

Aufbau mit Weitsicht

Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik

Julia Lieb / Martin Kremer

In den kommenden Wochen und Monaten wird sich entscheiden, wie eine zentrale Neuerung des Vertrags von Lissabon, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), umgesetzt wird. Einige organisatorisch komplexe und politisch sensible Entscheidungen sind noch offen, darunter zum Status des Dienstes, zu seinen Kompetenzen und zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Personalrekrutierung. Der EAD sollte nicht zum 28. diplomatischen Dienst in der EU oder zum Spielball institutioneller Eigeninteressen werden, sondern das auswärtige Handeln der EU kohärenter und wirkungsvoller machen. Deshalb sollte sein strategischer Aufbau von einer Gruppe außerhalb der Ratsstrukturen begleitet werden.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde Lady Catherine Ashton erste Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Einrichtung des im Vertrag vorgesehenen, ihr unterstehenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD).

Mit dem Posten der Hohen Vertreterin wird das ehemalige Amt des Hohen Repräsentanten des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem der Kommissarin für die Außenbeziehungen der EU fusioniert. Damit werden allerdings keine neuen außenpolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen. Synergieeffekte könnten sich ergeben, wenn der »Doppelhut« ehemals getrennte Elemente europäischer Außenpolitik zusammenführt. Bislang trat die EU auf der internationalen Bühne nicht

immer einheitlich auf. Dies lag an einem Nebeneinander von Maßnahmen der GASP und außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft.

Artikel 27 (3) EUV (Lissabon) bestimmt lediglich, dass die Hohe Vertreterin in ihrer Tätigkeit von einem EAD unterstützt werden soll, der sich aus Beamten »aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste« zusammensetzt. Ashton muss nun einen Entwurf für eine Ratsentscheidung über die Einrichtung des EAD erarbeiten. Dieser soll nach dem Willen des Europäischen Rats (ER) bis Ende April 2010 einstimmig vom Rat verabschiedet werden – nach Zustimmung der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments (EP). Angesichts

divergierender Interessen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU ist es schwierig, sich auf Parameter für den konkreten Aufbau des EAD zu einigen. Das haben bereits Verhandlungsrunden nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrags 2004/2005 und unter slowenischer Ratspräsidentschaft Anfang 2008 gezeigt, denn sie brachten nur einen Minimalkonsens hervor (siehe SWP-Aktuell 53/2004 und 35/2008). Lange Zeit lag das Projekt EAD auf Eis, da das zweite irische Referendum noch ausstand. Nach der Sommerpause 2009 aber wurden die Verhandlungen mit Nachdruck wieder aufgenommen.

Stand der Vorarbeiten

Am 30. Oktober 2009 verabschiedete der ER Leitlinien für die Organisation und Funktionsweise des EAD. Sie sind ein wichtiger Zwischenschritt in den Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Institutionen der EU. Einige umstrittene, für den Erfolg des EAD zentrale Punkte sind noch zu klären. Dazu zählen der künftige Rechtsstatus, Kompetenzen und Funktionsweise des EAD sowie Personalfragen.

Mitgliedstaaten, Kommission und EP ringen derzeit um Einfluss und Führungspositionen in den neuen diplomatischen Strukturen. Dies ist mit Blick auf die Teilhabe am EAD zwar verständlich, doch dabei wird zu wenig über geeignete Verfahren und eine Gesamtstrategie beim Aufbau des Dienstes nachgedacht.

Rechtsstatus

Nach Vorstellung des ER soll der EAD als Dienststelle sui generis zwischen Kommission und Rat angesiedelt werden. Die Kommission scheint diesen Kompromiss mitzutragen, nicht aber das EP, das sich seiner Macht durch den Vertrag von Lissabon bewusster ist als zuvor. Im Bericht des deutschen Europaparlamentarier Elmar Brok vom 22. Oktober 2009 sprach es sich nicht zum ersten Mal dafür aus, den EAD als »eigenständige Dienststelle in

organisatorischer und haushaltstechnischer Hinsicht in die Verwaltungsstrukturen der Kommission« einzugliedern. Einige kleine Mitgliedstaaten sympathisieren mit der Position des EP, da starke Gemeinschaftsstrukturen das geringe Gewicht ihrer diplomatischen Dienste wettmachen könnten. Damit stehen sie im Gegensatz zu größeren Mitgliedstaaten, denen es unter praktischen Gesichtspunkten zunächst darum geht, nationale Außenpolitiken effektiver zu koordinieren.

