KARL GRAF SPRETI STIFTUNG

Ende oder Wandel der klassischen Diplomatie?

Die Entwicklung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)
nach dem Vertrag von Lissabon

Dr. Claas Knoop
Botschafter der Bundesrepublik Deutschland a. D.

Öffentlicher Abendvortrag
Internationales Begegnungszentrum der Wissenschaft
München, 4. November 2010

Als Graf Spreti im April 1970 in Guatemala ermordet wurde, sah die Welt anders aus als heute.

Europa und Deutschland waren geteilt, die beiden Supermächte standen sich hochgerüstet mit Atomwaffen unversöhnlich mit ihren jeweiligen Verbündeten im Kalten Krieg gegenüber. In dieser Welt der 1970er Jahre waren in den internationalen Beziehungen in erster Linie die Instrumente und Fähigkeiten „klassischer Diplomatie“ gefordert. Für uns Deutsche, aber natürlich nicht nur für uns, hieß das in erster Linie den Ausbruch eines weiteren Krieges – dieses Mal mit Atomwaffen, deren Einsatz unser Land und die Deutschen vernichtet hätte – unter allen Umständen zu verhindern. Mit anderen Worten: Diplomatie, deutsche Diplomatie zumal, diente zuerst dem Zweck, durch kluges und weitsichtiges Auftreten und Verhandeln in dem Geflecht internationaler Beziehungen den Frieden zu bewahren und den Weg zu einer Wiedervereinigung nicht zu verbauen.

Auch wenn sich Graf Spreti und mit ihm wohl keiner seiner damaligen Kollegen in den europäischen nationalen Diensten einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vorstellen konnten: Zwei wesentliche Entwicklungslinien, die letztlich dazu beigetragen haben, den Gedanken an einen EAD zu entwickeln, sind im Rückblick schon in den 1970er Jahren erkennbar.

In diesem Zusammenhang ist zunächst die gerade in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ausgeprägte Dynamik des voranschreitenden europäischen Integrationsprozesses zu nennen. Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 und die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sind zwei Belege, die hier nur erwähnt werden sollen. Es liegt in der Logik des europäischen Integrationsprozesses, dass er – getrieben natürlich von sich ändernden Rahmenbedingungen in den internationalen Beziehungen – seit den 1990er Jahren auch allmählich und schrittweise Aktionsfelder erfasste, die bis dato vornehmlich als Domänen nationaler Souveränität galten: die Justiz- und Innenpolitik und die Außen- und Sicherheits- bzw. Verteidigungspolitik.

Die feige Ermordung von Botschafter Spreti 1970 war ein terroristischer Akt, der uns auf tragische Weise im Rückblick bewusst macht, dass die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu einer der Kernaufgaben der Diplomatie des einundzwanzigsten Jahrhundert zählt.

Dies führt zum zentralen Motiv, das der Entwicklung eines EAD zugrunde lag und noch immer liegt: Europa wird angesichts der globalen Herausforderungen, wie z. B. des internationalen Terrorismus, seine Stellung und seine Interessen nur mit einer gesamteuropäischen Außenpolitik „aus einem Guss“ und einem handlungsfähigen EAD behaupten können.

Der Gedanke, einen eigenständigen EAD ins Leben zu rufen, wurde während der Konventverhandlungen über eine europäische Verfassung 2003/2004 in seinen Grundzügen im Wesentlichen im Auswärtigen Amt in Berlin entwickelt und in die Beratungen des Konvents eingeführt. Wie unschwer vorstellbar ist, fiel der Gedanke nicht bei allen Mitgliedstaaten unmittelbar auf fruchtbaren Boden. Der größte Widerstand – wen wundert es? – kam von jenseits des Kanals. Nach hartem Ringen gelang es dennoch, den EAD im Entwurf des Verfassungsvertrags zu verankern, der auch von Premierminister Toni Blair am 29.10.2004 in Rom unterzeichnet wurde.

Als ich 2005 auf Einladung der damaligen Leiterin der Bayerischen Vertretung in Brüssel, Frau Edeltraud Böhm-Amtmann, das erste Mal Gelegenheit bekam, mich anlässlich einer Gedenkveranstaltung für Graf Spreti in der Bayerischen Vertretung zum EAD zu äußern, war noch keineswegs sicher, dass dieser die Reform des Entwurfs für eine Verfassung, die ja zunächst am französischen und am niederländischen Veto (beide: 2005) gescheitert war, überleben würde. Dass er jetzt im Lissabonner Vertrag in Artikel 27 verankert ist und alle Hürden damit überwunden wurden, ist für mich im Rückblick immer noch ein kleines Wunder!

