AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 01.10.2013 | Anna Maria Kellner

3.400 Diplomaten und jede Menge Frust

Wie der Europäische Auswärtige Dienst an der kurzen Leine gehalten wird.

Erinnern wir uns: Im Vertrag von Lissabon wurde am 1. Dezember 2009 die „Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten“ im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vereinbart. Das mit neuen Verantwortlichkeiten ausgestattete Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik sollte dazu ebenso einen wichtigen Beitrag leisten wie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Der EAD, formal von Rat und Kommission unabhängig, wurde mit einer Zentrale in Brüssel und über 141 EU-Delegationen in Drittländern und internationalen Organisationen mit insgesamt rund 3.400 Diplomaten und Bediensteten ausgestattet.

Diese Zahlen sind durchaus beeindruckend und in der Tat: Ein gut ausgestatteter handlungsfähiger EAD wäre ein wichtiger Baustein für eine tatsächlich europäische Außenpolitik, die sich emanzipiert um eine von den nationalstaatlichen Strukturen, Netzwerken und Interessen unabhängige(re) Position und Linie bemüht.

Es braucht einen diplomatischen Dienst, der in der Lage ist, eigene Netzwerke und Kommunikationskanäle aufzubauen. Es braucht einen Dienst, der aufgrund seiner Unabhängigkeit und Vernetzung in der Lage ist, die Kakophonie nationaler Außenpolitiken

Europäische Außen- und Sicherheitspolitikpolitik kann – dies liegt in der Natur der Sache – nicht vollkommen losgelöst von Mitgliedstaaten und Kommission agieren. Die Existenz einer echten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik setzt jedoch voraus, dass die teils divergierenden, von nationalstaatlichen Interessen geleiteten Positionen zumindest abgestimmt und Politikansätze im größtmöglichen Umfang verzahnt werden. Dazu muss es supranationale Instrumente geben, die diesen Namen auch tatsächlich verdienen: Es braucht einen diplomatischen Dienst, der in der Lage ist, eigene Netzwerke

zu begleiten und harmonisierend auf sie einzuwirken.

und Kommunikationskanäle aufzubauen. Es braucht einen Dienst, der aufgrund seiner Unabhängigkeit und Vernetzung in der Lage ist, die Kakophonie nationaler Außenpolitiken als unabhängiger Koordinator zu begleiten und harmonisierend auf sie einzuwirken. Ist der Dienst dazu nicht in der Lage, wird er weder zu einem ausreichenden Gewicht gegenüber internationalen Partnern finden noch nach innen zu einer stärkeren Profilierung der GASP beitragen können. Ist er dazu nicht in der Lage, ist er, um es einmal zugespitzt zu formulieren, schlicht überflüssig.

Offenbar war das Entstehen eines eigenständigen europäischen diplomatischen Dienstes mit echtem Gestaltungsanspruch stets ein Rotes Tuch für die Außenministerien und die Europäische Kommission. Auf jeden Fall begleiteten sie seinen Aufbau von Anfang an mit erbitterten Machtkämpfen. Immer wieder wird kolportiert, dass gerade die außenpolitischen Schwergewichte in der EU, Frankreich und Großbritannien, die EU-Diplomaten informationspolitisch nahezu verhungern lassen. Lady Ashton wird auch dies im Sinne gehabt haben, als sie in ihrem Statement zur EAD-Evaluation im Juni 2013 kommentierte: „We should not delude ourselves: In situations where there is an absence of political will or an agreement amongst the Member States there are limits to what the Service can deliver".

Doppelstrukturen und redundante Zuständigkeiten von EAD-Diplomaten, Beamten der EU-Kommission und den Außenministerien der Mitgliedstaaten erschweren die Zusammenarbeit mit Dritten oder verhindern sie sogar – eine Abstimmung der verschiedenen Akteure findet bislang wohl bestenfalls in Ansätzen statt. Da verwundert es kaum noch, dass die Generaldirektionen dem Vernehmen nach ihren in den EAD entsandten Mitarbeitern gern direkt Aufträge erteilen, ohne den zuständigen EU-Botschafter auch nur zu informieren. Dies ist umso mehr ein Problem, als bei der Gründung des Dienstes ganze Abteilungen aus der Kommission in die neue Behörde versetzt wurden – diese also gewissermaßen von der Kommission „unterwandert" wurde. Eine eigenständige Identität kann der EAD so schwerlich entwickeln.

