zuständigen Fachreferat sitzen landes- und sprachkundige Diplomaten, die oft mehrere Jahre in Moskau verbracht haben und seit Jahren eine Politik verfolgen, die – anders als etwa das britische Außenministerium – auf eine völlige Konfliktvermeidung mit dem Kreml setzt. Mit der Bildung der Großen Koalition im Herbst 2005 wechselte der frühere Kanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) als Minister ins Auswärtige Amt und nahm einige mit Russlandthemen erfahrene Beamte mit. Seither konstatieren selbst CDU-Parteifreunde eine mangelnde Russlandkompetenz im Kanzleramt. »Deshalb gibt das AA den Ton an und es fehlt das notwendige Korrektiv«, sagt ein CDU-Politiker. Doch wie steht es um die Mitwirkung der Legislative an der Außenpolitik? Welche Rolle spielt das Parlament in der Russlandpolitik, die ein wichtiger Teil des außenpolitischen Prozesses ist?

Das Bundesverfassungsgericht hat durch grundlegende Entscheidungen die Bedeutung und den Handlungsspielraum des Bundestages und des Auswärtigen Ausschusses in der Außenpolitik deutlich gestärkt. So sprach Karlsruhe 1994 von einer »Parlamentarisierung der Außenpolitik« und 2001 von einem Recht des Bundestages auf »Teilnahme an der Auswärtigen Gewalt«. Ist das Parlament für diese Aufgaben ausreichend gerüstet? Schon zu Beginn der letzten Legislaturperiode im Herbst 2005 fiel es den Fraktionen erstmals schwer, ausreichend erfahrene Abgeordnete zur Mitarbeit im Auswärtigen Ausschuss zu gewinnen. Dabei dient er dem Parlament maßgeblich dazu, an der Ausgestaltung der auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung mitzuwirken. Er ist der einzige Bundestags-Ausschuss, der das außenpolitische Handeln kontrolliert, begleitet und anleitet. Er nimmt damit auch auf die Definition der Russlandpolitik Einfluss. »Es ist schwierig, ein Gleichgewicht zu finden zwischen gestandenen Politikern am Ende ihrer Laufbahn und solchen, die mit konkreten politischen Zielen reingehen«, schildert Erler, was die Zusammensetzung des Ausschusses erschwert. Für neue Abgeordnete ist es zwar leichter geworden, hineinzukommen, aber es fehlt in allen Fraktionen an außenpolitisch qualifiziertem Nachwuchs.

## Der Stellenwert der Außenpolitik in Partei und Fraktion

Für die Rekrutierungsprobleme von außenpolitischem Personal in den Fraktionen gibt es einige strukturelle Gründe. »Außenpolitik ist heute als Karriereweg nicht mehr so wichtig«, sagt der Politologe Hanns W. Maull über das Abgeordnetendasein. Maull beobachtet mit Sorge, dass sich selbst in den großen Fraktionen nur

noch wenige Abgeordnete finden, die über Jahrzehnte in bestimmten Ländern präsent seien und ihre Kontakte pflegten. Dabei verschwimmt heute in der Globalisierung die Grenze zwischen Außenpolitik und Innenpolitik immer stärker. »Aber unsere politische Klasse nimmt Anforderungen internationaler Gestaltung nicht hinreichend ernst«, so Maulls Urteil. Außenpolitisches Engagement gehöre eher an das Ende einer Abgeordneten-Karriere, ist die in allen Parteien gängige Ansicht. Gleichzeitig ist aus den Fraktionen zu hören, dass das Themenfeld Russland und Osteuropa unterrepräsentiert sei. »Die Personaldecke ist extrem dünn«, sagen viele Abgeordnete und Mitarbeiter.

Das hängt vor allem damit zusammen, dass sich eigentlich nur Abgeordnete leisten können, Außenpolitik zu betreiben, die in ihrer Partei gut etabliert sind und möglichst vor Bundestagswahlen über sichere Plätze auf der Landesliste verfügen. Wer auf ein Direktmandat angewiesen ist, tut sich als Außenpolitiker ohnehin schwer. Denn der Erfolg im Wahlkreis hängt stark davon ab, ob »unser Mann oder unsere Frau in Berlin« die lokalen Themen in den Vordergrund stellt und die örtlichen Interessen bedient. »Direktmandat und Außenpolitik zu verbinden ist für Abgeordnete ein heikles Kunststück«, sagt die Grünen-Abgeordnete Marieluise Beck.