Damit die Bedeutung des EAD evident wird, sei auf Artikel 27 des Vertrages über die Europäische Union in der Fassung von Lissabon, der die Kompetenzen des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Aufgaben sowie die Zusammensetzung des EAD festlegt, verwiesen:

„(1) Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der im Rat ‚Auswärtige Angelegenheiten' den Vorsitz führt, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden.
(2) Der Hohe Vertreter vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.
(3) Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den Diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission."[1]

[1] Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, abrufbar unter: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF, Zugriff: 2.1.2011.

Entsprechend dieses Artikels 27 des Lissabonner Vertrag hat der Europäische Rat am 26.7.2010 auf Grundlage eines Vorschlags von Lady Catherine Ashton, der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, einen Beschluss gefasst, mit dem die Details für den Aufbau und die Funktionsweise des Dienstes geregelt werden. Danach soll der EAD in den kommenden Monaten schrittweise zu einem effizienten Instrument europäischer Außenpolitik aufgebaut werden.

Der Dienst soll ca. 1.100 Diplomaten umfassen, davon 800 aus den Diensten von Kommission und Ratssekretariat sowie ca. 300 aus den diplomatischen Diensten der 27 Mitgliedstaaten. Erste Ausschreibungen und Entscheidungen für die Besetzung einzelner Toppositionen sind bereits erfolgt. So wird z. B. ein deutscher Diplomat, der bisher den Planungsstab im Berliner Auswärtigen Amt geleitet hat, EU-Botschafter in Peking. Verglichen mit nationalen Auswärtigen Diensten von EU-Mitgliedstaaten nimmt sich der EAD personell recht bescheiden aus – etwa in der Größenordnung des niederländischen oder des dänischen Dienstes. Zum Vergleich: Der deutsche Auswärtige Dienst beschäftigt insgesamt knapp 6.000 Personen.

Für einen einheitlichen EAD ist es selbstverständlich, dass für das gesamte Personal dieses neuen Dienstes, also auch für die Beamten, die aus den nationalen Auswärtigen Diensten kommen, ein einheitliches Personalstatut gilt. Das Europäische Beamtenstatut, das schon bisher einheitliche Regeln für alle Europabeamten enthielt, gilt deshalb – mit geringfügigen Modifikationen – auch für den EAD. Die nationalen Beamten, die in den EAD übernommen werden, erhalten den Status von Zeitbeamten, der zunächst auf vier Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit angelegt sein wird.

Mit dem Rotationsprinzip wird ein grundlegendes Prinzip, das bereits für alle nationalen Auswärtigen Dienste gilt, auch für den EAD übernommen. D. h., dass alle Beamten, die für den EAD arbeiten, der Postenrotation unterliegen werden. Es ist dies eine bewährte Praxis, mit der u. a. auch vermieden wird, dass bei Auswahl und Besetzung frei werdender Stellen „Erbhöfe“, z. B. für bestimmte Mitgliedstaaten, entstehen.

Der EAD wird in Brüssel eine eigene Verwaltungsstruktur erhalten, um seine Aufgaben – „den Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik bei der Erfüllung seines Auftrags zu stützen“ – wahrnehmen zu können.

An der Spitze der EAD-Struktur steht ein Generalsekretär (der frühere Ständige Vertreter Frankreichs in Brüssel, Pierre Vimont, ist dafür ausersehen), dem zwei stellvertretende Generalsekretäre zur Seite gestellt werden.

Unterhalb dieser Leitungsebene gibt es fünf nach Regionen aufgestellte Abteilungen, jeweils für Afrika, für Asien, etc. Zusätzlich soll eine thematisch ausgerichtete Abteilung für Querschnittsaufgaben – Menschenrechte, Internationaler Terrorismus, multilaterale Fragen u. a. –zuständig sein. Die EAD-Struktur richtet sich damit im Wesentlichen an der bewährten Struktur nationaler Auswärtiger Dienste aus.
Die bisher weitgehend unabhängig voneinander agierenden sogenannten RELEX-Generaldirektionen der Kommission und des Ratssekretariats werden unter dem Dach des EAD zusammengeführt und personell gebündelt. Zur Brüsseler Zentrale des EAD werden auch ein Lagezentrum und eine Reihe von Arbeitseinheiten gehören, die für Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuständig sein werden.

