

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dietmar Nickel

Die Entstehung des Europäischen Auswärtigen Dienstes aus der Sicht eines Praktikers

Arbeitspapier FG02, 2010/05,
November 2010, SWP Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

SWP-Arbeitspapiere sind
Online-Veröffentlichungen
der Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie
dürfen nur mit Zustimmung
der jeweiligen Autoren/
Herausgeber zitiert werden.

| | |
|--|----------|
| Zur Vorgeschichte | 3 |
| Positionierung des Europäischen Parlaments | 3 |
| Personalien..... | 5 |
| Transparente Finanzierung..... | 6 |
| Intergouvernemental oder vergemeinschaftet? | 6 |
| Fazit..... | 9 |

Dr. Dietmar Nickel ist *Non-resident Senior Fellow* der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen und war von 1999-2010 Generaldirektor im Europäischen Parlament.

Zur Vorgeschichte

Zwei Weltkriege innerhalb von 30 Jahren waren Zeugnis des dramatischen Versagens auch der europäischen nationalen Außenpolitiken. Der Prozess der europäischen Integration stellte die positive Reaktion auf dieses Desaster dar, ohne allerdings lange Zeit zu einer eigenen Außenpolitik geführt zu haben. Wohl gab es bereits in den Römischen Verträgen eine Handels- und eine Entwicklungspolitik, aber keine Außenpolitik im engeren Sinne.

Erst mit Maastricht und nach allmählicher Annäherung bis hin zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) kam dieser Terminus in den Vertrag; mit ihm bekam die Union ein neues Ziel – sie sollte über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfügen.

Der Weg zu diesem Ziel ist aus guten Gründen beschwerlich. Fortschritte im institutionellen Zuschnitt in den Verträgen von Amsterdam und Nizza waren das Echo auf die Unzufriedenheit damit, wie eine Außenpolitik der Union verwirklicht wurde. Allerdings setzte sich auch nach Nizza die Erkenntnis fort, dass es dieser Politik noch an Effizienz und Effektivität mangelt.

Der Europäische Konvent schuf deshalb die Position eines Außenministers der Union und stellte ihm einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zur Seite. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde aus dem Außenminister ein Hoher Vertreter, was sicherlich einen Rückschritt darstellte. Der diesen unterstützende Dienst wurde zwar unverändert in den Vertrag übernommen, jedoch zog der verminderte Status des „Außenministers“ zweifellos auch nach sich, dass der Anspruch an diesen Dienst zurückgeschnitten wurde.

Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Dienstes sagt der Vertrag wenig: „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.“ (Art. 27 Abs. 3 VEU). Um den Dienst zu schaffen, sieht der Vertrag einen Beschluss des Rates „auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission“ vor.

Die Mitgliedstaaten und der Rat hatten zweifelsohne nicht die Absicht, es dem zukünftigen Hohen Ver-

treter allein zu überlassen, sein Initiativrecht auszuüben. Noch bevor der Vertrag von Lissabon in Kraft trat und gleichsam als Element bei der Auswahl und schließlich Ernennung der Hohen Vertreterin, Baroness Catherine Ashton, nahm der Rat im Oktober 2009 Leitlinien für die Schaffung des Dienstes an. Damit nicht genug: Diese Leitlinien wurden dem Europäischen Rat im Dezember 2009 vorgelegt und von diesem (wie mit einem notariellen Akt) genehmigt. Ein solches Agieren muss deutlich anders eingeschätzt werden als das des Europäischen Parlaments (EP), welches im Vorfeld auf dem Bericht von Elmar Brok basierende Vorstellungen auf den Tisch gelegt hatte. Ähnlich wie bei früheren vorbereitenden Arbeiten des Rates kann die Annahme eines Initiativberichts des EP nur als ein Beitrag zur Meinungsbildung gesehen werden. Die Annahme von Leitlinien durch das Organ, das aufgerufen ist, den endgültigen Beschluss anzunehmen, und die Absegnung dieser Leitlinien durch das Organ mit der höchsten politischen Autorität dagegen sind ein eindeutiger Versuch, der Hohen Vertreterin die Hand zu führen und somit ein Verstoß gegen ihr Initiativrecht.

