

Der Europäische Auswärtige Dienst

Deutsch-französische Initiativen für die europäische Diplomatie

Yann-Sven Rittelmeyer und Samy Saadi*



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, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), unterstützt werden.

Le Service européen pour l'action extérieure

Le Traité de Lisbonne renforce la position et les compétences du haut-représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la sécurité. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ne sera fonctionnel qu'à partir de 2013. Composé de fonctionnaires de la Commission de Bruxelles et du Conseil européen, ainsi que de diplomates désignés par les états membres, ce Service risque de devenir une institution bureaucratique qui ne sera pas toujours en mesure de coordonner les politiques nationales.

Les deux auteurs de cette analyse, qui ont travaillé dans le cadre du Dialogue d'avenir mené conjointement par la Société allemande de politique étrangère (DGAP) et l'Institut français des relations internationales (Ifri) avec le soutien de la Fondation Robert Bosch, estiment que la coopération diplomatique entre la France et l'Allemagne devrait servir de base pour élaborer une conception pragmatique du SEAE, tout comme la coopération militaire décidée en 1998 a permis de développer une politique européenne de sécurité et de défense. Réd.

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 Ho-

* Yann-Sven Rittelmeyer ist Doktorand am *Institut d'études européennes* der *Université libre* in Brüssel; Samy Saadi arbeitet als Consultant für UNDP in New York. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

he 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 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. Der EAD wird aus Kommissionsbeamten, Ratsbeamten und von den Mitgliedstaaten abgeordneten Diplomaten zusammengesetzt sein. Obwohl die Einrichtung des EAD für dieses Jahr geplant ist, dürfte er erst 2013 funktionsfähig sein. Hinter der Identität und den genauen Aufgaben des EAD wird also noch für einige Jahre ein großes Fragezeichen stehen.

Unterschiedliche Erwartungen

Die Spannungen zwischen den unterschiedlichen betroffenen Akteuren waren bereits vor dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags deutlich spürbar. Da künftig alle Mitgliedstaaten den Vorschlägen der Hohen Vertreterin zustimmen müssen, versuchten sie bereits im Vorfeld, die Entwicklung des EAD in ihrem Sinne zu beeinflussen (Anfang Oktober 2009 brachte Polen ein Dokument mit seinen Positionen zum EAD in Umlauf, ebenso bezogen die drei Beneluxstaaten in ihrem Dokument *Umsetzung des Lissaboner Vertrags* deutlich Stellung, während die Außenminister der anderen Mitgliedstaaten wiederholt Erklärungen zu diesem Thema abgaben).

Insbesondere die großen Mitgliedstaaten – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – wollten 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 zu reduzieren und insbesondere in Schlüsselpositionen einen hohen Anteil nationaler Diplomaten in diese zu integrieren suchten.

Die Beneluxstaaten drängten dagegen auf eine vollständig selbstständige Behörde, die nur eine sehr begrenzte Anzahl an nationalen Diplomaten beschäftigen würde. Das Europäische Parlament unterstützte seinerseits mittels des Brok-Berichtes ein Gemeinschaftsmodell und die Eingliederung des EAD 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.

Da die Mitgliedstaaten die Entscheidungshoheit größtenteils behalten, 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.

Pragmatik ist gefragt

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 supra-

nationaler 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 EAD 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 bilateraler 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 1980er-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 Elysée-Vertrags 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.

Sécurité avant tout

Catherine Ashton, haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères et est vice-présidente du SEAE. Dans un entretien accordé en janvier 2010 au *Figaro*, elle a précisé vouloir que « *ce nouveau service soit distinctement européen. Il ne s'agit pas de doubler ou de reproduire ce que les États membres font déjà très bien. Il s'agit de voir où l'Europe peut apporter une valeur ajoutée, à vingt-sept pays.* »

F. T.

Durch die Neuordnungen der verschiedenen nationalen diplomatischen Dienste und die Entwicklungen in Folge des Vertrags von Lissabon ergibt sich eine Vielzahl von Möglichkeiten. Tatsächlich sind die Delegationen der Kommission und die Verbindungsbüros des Rats nun ausschließlich dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt und werden dadurch umfassend umstrukturiert. Indem die bisherigen und zukünftigen deutsch-französischen Erfahrungen in den Entwicklungsprozess des EAD 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 Voraus-

setzungen 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.

Paris und Berlin als Motor

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 Mit-

gliedstaaten 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 ihre eigene nationale Vertretung 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 Drittstaaten 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 EAD 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.

Der Beitrag entstand im Rahmen der Projekts Deutsch-französischer Zukunftsdialog, das gemeinsam von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und dem *Institut français des relations internationales* (Ifri) organisiert und von der Robert Bosch-Stiftung gefördert wird. Das Projekt führt jährlich zehn deutsche und zehn französische Berufseinsteiger und Doktoranden zusammen und ermöglicht ihnen einen Austausch mit Experten aus Wissenschaft und Praxis zu aktuellen deutsch-französischen und europäischen Fragestellungen.

Für weitere Informationen: www.dgap.org oder zukunftsdialog@dgap.org.