Hinzu kommt, dass Abgeordnete meist Generalisten sind, aber selten Fachpolitiker. Sich in außenpolitische Themen richtig einzuarbeiten, kostet viel Zeit und Aufwand. Es ist eine langfristige Verpflichtung und es dauert Jahre, bis es einem Abgeordneten wirklich gelingt, sich ausreichende Landeskennnisse zu erwerben. Großes Hindernis dabei ist, dass die wenigsten Abgeordneten eine Fremdsprache außer Englisch sprechen. Dabei stehen Politiker vor weitaus größeren Herausforderungen als Journalisten oder Osteuropa-Experten an Universitäten und in sogenannten *Think Tanks*. »Die Lage zu analysieren, ist oft einfach, aber Politiker müssen ja auch noch Antworten finden und politische Strategien entwickeln«, sagt eine erfahrene wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bundestag. »Das ist häufig eine Überforderung«. Angesichts der neuen multipolaren Weltordnung wird es zukünftig immer mehr Abgeordnete geben müssen, die profunde Kenntnisse über mehrere Weltregionen zu verknüpfen wissen und über länderübergreifende Expertise verfügen. Doch davon ist die deutsche Parlamentsarbeit weit entfernt.

## Generationswechsel und strukturelle Veränderung

Neue Hoffnung auf eine Renaissance der Außenpolitiker weckt der erstaunliche Aufstieg von Wirtschafts-

minister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU), der als Außenpolitiker begonnen hatte. Auch der Politologe Hanns W. Maull nennt zu Guttenberg, um zu illustrieren, dass in der globalisierten Welt außenpolitische Kenntnisse und Kontakte für die Politik immer wichtiger werden. Das Beispiel der Opel-Rettung habe verdeutlicht, wie stark die Probleme des Wirtschaftsstandorts Deutschland mit den Problemen der US-Automobilindustrie verknüpft seien. Auch die Frage, ob ein russischer Investor eine gute Lösung wäre, erfordert einen Blick über den Tellerrand der Innenpolitik.

Aber angesichts der geschilderten strukturellen Defizite parlamentarischer Außenpolitik wird der Generationswechsel alleine keine ausreichenden Verän-

derungen einleiten. Schließlich sind Politiker im Unterschied zu Wissenschaftlern oder Journalisten gefordert, tragfähige politische Lösungen und zukunftsgewandte Strategien zu entwickeln. Angesichts des wachsenden Problemdrucks und der zunehmenden Internationalisierung von Politik ist deshalb ein grundlegender Wandel der Rekrutierungswege in den Fraktionen dringend geboten. Gezielte Nachwuchsförderung von qualifiziertem außenpolitischem Personal, das über Regionalkenntnisse, praktische EU-Expertise und Sprachkenntnisse verfügt, ist im Bundestag unverzichtbar, um den politischen Herausforderungen angemessen begegnen zu können.

#### *Über die Autorin:*

Gemma Pörzgen (1962) ist freie Journalistin in Berlin. Nach dem Studium der Politikwissenschaften, Slawistik und der Osteuropäischen Geschichte arbeitete sie als Nachrichtenredakteurin mit Osteuropa-Schwerpunkt für die Frankfurter Rundschau. Nach einigen Jahren als Auslandskorrespondentin in Südosteuropa und in Israel, widmet sie sich nun wieder stärker russischen Themen.

#### *Lesetipp:*

Der Artikel ist in einer ausführlichen Fassung in der Zeitschrift »Osteuropa« erschienen: Gemma Pörzgen: Auf der Suche nach der verlorenen Kompetenz. Russlandpolitik im Deutschen Bundestag, in: Osteuropa, Heft 9, September 2009, S.3–27, <http://www.osteuropa.dgo-online.org/>