So wie der Kommissionspräsident der Ernennung der Hohen Vertreterin zustimmen muss, bedarf es für die Schaffung des Dienstes der Zustimmung der Kommission. Trotz dieser formal starken Stellung war seitens der Kommission wenig Widerstand gegen die „Formulierungshilfe“ des Rates und der Mitgliedstaaten zu vernehmen. Auch wenn die Person des Kommissionspräsidenten schon lange feststand, gehörte er doch zu dem großen Paket von Positionen, die von den Mitgliedstaaten nach den Wahlen zum EP zu besetzen waren. Die diesbezüglichen Verhandlungen haben die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, wenngleich manch interner Zwist verborgen geblieben sein mag.

Positionierung des Europäischen Parlaments

Ganz anders war die Lage im EP: Obgleich vom Vertrag nur zu einer Stellungnahme aufgerufen, die der Rat souverän hätte übergehen können, agierte das EP aus einer Position der Stärke. Die Erklärung für diese Haltung liegt in der Tatsache, dass die Schaffung des Dienstes zusätzlich zum Beschluss nach Art. 27 Abs. 3 VEU auch noch Änderungen der Haushaltsordnung und des Beamtenstatuts sowie die Annahme eines spezifischen Haushalts nötig machte. Das sind drei Bereiche, die der Anwendung des ordentlichen Ge-

setzgebungsverfahren bzw. des Haushaltsverfahrens unterliegen und dem EP das Mitentscheidungsrecht einräumen. Von Anfang an stellte das EP klar, dass es die Schaffung des Dienstes als ein großes Mitentscheidungsverfahren ansah, in dem nichts entschieden ist, bis nicht alles entschieden ist. Schließlich konnte das EP die Geschwindigkeit seiner Arbeit selbst bestimmen (auch wenn dieses Argument nicht beliebig nutzbar war, weil es selbst zu den stärksten Befürwortern eines Auswärtigen Dienstes gehörte).

Es fiel der Hohen Vertreterin und auch dem Rat lange Zeit nicht leicht, diese institutionelle Realität zu akzeptieren. Nach Vorlage des Entwurfs am 25. März 2010 und der dazugehörigen Texte zu den anderen Rechtsakten begann eine intensive Verhandlungsrunde, die am 21. Juni in Madrid zu einer Übereinkunft im Quadrilog führte, zwischen der Hohen Vertreterin, der Ratspräsidentschaft, der Kommission und dem EP. Sie enthielt 75 Änderungen zum Entwurfstext und insbesondere zwei Erklärungen, die von der Hohen Vertreterin im Plenum des EP abzugeben waren.

Das Übereinkommen wurde von den Berichterstattern E. Brok und G. Verhofstadt in ihren Berichtsentwurf übernommen und nach Zufügung einer weiteren Änderung auch im zuständigen Ausschuss verabschiedet. Es handelte sich um eine Formulierung in Richtung auf eine „hinreichende“ geographische Ausgewogenheit statt einer „angemessenen“ Einstellung von Mitarbeitern aus den Mitgliedstaaten, die der Union ab dem 1. Mai 2004 beigetreten sind. Die Kompromissformel verhinderte, dass sich der weitergehende Wunsch nach einer Quotenregel durchsetzte. Das Plenum des EP nahm den Text mit großer Mehrheit an. Bei seinem Beschluss am 26. Juli 2010 setzte der Rat das Übereinkommen von Madrid um und ignorierte damit die zusätzlich vom EP angenommene Formulierung zur hinreichenden Einstellung von Bediensteten aus den neueren Mitgliedstaaten.

Diese Divergenz bildete den Aufhänger für ein erstes Scharmützel, das noch vor den Änderungen des Personalstatuts und der Haushaltsordnung stattfand. Am 15. September machte die Hohe Vertreterin 27 Ernennungen bekannt. Es handelt sich fast ausschließlich um Leiter von EU-Delegationen. Diese Liste enthält die Namen von vier Delegationsleitern aus den sogenannten neuen Mitgliedstaaten, die sich –und die Statistik gibt ihnen Recht – für stark unterrepräsentiert hielten, sowie sieben Frauen. Die Kombination von verfehlter Gleichbehandlung der Geschlechter

