

Der Europäische Auswärtige Dienst

Notwendige Vorarbeiten gegen ein böses Erwachen

Julia Lieb / Andreas Maurer

Der Vertrag von Lissabon sieht die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vor. Der Dienst birgt großes Potential für eine kohärentere und effektivere europäische Außenpolitik. Wenn er kein Papiertiger bleiben soll, müssen die Vorarbeiten für seinen Aufbau frühzeitig und engagiert aufgenommen werden. Dabei gilt es zum einen, die Funktionsfähigkeit eines EAD-Kernstabs nach dem möglichen Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Januar 2009 zu sichern. Zum anderen hängt der langfristige Erfolg des EAD von der Erarbeitung eines pragmatischen Auf- und Ausbauplans ab.

Die institutionellen Neuerungen des 2005 gescheiterten Verfassungsvertrags sind für den Bereich der europäischen Außenbeziehungen beinahe deckungsgleich mit denen des Vertrags von Lissabon. Die Bestimmungen über das neue Amt des »Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik« (HVU-ASP)* blieben insgesamt unverändert. Dieser Posten ist das Ergebnis einer Ämterfusion. Er verbindet das gegenwärtige Amt des Hohen Repräsentanten des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem Amt des Kommissars für die Außenbeziehungen der EU.

Der HVU-ASP, der vom Rat mit qualifizierter Mehrheit benannt und vom Europäischen Parlament (EP) im Rahmen der

Investitur der Europäischen Kommission bestätigt werden soll, sitzt der neu geschaffenen Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten« vor. Als einer der Vizepräsidenten der Kommission ist er gleichzeitig mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen der Union betraut und dem EP verantwortlich.

Synergieeffekte könnten sich in dieser institutionellen Konstellation dadurch ergeben, dass der »Doppelhut« gegenwärtig unterschiedlich gelagerte Elemente europäischer Außenpolitik zusammenführt. Bisher mangelt es der EU aufgrund eines Nebeneinanders von Maßnahmen der GASP und außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Kompetenzbereich der Kommission nicht selten an einem kohärenten Auftritt auf der internationalen Bühne.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden auf britisches Drängen hin zwei – wenn

* Die in diesem SWP-Aktuell genannten Ämter können von Frauen und Männern ausgeübt werden. Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Form verwendet.

auch rechtlich unverbindliche – Erklärungen (13 und 14) verabschiedet. Beide betonen die Autonomie nationaler Außenpolitik und Diplomatie mit Blick auf die neuen Strukturen um den Hohen Vertreter und verwahren sich gegen die Übertragung von Kompetenzen der GASP an die Europäische Kommission. Der Handlungsspielraum des Hohen Vertreters könnte von diesen Erklärungen beschnitten werden. Denn in Ausübung seiner Vorsitzfunktion im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« wird auch er künftig dem Konsenszwang der Mitgliedstaaten und damit den Bedenken derjenigen Akteure unterliegen, die sich auf die beiden Erklärungen berufen.

Der Hohe Vertreter wird sich zudem mit drei weiteren außenpolitisch aktiven Mitspielern arrangieren müssen: erstens mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, dessen Amt mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffen wurde, zweitens mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, dessen Stellung gegenüber dem Gesamtkollegium gestärkt wurde, und drittens mit dem EP, das im Bereich der Außenpolitik nun über erweiterte Haushaltsbefugnisse verfügt. Zum Vorteil könnte dem HVU-ASP dabei gereichen, dass er in seiner Tätigkeit durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt wird. Gestalt und Wirkungsbereich dieses Dienstes und damit sein potentieller Beitrag zu einer effektiveren und kohärenteren europäischen Außenpolitik sind derzeit jedoch keineswegs deutlich umrissen und Gegenstand spannungsgeladener Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und Institutionen der EU.

