EUROPA 05.10.2016 | Niklas Helwig

Fast wichtig

Der Europäische Auswärtige Dienst spielt kaum eine Rolle. Das aber könnte sich jetzt ändern.

In *Zurück in die Zukunft* erlebt der Protagonist Marty McFly einen Zeitsprung in eine dystopische Zukunft. Martys idyllische Heimatstadt ist ein Ort voller Gewalt geworden, in dem das Recht des Stärkeren gilt. Dem Europäischen Auswärtigen Dienst geht es derzeit ganz ähnlich. Auch er leidet unter den Folgen eines Zeitsprunges. Europas Regierungen hatten den gemeinsamen diplomatischen Apparat in einer Zeit geplant, in der eine energische Europäische Union in einem kooperativen Umfeld existierte. Aus der Taufe gehoben wurde der Dienst jedoch vor fünf Jahren in einer Zeit europäischer Selbstzweifel und gravierender internationaler Krisen.

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker schlug Anfang September in seiner Rede zur Lage der Union einen starken „Europäischen Außenminister“ vor. Die Außenbeauftrage Federica Mogherini gehöre „mit an den Verhandlungstisch“, wenn es um die Friedensbemühungen in Syrien geht. Nochmals klangen die Jahrzehnte alten Ambitionen durch, eine gemeinsame Außenpolitik zu schaffen, die ihren Namen verdient.

Tatsächlich aber muss der Europäische Auswärtige Dienst heute um seine Bedeutung fürchten. Sicher, bei den offiziellen Treffen der Syrien-Kontaktgruppe sitzt Mogherini als eine von vielen mit am Tisch und auch durch das erfolgreiche Nuklearabkommen mit dem Iran hat sich die EU wichtiges politisches Kapital erworben. Doch Tatsache ist: Die aktuellen europäischen Krisen werden meist ohne Beteiligung der gemeinsamen Institutionen bearbeitet. Bekanntlich sind es Deutschland und Frankreich, die die Europäische Union in den diplomatischen Gesprächen mit Russland in der Ukraine-Krise vertreten. Ein gemeinsamer EU-Vertreter glänzt regelmäßig durch Abwesenheit.

Nun kann man zu Recht vor überzogenen Erwartungen warnen. Schon immer waren große Staaten und deren Spitzenvertreter in besonderer Weise gefordert, wenn es darum ging, internationale Konflikte zu lösen. Wenn der Dienst aber nicht für die große Politik geschaffen ist, wofür ist

er dann nütze?

Eigentlich soll er durch kontinuierliche Zuarbeit in den verschiedenen Arbeitsgruppen des EU-Rates in Brüssel die gemeinsame Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten fördern. Doch der Außendienst stolpert auch bei dieser Kernaufgabe. In Briefen mahnten die Mitgliedstaaten, dass der Dienst zu langsam arbeitete und vernünftige Entscheidungsgrundlagen fehlten.

Auch mangelt es immer dem Europäischen Auswärtige Dienst noch an politischer Initiative. Als zuvor die Mitgliedstaaten in Rotation dafür zuständig waren, die EU außenpolitisch auf eine Linie zu bringen, entstanden zwar ebenfalls häufig Reibungsverluste. Doch zumindest hatte die jeweilige EU-Präsidentschaft ein starkes Interesse daran, die Union in dem verfügbaren Halbjahr voranzubringen. Wenn ein Land heutzutage ein Anliegen in Europa fördern will, ruft es nicht in Brüssel an, sondern wendet sich gleich an Berlin oder sucht sich möglichst viele gleichgesinnte Partner in anderen Hauptstädten.

Dem Europäischen Auswärtige Dienst fehlt zudem eine klare Ausrichtung. Während in den Mitgliedsstaaten die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Ressorts klar ist, übernimmt der Europäische Auswärtige Dienst auch klassische Aufgaben eines Entwicklungshilfe- oder Verteidigungsministeriums. Das hierarchische Organigramm ist daher überfrachtet und wird von vielen als Hürde für ein schlagkräftiges Handeln gesehen. Mogherini hat sich darangemacht, es zu entschlacken, und hat unnötige Leitungspositionen gestrichen oder zusammengelegt. Kritikern gehen die Änderungen noch nicht weit genug. Entscheidungen müssten gerade in Krisen schneller getroffen werden und der Dienst sollte sich noch weiter für die Mitgliedstaaten und die Kommission öffnen.

Doch alle möglichen Verbesserungen in der Organisation bleibt ein strukturelles Hauptproblem: Außenpolitik ist eine Kompetenz der Mitgliedstaaten. Während die Europäische Kommission zum Beispiel im Bereich des Wettbewerbsrechts eigenständig aktiv wird, wie zuletzt bei den Steuernachforderungen gegenüber Apple, benötigt der Europäische Auswärtige Dienst eine gemeinsame Position der Mitgliedstaaten um zu handeln. Oft liegen die nationalen Empfindlichkeiten und Gefahrenwahrnehmungen jedoch weit auseinander.

Grundlegende Entscheidungen rufen somit nicht mehr die Außenminister und den Hohen Vertreter auf den Plan, sondern werden gleich von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat behandelt. Die Idee, eine von Grund auf solide Politik zwischen den

nationalen Außenministerien und dem Europäischen Dienst zu entwerfen, scheitert daher auch an der zunehmenden „Vergipfelung“ der Außenpolitik. Wenn etwa in Berlin Außenpolitik mehr und mehr im Kanzleramt statt am Werderschen Markt gemacht wird, warum sollte es dem Auswärtigen Dienst in Brüssel dann besser ergehen?