und perpetuierter Unterrepräsentation der neuen Mitgliedstaaten schuf eine kritische Stimmung im Außenpolitischen Ausschuss des EP. Von diesem wurde daraufhin die Abstimmung über seine Stellungnahme zum Bericht des Rechtsausschusses im Hinblick auf notwendige Änderungen des Personalstatuts verschoben, aber nicht die zur Haushaltsordnung. Baroness Ashton wehrte sich in einem Brief an den polnischen Abgeordneten Jacek Saryusz-Wolski gegen die erhobenen Vorwürfe: Sie hätte in allen Fällen der Qualität der Bewerber den Vorrang gegeben; leider hätten sich nicht genügend qualifizierte Frauen beworben. Die Vertreter aus den Mitgliedstaaten, die der Union ab dem 1. Mai 2004 beigetreten sind, hätten sich vielfach gegenseitig blockiert, weil sie sich auf dieselben Posten beworben hätten. Ohne Kenntnis der internen Auswahlverfahren ist der Argumentation der Hohen Vertreterin zu folgen. Es ist auch nicht mit Sicherheit zu sagen, ob es den Abgeordneten um Saryusz-Wolski mehr um ein Quotensystem für alle Mitarbeiter des Dienstes ging oder um eine starke Berücksichtigung bei der Vergabe der höchsten Positionen, wie z.B. der des Geschäftsführenden Generalsekretärs, seiner beiden Stellvertreter, des Generaldirektors für Haushalt und Verwaltung, um den Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee usw. Auf dem Spiel stand das Ziel, den Betrieb des Dienstes zum 1. Dezember 2010, ein Jahr nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags, aufzunehmen. Laut Saryusz-Wolski ging aber Qualität vor Kalender.

Nicht überzeugt von der Argumentation der Hohen Vertreterin gelang es Saryusz-Wolski, der die Stellungnahme des Außenpolitischen Ausschusses zum Bericht des federführenden Rechtsausschusses im Hinblick auf die Änderung des Beamtenstatuts und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten verfasste, im Ausschuss eine deutliche Mehrheit für die Einführung eines Quotensystems zu mobilisieren: „...werden freie Planstellen bis zum 31. Dezember 2020 im Einklang mit den indikativen Einstellungszielen entsprechend dem Kinnock'schen Referenzwert (angemessene indikative Einstellungsziele pro Mitgliedstaat, die den Durchschnitt des relativen Werts folgender drei Kriterien (in Prozentzahlen ausgedrückt) darstellen: (1) Zahl der Einwohner, (2) Zahl der Sitze im Europäischen Parlament, (3) Gewicht der Stimmen im Rat, C(2003)0436) durch die Einstellung von Staatsangehörigen der unterrepräsentierten Mitgliedstaaten besetzt...“. Der Unterschied zur Formulierung des Ratsbeschlusses ist deutlich: „Personal-

einstellungen in den EAD erfolgen auf der Grundlage des Leistungsprinzips, wobei auf eine angemessene geographische Verteilung und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu achten ist.“ (Art. 6, Paragraph 6).

Nachdem diese Stellungnahme des Außenpolitischen Ausschusses am 29. September 2010 angenommen worden war, schrillten die Alarmglocken – bei der Hohen Vertreterin, im Rat und im EP. Da die Regierungen in ihrer Mehrheit nicht gewillt waren, sich auf einen Quotenmechanismus einzulassen, war eine Einigung in der ersten Lesung des Gesetzgebungsverfahrens auf dieser Basis ausgeschlossen. Damit hätte der EAD seine Tätigkeit nicht zum 1. Dezember 2010 aufnehmen können. Aus Sicht des EP entstand zusätzlich die unangenehme Vorstellung einer „Kampfabstimmung“ im Plenum, in der Abgeordnete aus den neueren Mitgliedstaaten gegen denjenigen aus den alten Mitgliedstaaten votieren würden. Als erste Reaktion wurde die Abstimmung im federführenden Rechtsausschuss verschoben. In den nachfolgenden Gesprächen hatten zunächst die Fraktionen Zeit und Gelegenheit, die Formulierung des Berichterstatters B. Rapkay zu bestätigen. Mitte Oktober verständigten sich Rat und EP im sogenannten Trilog auf eine Formel, die auch im Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt wurde. Am 18. Oktober nahmen zunächst der Rechtsausschuss und am 20. Oktober das Plenum den folgenden Kompromiss mit großer Mehrheit an: „...wird bei der Einstellung oder Anstellung angestrebt, dem EAD die Mitarbeit von Beamten und von Bediensteten auf Zeit zu sichern, die in Bezug auf Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und die unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind...“ (Art. 3, Paragraph 4). Zur weiteren Beruhigung trug auch die Formulierung von Artikel 4 bei: „Bis Mitte 2013 legt der Hohe Vertreter dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung mit besonderem Schwerpunkt auf dem ausgewogenen Geschlechterverhältnis und der geographischen Streuung der Bediensteten innerhalb des EAD vor.“ Schließlich gab die Hohe Vertreterin vor der Abstimmung im Plenum zwei Erklärungen zur geographischen Streuung und zum ausgewogenen Geschlechterverhältnis im EAD ab, die vom Parlament ins Protokoll aufgenommen wurden.

