

Der Europäische Auswärtige Dienst – Deutsch-französische Initiativen im Dienste der europäischen Diplomatie

Yann-Sven Rittelmeyer und Samy Saadi¹

Der Vertrag von Lissabon wird häufig als Wendepunkt der europäischen Außenpolitik dargestellt. Tatsächlich wird der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik durch den neuen Vertrag in seiner Rolle und seinen Kompetenzen gestärkt. Zudem soll er durch eine eigenständige, ihm unterstellte Behörde, den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), unterstützt werden. Dennoch scheint die Entwicklung einer tatsächlichen europäischen Außenpolitik noch in weiter Ferne. Als wichtiger neuer Impuls gedacht, könnten die genannten institutionellen Fortschritte sich vielmehr als erneuter Beweis für die Unfähigkeit der Europäischen Union herausstellen, die Schranken nationaler Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten zu überwinden.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ist nach wie vor von einer starken Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten geprägt. Um die Entstehung einer wirklichen europäischen Außenpolitik zu ermöglichen, müssen nationale Widerstände überwunden werden. Welche Anpassungsmaßnahmen aber wären für den Aufbau einer supranationalen Diplomatie notwendig?

Dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, der vor der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon noch ausschließlich dem Rat unterstand, obliegen nun Aufgaben, die weit in den Kompetenzbereich der Europäischen Kommission hineinreichen. Formell ist der Hohe Vertreter nun nicht mehr Generalsekretär des Rats, sondern Vizepräsident der Kommission und ersetzt den Kommissar für Außenbeziehungen. Das Recht zu seiner Ernennung liegt allein bei den Mitgliedstaaten. Catherine Ashton, die erste Hohe Vertreterin nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags, verfügt über weniger persönliche Erfahrung und begrenzte politische und diplomatische Ressourcen als ihr Vorgänger Javier Solana. Es bleibt daher zweifelhaft, ob in Anbetracht dieser

¹ Yann-Sven Rittelmeyer ist Doktorand am Institut d'études européennes der Université libre in Brüssel und Aspirant F.R.S.-FNRS. Samy Saadi arbeitet als Consultant für UNDP in New York und wird ab Mai 2010 als angehender Attaché im Auswärtigen Amt tätig sein. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

verschiedenen Elemente aktuell von einem entscheidenden Schritt in Richtung Supranationalität und einer Stärkung der europäischen Außenpolitik gesprochen werden kann.

Wie das Amt des Hohen Vertreters befindet sich auch der EAD augenblicklich in seiner Konzeptionsphase und so ist noch offen, ob in seinem Rahmen die zwischenstaatliche Logik der EU weitergeführt wird oder aber der EAD einen verstärkt supranationalen Charakter ausbildet. Nach heutigem Stand ist darauf zu schließen, dass der EAD zu gleichen Teilen aus Kommissionsfunktionären, Ratsfunktionären und von den Mitgliedstaaten abgeordneten Diplomaten zusammengesetzt sein wird. Die Formulierung der endgültigen Vorschläge zur Organisation und zur Funktionsweise des EADs obliegt der neuen Hohen Vertreterin, die diese bis April 2010 vorlegen muss. Hinter der Identität und den genauen Aufgaben des EADs steht also weiterhin ein großes Fragezeichen.

Die Spannungen zwischen den unterschiedlichen betroffenen Akteuren sind dagegen bereits deutlich spürbar. Alle Mitgliedstaaten müssen den Vorschlägen der Hohen Vertreterin zustimmen, was diesen ausreichend Spielraum lässt, die Entwicklung des EADs in ihrem Sinne zu beeinflussen.²

Insbesondere die großen Mitgliedstaaten – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – möchten so viel Kontrolle wie möglich über den EAD behalten, indem sie die Anzahl der Beamten, die für die Behörde arbeiten werden, so weit wie möglich reduzieren und einen hohen Anteil nationaler Diplomaten in diese integrieren. Die Beneluxstaaten drängen dagegen auf eine vollständig selbstständige Behörde, die nur eine sehr begrenzte Anzahl an nationalen Diplomaten beschäftigen würde. Das Europäische Parlament unterstützt seinerseits ein Gemeinschaftsmodell und die Eingliederung des EADs in die Verwaltungsstrukturen der Kommission, die wiederum selbst offen ihren Wunsch vertritt, die neue Behörde so stark wie möglich zu beeinflussen und so direkt wie möglich zu verwalten.

