

## **Ende oder Wandel der klassischen Diplomatie?**

### **Die Entwicklung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)**

#### **nach dem Vertrag von Lissabon <sup>1</sup>**

**von Dr. Claas Knoop**

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 70er Jahre waren in den internationalen Beziehungen in erster Linie die Instrumente und Fähigkeiten „klassischer Diplomatie“ gefordert: D.h., für uns Deutsche – aber natürlich nicht nur für uns – in aller 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, diene zuerst dem obersten Zweck, durch kluges und weitsichtiges Auftreten und Verhandeln in dem Geflecht internationaler Beziehungen den Frieden zu bewahren und – für Deutschland – 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 EAD vorstellen konnten: zwei wesentliche Entwicklungslinien, die letztlich mit dazu beigetragen haben, den Gedanken an einen EAD zu entwickeln, sind – im Rückblick – schon in den 70er Jahren erkennbar.

Da 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 und die Einheitliche Europäische Akte sind zwei Belege, die ich hier nur erwähnen möchte. Es liegt in der Logik des europäischen Integrationsprozesses, dass er – getrieben natürlich auch von sich ändernden Rahmenbedingungen in den internationalen Beziehungen – in den 90er Jahren und danach 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.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag entspricht im Wesentlichen einem Vortrag, den der Verfasser am 4. November 2010 auf Einladung der Karl Graf Spreti Stiftung in München gehalten hat.

Die feige Ermordung von Botschafter Karl Graf Sprei war ein terroristischer Akt, die 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 uns zum zentralen Motiv, das der Entwicklung eines EAD zugrundeliegt: Europa wird angesichts der globalen Herausforderungen, wie z.B. durch den 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 man sich unschwer vorstellen kann, fiel der Gedanke nicht bei allen Mitgliedsstaaten von vornherein 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 Blair am 29.10.2004 in Rom unterzeichnet wurde.

Allerdings war es noch keineswegs sicher, dass er die Reform des Entwurfs für eine Verfassung, die ja am französischen und niederländischen Veto gescheitert war, überleben würde. Dass er jetzt im Lissaboner Vertrag in Artikel 27 verankert ist, und alle Hürden damit überwunden wurden, ist im Rückblick immer noch ein kleines Wunder!

Artikel 27 des EU-Vertrags 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 in den Grundzügen festlegt, lautet wie folgt:

*„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.“*

*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.*

*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.“*

Entsprechend Artikel 27 Lissaboner Vertrag hat der Rat am 26. Juli 2010 auf Grundlage eines Vorschlags von Lady Ashton, der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, einen Beschluss gefasst, in dem die Details für den Aufbau und die Funktionsweise des Dienstes enthalten sind.

Ausgehend von diesen Rechtsgrundlagen soll der EAD in den kommenden Monaten schrittweise zu einem effizienten Instrument europäischer Außenpolitik aufgebaut werden.

Der Dienst soll in der Aufbauphase 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 Spitzenpositionen sind bereits erfolgt. So wird z.B. ein deutscher Diplomat, der bisher den Planungsstab im Berliner AA geleitet hat, der EU-Botschafter in Peking. Verglichen mit nationalen Auswärtigen Diensten von EU-Mitgliedstaaten nimmt sich der EAD also personell recht bescheiden aus – etwa in der Größenordnung der niederländischen und dänischen Dienste. Zum Vergleich: Der deutsche Auswärtige Dienst beschäftigt heute 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 mitgliedstaatlichen Auswärtigen Diensten kommen – ein einheitliches Personalstatut gilt. Das Europäische Beamtenstatut, das schon bisher einheitliche Regeln für alle Europabeamten enthält, gilt deshalb – mit einigen Modifikationen – auch für den EAD. Die nationalen Beamten, die in den EAD übernommen werden, erhalten den Status von Zeitbeamten, der zunächst in der Regel auf vier Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit angelegt sein wird.

Ein grundlegendes Prinzip, das für alle nationalen Auswärtigen Dienste gilt, wird auch für den EAD übernommen: Das Rotationsprinzip, d.h. alle Beamten, die für den EAD arbeiten, unterliegen der Postenrotation – eine bewährte Praxis, mit der u.a. auch vermieden wird, dass bei Auswahl und Besetzung freiwerdender 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, Vimont, ist dafür ausersehen), dem zwei stellvertretende Generalsekretäre zur Seite gestellt werden.

Unterhalb dieser Leitungsebene gibt es fünf nach Regionen aufgestellte Abteilungen, z.B. eine für Afrika, für Asien, etc. Zusätzlich soll eine thematisch ausgerichtete Abteilung für Querschnittsaufgaben, z.B. Menschenrechte, Internationaler Terrorismus, multilaterale Fragen zuständig sein. Die EAD-Struktur richtet sich damit im Wesentlichen an der bewährten Struktur nationaler Auswärtiger Dienste aus.

Die bisher weitgehend unabhängig voneinander agierenden sog. RELEX-Generaldirektionen der Kommission und des Ratssekretariats werden unter dem Dach des EAD zusammengeführt und personell gebündelt. Ab Juli 2013 soll der Zugang zum EAD grundsätzlich für alle Angehörigen von EU-Dienststellen geöffnet werden.