Dieses Ergebnis wiederum erlaubte es dem Rat Allgemeine Angelegenheiten in seiner Sitzung am 25. Oktober 2010, seine politische Zustimmung zur Änderung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen sowie zur Änderung der Haushaltsordnung zu erteilen. Damit war der Weg für den Dienst frei, zum 1. Dezember 2010 seine Arbeit aufzunehmen.

Personalia

Auf dieser Grundlage schritt die Hohe Vertreterin zu den ersten Ernennungen an der Spitze des Dienstes. In der Gerüchteküche bereits seit langem gehandelt, wurde Pierre Vimont als Generalsekretär berufen. Er ist gegenwärtig Botschafter Frankreichs in Washington und war in seiner Karriere unter anderem auch Ständiger Vertreter seines Landes in Brüssel. Seine beiden Stellvertreter sind Helga Schmid und Maciej Popowski. Helga Schmid ist Deutsche und war zunächst als Mitarbeiterin des damaligen Außenministers Joschka Fischer bekannt. Seit 2005 arbeitet sie im Generalsekretariat des Rats. Sie wird für die politischen Angelegenheiten zuständig sein. Maciej Popowski ist ein polnischer Diplomat, der 2008 Direktor in der Generaldirektion Entwicklung der Kommission wurde und seit Mitte 2009 als Kabinettschef des Präsidenten des EP, Jerzy Buzek, arbeitet. Zu seinem Aufgabenbereich gehören die interinstitutionellen Beziehungen. Zum Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung wurde David O’Sullivan ernannt, ein Ire, früher Generalsekretär und Generaldirektor in der Kommission, zuletzt zuständig für Handel. Am 16. November 2010 wurde die Ernennung von Olof Skoog, einem erfahrenen schwedischen Botschafter, zum Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees bekannt gegeben. Weitere Ernennungen für das Situation Centre, die fünf geographischen und die thematische Generaldirektion stehen noch aus. Auch scheint eine zusätzliche Generaldirektion für Krisenmanagement geplant zu sein. Schließlich ist noch die Stelle des Direktors der Europäischen Verteidigungsagentur zu besetzen. Ob unter diesen insgesamt mindestens 14 hochrangigen Positionen ein Gleichgewicht erzielt werden kann, das geographische Streuung, Geschlechtergleichgewicht, große und kleine Mitgliedstaaten, Kommission und Rat sowie die nationalen diplomatischen Dienste angemessen berücksichtigt, bleibt eine spannende Frage, die für reichlich Gesprächsstoff sorgen dürfte.

Die nicht geringe Zahl von Positionen an der Spitze des EAD kann neben der Tatsache, dass diese Ernennungen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, leicht den Eindruck erwecken, dass man es mit einer sprichwörtlich „mexikanischen Armee“ zu tun hat, in der es mehr Generäle als Soldaten gibt. Ob das zutrifft, kann der Blick auf den Haushalt des EAD beantworten.

Transparente Finanzierung

Im Vorfeld gab es im Hinblick auf die Größe des Dienstes sehr unterschiedliche Erwartungen, die zwischen weniger als 1000 und zwischen 6000-8000 schwankten. Basierend auf dem Entwurf des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6/2010 für das Haushaltsjahr 2010, der von der Kommission am 17. Juni 2010 vorgelegt wurde, und auf dem Berichtungsschreiben Nr. 1 zum Entwurf des Haushaltsplans 2011 vom 15. September 2010 ergibt sich die Zahl von 3790 Bediensteten, einschließlich aller Beamten, sonstigen Bediensteten, Abgeordneten nationalen Experten, Vertragsbediensteten, Agenturpersonal und örtlichen Bediensteten, sowohl in der Zentrale in Brüssel als auch in den Delegationen.