² Anfang Oktober 2009 brachte Polen ein Dokument mit seinen Positionen zum EAD in Umlauf, ebenso bezogen die drei Beneluxstaaten in ihrem Dokument „Umsetzung des Lissabonner Vertrags“ deutlich Stellung, während die Außenminister der anderen Mitgliedstaaten wiederholt Erklärungen zu diesem Thema abgaben.

Da die Entscheidung vollständig den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, besteht jedoch die Gefahr, dass letztlich eine bürokratische Institution entsteht, die nur bedingt in der Lage wäre, die verschiedenen nationalen Außenpolitiken zu koordinieren. Es ist daher unbedingt notwendig, Vorbehalte der nationalen Entscheidungsträger im Vorhinein zu entkräften, um sie zu Zugeständnissen gegenüber dem Gemeinschaftsprojekt zu bewegen. Den EAD bewusst als verlängerten Arm und als Instrument zur Stärkung des außenpolitischen Gewichts der einzelnen Staaten zu konzipieren, könnte ein Lösungsansatz sein. Der Aufbau einer supranationalen Behörde, die sich eine Annäherung der nationalen Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten zum Ziel setzt, erscheint im Hinblick auf die aktuellen Machtverhältnisse in der Weltordnung als durchaus plausibel. Dabei würden die für eine Zusammenführung gemeinsamer „europäischer“ außenpolitischer Zielsetzungen notwendigen Kompromisse und Zugeständnisse letztendlich durch ein größeres internationales Gewicht kompensiert werden.

Ein schrittweises Vorgehen scheint für die Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik notwendig, und der EAD wäre dafür ein wirksames Instrument. Wie aber kann gewährleistet werden, dass diese neuartige Behörde sich so entwickelt, dass sie die an sie gerichteten Erwartungen erfüllt?

Ähnlich wie bei der funktionalistischen Herangehensweise an die europäische Integration geschehen, die durch die Einführung pragmatischer Mechanismen langfristig die Entwicklung supranationaler europäischer Strukturen ermöglicht hat, könnte die Schaffung eines diplomatischen Dienstes mit einem supranationalen Bewusstsein dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik Legitimität und Wirkungskraft verleihen. Dieser würde dadurch über die eingeschränkte Rolle des Koordinators der unterschiedlichen nationalen Außenpolitiken hinauswachsen. Der erste Schritt bestünde dabei in der Stärkung der zwischenstaatlichen Solidarität, die als Motor des EADs dienen würde, bis sich langfristig ein wirklich supranationaler „*esprit de corps*“ entwickeln könnte.

In diesem Zusammenhang kann die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland in mehrfacher Hinsicht dienlich sein. Die gemeinsamen Erfahrungen beider Länder im Bereich der diplomatischen Kooperation könnten die Basis für die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Politik im Bereich der Außenbeziehungen bilden. Seit mehreren Jahren kooperieren Frankreich und

Deutschland bereits eng im diplomatischen und konsularischen Bereich. Da der Vertrag von Lissabon ausdrücklich vorsieht, dass der EAD in Zusammenarbeit mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten agiert, wäre es opportun, sich in die Kontinuität bestehender bilateralen Projekte einzufügen. Aus den bereits identifizierten potentiellen Problemfeldern solcher Kooperationen ließen sich zudem nützliche Lehren für den Aufbau des EADs ziehen.

Die Idee des Aufbaus gemeinsamer deutsch-französischer Botschaften wurde bereits Ende der achtziger Jahre vorgebracht. Sie sollten aus gemeinsamen diplomatischen Missionen bestehen, die von einem französischen oder deutschen Missionschef mit doppelter Akkreditierung geleitet würden, unterstützt durch einen Stellvertreter der jeweils anderen Nationalität. Souveränistische Widerstände und juristische Probleme verhinderten damals eine Umsetzung des Projekts. Anlässlich des 40. Jahrestags des Elyséevertrags wurde das Vorhaben im Jahr 2003 wiederbelebt und bis heute sind erste gemeinsame Botschaften in Malawi, Bosnien-Herzegowina und Liberia entstanden.

Die ursprünglichen Ambitionen wurden in den genannten Projekten jedoch nur teilweise realisiert. Wie aus dem deutsch-französischen Rahmenvertrag von 2006 deutlich wird, handelt es sich vor allem um diplomatische Missionen oder Konsularposten in gemeinsamen Örtlichkeiten. Doch auch die rein örtliche Zusammenlegung erlaubt einen aktiveren Austausch und gegenseitiges Lernen, woraus eine Vielzahl von Kooperationen entstehen kann. Auf der Basis des Rahmenvertrags sind neue gemeinsame Projekte in Mosambik, Bangladesch und Brasilien in Planung.