Der Dienst ist also in Teilen eine bürokratische Baustelle und gelähmt durch die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten. Es lohnt sich aber dennoch an seiner Zukunft zu arbeiten. Und zwar aus den folgenden Gründen:

Der Europäische Auswärtige Dienst beendet die Zweiteilung der EU – zumindest ein Stück weit. Vor der Schaffung des Dienstes verfügte die Kommission über weitreichende Wirtschaft- und Handelsinstrumente, wusste aber nicht, wie diese politisch eingesetzt werden sollten. Die Außenminister im Rat trafen politische Entscheidungen, aber ihnen fehlten die Mittel, um Taten folgen zu lassen.

In der europäischen Nachbarschaft führte diese Trennung zwischen Wirtschaftsbeziehungen und Außenpolitik zu ernsten Problemen. So fehlte bei der wirtschaftlichen Anbindung der Ukraine durch die Östliche Partnerschaft die außenpolitische Weitsicht. Europa wurde durch Russlands aggressives Verhalten überrascht. Jetzt sind der politische Außenministerrat und die wirtschaftliche Europäische Kommission näher zusammengerückt. Mogherini hat die Leitung der Außenbeziehungen der Kommission übernommen und führt regelmäßige Treffen der zuständigen Kommissare durch.

Dabei bietet nicht zuletzt Großbritanniens Ausstieg neue Möglichkeiten für den Dienst. So haben die Briten in der Vergangenheit in vielen Fällen verhindert, dass EU-Diplomaten im Namen der Mitgliedstaaten aktiv wurden. London stoppte auch den weiteren Ausbau der EU-Krisenmanagementstrukturen. Jetzt sehen Deutschland und Frankreich die Chance gekommen, endlich ein gemeinsames zivil-militärisches Hauptquartier einzurichten und somit die Schlagkräftigkeit der EU zu erhöhen.

In einer Union aus 27 hauptsächlich kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten und ohne das diplomatische Schwergewicht Großbritannien sind die weltweit circa 140 Delegationen des Europäischen Auswärtigen Dienstes ein weiterer Pluspunkt. Es ist klar, dass eine EU-Botschaft auf absehbare Zeit keine Repräsentation von Mitgliedstaaten vollständig ersetzen kann. Doch die EU-Delegationen vor Ort koordinieren erfolgreich die gemeinsamen Standpunkte der vertretenen EU-Länder und kommunizieren wichtige Informationen für die Entscheidungsfindung nach Brüssel.

Trotz aller Schwierigkeiten zeigt sich, dass durch den Dienst ein Mehrwehrt entsteht. Er repräsentiert einen modernen Ansatz von Diplomatie, der mit dem Grundgedanken des westfälischen Staatensystems bricht. Frank-Walter Steinmeier hat es auf den Punkt gebracht als er bei einer Rede in Brüssel im vergangenen Jahr sagte „das Spiel sollte nicht sein ‚Ich nehme es mit 27 auf', sondern ‚28 nehmen es mit der Welt auf'". Das aber kann nur funktionieren, wenn eine schlagkräftige Institution kontinuierlich die Positionen aus den Hauptstädten bündelt und eine gemeinsame Linie mit den Außenministerien erarbeitet.

Der Europäische Auswärtige Dienst entspricht genau diesem Gedanken einer kooperativen und langfristigen Außenpolitik, die die Grenze zwischen nationaler und europäischer Politik verwischt. Gegenwärtig liegt der Fokus auf Krisendiplomatie auf höchster Ebene und auf Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs. Der Europäische Auswärtige Dienst braucht jedoch einen Sprung zurück in die Zukunft. Auch wenn der Prozess soweit zäh verlaufen ist, die Reflexionsphase nach dem Gipfel von Bratislava könnte die Möglichkeit bieten, sich auf den Grundgedanken einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zurückzubesinnen. In deren Zentrum steht der Europäische Auswärtige Dienst.



Niklas Helwig
Helsinki

Niklas Helwig ist Senior Research Fellow am *Finish Institute of International Affairs* (FIIA) in Helsinki. Vorher promovierte er an der University of Edinburgh und forschte bereits während seines Studiums der Politikwissenschaft u.a. am *Centre for European Policy Studies* (CEPS) in Brüssel über die Zukunft der Europäischen Union und deutsche Außenpolitik.

2 LESERBRIEFE

Ingolf schrieb am 04.10.2016

Man sollte bei der Neukonzeption und Stärkung des auswärtigen Dienstes zügig vorangehen, es dabei aber nicht für gegeben halten, dass der Brexit wirklich stattfindet. Die Gunst der Stunde ist, dass die Briten politisch geschwächt sind; aber sie sind vollberechtigter Mitgliedstaat, bis zum Tage X. Dabei sehen wir, dass langsam die Vernunft in diesem Lande wieder zu regieren scheint: Erst ein Parlamentsgesetz, Antrag erst im Frühjahr und Klärung der Position mit den Schotten, bevor es ernst wird. Das alles kann dauern, wenn es je passiert. Die EU sollte sich inzwischen neu aufstellen, auch die GASP stärken. Dann wäre allen gedient, auch wenn am Ende die Briten doch dabei bleiben - in einer gefestigten EU, etwas anders als sich David Cameron das vielleicht vorgestellt hat.

Bernhard Peichl schrieb am 09.10.2016

Steinmeier hat es auf den Punkt gebracht. Respekt!