Die hiermit erreichte Transparenz ist nur ein erster Schritt. Selbst der konstitutive Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 sieht in Artikel 8, Paragraph 5 mehr vor: „Um die Haushaltstransparenz im Bereich des auswärtigen Handelns der Union zu gewährleisten, legt die Kommission der Haushaltsbehörde zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplans der Europäischen Union ein Arbeitsdokument vor, das einen umfassenden Überblick über alle Ausgaben im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union liefert.“ Dies Arbeitsdokument liegt bislang nicht vor und wurde vom EP bei der Annahme des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6/2010 nicht reklamiert. Allerdings gab es im Rahmen des Berichts zur Änderung der Haushaltsordnung eine weitere Präzisierung, die sich auf die Vorlagepflicht der Kommission bezog. Die Ausrede, der EAD sei noch nicht in Funktion, vermochte nicht zu überzeugen. Zu erwarten wären zusätzlich zu den im Haushalt ausgewiesenen Beträgen für operative Mittel der Union und der oben genannten EAD-Personalstärke Angaben über weiteres Personal aus den Mitgliedstaaten und anderen Generaldirektionen der Kommission, die nicht in den Delegationen arbeiten. So müssten sich zum Beispiel in diesem Dokument die ca. 300 nationalen Bediensteten wiederfinden, die in der Überwachungsmission in Geor-

gien arbeiten, sowie alle vergleichbaren Aktivitäten weltweit. Erst die damit erreichte Transparenz würde eine korrekte Diskussion über den Stellenwert der Außen- und Sicherheitspolitik der Union möglich machen.

Intergouvernemental oder vergemeinschaftet?

Erheblich gewichtiger als die Scharmützel um Personen war eine andere Frage, die den Streit zwischen den Organen und den Regierungen von Anfang an prägte: Würde der neue Dienst mehr intergouvernementalen Charakter besitzen oder eher der Gemeinschaftsmethode verpflichtet sein?

Der Dienst umfasst die Aktivitäten, die seit Maastricht im zweiten Pfeiler zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angesiedelt sind, wie auch solche Bereiche, in denen schon seit den Römischen Verträgen die Kommission agiert, insbesondere die Entwicklungspolitik und später die Nachbarschaftspolitik, die dem Gemeinschaftspfeiler angehören. Die gleichfalls vergemeinschaftete Handelspolitik sollte von vorn herein nicht in den neuen Dienst integriert sein. Die Beschlussfassungsverfahren zwischen den Pfeilern sind unterschiedlich und werden es auch nach dem Lissabon-Vertrag bleiben. Dennoch ist leicht zu erkennen, dass sich das Wirken des Dienstes, je nach seiner Ansiedlung, unterschiedlich gestalten wird. Beide Seiten, Rat und die nationalen Regierungen einerseits sowie das EP und die Kommission andererseits, hatten Angst vor einem „Spill over“-Effekt, vor einer Kontaminierung durch die Verfahren des Umfelds. Die Kommission war direkt betroffen, das EP aufgrund seiner Kontroll- und Einflussmöglichkeiten gegenüber der Kommission indirekt. Der Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten hingegen fürchteten einen Einfluss der Kommission (und damit vielleicht auch des EP) auf die GASP und vielleicht sogar auf die bislang weitgehend abgeschirmte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Hohe Vertreterin befand sich aufgrund ihrer verschiedenen Aufgaben in einer schwierigen Zwischenposition. Als Vorsitzende des Außenministerrats neigt sie sicher mehr zur intergouvernementalen Sichtweise; diese Haltung muss sie aber mit ihrer Rolle als Vizepräsidentin der Kommission in Einklang bringen. Die frühere Funktion des Hohen Vertreters war ebenfalls beim Rat angesiedelt und daher von enger Zusammenarbeit mit den Regierungen geprägt.

Diese entgegenstehenden Tendenzen waren in allen Vorbereitungsarbeiten für den Europäischen Auswärtigen Dienst zu beobachten. Im Rat wurde bereits 2005 ein selbständiger Dienst konzipiert. Das EP hingegen plädierte wiederholt für eine Integration in die Kommission. Dafür gibt es durchaus gute Argumente: Die Mehrzahl der Bediensteten des neuen Dienstes kommt zumindest bei dessen Gründung aus der Kommission. Die Handelspolitik bliebe auch als Element einer Außenpolitik im weiteren Sinn in der Kommission verankert (wenngleich das System des früheren 133er Ausschusses – jetzt Art. 207 VAEU – den Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss einräumt, was gerade in der Auseinandersetzung um die Frage, ob der Sonderausschuss ein normaler Komitologieausschuss ist oder nicht, abzulesen ist).

Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik ressortieren ebenfalls weiterhin in der Kommission wie auch das Portefeuille der Internationalen Zusammenarbeit, humanitären Hilfe und Krisenreaktion. Schließlich führt gemäß Art. 317 VAEU die Kommission den Haushalt aus. Synergieeffekte wären auch im Bereich der Personalverwaltung zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund musste die Hohe Vertreterin einen Kompromissvorschlag finden. Bereits vor dessen Vorlage am 25. März 2010 wurde deutlich, dass sich Catherine Ashton für einen selbständigen Dienst entscheiden würde. Der Rat hatte mit seinen vorbereitenden Texten allzu deutlich gemacht, dass sein Beschluss nichts anderes enthalten würde. Es fehlte das Vertrauen in die Kommission, eine solche zusätzliche Verantwortung zu übernehmen.

Das Parlament verfocht mit seinen Berichterstatern – ohne Unterstützung der Kommission – dennoch seine Maximalforderung, den EAD in die Kommission einzugliedern. Parallel sondierten die Vertreter des EP die Möglichkeit, eine im Vorschlag der Hohen Vertreterin angelegte Linie zu verfolgen: Dort wurde die grundsätzliche Unabhängigkeit des Dienstes mit Elementen der Anbindung an die Kommission verknüpft, was auch dem EP die Ausübung gewisser Kontrollrechte erlaubte, insbesondere in den Bereichen Haushalt und Entlastung. Diese alternative Stoßrichtung des EP sollte inhaltliche Absicherung erzielen, wenn schon die Eingliederung in die Kommission unrealistisch war. Idealerweise hätte man alles außer der Überschrift erreichen können.

Nach dem schließlich erzielten Kompromiss wurde der EAD als eine funktional eigenständige Einrichtung

errichtet. Der EAD und die Kommission konsultieren sich in allen Fragen im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union, mit Ausnahme der GSPV. Der Interne Prüfer des EAD arbeitet mit dem Internen Prüfer der Kommission zusammen und der gesamte Dienst kooperiert mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung („OLAF“).

Das Argument, dass gemäß Art. 317 VAEU die Kommission den Haushalt ausführt, verleiht ihr überall dort, wo es um operative Ausgaben geht, eine starke Stellung und prägt die erwähnte Konsultation. Deutlich wird dies auch im Handeln der Delegationen. Sie unterstehen gemäß Art. 221, Abs. 2 VAEU der Leitung des Hohen Vertreters. Die 136 bilateralen und zwei multilateralen (New York und Genf) Delegationen sind damit der stabile Arm der Hohen Vertreterin in die Welt und neben der Zentrale des Dienstes in Brüssel und den nach Art. 33 VEU zu ernennenden Sonderbeauftragten das wichtigste Instrument, über das sie verfügt. Jeder Delegationsleiter ist gegenüber dem Hohen Vertreter für die Arbeit der Delegation und für die Gewährleistung der Koordinierung aller Maßnahmen der Union rechenschaftspflichtig. Wenn es aber um den Einsatz operativer Kredite geht – und die Bedeutung dieses Instruments muss nicht erklärt werden –, kann der Delegationsleiter nur handeln, „wenn er von der Kommission hierzu im Einklang mit der Haushaltsordnung nachgeordnet bevollmächtigt wurde“ (Art. 5, Abs. 4 des Ratsbeschlusses). Im Zusammenhang mit dem oben angesprochenen Scharmützel zur Benennung von Delegationsleitern und im Rahmen des Grässle-Rivellini-Berichts zur Änderung der Haushaltsordnung konnte das EP noch etwas weiter gehen und ausdrücklich eine spezifische Ausbildung festlegen, die alle neu ernannten Delegationsleiter absolvieren müssen, um ihre Funktion als anweisungsberechtigte Bedienstete ausüben zu können (Art. 66 Abs. 3a (neu) der Haushaltsordnung). Vergleichbare interne Trainingsverpflichtungen gibt es bereits; sie erscheinen angesichts der bedeutenden finanziellen Verantwortung auch sinnvoll. Nach Annahme des Berichts im EP am 20. Oktober und der politischen Zustimmung des Rates vom 25. Oktober 2010 ist auch dies Bestandteil der Einigung zwischen den Organen.