Durch die Neuordnungen der verschiedenen nationalen diplomatischen Dienste und die Entwicklungen in Folge des Vertrags von Lissabon ergibt sich eine Vielzahl von Möglichkeiten. Tatsächlich werden die Delegationen der Kommission und die Verbindungsbüros des Rats nun ausschließlich dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt sein und dadurch umfassend umstrukturiert werden. Indem die bisherigen und zukünftigen deutsch-französischen Erfahrungen in den Entwicklungsprozess des EADs einfließen, könnten darin auftretende bilaterale Probleme schneller überwunden werden, was dem Aufbau des europäischen diplomatischen Dienstes dienlich wäre.

Die Probleme, die bislang in der deutsch-französischen diplomatischen Kooperation aufgetreten sind, waren in erster Linie diplomatischer Natur. Fragen der direkten souveränen Repräsentanz und potentieller Interessensdivergenzen zeigten sich dabei als die wichtigsten Hemmnisse. Im konsularischen Bereich erscheinen die Voraussetzungen für eine vollständige Zusammenarbeit dagegen weitaus günstiger. Daher könnte es ein sinnvoller Ansatz sein, sich in einem ersten Schritt auf diesen zu stützen, beispielsweise durch eine generalisierte Zusammenarbeit im Bereich der Schengen Visa. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in diesem Feld könnte mittelfristig zu einer Aufweichung nationaler Widerstände auch im politisch-diplomatischen Bereich führen.

Ähnlich wie die 1998 in St. Malo begonnene britisch-französische Zusammenarbeit im militärischen Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen wichtigen Impuls zu geben vermochte, könnte die deutsch-französische Zusammenarbeit im diplomatischen Bereich als Motor für den EAD dienen. Eine mögliche einleitende Maßnahme könnte die gemeinsame Nutzung der Räumlichkeiten durch die deutsch-französischen Missionen und den EAD sein. Die bereits angesprochenen Staaten, in denen sich deutsch-französische Projekte im Aufbau befinden, würden sich dabei für eine derartige Zusammenarbeit besonders anbieten. Ein solches Modell würde über die intermediäre Stufe der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit die nationale mit der europäischen Ebene verbinden. Der nächste Schritt wäre dann, die gemeinsamen bilateralen Büros durch die Einbindung weiterer Mitgliedstaaten zu erweitern. Im konsularischen Bereich wurden Italien und Spanien bereits teilweise an diesen gemeinsamen Vertretungen beteiligt. Nach und nach würden diese Büros dann in den EAD eingegliedert. Natürlich würde dies einen Kompromiss zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten voraussetzen, damit letztere sich bereit erklären, auf ein solch wichtiges Symbol ihrer nationalen Souveränität zu verzichten. Ein Kompromiss könnte eine Erhöhung der Anzahl der nationalen Diplomaten in den betroffenen EU-Auslandsvertretungen vorsehen, die sich im Gegenzug dazu verpflichten müssten, auf die Vertretung rein nationaler Interessen zu verzichten. Dies würde einen Teil des Stellenausfalls der betroffenen Mitgliedstaaten kompensieren und die Sorge um den Schutz ihres nationalen Interesses mindern.

Es wäre wahrscheinlich utopisch, eine Generalisierung dieser Praxis auf alle Mitgliedstaaten zu erwägen oder ein derartiges Modell auf die wichtigsten globalen Institutionen übertragen zu wollen,

in denen alle Staaten selbstverständlich über eine starke diplomatische Vertretung verfügen möchten. Wie die Pläne Frankreichs und Deutschlands, das gleiche Modell in immer mehr Ländern umzusetzen, zeigen, ist ein solches Szenario möglicherweise dennoch auch unter der Beteiligung relativ vieler Staaten vorstellbar. Obendrein würde es dem Ziel der Kostenreduzierung im Bereich der diplomatischen Vertretungen entsprechen. In Kombination mit der Umwandlung der Delegationen der Europäischen Kommission in multilaterale Institutionen und der Zusammenlegung bestimmter Module der Diplomatenausbildung der Mitgliedstaaten und des EADs könnte eine solche Initiative einen beachtlichen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Diplomatie leisten. Es wäre bereits ein großer Fortschritt, wenn der EAD seine wahre Existenzberechtigung dadurch erhielte, dass er die Fähigkeit beweist, die Grenzen nationaler Diplomatie zu überwinden und gleichermaßen als Eckpfeiler für eine tatsächliche europäische Außenpolitik zu dienen.