

Europäischer Auswärtiger Dienst

Josef Janning | Seit seiner Schaffung im Vertrag von Lissabon 2009 steht der Europäische Auswärtige Dienst in der Kritik. Falsch geführt, zu bürokratisch organisiert, Spielball unterschiedlicher Interessen, ganz überflüssig – die Liste ist lang. Was davon trifft zu? Wird unter der Nachfolge von Catherine Ashton alles besser? Vier Thesen auf dem Prüfstand.

Bevor die EU auf außenpolitische Krisen reagieren kann, muss sie die EAD-Dauerkrise lösen

Nein. Denn die Dauerkrise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) beruht ja auf dem fehlenden Willen der EU-Staaten zur effektiven Bündelung ihrer außenpolitischen Instrumente und Strategien. Im Grundsatz sind sie sich darin einig, dass das Gewicht des Einzelstaats künftig nicht ausreichen wird, die eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen wirksam zu behaupten. Doch Politik lebt von der Verdrängung der übernächsten Fragen, und noch stehen die Kulissen der alten Ordnung, in denen Frankreich und Großbritannien zwei der fünf Vetomächte im UN-Sicherheitsrat stellen, vier der G-7-Staaten Mitglieder der EU sind und die EU mit einer Teilbündelung von Aufgaben wie der Handelspolitik offenbar ganz gut fährt. Die maßgebliche Rolle einzelner großer Staaten in den Konflikten und Krisen vom Irak bis zur Ukraine scheint das zu bestätigen.

In Großbritannien hat man den EAD ohnehin niemals gewollt, sondern bestenfalls geduldet. Frankreich und Deutschland haben seinen Aufbau unter den Vorzeichen ihrer damaligen integrationspolitischen Führungsambition betrieben. Doch die Zeiten, in denen sie diese Ambitionen mit einem gewissen Elan verfolgt haben, sind vorbei. Beide haben die Konsequenzen einer gemeinsamen EU-Außenpolitik für sich nie vollständig durchdacht, da sie irgendwo in der Zukunft lagen. Die große EU lässt sich nicht von Paris aus führen, Deutschland ist kein Juniorpartner, die Koalition der Gründerstaaten existiert nicht mehr und das gesamte politische Milieu der EU-Politik hat sich gewandelt. So bestehen auch die Voraussetzungen im Grunde nicht mehr, die EU durch ein „Direk-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

torium“ der großen Drei zu führen. Es bedürfte aber einer offensichtlichen Niederlage, Marginalisierung oder Demütigung dieser Großen, um diesen Glauben zu überwinden. Der Tag wird kommen, nur nicht gleich.

Die kleineren EU-Staaten von Schweden bis Portugal können naturgemäß mit dem Kalkül der großen EU-Länder nicht viel anfangen. Ein großer Teil der EU-Bevölkerung bleibt im Internationalen Währungsfonds unterrepräsentiert; im UN-Sicherheitsrat, in den G-7 oder den G-20 findet er sich überhaupt nicht wieder. Allerdings hegen diese Länder Zweifel, ob ihre Interessen im Rahmen einer großen EU-Außenpolitik hinreichend Berücksichtigung fänden. Keinesfalls wollen sie „Füllmasse“ der Großen sein – ein Reservoir von Kleinen, deren vornehmliche Bestimmung es ist, den großen Ländern noch größeres Gewicht zu verschaffen. Hinzu kommt, dass diese Länder überwiegend zu den Handelsstaaten gehören. Ihr Interesse besteht darin, aus dem internationalen Austausch Vorteile zu ziehen, nicht unbedingt, eine eigene Ordnungsidee zu verfolgen – und wenn, dann nur als Ergebnis multilateraler Vereinbarungen.

Zur Dauerkrise politischer Willensbildung gehört schließlich auch die innere Erosion der EU im Zwiespalt zwischen supranationaler Ambition und der stärker gewordenen nationalen Interessenpolitik. Ein wirksames Handeln nach außen setzt innere Geschlossenheit, den Konsens über die gemeinsamen Aufgaben und Ziele, einen einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum sowie handlungsfähige gemeinsame Institutionen voraus. Vieles davon besitzt die EU im Prinzip, doch es erscheint weder ausreichend konsolidiert noch ganz unstrittig. Stark dezentral verfasste Staaten oder Staatenbünde sind in der Regel nicht zu kraftvoller Politik nach außen imstande. Und so erweist sich die institutionelle Schwäche des Europäischen Auswärtigen Dienstes als Spiegel der Lage der EU. Dauert diese Krise an, setzt sich auch die Dauerkrise des EAD fort.

