

Seit der Ernennung von Javier Solana zum Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik im Jahr 1999 lässt sich eine sichtbare Aufwertung der EU auf der internationalen Bühne beobachten. Die EU hat ihre eigene Sicherheitsstrategie beschlossen und sich bei der Lösung zahlreicher regionaler Konflikte engagiert. Sie leidet jedoch nach wie vor an unzulänglicher Abstimmung und institutionellen Friktionen. Unter den Entscheidungsträgern der EU besteht Konsens darüber, dass diese Schwächen so rasch wie möglich zu beseitigen sind.

Der Verfassungsvertrag enthält zwei wichtige institutionelle Neuerungen für die Gestaltung der künftigen europäischen Außenpolitik:

- die Schaffung eines EU-Außenministers, der gleichzeitig Vize-Präsident der Europäischen Kommission und Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten sein wird (sogenannter „Doppelhut“);
- die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, der den Außenminister in der Ausübung seiner Funktion unterstützt.

Der Europäische Rat wird im Juni 2005 über die Umsetzung beraten. Die Vorarbeiten dazu sind seit einigen Wochen im Gange. Sie betreffen vor allem die institutionelle und administrative Einordnung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in die europäischen Institutionen. Das vorliegende Papier soll ein Beitrag zum besseren Verständnis der Diskussion um die institutionellen Neuerungen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sein. Es beschränkt sich auf fünf wesentliche Punkte und verzichtet darauf, in die Details der administrativen Fragen einzugehen:

- Welche Aufgaben hat der EU-Außenminister?
- Über welchen administrativen Unterbau soll er verfügen?
- Wie schafft man eine gemeinsame Kultur des diplomatischen Dienstes?

* Die Arbeitsgruppe „Europäische Integration“ besteht seit 1995. Mitglieder sind Fachleute aus den europäischen Institutionen, Bundesministerien, Ländervertretungen sowie aus Verbänden und Wissenschaft.

Arbeitsgruppe Europäische Integration*

Die EU braucht einen Außenminister mit einem leistungsfähigen Europäischen Auswärtigen Dienst

- Wie wird europäische Außenpolitik wirkungsvoll umgesetzt?
- Was geschieht im Fall einer Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages mit dem Amt des Außenministers und dem Auswärtigen Dienst?

Die Aufgaben des EU-Außenministers

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung soll Javier Solana der erste europäische Außenminister werden; zugleich übernimmt er die Funktionen des für die Außenbeziehungen zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Dies bewirkt wichtige Neuerungen auf dem Gebiet der EU-Außenbeziehungen:

1. Als EU-Außenminister wird Solana für das gesamte Spektrum der EU-Außenbeziehungen zuständig sein, von der Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik bis zur Außen- und Sicherheitspolitik. Ihm obliegt es, auf den Gebieten der Außenbeziehungen gemeinschaftliche Positionen zu entwickeln und, sofern dies nicht möglich ist, Kohärenz zwischen den nationalen Außenpolitiken herzustellen.
2. Der EU-Außenminister wird die gemeinsamen Positionen der EU international vertreten. Die einzige Ausnahme davon ist die Ebene der Staats- und Regierungschefs, auf der die Außenvertretung der EU dem Präsidenten des Europäischen Rates oder dem Präsidenten der Kommission obliegt.
3. Der Außenminister wird während der Sitzungen des EU-Außenministerrates den Vorsitz führen. Das Rotationsprinzip mit alle sechs Monate wechselndem Vorsitz wird – in diesem Bereich – aufgehoben. Diese Kontinuität verleiht dem Außenminister zusammen mit seiner Kenntnis von Dossiers, Interessen und Personen einen starken Einfluss auf die Meinungsbildung unter seinen Kollegen. Er kann so hoffen, - trotz weiter notwendiger Einstimmigkeit für alle Entscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - leichter zu Kompromisslösungen zu kommen. Diese kontinuierliche Wahrnehmung des Vorsitzes des Außenministerrates wird auch zu einer stärkeren Kohärenz

zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen der europäischen Außenbeziehungen beitragen.

4. Im Interesse größerer Kontinuität und Kohärenz wird im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee und den GASP-Arbeitsgruppen der Vorsitz auf die Beamten des EAD übergehen.