Effizienz sowie operative und administrative Handlungsfähigkeit jedoch wären zwingende Voraussetzungen für die im Prinzip richtigen Überlegungen der Mitgliedstaaten, alle mit auswärtigen Angelegenheiten befassten Ressorts im EAD zu bündeln und die hohe Vertreterin mit einer Art außenpolitischen Richtlinienkompetenz auszustatten. Dann

fielen auch die Entwicklungszusammenarbeit, der Außenhandel und die Nachbarschaftspolitik in die Zuständigkeit des EAD. Gerade die letztgenannte könnte mit Blick auf die lange zu Unrecht vernachlässigten südlichen Nachbarn ein wichtiges Profilierungsfeld für den EAD darstellen: Die Finanzkrise hat die bisherigen Fürsprecher für eine südliche Nachbarschaftspolitik außenpolitisch weitgehend aus dem Spiel genommen - zu dominant sind die innenpolitischen wirtschaftlichen und sozialen Krisenfolgen. Der EAD könnte in dieser Situation wichtige Impulse für eine im gegenwärtigen „arabischen Herbst“ so dringend notwendige Süd-Strategie der Europäischen Union leisten.

Das der EAD bislang alles andere als eine Erfolgsgeschichte ist, hat sich mittlerweile herumgesprochen.

Der Spardruck, dem sich vor allem die südlichen Krisenländer und viele kleinere Staaten der EU ausgesetzt sehen, birgt eine weitere Chance für den EAD: Spanien hat als erstes größeres EU-Land mit dem EAD vereinbart, dass es seine diplomatischen Angelegenheiten in manchen Ländern künftig über die EU-Delegationen abwickeln kann. Auch die Entsendung spanischer Repräsentanten in EU-Delegationen ist in diesen Fällen vorgesehen. Sollten sich in Zeiten des Spardrucks künftig weitere Mitgliedstaaten dazu entschließen, sich in einigen Ländern durch die EU-Delegationen vertreten zu lassen, könnte dies den EAD schrittweise aufwerten – vorausgesetzt, dass dem Dienst im Zuge der anstehenden Reformen tatsächlich das Recht zugestanden würde, auch konsularische Aufgaben für EU-Bürger wahrzunehmen. Diese Dienstleistungen sind bislang den nationalen Vertretungen vorbehalten – ein weiteres Beispiel für den politischen Unwillen, dem EAD wirklich operative Fähigkeiten zu verleihen.

Das der EAD bislang alles andere als eine Erfolgsgeschichte ist, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Die Außenminister aus zwölf Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Deutschland, reagierten im Dezember 2011 mit einem diplomatisch-erbosten Brief an die Hohe Vertreterin, der sie massive Versäumnisse in der Führung der Behörde und in der Zusammenarbeit mit den Regierungen unterstellten. Das „Blame Game“ zwischen EAD, Kommission und Mitgliedstaaten ist eröffnet: War der Dienst bis dato praktisch überhaupt nicht in den Medien vertreten, kommt ihm nun zwar begrenzte mediale Aufmerksamkeit zu – allerdings lediglich in Form negativer Schlagzeilen.

Die jüngsten internationalen Krisenfälle Mali, Libyen und Syrien haben allerdings einmal mehr aufgezeigt, dass die EU auch vier Jahre nach Lissabon kaum in der Lage ist, als ernstzunehmender außenpolitischer und militärischer Akteur aufzutreten.

Die Europäische Integration beruht unter anderem auch auf dem Versprechen, dass nur ein geeintes, mit einer Stimme sprechendes und politisch (und militärisch!) gewichtiges Europa in der Welt Gehör finden würde. Ohne die Europäische Integration, so lautet das Narrativ, würden die europäischen Nationalstaaten wirtschaftlich, politisch und militärisch marginalisiert.

Die jüngsten internationalen Krisenfälle Mali, Libyen und Syrien haben allerdings einmal mehr aufgezeigt, dass die EU auch vier Jahre nach Lissabon kaum in der Lage ist, als ernstzunehmender außenpolitischer und militärischer Akteur aufzutreten. So ambitioniert das Ziel eines gemeinsamen Auswärtigen Dienstes ist: Die Nickligkeiten zwischen Kommission, EAD-Zentrale und Mitgliedstaaten sind keine Kinderkrankheiten, sondern bedauerlicherweise vielmehr Ausdruck für den mangelnden politischen Willen zu einem echten Quantensprung in der GASP. Der EAD soll sein enormes Potential offenbar nicht entfalten können. Lady Catherine Ashton scheint dies erkannt zu haben: Sie hat bereits angekündigt, sich im Sommer 2014 aus der europäischen Politik zurückziehen zu wollen.



Anna Maria Kellner
Berlin

Anna Maria Kellner ist Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sie ist verantwortlich für den Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik der FES und beschäftigt sich mit aktuellen und strukturellen Herausforderungen an die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik, den Beziehungen zu den

1 LESERBRIEFE

Charles Etlon schrieb am 19.01.2014

EAD und EURO liegt in unterschiedlicher Weise das gleiche Manko zugrunde: Beide ignorieren die europaeischen Traditionen.
Die EAD ist und bleibt ein buerokratisches Leichtgewicht im Vergleich zu dem in Jahrhunderten gewachsenem Flair britischer und franzoesischer Diplomatie wie auch der EURO den Charakter der Mittelmeerlaender ausser acht laesst. EAD und EURO braeuchten eine Fuehrungspersoenlichkeit gleich Charles de Gaulle, den unsere Zeit nicht mehr hervorbringen kann.