Der EAD ist eine bürokratische Katastrophe

Das lässt sich nicht leugnen. Die Konstruktion des Dienstes gehört zu den typischen Früchten des europäischen Integrationsprozesses, oder genauer: der Halbherzigkeit, mit der dieser betrieben wird. Im Vertrag von Lissabon ist der Auswärtige Dienst als Zwitterwesen angelegt, das Elemente der EU-Kommission mit denen des Sekretariats des Ministerrats vereint. Das zeigt schon ein Blick auf die Besetzung der Spitze: Der Hohe Repräsentant wird vom Europäischen Rat (ER) benannt und nur insoweit vom Europäischen Parlament bestätigt, wie er oder sie gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission agiert. Folgerichtig wird seine Amtszeit durch Abberufung durch den ER beendet. Wenn nun aber das EP der Kommission insgesamt das Misstrauen aussprechen sollte, dann muss auch der Hohe Repräsentant seine Aufgaben im Rahmen der Kommission niederlegen.

Und weiter: Als Mitglied des Kollegiums der Kommission nimmt der Hohe Repräsentant an den Kollegialentscheidungen der Kommission teil und unterliegt damit auch der „Richtlinienkompetenz“ des Kommissionspräsidenten. Sein administrativer Arm jedoch ist nicht Teil der Kommission; ihm wurde seinerzeit die damalige „Generaldirektion Auswärtige Beziehungen“ (RELEX) zugeordnet. Gleichzeitig wurde der Stab des damaligen Hohen Repräsentanten in den EAD eingegliedert. Die Vertretungen der Europäischen Kommission in Drittstaaten wurden zu EU-Vertretungen umfunktioniert und ebenfalls dem EAD unterstellt.

Fast unnötig zu sagen, dass das in der Praxis zu schweren Funktionsstörungen führte. Die Horizontale der Stabsarbeit traf auf die Vertikale der Generaldirektionen. RELEX war entlang der Amtshierarchie und Besoldungsstufen der Kommission durchorganisiert, während der Stab von Javier Solana eher themenorientierte Strukturen mit flacherer Hierarchie mitbrachte. Hinzu kommt, dass seine Mitarbeiter in der Regel nicht aus der Kommission, sondern aus den Außenministerien der Mitgliedstaaten stammten. Diese fanden sich in der neuen Organisation oft nicht hinreichend wieder, da ihre Stabspositionen in der Amtshierarchie des neuen Dienstes niedriger eingestuft wurden.

Bis heute schlägt sich der Zusammenprall der bürokratischen Kulturen im Organigramm des EAD nieder: mit den sauber gegliederten Bereichen der Vertikalen, die alle Weltgegenden abdecken, und den Stabstellen, die die Hohe Repräsentantin und ihre Stellvertreter wie Satelliten umkreisen. Bezeichnend für die hybride Gestalt ist die Spitzengruppe unter Catherine Ashton: Hier treffen zwei vertikale Akteure, der Executive Secretary General und der Chief Operating Officer, auf zwei horizontale Akteure, die beiden Deputy Secretary Generals.

Und dann sind da noch die Sondergesandten der EU, etwa im Nahost-Quartett von UN, EU, USA und Russland. Sie sollten mit der Einrichtung des EAD abgeschafft werden. Auf Druck der Mitgliedstaaten berief Ashton sie neu – ohne sie aber stimmig in die Struktur des Dienstes einzugliedern. Hinzu kam die in den Anfangsjahren unzureichende Unterbringung, Ausstattung und Aufstellung: fehlende Sekretariate, räumliche Zergliederung, vakante Positionen.

Ein Drittel der EAD-Diplomaten sollte aus abgeordneten Mitarbeitern nationaler Außenministerien rekrutiert werden. Diese Quote wurde erst nach einer Weile erreicht – nach oft zähem Ringen zwischen EAD und Mitgliedstaaten, die darauf drängten, bestimmte Positionen innerhalb des Dienstes oder der Außenvertretungen besetzen zu dürfen. Derzeit verfügt der Dienst über knapp 3500 Beschäftigte, davon rund 2000 in den 139 Außenvertretungen, in denen aber auch etwa 3500 Kommissionsbedienstete arbeiten.

