

Strategie statt Bürokratie: Worauf es beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes ankommt

Almut Möller

Ende April 2010 hat Lady Ashton ihren Entwurf für den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vorgelegt. Ihr Job war von Anfang an die Quadratur des Kreises. Denn die gegenwärtige Debatte um den Aufbau und die Zuständigkeiten des neuen europäischen diplomatischen Dienstes folgt einer bürokratischen Logik, bar jeglicher strategischer Ambitionen. Dabei bestehen die Chance und die Notwendigkeit, Visionäres zu leisten. Die Europäische Union und ihre Mitglieder haben jetzt Gelegenheit, ihre außenpolitischen Interessen in Zukunft weltweit deutlich schlagkräftiger zu vertreten. Die EU-Mitglieder müssen deshalb jetzt die Debatte um den EAD völlig neu führen und zügig zu einer Einigung über den neuen EAD kommen. Sonst laufen sie Gefahr, außenpolitisch weiter aufs Abstellgleis zu geraten.

Das gegenwärtige Gezerre um den Aufbau und die Zuständigkeiten des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) kommt nicht überraschend. Als der EU-Konvent im Juni 2003 den Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag mit den Bestimmungen zum künftigen Amt des »Europäischen Außenministers« (so hieß dieser damals noch wörtlich) vorlegte, war bereits klar, dass in der Versammlung aus Vertretern der europäischen Regierungen, der Parlamente und der Brüsseler Institutionen kein Konsens über eine kraftvolle außenpolitische Vertretung der Europäischen Union zu erreichen war. Es wird kolportiert, dass der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in dem Moment das Interesse am Job des europäischen Außenministers verlor, als der so genannte »Doppelhut« beschlossen wurde: die Verankerung des neuen europäischen Außenministers sowohl in der Europäischen Kommission (als deren Außenkommissar und Vizepräsident) als auch im Rat der Außenminister. Hier führt der europäische Außenminister, oder der »Hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik«, wie das Amt nun auch in Zukunft umständlich heißt, den Vorsitz.

Außenministerien in Lauerstellung

Man stelle sich einmal vor, zwei Herren zu dienen, die von ihrer Natur her kaum unterschiedlicher sein können. Einerseits die supranationale Europäische Kommission, in der Lady Ashtons europäische Sozialisierung erfolgt ist. Immerhin hatte sie – wenn auch nur für kurze Zeit – das Amt der Außenhandelskommissarin inne. Im Bereich der Außenhandelspolitik besitzt die EU-Kommission vertraglich verbrieft Kompetenzen, die sie in internationalen Handelsfragen zu einem starken Spieler machen. Mit diesen kann sie sich sogar den Respekt der Volksrepublik China verschaffen – eine Erfahrung, die Lady Ashton am eigenen Leib gemacht hat. Andererseits muss die Außenbeauftragte aber auch dem Rat der Außenminister der Europäischen Union vorsitzen. Hier versuchen die Außenministerien der Mitgliedstaaten, sie an die Leine zu nehmen. Die Außenministerien befinden sich irgendwo zwischen Schockstarre und Lauerstellung, weil ihnen mit dem Vertrag von Lissabon die Präsenz im Europäischen Rat – dem »Gipfel« der Staats- und Regierungschefs – genommen wurde. Unter seinem neuen Präsidenten Herman Van Rompuy steigt der

Europäische Rat gerade zum Shooting Star des Vertrags von Lissabon auf und hat die Außenministerien in diesem Prozess abgehängt. Sie sitzen nicht mehr mit am Tisch, während sich der Europäische Rat zu einem immer wichtigeren Steuerungsorgan entwickelt.