Der Europäische Auswärtige Dienst

Laut Verfassungsvertrag soll ein gemeinsamer Dienst (der EAD) dem EU-Außenminister zuarbeiten und den administrativen Unterbau der europäischen Außenpolitik bilden. Dafür sind drei Lösungen denkbar: Die Anbindung eines solchen Dienstes an das Generalsekretariat des Rates; seine Integration in die Europäische Kommission und die Schaffung einer eigenständigen, dem Außenminister unterstehenden Verwaltungseinheit. Gegenwärtig scheint sich die dritte Lösung durchzusetzen. In diesem Fall sollten folgende Grundregeln beachtet werden:

1. Durch den EAD dürfen keine neuen institutionellen Schranken errichtet werden. Ziel des Verfassungsvertrags war es gerade, die institutionellen Grenzen zwischen der GASP und den übrigen Politiken der EU abzubauen. Daher dürfen mit der Schaffung des EAD nicht neue Mauern an anderer Stelle errichtet werden. Sonst würde das Ziel der Verfassung, mehr Kohärenz in den EU-Außenbeziehungen zu erreichen, vereitelt.
2. Die der EU zugrunde liegende Funktionenteilung zwischen Rat und Kommission muss beachtet werden: Der Außenminister und die Kommission machen dem Rat Vorschläge für die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen, der, gegebenenfalls zusammen mit dem Parlament, darüber beschließt. Hieraus ergibt sich, dass der Rat nicht in gleicher Weise in die operationelle Arbeit des EAD eingebunden werden muss wie die Dienststellen der Kommission.
3. Eine enge Zusammenarbeit zwischen EAD und Kommissionsdienststellen muss bereits im Vorbereitungsstadium gewährleistet sein; denn die Tätigkeit fast aller Kommissionsdienststellen kann außenpolitische Auswirkungen haben, von Außenhandel und Entwicklung über Umwelt, Energie und Verkehr bis hin zu migrations- und asylpolitischen Fragen. Der EAD übernimmt in diesem Zusammenhang eine Koordinierungsfunktion. Daher sollten die Beziehungen zwischen EAD, Kommission und Generalsekretariat des Rates nicht nach einem Prinzip der „Äquidistanz“ definiert werden, sondern man sollte auf

die angemessene Verzahnung sachlich verbundener Politikbereiche achten.

4. Die Beamten des EAD müssen dem EU-Beamtenstatut unterliegen. Zwischen Kommission und EAD müssen Durchlässigkeit und Mobilität bestehen. Beamte aus den Mitgliedstaaten müssen als Zeit-Bedienstete in den EAD integriert sein und für die Dauer ihrer Abordnung den gleichen beamtenrechtlichen Regeln folgen wie ihre Kollegen aus Kommission oder Rat.

Europa braucht eine gemeinsame „diplomatische Kultur“

Europas Diplomaten sind von ihrem nationalen Umfeld und den außenpolitischen Traditionen ihrer Staaten geprägt. Dort absolvieren sie ihre Ausbildung in nationalen Diplomatenschulen und verfolgen ihre Karriere. Sie haben gelernt, nationale Interessen zu vertreten. Selbstverständlich entwickeln sie über die Jahre einen nationalen „Esprit de Corps“.

Das muss sich langfristig ändern. Nationale Diplomaten müssen in zunehmendem Maße gemeinsame europäische Interessen vertreten. Mit der Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik wird sich eine europäische Kultur der Diplomatie herausbilden. Dies sollte durch konkrete Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen unterstützt werden. Zwei Maßnahmen sollten im Vordergrund stehen:

- ein regelmäßiger Austausch von Diplomaten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU (unter Beachtung eines ausgewogenen geographischen Gleichgewichts); die Arbeit im EAD sollte dabei einen positiven Einfluss auf die Karriereperspektiven in der nationalen Administration haben.
- die Gründung einer europäischen diplomatischen Akademie. Diese sollte zwei Aufgaben erfüllen: Ausbildung von Attachés für den EAD sowie Fortbildung für Diplomaten und Beamten aus den Mitgliedstaaten und der EU.

Eine gemeinsame Außenpolitik braucht für ihre Umsetzung EU-Botschaften

Außenpolitische Akte eines Gemeinwesens bedürfen der Umsetzung gegenüber den jeweiligen Drittstaaten. Gegenwärtig erfolgt diese Umsetzung auf eher umständliche Weise: Die Vertretung gemeinsamer Positionen auf dem Gebiete der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt dem Botschafter des alle

sechs Monate wechselnden Ratsvorsitzes zu. In besonders wichtigen Fällen werden die Botschafter des folgenden Ratsvorsitzes sowie der Vertreter der Europäischen Kommission beteiligt. Auf den Gebieten der Gemeinschaftspolitiken erfolgt die Vertretung dagegen durch den Leiter der Delegation der Kommission.

Die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt durch Koordinierungssitzungen, für die der Botschafter des Vorsitzes verantwortlich ist. Mit steigender Zahl der Botschafter aus EU-Mitgliedsländern werden sich die Koordinierungssitzungen vor Ort immer mühevoller gestalten. Sie werden länger dauern und an Substanz verlieren.