Die zu Botschaften aufgewerteten Kommissionsbüros mussten sich zudem an neue Aufgaben herantasten, vor allem an die laufende politische Lagebewertung, die zuvor keine Schlüsselrolle in der Arbeit der Vertretungen gespielt hatte. Da Catherine Ashton als Hohe Repräsentantin den ständigen Vorsitz im Rat der Außenminister der EU innehat, sollen die lokalen EU-Botschafter entsprechend die „Präsidenschaft“ über die Vertretungen der EU in der Welt ausüben. Doch das nimmt man in den machtpolitischen Zentren nicht allzu wörtlich: Ihre bilateralen Beziehungen möchten die dortigen Botschafter der großen EU-Staaten bestenfalls nur ganz am Rande durch die EU-Vertreter koordiniert sehen – mit völliger Billigung der jeweiligen Zentrale.

So erscheint der EAD heute in mancherlei Hinsicht eher als ein weiteres Außenministerium neben den 28 Außenämtern der EU denn als Superstruktur – ein Zustand, der den skeptisch gesinnten Mitgliedern unter Führung Großbritanniens nicht unrecht sein dürfte. In seiner Größe dem belgischen Außenministerium vergleichbar, kann der EAD in der Liga der Großen nicht mitspielen, er trägt aber auch nichts dazu bei, sie zu entlasten.

Die Schaffung eines europäischen Außenministeriums ist eine „mission impossible“

Bisher zweifelsohne. Doch das ließe sich rasch ändern – wenn es die EU-Staaten denn wollten. Die größte Schwäche des heutigen Systems liegt in der unklaren Rolle der Hohen Repräsentantin. Sie soll die außen- und sicherheitspolitische Tätigkeit der EU koordinieren, doch zu einem Teil ist dies auch Aufgabe des Kommissionspräsidenten – und José Manuel Barroso hat immer wieder deutlich gezeigt, dass er Catherine Ashton in einer nachrangigen Position sieht. Ashton repräsentiert die EU nach außen, doch das tut auch der Präsident des Europäischen Rates: Er vertritt den Europäischen Rat in der Welt, immerhin das faktische Machtzentrum der EU. All das hat dazu geführt, dass es zu Schlüsselereignissen der internationalen Politik mitunter drei Erklärungen der EU gab (nicht selten kam dann noch eine vierte hinzu, da auch der Präsident des Europäischen Parlaments nicht schweigen wollte), oder dass Baroness Ashton von beiden Präsidenten terminlich ausgebootet wurde.

Wie die nationalen Außenminister, so leidet auch die Hohe Repräsentantin unter der „Präsidentialisierung“ und der „Vergipfelung“ internationaler Prozesse. Die Staats- und Regierungschefs ziehen Themen und Foren der Außen-

politik an sich und betreiben den Interessenausgleich in der testosterongeladenen Atmosphäre des Europäischen Rates, der G-7 oder der G-20. Ashton und die nationalen Außenminister haben in diesen Kreisen weder Sitz noch Stimme, Kommissionspräsident Barroso und ER-Präsident Herman Van Rompuy jedoch sehr wohl.

Eigentlich müsste all das zu einem verstärkten Engagement der EAD-Chefin und des Außenministerrats in den von dieser Entwicklung weniger betroffenen Feldern führen. Themen gäbe es genug: Die Agenda der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist ja weit umfassender, als dass sie sich allein durch die Gipfelformate der Chefs abdecken ließe, und seien sie noch so ambitioniert. Doch davon ist bislang nichts zu spüren.

Diese unklare Rolle der europäischen Außenministerin hat Folgen. Als Vizepräsidentin der Kommission soll sie die außenpolitisch relevanten Arbeitsbereiche der Kommission koordinieren. Das betrifft vor allem die Handelspolitik, die Entwicklungspolitik, die Nachbarschaftspolitik und die Instrumente der humanitären Hilfe. Im Grunde ließe sich diese Koordinationsaufgabe auch noch auf andere Zuständigkeiten wie die Energie- und Umweltpolitik ausweiten. Doch diese Portfolios liegen in der Hand anderer Kommissare, und die sind vielleicht dazu bereit, an gemeinsamen Sitzungen teilzunehmen, aber gewiss nicht dazu, eine Führung oder Steuerung durch die Hohe Repräsentantin (HR) zuzulassen.

Die Jahre seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben gezeigt, dass hier der wunde Punkt der Hybridkonstruktion HR/EAD liegt. Ashton fehlen Führungskompetenz und der Zugriff auf die institutionellen und materiellen Ressourcen der EU. Die Blockade anderer Kommissare setzt sich bis hinein in die Verästelungen der entsprechenden Generaldirektionen fort. Bleibt die Machtfrage offen, bleiben die Hohe Repräsentantin und ihr Dienst schwach.