Die Skizze des EAD bleibt vage

Die Bestimmungen zur Einrichtung des EAD im Vertrag von Lissabon decken sich ebenfalls mit denen des Verfassungsvertrags. Der Vertragstext lässt jedoch sehr viel Spielraum zur Interpretation der tatsächlichen Rolle und Ausrichtung des EAD im Spannungsfeld zwischen der intergouvernementalen, zwischen den Mitgliedstaaten diskretionär ausgehandelten GASP

und der supranationalen, im Kompetenzbereich der Kommission und des EP liegenden Außenhandels-, Abkommens-, Entwicklungs-, Wirtschaftskooperations- und Nachbarschaftspolitik.

Der EAD setzt sich nach Artikel 27(3) EUV (Lissabon) aus Beamten »aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnete[m] Personal der nationalen diplomatischen Dienste« zusammen. Vorgesehen ist, dass Organisation und Arbeitsweise des EAD durch einen Beschluss des Rates festgelegt werden, den dieser einstimmig »auf Vorschlag des Hohen Vertreters, nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Europäischen Kommission« fassen soll.

Wie schwierig es ist, sich auf Parameter für den konkreten Aufbau eines EAD zu einigen, haben allerdings schon die ersten Vorarbeiten für den Aufbau des Dienstes nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags durch die Staats- und Regierungschefs im Oktober 2004 gezeigt (siehe SWP-Aktuell 53/2004). Ein Sachstandsbericht über die Ergebnisse der Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU, den Javier Solana und Manuel Barroso dem Europäischen Rat im Juni 2005 übermittelten, formulierte nur einen dürftigen Minimalkonsens.

Unruhe und Vorsicht der Akteure

In Erklärung 15 zum Vertrag von Lissabon ist festgehalten, dass die Vorarbeiten zum Aufbau des EAD gleich nach der Unterzeichnung des Vertrags beginnen sollen. Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft allerdings nahm diesen Auftrag unter Verweis auf die laufenden mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren – und hier insbesondere auf das Anfang Juni 2008 anstehende Referendum in Irland – nur zögerlich an.

Eine Gruppe kleinerer Mitgliedstaaten fürchtet, beim Aufbau des EAD an den Rand gedrängt zu werden (siehe hierzu SWP-Studie 15/2007). Sie sehen die Gefahr,

dass sich die großen Partnerländer der Union, vor allem Frankreich, Großbritannien und Deutschland, frühzeitig und informell über Strukturen, Verfahren und Posten im EAD verständigen und damit kaum noch zu verändernde Fakten schaffen. Die bisherige europäische Verhandlungspraxis im außen- und sicherheitspolitischen Bereich mag ihnen dabei Recht geben. Allerdings sollte die Einigkeit der großen Mitgliedstaaten über den künftigen Aufbau und den Aufgabenzuschnitt des EAD nicht überschätzt werden. Zwar haben sich die deutschen und britischen Vorstellungen über die Ziele europäischer Außenpolitik in den letzten Jahren angenähert. Doch in der Frage der institutionellen und verfahrensmäßigen Strukturierung der GASP und der supranationalen Außenpolitiken der EU gibt es nach wie vor zum Teil erhebliche Differenzen. Die deutsche Seite ist nach wie vor eher geneigt, die europäische Gemeinschaftsmethode fortzuführen und damit gemeinsame Politiken auf supranationaler Ebene auch im Kontext des EAD zu betreiben, während britische Akteure weiterhin für eine Stärkung autonomieschonender, zwischenstaatlicher Lösungen plädieren.

Unklar bleibt bislang die französische Position. In der Vergangenheit haben sich französische Vertreter immer wieder für einen schlagkräftigen EAD ausgesprochen. Gleichzeitig ist auch Paris auf seine außenpolitische Autonomie bedacht und aufgrund seines umfassenden diplomatischen Netzwerks auch weniger auf europäische diplomatische Strukturen angewiesen als andere Mitgliedstaaten der Union, einschließlich der großen. Im Spannungsverhältnis zwischen Deutschland und Großbritannien wird die französische Haltung zum EAD daher von besonderem Interesse sein. Denn intensive und entscheidende Verhandlungen sind – je nach Verlauf der mitgliedstaatlichen Ratifikationsprozesse – erst unter der französischen Ratspräsidentschaft ab Juli 2008 zu erwarten. In kurzer Zeit müssen dann viele Fragen geklärt und zudem eine langfristige Perspektive für die

institutionellen Strukturen europäischer Diplomatie entwickelt werden.