Es zeichnet sich ab, dass sich die Kompromisslinie des ER im Großen und Ganzen durchsetzen wird. Bei der Kontrolle des Dienstes und seiner Finanzierung aber werden möglicherweise Zugeständnisse an das EP nötig werden. Dies gilt etwa für die Fragen, wie der EAD für seine Personal- und Verwaltungskosten haushaltsrechtlich verantwortlich sein wird oder ob das EP ein förmliches Anhörungsrecht bei der Besetzung von Führungspositionen im Dienst erhalten soll. Etwaige Konzessionen an das EP müssen vor dem Hintergrund seiner Druckmittel gesehen werden, beispielsweise bei der Bestätigung der Kommission, im EU-Haushaltsverfahren oder im Anhörungsverfahren zum EAD-Ratsbeschluss.

Kompetenzen und Funktionsweise

Laut Leitlinien des ER sollen die für Außenbeziehungen zuständigen Länder- und Sachreferate von Kommission und Rat in den EAD überführt werden. Erweiterungs-, Entwicklungs- und Handelspolitik obliegen weiterhin der Kommission. Kommissionspräsident Barroso hat jedoch zur eigenen Machterhaltung die Portfolios der neuen Kommissare so zugeschnitten, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) beim Erweiterungskommissar angesiedelt werden soll. Damit behielte die Kommission die Kontrolle über die ENP-Gelder. Auf diese Weise würden der Hohen Vertreterin ein wichtiges Politikfeld und wesentliche Finanzmittel entzogen. Damit wäre der einheitliche Auftritt der EU in zentralen

außenpolitischen Bereichen in Frage gestellt.

Das Kohärenzprinzip ist auch bei der »Zuordnung der Programmplanung und Umsetzung von Finanzinstrumenten« zu berücksichtigen. Daher ist es sinnvoll, dass die Hohe Vertreterin für wichtige Finanzinstrumente in ihrem weiten außenpolitischen Zuständigkeitsbereich verantwortlich zeichnet (und dabei die betreffenden Kommissare beteiligt). Das betrifft beispielsweise die Entwicklungszusammenarbeit.

Mehr Kohärenz für die EU auf der internationalen Bühne bringt überdies die nahezu vollständige Integration der politisch-militärischen Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in den EAD, wie in den Leitlinien des ER vorgesehen. Da aber die GSVP mit dem Vertrag von Lissabon nicht vergemeinschaftet wurde, werden die Mitgliedstaaten besonders einbezogen werden müssen, da nur sie über einschlägige Expertise verfügen.

Unabdingbar für einen funktionsfähigen EAD sind einheitliche Weisungs- und Berichterstattungsstränge sowie der Zugang zu Informationen, gerade weil die oben genannten Kompetenzen bei der Kommission verbleiben. Bisherige Erfahrungen mit »Doppelhutstrukturen« zeigen, dass mit der Einrichtung des Dienstes in jedem Fall ein einheitlicher Dreh- und Angelpunkt von Informationen und Weisungen geschaffen werden muss.

Personalfragen

Personalentscheidungen sind ein zentraler Bereich für die künftige Arbeit des EAD und seine Verzahnung mit den nationalen Auswärtigen Diensten. Für den EAD kursieren Zahlen in der Größenordnung von 5000 bis 7000 Mitarbeitern.

Nach den Leitlinien des ER sollen im EAD mindestens ein Drittel der Stellen an »Zeitbeamte« aus den Mitgliedstaaten und zwei Drittel an abgeordnetes Personal der Kommission und des Ratssekretariats vergeben werden. Kommission und Ratssekretariat

sollten daher bis auf weiteres keine höheren Personalentscheidungen mehr treffen oder sie sollten wie vorgesehen offene Stellen in den bestehenden Delegationen für mitgliedstaatliches Personal öffnen.

Soll das Personal mit unterschiedlichem institutionellem Hintergrund gleiche Rechte und Pflichten bekommen, müssen die Personalstatuten angepasst und allgemeine unterstützende Maßnahmen bei der Entsendung gewährleistet werden. Was die Rekrutierung des EAD-Personals betrifft, wird es schwierig werden, gleichzeitig Qualität und regionale Balance (etwa zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten) zu wahren. Um einen eigenen diplomatischen Korpsgeist im EAD zu schaffen (der nach dem Rotationsprinzip arbeitet), müssen adäquate Ausbildungsmaßnahmen angeboten werden.

Verfahren zum Auf- und Ausbau des EAD

Nach den ER-Leitlinien soll der Aufbau des EAD grob in drei Phasen erfolgen: bis zur Verabschiedung der Ratsentscheidung Ende April 2010, bis zur Gewährleistung eines regulären Dienstbetriebs 2012 und bis zur Überprüfung von Arbeitsweise und Organisation des Dienstes 2014. Offen bleibt, wie der Aufbauprozess im Detail gestaltet wird, nach welchen Kriterien 2012 und 2014 Berichte über die Entwicklung des EAD verfasst werden und welche Konsequenzen die Analyse nach sich ziehen wird.