Catherine Ashton war eine Fehlbesetzung. Nach ihr werden sich die Probleme lösen lassen

Punkt eins trifft zu, Punkt zwei muss sich erst noch erweisen. Catherine Ashton fehlte neben der außenpolitischen Erfahrung das Netzwerk unter den Außenministern und in den Gremien der internationalen Politik. Sie verfügte weder über einen Reputationsbonus nach außen noch über Respekt im Kreis der Außenminister und Regierungschefs. Ihre Berufung war nicht Ergebnis einer Talentsuche, sondern Konsequenz eines personalpolitischen Basars auf der Spitzenebene, auf dem nicht die starken Persönlichkeiten und erfahrenen Sachkenner zum Zuge kommen, sondern im Zweifel die schwächeren Naturen, weil sie weniger Widerstände hervorrufen und den Regierungen mehr Einflussmöglichkeiten bieten. Ashtons Wahl war Teil eines Pakets aus rechts/links, groß/klein, männlich/weiblich. Sie schien zudem schwach genug, um die Bedenken der britischen Regierung und die Vorbehalte in anderen EU-Staaten gegenüber einer starken europäischen Außenpolitik zu zerstreuen.

Dieses Kalkül ist aufgegangen. Nicht einmal die beiden wichtigsten Erfolge der Amtszeit Ashtons – die Aufrechterhaltung eines Dialogstrangs mit dem Iran und die Vermittlung einer Verhandlungslösung zwischen Serbien und dem Kosovo – sind geeignet, diesen Befund zu erschüttern: Beides hätte Solana mit seinem weitaus kleineren Team vermutlich auch erreicht. Und es wäre wohl auch ganz ohne einen Solana oder eine Ashton möglich gewesen. Es hätte schlichtweg ein anderer übernommen, beispielsweise Schweden das Dossier Iran und Dänemark das Dossier Kosovo. Kurz, um Ashtons Erfolge zu erreichen, bedurfte es des EAD nicht; es bedurfte des Willens der EU-Staaten, zumindest in Teilbereichen eine gemeinsame Politik zu betreiben, sei es durch einen Repräsentanten nach dem Modell Solana, sei es durch Mandatierung einzelner EU-Außenminister oder durch die Quasi-Außenministerin und ihr Ministerium.

Die Sinnfrage des EAD und eines Außenministers wird also nur dann mit Ja zu beantworten sein, wenn in der kommenden Kommission die wichtigen Aufgabenbereiche gebündelt und der Führung durch einen „Superkommissar“ unterstellt werden. Geschieht dies nur in der Außenpolitik, wird es auf Koordinierung unter anderem Namen hinauslaufen. Die Zusammenführung muss zum Konstruktions- und Arbeitsprinzip der Europäischen Kommission werden.

Gleichzeitig sollte das gemeinsame außenpolitische Handeln stärker fokussiert werden. Warum nicht eine Auswahl treffen und beispielsweise die Nachbarschaftspolitik, das Management von nichtstrategischen Konflikten sowie die Zusammenarbeit mit anderen regionalen Integrationsräumen über den Hohen Repräsentanten und den EAD laufen lassen? Auf der strategischen Ebene sollte der nächste Hohe Repräsentant intellektuelle Anschubhilfe zur stärkeren Verknüpfung der Außenpolitik mit den Bereichen Sicherheit und Verteidigung leisten – die Neuformulierung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wäre dazu der passende Aufhänger.

In der Diplomatie geht es den Europäern wie in der Verteidigung. Zusammengekommen verfügen sie über das größte Heer an Diplomaten und das größte Budget für die Außenpolitik, doch erzielen sie weit weniger Wirkung als beide Faktoren erwarten ließen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem EAD haben daran nichts geändert. Ashtons Nachfolge wird sich mit dieser Lage auseinandersetzen müssen. Sollte die Position mit einer erfahrenen, anerkannten und strategisch starken Persönlichkeit besetzt werden, wird sie entsprechende Ansprüche bereits im Zuge der Nominierung formulieren müssen und in der Lage sein, genug Gewicht aus dem Kreis der Außenminister dahinter zu versammeln. Zugleich muss sie den nunmehr angelegten institutionellen Pfad gestalten können, denn der EAD ist nicht mehr abzuschaffen. Der Zerfall einer an politischen Wunschvorstellungen ausgerichteten Nachbarschaftspolitik könnte sich dafür als Moment positiver Irritation und als passender Anstoß erweisen.



Josef Janning
ist Senior Policy Fellow
beim European Council
on Foreign Relations in
Berlin.