Ein Fragenkatalog zur Fokussierung der Debatte

Beim Aufbau des EAD stellen sich eine Reihe von Herausforderungen, die sich vermutlich nur bewältigen lassen, wenn grundsätzliche integrationspolitische Richtungsentscheidungen getroffen werden. Welche Fragen dabei besonders dringlich sind, soll im Folgenden in Form eines Katalogs dargelegt werden.

1. Die *institutionelle Ansiedlung und die Kompetenzen* der Brüsseler EAD-Zentrale stellen das Kernproblem beim Aufbau des Dienstes dar. Manche – insbesondere kleinere – Mitgliedstaaten sind für eine Eingliederung des EAD in die Strukturen der Kommission; andere, wie beispielsweise Großbritannien, würden es vorziehen, dass man sich beim Ausbau des Dienstes auf die Strukturen des Ratssekretariats und hier insbesondere die »Policy Unit« stützt. Diese Einheit wurde als Planungs- und Analyseinstrument im Tätigkeitsbereich des Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, eingerichtet. Sie setzt sich aus zeitbedienten Beamten der Mitgliedstaaten sowie Beamten der Kommission und des Ratssekretariats zusammen. In den EAD-Konsultationen 2004/05 einigten sich Partnerstaaten und Institutionen der EU auf die Formel eines eigenständigen Dienstes »sui generis« mit engen Strukturverbindungen an die Kommission und den Rat. Wie diese konkret ausgestaltet sein würden, blieb gleichwohl ungeklärt – genauso wie der künftige Zuschnitt der außenpolitischen Kompetenzen des EAD.

Soll der Dienst zu einer kohärenteren europäischen Außenpolitik beitragen, sollte in Betracht gezogen werden, ihn eng an die Kommission anzubinden. Denn schon in den Anfangsstadien des außenpolitischen Politikzyklus gilt es, eine große Bandbreite sich ergänzender oder überschneidender Politikfelder zusammenzuführen. Mit der neuen »Doppelhutfunktion« des

HVU-ASP wird gerade der Tatsache Rechnung getragen, dass die Europäische Kommission in ihren Kompetenzbereichen in den letzten 50 Jahren außenpolitische Fähigkeiten, Strukturen und Verfahren aufgebaut hat und heute auf ein weltweites Netzwerk von gut 120 Delegationen zurückgreifen kann. Maßnahmen, die die Kohärenz der europäischen Außenpolitik verbessern sollen, müssen gerade vor diesem Hintergrund darauf abzielen, die außenpolitischen Aktivitäten auch jenseits der GASP aufeinander abzustimmen. Die betroffenen europäischen und mitgliedstaatlichen Akteure konnten allerdings bislang keine Einigung darüber erzielen, ob neben der Generaldirektion »RELEX« (Außenbeziehungen) weitere Kommissionseinheiten in den EAD einbezogen werden sollen. Einmütigkeit bestand nach den unterbrochenen Konsultationen von 2004/05 nur darin, die Generaldirektion »TRADE« (Handelspolitik) – und damit ein gewichtiges Element europäischer Außenpolitik – bei der Kommission zu belassen. Die damals offenkundig gewordene Unentschiedenheit in der Frage, inwieweit entwicklungspolitische Kompetenzen, die heute in der Kommission auf verschiedene Einheiten verteilt sind, in den EAD integriert werden sollen, verdeutlicht den komplexen Klärungsbedarf, der in Bezug auf die künftigen außenpolitischen Strukturen und Verfahren der Union noch herrscht. Auch bei der Ausgestaltung militärischer Strukturen und der Weiterentwicklung konsularischer Praktiken bedarf es in dieser Hinsicht klarer Richtungsentscheidungen.

2. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sollen die »*Delegationen der Union*« dem Hohen Vertreter unterstehen und für die Außenvertretung der EU in Drittländern und bei Internationalen Organisationen Sorge tragen (Art. 221 AEUV). Auch wenn der Vertrag dies nicht explizit vorsieht, ist davon auszugehen, dass die bestehenden Delegationen der Kommission die Basis für das neue Delegationsnetzwerk der Union sein werden. Andernfalls würde der Dienst auf das Format einer zusätzlichen, perso-

nell und finanziell aufgestockten Analyse- und Strategieeinheit in Brüssel reduziert bleiben. Allerdings haben schon die Präzedenzfälle von »Doppelhüten« der EU in Mazedonien und bei der Afrikanischen Union (dort ist der Leiter der Kommissionsdelegation jeweils in Personalunion auch Europäischer Sonderbeauftragter [EUSB]) vor Augen geführt, welche Schwierigkeiten es macht, die institutionellen Strukturen von Rat und Kommission zusammenzuführen. Um diese Probleme zu überwinden, müssen praktikable und nachhaltig wirksame Regeln für die Weisungs- und Berichterstattungsstränge gefunden sowie die unterschiedlichen Sicherheits- und Datenschutzbestimmungen der Kommission und des Rates einander angepasst werden.

Die bisherige Praxis der EU-internen Koordination in Drittländern – zwischen Kommissionsdelegationen, EUSBs und mitgliedstaatlichen Vertretungen – wird mit dem Vertrag von Lissabon ohnehin einer Prüfung unterzogen werden müssen. Denn mit Inkrafttreten des Vertrags wird es für den Bereich der Außenbeziehungen keine halbjährlich rotierende EU-Präsidentschaft mehr geben. Dieser – oder einem sie vertretenden anderen Mitgliedstaat der EU – kam es bislang zu, in Koordinierungsrunden der Union mit Drittstaaten den Vorsitz zu führen und den Rat der EU im Partnerland zu vertreten. Gemäß dem Lissabonner Vertrag werden die Mitgliedstaaten derartige Aufgaben an die künftigen Delegationen der Union beziehungsweise den EAD abtreten müssen.

3. *Personalangelegenheiten* sind ein dritter, wichtiger Punkt, der beim Aufbau des EAD zufriedenstellend gelöst werden muss. Konkret bedarf es der Regelung von Personalstatuten für die im EAD eingesetzten Kräfte. Hinzu kommt die Austarierung der Personalrotation. Denn zum einen muss die Rotation in den EAD mit den Praktiken der Mitgliedstaaten und EU-Institutionen kompatibel gemacht werden. Hierzu gehört auch die Frage, ob und wie die Arbeit im EAD den betroffenen Beamten bei ihrer weiteren Karriereplanung angerechnet

wird. Zum anderen müsste die Rotation in und aus dem EAD so gestaltet sein, dass sie zur Herausbildung eines europäischen diplomatischen Korpsgeists beiträgt. Denn nur dann wird sich der EAD als vollwertige Institution in den Außenbeziehungen der Union etablieren. So ist zum Beispiel davon auszugehen, dass die Angehörigen des EAD sich auf lange Sicht nur mit diesem identifizieren werden, wenn die Entsendung in den Dienst vom Prinzip der materiellen und ideellen Gleichbehandlung geleitet ist. Dafür bedarf es belastbarer rechtlicher Regelungen und darüber hinaus adäquater Aus- und Fortbildungsangebote.

4. Die Entscheidung über die *Finanzierung* des EAD wird dessen operative Aktionsmöglichkeiten bestimmen und einen besonders umstrittenen Teil der Verhandlungen über den Aufbau des Dienstes darstellen. Spätestens an diesem Punkt werden zudem die Positionen des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen sein, das seine erweiterten Kontroll- und Haushaltsrechte mit Sicherheit geltend machen wird.