Um solche Fragen wird es sich drehen, wenn die Rolle des EAD in den Ratsgremien ausdifferenziert werden und die drängende Umwandlung der rund 130 Kommissionsdelegationen weltweit vorgenommen werden soll. Seit dem 1. Dezember 2009 firmieren diese als »Delegationen der Union« und sollen Teil der EAD-Strukturen werden.

Streitigkeiten überwinden

Der Aufbau des EAD eröffnet die Chance, das auswärtige Handeln der EU kohärenter und wirkungsvoller zu machen. Eine Garantie dafür bietet er aber nicht. Weil die

mitgliedstaatlichen Präferenzen in den EU-Außenbeziehungen teils erheblich divergieren, dürfte es Meinungsverschiedenheiten geben, sobald die europäischen und nationalen diplomatischen Strukturen angepasst werden. Zudem drängen unter dem Lissabonner Vertrag mehr Akteure auf die außenpolitische Bühne: neben der Hohen Vertreterin, den Mitgliedstaaten (mit der neuen Möglichkeit zur strukturierter Zusammenarbeit) auch der Präsident des ER und eine starke Kommission.

Notwendigkeit eines Aufbauplans

Ein strategischer Aufbauplan für den gesamten Reformprozess sollte den EAD daher von Anfang an auf die richtige Spur setzen. Der Plan könnte in eine möglichst detaillierte Ratsentscheidung zum Dienst Ende April 2010 einfließen und eindeutige Erfolgskriterien enthalten, entlang derer der Dienst zu entwickeln wäre. Dazu zählen vor allem seine Funktionsfähigkeit im institutionellen Geflecht der EU-Außenbeziehungen und seine Akzeptanz bei den betroffenen Akteuren und Institutionen. Gleichzeitig bestünde Gelegenheit, die Perspektiven des Dienstes frühzeitig neu zu diskutieren, beispielsweise seine zusätzliche Rolle im Konsularbereich als Mehrwert für die Mitgliedstaaten.

Strategische Lenkungsgruppe

Neben der Erarbeitung eines Aufbauplans sollten Schritte zur regelmäßigen, auch kurz- und mittelfristigen Überprüfung und Anpassung der Strukturen und Verfahren des EAD getan werden. Dieser Prozess sollte nicht nur von Ratsgremien begleitet werden, die vor allem Tagespolitik betreiben, wie der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV). Vielmehr sollte die EU ihre neu eingerichtete High Level Group zum EAD nutzen. Sie besteht aus Vertretern des Rats und der Kommission und kann unter Federführung der Hohen Vertreterin als informelle Gruppe außerhalb der üblichen Ratsgremien wirken. Außerdem könnte sie

in einem erweiterten Format um verschiedene Vertreter des EP und ausgewiesene Experten ergänzt werden. Die Gruppe sollte im Sinne einer Organisationsberatung die langfristige Perspektive des EAD jenseits institutioneller Eigeninteressen im Auge behalten und zu den Überprüfungsberichten beitragen.

Verständigung über Prioritäten

Will die EU die Chance eines Neuanfangs mit dem EAD nicht verspielen, sollte die Lenkungsgruppe die strategische Verständigung innerhalb der EU vorantreiben. Dazu sind auch die Außenminister aufgefordert, die möglicherweise häufiger als im bisherigen halbjährlichen Turnus informell zusammenkommen (Gymnich-Treffen). Es geht darum, sich vertieft mit folgenden, bereits im Rat aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen:

Wie kann die EU ihre Diskussion über Ziele und Prioritäten als globaler Akteur organisieren? Wie lässt sich auf EU-Ebene die Fähigkeit zur Entwicklung umfassender Politikansätze verbessern und ein effektiver Folgeprozess initiieren? Wie kann die EU Prioritäten und Ziele mit der Ressourcenallokation in Übereinstimmung bringen, insbesondere mit Blick auf die vollständige, weitreichende Überprüfung sämtlicher Ausgaben und auf die Verhandlungen zum neuen Finanzrahmen 2014–2020?

Ob dem EAD Erfolg beschieden ist und er einen gemeinsamen politischen Willen aufbauen helfen kann, hängt wesentlich von einer solchen strategischen Reflexion ab. Vor allem in Krisen wird es darauf ankommen, dass die EU-Mitgliedstaaten die rein deklaratorische Ebene verlassen und eine gemeinsame Außenpolitik mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln umsetzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

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

ISSN 1611-6364