Ein Europäischer Auswärtiger Dienst braucht natürlich nicht nur eine Zentrale in Brüssel, sondern auch Auslandsvertretungen. Seit dem 1.1.2010 wurden alle bisherigen Delegationen der EU-Kommission in Drittländern auf der Grundlage des Lissabonner Vertrags zu EU-Vertretungen, an deren Spitze ein EU-Botschafter steht. Die Besetzung der Botschafterposten und aller weiteren Stellen an einer EU-Vertretung wird künftig aus den Reihen des EAD erfolgen. Der Status der Vertretungen in den 27 Mitgliedstaaten bleibt hiervon übrigens unberührt. Sie werden auch künftig ihre Aufgaben als Informationsbüros der Kommission wahrnehmen.

Was kann der EAD künftig für Europa leisten? Zunächst erscheint hier der Hinweis angebracht, dass wir ja erst ganz am Anfang einer neuen Dimension Europäischer Außen- und Sicherheitspolitik stehen. Wir bewegen uns auf noch unsicherem Terrain und Vieles wird sich in den kommenden Monaten und Jahren, gerade auch im Hinblick auf die Rollenverteilung zwischen EAD und nationalen Diensten einspielen müssen.

Es ist an dieser Stelle wichtig, sich bewusst zu machen, dass der EAD entsprechend dem Lissabonner Vertrag nicht alle Bereiche der Außenbeziehungen der EU abdecken wird; ein Faktor, in dem er sich übrigens nicht von nationalen Auswärtigen Diensten unterscheidet. Die Außenhandelspolitik der EU beispielsweise bleibt auch künftig eine Domäne der EU-Kommission; auch die Politikfelder EU-Erweiterung und die Entwicklungszusammenarbeit der EU bleiben – mit einigen Ausnahmen im Hinblick auf die EU-Entwicklungspolitik – außerhalb der Zuständigkeit des EAD.

Das zentrale Operationsfeld des EAD wird demzufolge die Außen- und Sicherheitspolitik der EU sein, also z. B. die Frage, welchen Kurs die EU in ihrer Politik gegenüber dem Iran verfolgt oder wie sie gegen internationalen Terrorismus oder Piraterie vorgeht.

Der Lissabonner Vertrag hat (leider) nichts daran geändert, dass die EU auf diesen Aktionsfeldern nur einstimmig entscheiden kann. EU-Außen- und Sicherheitspolitik bleibt also auch in Zukunft klassisch intergouvernemental. Die Konsequenz aus diesem Erfordernis der Einstimmigkeit aller 27 Mitgliedstaaten liegt auf der Hand: Ein EU-Botschafter in jedem beliebigen Drittland ist nur insoweit handlungsfähig, als es die zuvor in Brüssel zu erreichende Einstimmigkeit unter den 27 Mitgliedstaaten erlaubt! Widerspricht nur ein Mitgliedstaat kann er nicht im Namen der Union auftreten. Damit ist sein Aktionsradius unter Umständen ungleich begrenzter als z. B. der seines US-Kollegen, der ja nur auf eine Hauptstadt zu hören braucht.

Die klassisch intergouvernementale Struktur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zeigt zugleich ihre Risiken und Grenzen auf. Die tiefe Kluft, die sich im Hinblick auf die Teilnahme am Irak-Krieg zwischen den EU-Mitgliedstaaten aufgetan hat, ist nur ein Beispiel dafür, wie in schwierigen außenpolitischen Situationen auch künftig in der EU um gemeinsame Positionen, die der EAD zu exekutieren hätte, gerungen werden muss.

Es soll aber hier kein falscher Eindruck erweckt werden: Ich bin sehr optimistisch, dass sich der EAD, der ja erst ganz am Anfang seiner Aufgaben steht, zu einem echten Mehrwert in den Außenbeziehungen der EU entwickeln kann. Das Außenprofil der EU wird durch ihn schärfer, deren Gewicht in internationalen Gremien und bei Verhandlungen wird durch mehr Kohärenz gestärkt werden, wenn – und das ist die Grundvoraussetzung für jeden Integrationsfortschritt – der politische Wille in allen Mitgliedstaaten dafür mobilisiert werden kann.

Am Ende des Beitrags sollen einige wenige Konsequenzen angedeutet werden, die sich aus der Etablierung des EAD und der solcherart veränderten internationale Rahmenbedingungen für den deutschen Auswärtigen Dienst mit sich bringen dürften.