Selbst bei der Veranschlagung von Verwaltungsausgaben muss die Hohe Vertreterin das für Entwicklungspolitik beziehungsweise das für Nachbarschaftspolitik zuständige Mitglied der Kommission konsultieren (Art. 8, Abs. 3 des Beschlusses).

Die zentralen Außenhilfsmittel der Union kennen für die Programmplanung eine enge Koordination zwischen dem EAD und den jeweils zuständigen Kommissionsdienststellen, wobei das Ergebnis der Zusammenarbeit jeweils ein Vorschlag der Kommission ist. Die Federführung ist unterschiedlich geregelt. Bei der Festlegung des Gesamtfinanzrahmens für die einzelnen Regionen, bei Länder- und Regionalen Strategiepapieren sowie Nationalen und Regionalen Richtprogrammen liegt die Federführung bei der Hohen Vertreterin und damit beim EAD. Bis auf Ausnahmen (z.B. Maßnahmen im Rahmen des GASP-Haushalts und Wahlbeobachtungsmissionen) bleiben die konkreteren Ebenen des Programmierungszyklus, wie z.B. die Thematischen Programme, in der Federführung des zuständigen Kommissars. Je mehr es um konkrete Ausgaben geht, desto stärker ist die Stellung der Kommission. Wenn im Ergebnis alle Vorschläge gemeinsam von der Hohen Vertreterin und einem anderen Kommissar in das Kollegium eingebracht werden, kann dies nur nach engster Zusammenarbeit des EAD mit den Dienststellen der Kommission geschehen.

Womöglich noch deutlicher wird der Kampf um intergouvernementalen Charakter oder Gemeinschaftsmethode in den beiden Erklärungen, die Baroness Ashton als Teil des Verhandlungsergebnisses im EP abgeben musste und die vom Parlament in das Protokoll aufgenommen wurden:

In der Erklärung zur politischen Rechenschaft geht sie über die vor Lissabon bestehenden Mechanismen hinaus.

Unterrichtung des EP über Mandatsentwürfe und Strategien der GASP

Insbesondere ist, ähnlich wie in Art. 207, Abs. 3 und Art. 218, Abs. 10 VAEU, eine vorherige Unterrichtung des EP im geeigneten Rahmen über Mandatsentwürfe und Strategien für die GASP vorgesehen. Die in einem interinstitutionellen Abkommen geregelten Verfahren der Konsultationen mit den Vorsitzenden des Außenpolitischen und des Haushaltsausschusses sollen intensiviert und der Zugang von Abgeordneten zu vertraulichen Informationen verbessert werden.

Recht auf Anhörung von neu ernannten Delegationsleitern und Sonderbeauftragten

Neu ernannte Delegationsleiter und Sonderbeauftragte, die das EP anhören möchte, werden vor ihrem Dienstantritt in einem geeigneten Verfahren vom

Außenpolitischen Ausschuss gehört. Dies ist sicher kein dem US-Senat zu vergleichendes Verfahren. Eine Zustimmung des EP zu einer Ernennung ist keinesfalls nötig. Dennoch würde ein institutionelles Problem auftauchen, sollte ein Kandidat vor dem Ausschuss durchfallen. Im positiven Fall stärkt eine überzeugende Anhörung die Legitimation. Die jüngsten Streitigkeiten drehten sich um die Frage, wie öffentlich solche Anhörungen sein dürfen.

Vertretung der Hohen Vertreterin vor dem Europäischen Parlament

Die Vertretung der Hohen Vertreterin, wenn diese bei einer Aussprache des EP verhindert ist, wird entweder von einem Kommissar übernommen, in dessen Zuständigkeit die anstehende Debatte ausschließlich oder überwiegend fällt, oder von einem Mitglied des Außenministerrats, falls es ausschließlich oder überwiegend um einen Bereich der GASP geht. Im letzten Fall wäre es ein Vertreter der amtierenden Präsidentschaft des Rates oder aus der Trio-Präsidentschaft. Diesen Kompromiss fanden viele im EP unbefriedigend, die sich eine politische Vertretung in Form von Amtsinhabern von zwei neu zu schaffenden Positionen gewünscht hätten. Und in der Tat wäre dies für die Präsenzpflicht der drei Hüte tragenden und nicht mit der gewünschten Ubiquität ausgestatteten Hohen Vertreterin hilfreich gewesen. Dennoch war der Wunsch nach zusätzlichen politischen Stellvertretern nicht durchzusetzen: Zum einen sieht der Vertrag dies nicht vor; zum anderen stand auch keineswegs das gesamte EP hinter diesem Anliegen. Für die Fraktion der Sozialdemokraten repräsentiert Baroness Ashton die sozialdemokratische Position im kleinen Reservoir der „großen“ Posten; diese Stellung sollte nicht durch Stellvertreter aus anderen Lagern geschmälert werden.