5. Schließlich sind bei der Ausgestaltung der *innereuropäischen Strukturen* des EAD Machtkämpfe zwischen den Brüsseler Akteuren zu erwarten, deren Ausgang ebenfalls über den Wirkungsbereich des Dienstes entscheiden wird. Dabei wird es beispielsweise um die Ausübung von Vorsitzfunktionen in den Ratsgremien gehen und damit unter anderem um nicht weniger als die Benennung der künftigen politischen »Agenda-Setter«. Kontroversen wird es aller Voraussicht nach auch über die Frage geben, ob der Präsident des Europäischen Rates oder die Mitgliedstaaten selbst Zugriffsrechte auf den EAD bekommen. Zur Beilegung dieser Konflikte böte sich die Aushandlung eines Interinstitutionellen Abkommens zwischen Rat, Kommission und Parlament an, das Schlichtungsverfahren in politischen, budgetären und personalwirtschaftlichen Fragen regelt und dabei flexibler als allgemeinverbindliches Recht der EU ausgestaltet werden kann.

Unmittelbare Aufgaben mit Blick auf 2009

Bereits mit dem angestrebten Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1. Januar 2009 wird der Hohe Vertreter seine Arbeit aufnehmen. Ihm wird die Aufgabe zukommen, dem Rat einen Vorschlag über die »Organisation und Arbeitsweise« des EAD vorzulegen. Der erste HVU-ASP wird voraussichtlich nur für eine Interimsperiode bis zur Investitur der neuen Kommission nach den Europawahlen 2009 agieren können. Denn das EP hat bereits anlässlich seiner Bewertung des Lissabonner Vertrags deutlich gemacht, dass nur das neu gewählte Parlament einem vollwertigen HVU-ASP im Rahmen der Kommissionsernennung zustimmen kann.

Schon dies zeigt, dass der Dienst nicht innerhalb weniger Monate aus der Taufe gehoben werden wird. Dennoch bedarf es in der Anfangszeit praktikabler Lösungen, die es dem Hohen Vertreter ermöglichen, seine Funktion auszufüllen, und gleichzeitig den Weg für den schrittweisen Auf- und Ausbau institutioneller Strukturen der europäischen Diplomatie ebnen.

Innerhalb der Interimsperiode könnten Mitgliedstaaten und EU-Institutionen geneigt sein, Entscheidungen über den Aufbau des EAD auf einen späteren Zeitpunkt zu vertagen und auf der Grundlage bestehender institutioneller Strukturen Notbehelfe zu vereinbaren. Das grundsätzliche Problem, dass die Vorstellungen zur künftigen Ausrichtung einer gemeinsamen europäischen Diplomatie stark voneinander abweichen, würde damit aber nicht entschärft. Soll der EAD in naher Zukunft als sichtbarer Träger kohärenter europäischer Außenpolitik fungieren, so werden mitgliedstaatliche und europäische Akteure nicht umhinkommen, ihre teils divergenten Modelle zu modifizieren und einander anzunähern.

Dies bedeutet nicht, dass Gestalt und Wirkungsweise des EAD mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unwiderruflich festgelegt werden müssten. Vielmehr sollten jetzt notwendige Erstentschei-

dungen anhand einer abgestimmten Prioritätenliste getroffen und gleichzeitig ein mittel- und langfristiger Aufbauplan für den Dienst erarbeitet werden.

Dieser könnte durchaus flexibel gestaltet werden und Zeitpunkte für die Revision gängiger Praktiken vorsehen. Drei grundsätzliche Entscheidungen müssten allerdings schon vorher gefällt werden: hinsichtlich der institutionellen Ansiedlung des EAD, seiner Kompetenzen und des Finanzierungskonzepts bis 2013 (Ende der finanziellen Vorausschau 2007–2013).

Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf der Schaffung eines EAD-Kernstabs unter der Leitung des HVU-ASP liegen. Dieser Stab, der aus Akzeptanzgründen von Anfang an aus Bediensteten aller drei Personalquellen des EAD zusammengesetzt sein sollte, müsste in die Lage versetzt werden, erste Organisationspläne und Koordinationsverfahren, Arbeitsplatzbeschreibungen und Budgetpläne für die verschiedenen Einheiten des EAD zu entwickeln.

Vorläufige Bestimmungen müssten außerdem für die Delegationen der Kommission bzw. der Union und ihre Rückbindung an die Brüsseler Zentrale formuliert werden. Javier Solana kann derzeit als Hoher Repräsentant für die GASP auf die Berichterstattung der Kommissionsdelegationen zurückgreifen. Umgekehrt stehen der Kommission die Lageberichte der Policy Unit des Rates nicht automatisch zur Verfügung. Für die Zukunft müssen in diesem Bereich frühzeitig inhaltliche und formale Standards erarbeitet sowie Weisungsstränge definiert werden, um mögliche Duplikationen in der Informationsgewinnung und -analyse zu vermeiden und bestehende Asymmetrien in der Informationsverarbeitung zu überwinden.

Schließlich bedarf es vor Inkrafttreten des Vertrags einer Einigung über die Rolle und Funktion des EAD in den außenpolitischen Gremien des Rates der EU. Denn während die Kommissionsbediensteten gegenwärtig nur als »Gegenparts« unter der Verantwortung der Kommissarin für Außenbeziehungen an diesen Runden

teilnehmen, könnten sie als EAD-Bedienstete sowohl mit Aufgaben der Vorsitzführung als auch der Vermittlung von Initiativen betraut werden, die aus der Vizepräsidentenrolle des HVU-ASP in der Kommission herrühren. Auch hier ist mit den Mitgliedstaaten zu klären, wie weit die diesbezüglichen Kompetenzen ihrer in den EAD entsendeten Beamten gehen sollen.

Aufbauplan mit Weitsicht

Der EAD fällt nicht von heute auf morgen vom Himmel. Eher ist an einen stufenweisen Prozess analog zur Währungsunion zu denken, der vom Maastrichter Vertrag 1993 bis zur Einführung des Euro über drei Etappen verlief. Für die mittel- bis langfristige Perspektive bietet sich daher auch die Festlegung von Schwellenwerten an, die durch einzelne Entwicklungsschritte des EAD markiert sind. Ein erstes Zeitfenster ist durch die EU-Finanzplanung 2007–2013 vorgegeben, die den Rahmen für die Einnahmen und Ausgaben der Union insgesamt sowie in den einzelnen Politikbereichen absteckt. Jegliche Entscheidung des Rates über das Vorgehen beim Aufbau des EAD sollte daher einer erneuten Überprüfung gegen Ende der aktuellen Finanzplanung unterzogen werden. Im Zeitrahmen bis 2013 wären folgende Maßnahmen denkbar:

- ▶ *Die Entwicklung eines Systems der Rotation der Beamten in den EAD, das von allen Akteuren akzeptiert wird und einer Lagerbildung – hier ein »brüsselisierter« Kern von Beamten aus Kommission und Rat, dort die »national verhaftete Peripherie« von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten – Vorschub leistet. Im Hinblick auf die Gruppe der nationalen Beamten wäre zudem darauf zu achten, dass die einzelnen Kontingente so im EAD verteilt werden, dass in diversen Abteilungen der Brüsseler Zentrale oder in den EU-Delegationen keine nationalen Domänen etabliert werden.*
- ▶ *Der Ausbau bestehender Ausbildungsmaßnahmen in den EU-Institutionen und den*

Mitgliedstaaten. Die Kommission hat auf Grundlage des Cutileiro-Berichts (KOM(2006) 278 endg.) bereits mit Reformen des eigenen Ausbildungssystems begonnen, die Ausbildungsprogramme gegenüber den Mitgliedstaaten geöffnet und den Personalaustausch intensiviert. In diesem Zusammenhang wären die weiteren Entwicklungen beim Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) zu verfolgen, da vor dem Hintergrund der seit der Schaffung des virtuellen Kollegs im Jahr 2005 gemachten Erfahrungen gegenwärtig diskutiert wird, die ESVK-Strukturen weiter auszubauen.