Eines scheint mir nach fast vier Jahrzehnten im Auswärtigen Dienst gewiss: Karl Graf Spreti würde unser heutiger Dienst gewiss sehr ungewohnt, vielleicht sogar befremdlich vorkommen! Zehn Jahre nach dem Jahrtausendwechsel, 20 Jahre nach der Wiedervereinigung und ein Jahr nach Etablierung des EAD steht unser deutscher Auswärtiger Dienst auf dem Prüfstand und vor wichtigen Weichenstellungen im Hinblick auf die Rolle, die er im 21. Jahrhundert spielen kann. In der Kürze der mir zur Verfügung stehenden Zeit kann ich nur auf einige wenige Punkte eingehen:

1. Die fiskalischen Zwänge: Die von der Bundesregierung beschlossene „Schuldenbremse“ wird dazu führen, dass der deutsche Auswärtige Dienst in den kommenden Jahren jeweils zweistellige Millionenbeträge einsparen muss. Angesichts der Sparzwänge verwundert es deshalb auch nicht, dass aus dem parlamentarischen Raum bereits Stimmen laut werden,

die massive Einsparungen, z. B. durch Schließung von Auslandsvertretungen, fordern. Lassen Sie mich hierzu nur folgendes anmerken: Was wäre denn so schlimm, wenn wir unsere Botschaft – sagen wir in Burkina Faso – schließen und unsere Interessen in diesem afrikanischen Land durch den EU-Botschafter, der ja theoretisch auch ein Deutscher sein könnte, vertreten lassen?

2. Die Rolle des Auswärtigen Amtes und somit natürlich auch die des Außenministers werden zunehmend davon berührt, dass die vom Grundgesetz vorgegebene Kompetenz zur Wahrnehmung der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland Konkurrenz aus Fachressorts, vor allem aus dem Kanzleramt und von den sogenannten „Mittlerorganisationen" wie dem Goethe-Institut oder der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GTZ) bekommt: Noch während beispielsweise gemäß dem Nizza-Vertrag von 2001 die Außenminister bei jedem EU-Gipfeltreffen mit am Tisch sitzen konnten, ist dies nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nicht mehr vorgesehen. Hinzu kommt, dass die weltweit vernetzte Informationstechnologie dazu beiträgt, dass klassische Diplomatie immer weniger nachgefragt wird. Auch hier nur ein Beispiel von vielen: Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel etwas Wichtiges mit dem US-Präsidenten Barack Obama zu besprechen hat, steht ihr dafür heute die gesamte IT-Palette zur Verfügung. Die deutsche Botschaft in Washington wird zwar noch beteiligt, aber in zunehmender Weise nicht mehr als Hauptakteur.

3. Es verwundert daher nicht, dass vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen im deutschen Auswärtigen Dienst ein lebhafter, interner Diskussionsprozess über dessen Zukunft im 21. Jahrhundert begonnen hat („Zukunftsforum AA 2020"). Grundgedanke der bisherigen Überlegungen ist es, die Aktionsfelder des Auswärtigen Amtes und seines Personals künftig im Wesentlichen auf vier Kernthemen zu begrenzen, bei denen das Ministerium seine Fachkompetenz unbestritten einbringen kann:
   – die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses in Europa;
   – Sicherheits- und Abrüstungspolitik, zu denen auch das weite Feld der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gehört;
   – multilaterale Themen im Zusammenhang mit der Globalisierung und last but not least
   – die Förderung der deutschen Außenwirtschaftsinteressen.

Die gelegentlich zu hörenden Sorgen, dass sich das Auswärtige Amt mit Einrichtung des EAD auf mittlere oder längere Sicht überflüssig machen könnte, halte ich für völlig unbegründet. Der EAD ist ein komplementäres Instrument zur Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten aber beileibe kein Ersatz für die nationalen Dienste, die – wenn sie sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren – auch in Zukunft in einem hochkomplexen und sich ständig ändernden Geflecht internationaler Beziehungen

eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung nationaler Interessen spielen werden. Für deutsche Diplomaten bietet der EAD in Zukunft zusätzliche attraktive Möglichkeiten, ihre Fähigkeiten für eine begrenzte Zeit in den Dienst Europas zu stellen. Ich bin sicher, dass auch Graf Spreti, der als erster deutscher Nachkriegsbotschafter in Luxemburg, immer auch ein offenes Ohr für die Gestaltung und Integration Europas hatte, diese Entwicklungen, von denen wir bis vor kurzem nur träumen konnten, aus vollem Herzen begrüßt hätte.