Ernennung von Chefbeobachtern nach Absprache

Die Ernennung von Chefbeobachtern (chief observer) der EU bei Wahlbeobachtungsmissionen wird künftig in Konsultation mit der zuständigen koordinierenden Gruppe des EP geschehen. Bislang gab es in solchen Fällen bestenfalls informelle Kontakte mit deren Vorsitzenden.

Verfahren für den GASP-Haushalt

Das neue Haushaltsverfahren des Lissabon-Vertrags wird auch für den GASP-Haushalt gelten. Die Tragweite dieser Vereinbarung wird erst nach Verabschiedung der nächsten Haushalte abzusehen sein. Ein Transparenzgewinn durch ausdrückliche Identifizie-

rung größerer GASP-Missionen im Haushalt wäre wünschenswert.

Neue Verwaltungseinheiten

In der Erklärung über den grundsätzlichen Aufbau der Zentralverwaltung des EAD listete die Hohe Vertreterin eine Reihe von Verwaltungseinheiten auf, die der Dienst umfassen wird. Eine Einheit soll die institutionellen Beziehungen zum EP und zu den nationalen Parlamenten pflegen, eine weitere der Abstimmung mit den zuständigen Dienststellen der Kommission dienen. Ein Generaldirektor wird sich um Haushalt und Verwaltung kümmern. Die Dienststellen der Kommission, die mit Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung betraut sind, werden in die GSVP-Strukturen eingegliedert, die Teil des EAD sind. Die überführten Dienststellen für Krisenreaktionsplanung und -programmierung, Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung sollen mit den GSVP-Strukturen zusammenarbeiten: „Dies lässt selbstverständlich den speziellen Charakter der jeweiligen Politik (insbesondere ihren zwischenstaatlichen bzw. gemeinschaftlichen Charakter) unberührt.“ (sic!). Eine Struktur auf zentraler Ebene soll für Menschenrechte und Demokratie zuständig sein ebenso wie entsprechende Stellen in allen einschlägigen EU-Delegationen.

Da der Text dieser Erklärungen bei einigen Regierungen für Missfallen sorgte, gab die Hohe Vertreterin im Rat eine weitere Erklärung ab, diesmal über die Strukturen der GSVP.

Fazit

Weniger als ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags sind alle zur Schaffung des EAD notwendigen Rechtsakte zustande gekommen: ein Beschluss des Rates nach Anhörung des EP und mit Zustimmung der Kommission, zwei ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Mitentscheidung und ein Haushalt – die letzten drei jeweils in der ersten Lesung. Trotz erheblicher Konflikte und zeitweilig harter Konfrontationen haben sich die Beteiligten auf Kompromisse geeinigt, die zeigen, dass alle eine schnelle Beschlussfassung wollten, weil sie die Schaffung des Dienstes anstrebten.

Dies Ergebnis ist zu begrüßen. Es darf aber nicht zu der Erwartung führen, mit der Arbeitsaufnahme des EAD werde sich schnell eine für alle verständliche und anerkannte Außen- und Sicherheitspolitik der Union entwickeln. Denn die GASP wird nicht vom EAD ge-

macht. Der Dienst ist nur ein Instrument, um die Hohe Vertreterin und andere Funktionsträger zu unterstützen. So wichtig ein solcher Dienst für eine bessere Vorbereitung und Konsistenz einer Politik sein kann, so wenig kann er sie selbst beschließen. Die Vertragsmechanismen gelten insoweit unverändert. Entscheidend ist und wird bleiben, wie weit die Regierungen der Mitgliedstaaten bereit sind, die Hohe Vertreterin und die anderen außenpolitischen Akteure mit ihrem Mandat und ihrem Vertrauen im Namen der Union agieren zu lassen. Sicher ist nur, dass auch bestenfalls das Entstehen einer Außen- und Sicherheitspolitik viel Zeit brauchen wird.