- ▶ *Die Erarbeitung eines europäischen diplomatischen Verhaltenskodex* unter der Maßgabe, diesen langfristig als Beschluss des Rates rechtlich zu verankern.
- ▶ *Die Umwandlung erster Kommissionsdelegationen in Unionsdelegationen.* Hier würden sich solche Drittstaaten und Organisationen anbieten, die 1. im strategischen Interesse der EU liegen, 2. in denen nicht alle EU-Staaten mit Botschaften vertreten sind und 3. in denen keiner der Partnerstaaten besondere bilaterale Interessen geltend macht. Beispiele wären die Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA), die zentralasiatischen Republiken und die Sekretariate derjenigen Regionalorganisationen, mit denen die EU derzeit Wirtschafts- und Partnerschaftsabkommen abschließt (CARICOM, ECOWAS, SADC etc.). Bei der Vorbereitung von Pilotprojekten wären die ersten Erfahrungen der Ende 2007 geschaffenen EU-Vertretung bei der AU mit einzubeziehen.

Spätestens 2013, wenn die laufende Finanzperiode endet, sollten die strategischen Koordinierungskapazitäten unter der Führung und Verantwortung des HVU-ASP so weit gediehen sein, dass der EAD in den bis dahin *ausgewählten Pilotvertretungen* evaluiert werden kann. Auf der Grundlage der Erfahrungen in diesen ersten Unionsdelegationen könnten dann ein allgemeines länderübergreifendes Modell für die Gestalt

und Funktionsweise der künftigen Delegationen entwickelt und politik-, fall- und regionenspezifische Standards für das auswärtige Engagement der EU formuliert werden. Dafür müssten schon jetzt Effizienz- und Leistungsindikatoren vorgegeben werden, mit deren Hilfe sich das Erreichen einer kritischen »EAD-Masse« bemessen lässt. Nach der Evaluierung (»External Policy Impact Assessments« analog zu den bewährten »Sustainability Impact Assessments« im Bereich der Handelspolitik) wären diese Indikatoren auch als Maßstab an die Zahl und die Qualität der Außenvertretungen und ihrer Funktionen anzulegen.

Der Ausbau des EAD sollte von einem Gremium begleitet werden, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission, des Ratssekretariats und des EP sowie unabhängige Experten regelmäßig zusammentreffen. Eine solche Gruppe außerhalb der Rats- und Kommissionsapparate kann eher die Gewähr dafür bieten, dass die langfristige Perspektive des EAD jenseits enger institutioneller Eigeninteressen im Auge behalten wird. Denn über die unumgänglichen technischen Fragen hinaus gilt es, die einzelnen Entwicklungsphasen des Dienstes unter Einbeziehung des Gesamtkontexts zu durchdenken.

Herausforderung annehmen

In Brüssel und in den Hauptstädten der EU wird derzeit an unterschiedlichen Modellen für den Aufbau des EAD gearbeitet. Es wäre ratsam, frühzeitig in einen auf Konsens angelegten Wettbewerb der Konzeptionen zu treten. Denn die Union läuft sonst Gefahr, im Zuge eiliger und rein technischer Verhandlungen die strategischen Elemente institutioneller Reformen aus dem Blick zu verlieren. Die Schlagkraft eines EAD würde dadurch sicherlich in Mitleidenschaft gezogen werden.