In Deutschland provoziert diese Neuerung am Werderschen Markt lange Gesichter. Der alte Kampf des Auswärtigen Amts mit dem Kanzleramt um die Steuerung der Europa-Politik wird gerade elegant zugunsten der Kanzlerin und ihrer Berater entschieden – durch die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon. In den Außenministerien besteht daher so gut wie keine Bereitschaft, erneut auf Macht zu verzichten. So zeigt man sich zumindest in den großen Mitgliedsländern zurückhaltend mit politischen Initiativen für die Ausgestaltung des EAD, der zwar zu einem Drittel aus nationalen Diplomaten bestehen, aber in seinem Eigenleben dabei nicht zu mächtig werden soll. Weil es aber andererseits auch nicht die feine Art ist, den Aufbau des EAD aktiv zu torpedieren, ist es aus Sicht eines nationalen auswärtigen Dienstes ratsam, den EAD zwar nicht offen zu untergraben, aber zumindest in diesen Tagen keinen besonderen Ehrgeiz an den Tag zu legen. So ist die Debatte zum EAD momentan ambitionslos. In der Bundesregierung geht sie nicht über die Forderung nach einer angemessenen Repräsentation Deutschlands im neuen diplomatischen Dienst der Union hinaus. Außerdem beißt man sich an der Sprachenfrage fest: Im EAD soll auch deutsch offizielle Sprache sein.

Als Beobachter stellt man verwundert fest, dass es den Mitgliedstaaten gelungen ist, bisher jegliche strategische Debatte über den EAD zu verhindern. Stattdessen geht es in Brüssel und in den europäischen Hauptstädten seit Wochen schlicht um eine bürokratische Einhegung der Macht von Lady Ashtons Mitarbeitern.

Ein Schuman für die Außenpolitik muss her!

Dabei könnte die internationale Lage für die Europäer kaum dramatischer sein. Im vergangenen Dezember hat die Volksrepublik China der Europäischen Union und ihren Mitgliedern in Kopenhagen gezeigt, wie die neue Machtpolitik à la Peking funktioniert. Verzweifelt

versuchen die Mitglieder der Eurozone seit Monaten, der internationalen Finanzwelt klar zu machen, dass ihre Währung robust ist. Was muss eigentlich noch passieren, damit die Staaten Europas tatsächlich die Konsequenzen aus dem Lippenbekenntnis ziehen, dass sie es allein nicht schaffen werden, ihre Interessen durchzusetzen, und dass die neuen Außenposten bei der Vermittlung europäischer Interessen eine zentrale Rolle spielen können? Die EU-Botschaften können in Zukunft zu Abbildern der Europäischen Union im Kleinen werden, anstatt wie bisher lediglich die Politiken der EU-Kommission zu repräsentieren. Hier liegt erhebliches Potenzial für die Public Diplomacy der Union. Kaum jemand erinnert sich in diesen krisengeschüttelten Tagen an die visionäre Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950, die in diesen Tagen ihren 60. Geburtstag feiert. Mit ihr wurde das Fundament für die Vergemeinschaftung der kriegswichtigen Kohle- und Stahlproduktion gelegt – bis heute Garant für Frieden zwischen den EU-Mitgliedern. Was die Europäische Union jetzt braucht, ist eine ähnlich visionäre Debatte zur Zukunft ihrer Außenpolitik.

Präsenz zeigen, wo Interessen liegen:
Prüfstein Nahost

Ein Beispiel bietet der benachbarte Nahe Osten. Der Lösung des arabisch-israelischen Konflikts misst die Union strategische Priorität bei. Deshalb war es eine gute Entscheidung der neuen Hohen Beauftragten, eine ihrer ersten längeren Auslandsreisen im März 2010 in den Nahen Osten zu unternehmen. Sie hat diese Reise mit einer der wichtigeren Tagungen des Nahost-Quartetts in Moskau abgestimmt. Sie hat auf ihrer Reise Gaza besucht und damit ein politisches Signal gesetzt. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung.

In dieser Region haben sich die Parameter in den vergangenen Jahren deutlich verschoben: Der Iran baut mit hoher Wahrscheinlichkeit an einer Atombombe, die Zwei-Staaten-Lösung zwischen Israel und den Palästinensern wird durch die israelische Siedlungspolitik und das Agieren der radikalen Hamas in Gaza immer unwahrscheinlicher. Flüchtlinge suchen zunehmend ihren Weg über Nordafrika nach Europa, und mit dem

Golf-Kooperationsrat hat sich ein seltener regionaler Zusammenschluss von sechs Golf-Staaten gebildet, mit dem die Europäische Union seit langem versucht, ein Freihandelsabkommen zu unterzeichnen – bisher erfolglos. Es war wichtig, dass Lady Ashton in dieser Region schnell Präsenz gezeigt hat.