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 Lissaboner Vertrags zu EU-

Delegationen, an deren Spitze ein EU-Botschafter steht. Die Besetzung der Botschafterposten und weiterer 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 auch wichtig, sich klarzumachen, dass der EAD entsprechend dem Lissaboner Vertrag nicht alle Bereiche der Außenbeziehungen der EU abdecken wird – da unterscheidet er sich übrigens nicht von nationalen Auswärtigen Diensten. Die Außenhandelspolitik der EU bleibt auch künftig eine Domäne der EU-Kommission. Die Politikfelder EU-Erweiterung und die Entwicklungszusammenarbeit der EU bleiben – mit einigen Ausnahmen im Hinblick auf die EU-Entwicklungspolitik – außerhalb der Zuständigkeit des EAD (allerdings erhält der EAD wichtige koordinierende Funktionen im Hinblick auf die gesamte Bandbreite der Außenbeziehungen der EU).

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

Der Lissaboner Vertrag hat (leider) nichts daran geändert, dass die EU auf diesen Aktionsfeldern bis auf weiteres nur einstimmig entscheiden kann. EU-Außen- und Sicherheitspolitik bleibt also auch in absehbarer 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 im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur insoweit handlungsfähig, als es die zuvor in Brüssel zu erreichende Einstimmigkeit unter den 27 Mitgliedstaaten erlaubt! Widerspricht nur ein Mitgliedstaat, kann ein EU-Botschafter gegenüber seinem Gastland nicht im Namen der Union auftreten. Damit ist sein Aktionsradius unter Umständen ungleich begrenzter als z.B. der eines US-Botschafters, der ja nur auf eine Hauptstadt zu hören braucht.

In aller Regel werden die EU-Delegationen in Drittländern ihre Weisungen von der EAD-Zentrale in Brüssel erhalten. Allerdings, in den Politikfeldern, in denen die Kommission ihre Kompetenzen unbeschadet der Zuständigkeiten des EAD ausübt (wie z.B. in der Handelspolitik), hat auch sie eine entsprechende Weisungskompetenz an die EU-Delegationen.

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

Ich möchte hier aber keinen falschen Eindruck erwecken. Ich bin sehr optimistisch, dass der EAD, der ja erst ganz am Anfang seiner Aufgaben steht, sich zu einem echten Mehrwert in den Außenbeziehungen der EU entwickeln kann. Das Außenprofil der EU wird durch ihn schärfer, ihr 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.

Abschließend noch einige Worte über die Konsequenzen, die der EAD und veränderte internationale Rahmenbedingungen für unseren deutschen Auswärtigen Dienst mit sich bringen dürften.

10 Jahre nach dem Jahrtausendwechsel, 20 Jahre nach der Wiedervereinigung und fast 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. Ich möchte hier 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 z.B. in Burkina Faso – schließen und unsere Interessen in diesem afrikanischen Land durch den EU-Botschafter (der ja theoretisch auch ein Deutscher sein könnte!) vertreten ließen?!
2. Die Rolle des AA und damit natürlich auch die des Außenministers wird zunehmend davon berührt, dass seine vom Grundgesetz vorgegebene Kompetenz zur Wahrnehmung der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland Konkurrenz aus Fachressorts, vor allem auch aus dem Kanzleramt und von den sog. „Mittlerorganisationen“, wie z.B. Goethe-Institut oder GTZ bekommt.

Ein Beispiel: Während noch unter dem Nizza-Vertrag von 2001 die Außenminister bei jedem EU-Gipfeltreffen mit am Tisch sitzen konnten, ist dies nach Inkrafttreten des Lissaboner 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 Merkel etwas Wichtiges/Vertrauliches von höchster Dringlichkeit mit Präsident Obama zu besprechen hat, steht ihr dafür heute die gesamte IT-Palette zur Verfügung – die 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 seine Zukunft im 21. Jahrhundert begonnen hat („Zukunftsforum AA 2020“). Grundgedanke der bisherigen Überlegungen ist es, die Aktionsfelder des AA und seines Personals künftig im Wesentlichen auf vier Kernthemen zu begrenzen, bei denen das AA seine Fachkompetenz unbestritten einbringen kann:
  - Die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses in Europa
  - Sicherheitspolitische Themen, wie z.B. Abrüstung; dazu gehört auch das weite Feld der Bekämpfung des internationalen Terrorismus
  - 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 Spreth, 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.

\*\*\*

*Anmerkung: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.*



**Dr. Claas Knoop**

Botschafter a.D. Dr. Claas Knoop war bis Juli 2010 deutscher Botschafter in Addis Abeba (Äthiopien) und Dschibuti sowie ständiger Vertreter Deutschlands bei der Afrikanischen Union mit Beobachterstatus. Dr. Knoop trat 1976 in den Auswärtigen Dienst ein und hatte Verwendungen in verschiedenen Funktionen in Wellington, Brüssel, Pretoria und Bangkok. Er war Leiter des Europapolitischen Grundsatzreferats, AA Berlin und Politischer Gesandter an der Ständigen Vertretung bei der EU, Brüssel.