Ein erster Lackmustest für den EAD steht mit der »Union für das Mittelmeer (UfM)« an. Bundeskanzlerin Merkel ist es gelungen, Staatspräsident Sarkozy von dessen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

ursprünglicher Idee einer eigenständigen »Mittelmeerunion« außerhalb bzw. »neben« der EU abzubringen. Daraufhin haben sich die Staats- und Regierungschefs im März 2008 auf die institutionellen Eckpfeiler der UfM in Form eines eigenständigen Sekretariats und eines rotierenden Doppelvorsitzes der EU und der südlichen Mittelmeeranrainer geeinigt. Da es sich bei der UfM um den ersten Fall der Organisation europäischer Außenpolitik nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags handelt, sollte sich die EU beim Aufbau dieser Strukturen auch von den neuen Vertragsbestimmungen leiten lassen: Vorsitzfunktionen der EU wären dementsprechend beim Präsidenten des Europäischen Rates (für die Ebene der Staats- und Regierungschefs) und beim HVU-ASP (für die Ebene der Außenminister) anzusiedeln. Das UfM-Sekretariat wäre auf Seiten der EU als Teil des EAD zu konzipieren. Unter welchen Organisationsbedingungen andere Fachressorts an der UfM teilnehmen und wie deren Arbeiten koordiniert werden, muss auf der Grundlage der Ausgangsbestimmungen des Lissabonner Vertrags im Detail diskutiert werden. Denn der Vertrag sieht keinerlei Regeln für die Koordination zwischen der Vorsitzfunktion des HVU-ASP im Außenministerrat einerseits und den weiterhin zwischen den Staaten rotierenden Vorsitzen der Fachministerräte vor.

Die nächsten Gipfel der EU werden zeigen, ob sich Europas Staatschefs auf eine Form der Europäisierung ihrer Außenpolitik einigen können, die den supranationalen Elementen in den Befugnissen des HVU-ASP Rechnung trägt und die intergouvernementalen Strukturen um den Europäischen Ratspräsidenten sowie den dazwischen gelagerten Mehrebenencharakter europäischer Fachpolitiken gebührend berücksichtigt. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass außenpolitische Parallelstrukturen geschaffen werden, die das Kohärenzziel des Lissabonner Vertrags schon unmittelbar nach dessen Inkrafttreten konterkarieren.

Deutschland sollte deshalb die Debatte über den Aufbau des Dienstes engagiert vorantreiben. In Kenntnis der Vorbehalte Großbritanniens und Frankreichs gegenüber einer raschen, im Lissabonner Vertrag aber klar vorgezeichneten und auch von diesen Ländern formal mitgetragenen Fusion außenpolitischer Kompetenzen in der EU sollte die Bundesregierung daher die Gruppe derjenigen Akteure stärken, die ein besonders ausgeprägtes Interesse an einem kraftvollen, das heißt sichtbaren und aktionsfähigen EAD hat. Aus dieser Position heraus sollte sich Deutschland bemühen, zwischen den kontroversen Standpunkten zu vermitteln. Hierbei ist zu bedenken, dass europäische Akteure als potentielle Ko-Vermittler eher ausscheiden werden, da auch die Kommission und das Generalsekretariat des Rates in Sachen EAD starke Eigeninteressen verfolgen. Sowohl der Dienst als auch der Hohe Vertreter sind daher auf einen von allen Seiten anerkannten Moderator angewiesen. Die Bundesregierung hat während ihrer Ratspräsidentschaft 2007 eindrucksvoll bewiesen, dass das Gewicht des größten Staates nicht im Widerspruch zu seiner Fähigkeit steht, Konflikte innerhalb der EU effizient zu vermitteln.

Dass sich die Mitgliedstaaten und Institutionen der Union bislang ungern aus ihrer Deckung gewagt haben, ist unter verhandlungstaktischen Aspekten und mit Blick auf die Vielzahl der zu lösenden Fragen – wie die der personellen Besetzung künftiger Führungspositionen in den EU-Institutionen – nachvollziehbar. Gleichwohl sollte das Ziel kohärenterer und effizienterer Außenbeziehungen, das mit den institutionellen Neuerungen des Vertrags von Lissabon verfolgt wird, nicht aus den Augen verloren werden.