Zu Nahost ist aber auch eine strategische Debatte notwendig, die mit dem gegenwärtigen Aufbau des EAD verbunden werden muss: Wie können die Strukturen des neuen EAD am besten ausgestaltet werden, um den Interessen der Europäer in Nahost zu dienen? In welcher Größenordnung sollten an welchen Standorten wie viele Mitarbeiter mit welchen inhaltlichen Prioritäten, welchen Instrumenten und Finanzmitteln arbeiten? Welche Rolle bekommt dabei der Sonderbeauftragte? Jenseits der sich an Besitzständen orientierenden Frage, wie die Mittel bisher zwischen Kommission und Rat aufgeteilt waren und wer wo welche Kompetenzen besitzt, muss es doch möglich sein, zunächst diese inhaltliche Debatte zu führen.

Präsenz und Entschlossenheit gegenüber Drittstaaten zeigen

In Berlin kümmert man sich zudem zu wenig um die Auswirkungen der blutleeren Debatte zum EAD auf die Partnerländer der Europäischen Union. Es liegt nicht im deutschen Interesse, etwa gegenüber den USA den Eindruck zu erwecken, dass wir zwar fast ein Jahrzehnt lang als einer der Wortführer an den neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon gearbeitet haben, dass wir mehr Kohärenz und Effizienz vor allem in der Außenpolitik versprochen haben, aber dass wir jetzt, wo es um die Detailregelungen geht, einen Rückzieher machen. Durch ihr defensives Verhalten schaden sich Europas Regierungen selbst. Aber sie werden dafür bisher kaum zur Rechenschaft gezogen, weil es ihnen gelingt, die Nichtdebatte zum EAD zu erschöpfen: mit bürokratischer Langeweile. Das hat dazu geführt, dass man als Besucher in Washington in diesen Tagen nicht einmal mehr nach den aktuellen Entwicklungen zum EAD gefragt wird.

Es ist jetzt an der Zeit, eine Debatte zur Zukunft der europäischen Außenpolitik und zur Rolle des

auswärtigen Dienstes zu führen, die sich nicht an bürokratischen, sondern an inhaltlichen Kriterien orientiert. Erstens muss dazu eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Arbeit der bisherigen Vertretungen der Europäischen Kommission in Drittländern erfolgen. Dabei muss auch geklärt werden, ob die EU-Botschaften auch tatsächlich dort in angemessener Stärke vertreten sind, wo europäische Interessen liegen. Zweitens muss sichergestellt werden, dass die Arbeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der nach dem hier skizzierten Rahmen umfassende Aufgaben wahrnehmen soll, parlamentarischer Kontrolle unterworfen werden wird. Drittens haben auch Nichtregierungsorganisationen jetzt die Chance, sich stärker als bisher des Themas EAD anzunehmen. Mit dem EAD wird nicht nur eine neue Institution geschaffen, er bedingt vielmehr eine Entscheidung über die Inhalte und Schwerpunkte der künftigen Außenpolitik der Union, die nicht allein den Regierungen der EU-Mitglieder überlassen werden sollte.

Zwar ist der ursprüngliche Zeitplan, den Beschluss zum EAD noch vor den Wahlen in Großbritannien zu treffen, hinfällig. Dennoch gilt es, keine weitere Zeit zu verlieren. Der EAD muss möglichst schnell einsatzfähig werden, so dass die Hohe Beauftragte, anstatt einen zähen Mehrfrontenkrieg zu führen, ihr tatsächliches Amt ausfüllen kann: die Außenpolitik der Europäischen Union zu leiten.

Überlegungen wie hier skizziert, werden von vielen als realitätsfern angesehen. Das ändert nichts an ihrer Notwendigkeit. Die Chance, einen institutionellen Neuanfang für die europäische Außenpolitik zu gestalten, bietet sich selten.



Almut Möller
<moeller@dgap.org>