Für Drittstaaten und internationale Organisationen ist der diplomatische Auftritt der EU oft wie ein großes Verwirrspiel. Sie wissen nicht, wer für ein bestimmtes Thema zuständig ist: die Kommission, der Rat oder einzelne Mitgliedstaaten. Oft kennen sie den Kommissionsvertreter besser als den diplomatischen Vertreter des Vorsitzes. Aus ihrer Sicht ist es nicht immer nachvollziehbar, wer für die EU spricht, zumal in vielen Ländern die Botschafter einiger Mitgliedstaaten aufgrund von Tradition oder starker wirtschaftlicher Verflechtung der bilateralen Beziehungen eine Sonderstellung einnehmen. All das schwächt das Bild der Europäischen Union in Drittstaaten und damit die Wirksamkeit ihrer politischen Botschaften. Es ist daher nur folgerichtig, dass der Verfassungsvertrag die Einrichtung von diplomatischen Vertretungen der EU vorsieht. Die nötige Infrastruktur besteht in Form der Delegationen der EU-Kommission, die einen Teil dieser Aufgaben, etwa Berichterstattung, Entwicklungs- und Handelszusammenarbeit bereits übernehmen.

Künftig werden diese auch die bisher von den Botschaften des Vorsitz-Staates wahrgenommene Vertretung aller EU-Interessen übernehmen müssen. Sie werden direkt dem europäischen Außenminister unterstehen, von ihm Weisungen empfangen und an ihn berichten. Damit ist eine Veränderung ihres Status verbunden: die Vertretungen der Kommission sprachen und handelten nur für einen Teil der EU; die künftigen EU-Botschaften werden im Namen der EU agieren. Das bedeutet größere politische und diplomatische Verantwortung.

Die künftigen EU-Botschafter werden aus dem Mitarbeiterstab des EAD ausgewählt. Ihre Auswahl obliegt dem Außenminister, wobei das Europäische Parlament die Möglichkeit haben sollte, Kandidaten für das Amt eines Botschafters einer öffentlichen Befragung zu unterziehen. Grundsätzlich sollten die Beamten des EAD, ähnlich wie in nationalen diplomatischen Diensten, zwischen Zentrale und Außendienst rotieren. Die Schaffung von EU-Botschaften wird langfristig zu einer

Verringerung nationaler Vertretungen führen. Parallel zur Stärkung der EU-Außenpolitik wird die Bedeutung der nationalen Diplomatie der Mitgliedstaaten abnehmen. Die EU-Mitgliedstaaten beschäftigen mehr als 30.000 Diplomaten, doppelt so viele wie die USA. Der Unterhalt von Botschaften ist personalaufwendig und kostspielig. Keiner der kleinen und mittleren Staaten der EU kann sich noch Botschaften in allen UN-Mitgliedsländern leisten. Selbst die großen EU-Staaten haben Mühe, das gesamte diplomatische Spektrum der Welt einigermaßen abzudecken. Während der kommenden 10 bis 20 Jahre wird die Zahl der europäischen Diplomaten und Botschaften daher schrumpfen müssen.

Die EU braucht einen Außenminister unabhängig von der Zukunft des Verfassungsvertrages

In Erwartung des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages haben die Staats- und Regierungschefs der EU Javier Solana im Jahr 2004 zum künftigen EU-Außenminister benannt. Sie sollten diese Benennung 2006 auch dann bestätigen, wenn es bis dahin nicht zur Ratifizierung der Verfassung durch alle Mitgliedstaaten gekommen sein sollte. Die EU kann es sich nicht leisten, weiterhin mit dem Provisorium des Hohen Beauftragten und der Zersplitterung der außenpolitischen Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und verschiedenen EU-Institutionen zu operieren. Sie verliert damit auf der internationalen Ebene zunehmend an Glaubwürdigkeit und Einfluss. Diese Schwächung ihrer eigenen Position kann sich die EU nicht länger erlauben. Der Vertrag über die Europäische Verfassung würde zu substantiellen Fortschritten in der europäischen Außenpolitik führen. Daher ist es von erheblicher Bedeutung, dass der Ratifizierungsprozess dieser Verfassung zu einem guten Ende geführt wird. Die Mitgliedstaaten sind darum gefordert, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um die Ratifizierung des Verfassungsvertrages erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

Sollte die Verfassung scheitern, muss unbedingt nach anderen Möglichkeiten zur Einsetzung eines europäischen Außenministers und des Europäischen Auswärtigen Dienstes gesucht werden. Diese zentrale institutionelle Neuerung sollte notfalls auch über eine gesonderte Vertragsänderung eingeführt werden.

Der Außenminister ist kein Allheilmittel. Aber ohne ihn und einen gemeinsamen Außenpolitischen Dienst wird die Europäische Union in ihrem Bemühen, mit einer Stimme zu sprechen und gemeinsam auf der internationalen Bühne zu agieren, nicht vorankommen.