

Diplomatisches Neuland für die EU

Den Erfolg des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch
regelmäßige Evaluierung sichern

Julia Lieb

Am 1. Januar 2011 hat der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) seine Arbeit aufgenommen. Unter der Verantwortung der Hohen Vertreterin schreitet sein Aufbau weiter voran. In den nächsten Monaten gilt es Entwicklungen abzuwenden, die die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Dienstes sowie den einheitlichen internationalen Auftritt der Union gefährden. Wenn der EAD Kohärenz und strategisches Handeln in den EU-Außenbeziehungen nachhaltig befördern soll, bedarf es einer strukturierten Evaluierung und Anpassung des neuen diplomatischen Gefüges.

Der EAD ist ein zentrales Element der Reformen des Vertrags von Lissabon, mit denen die außenpolitische Kohärenz der EU verbessert werden soll. Der Dienst untersteht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission ist. Er soll sie unterstützen und getrennte Aufgaben und Arbeitseinheiten europäischer Außenpolitik zusammenführen (siehe auch SWP-Aktuell 53/2004, 35/2008, 2/2010).

Im Juli 2010 verabschiedete der Rat einen Beschluss über Organisation und Arbeitsweise des EAD. Ende 2010 einigten sich Rat und Europäisches Parlament auf Änderungen am Personalstatut und an der Haushaltsordnung. Mit diesen Entscheidungen wurden die Struktur sowie die Kompetenz- und Ressourcenverteilung des Dienstes, die der Vertrag von Lissabon selbst nicht regelt,

in ihren Grundsätzen festgelegt. Sie bilden einen Kompromiss zwischen den divergierenden Vorstellungen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU über die Gestalt der EU-Diplomatie.

Der EAD wurde als Institution sui generis zwischen Kommission und Rat der EU angesiedelt. Die Generaldirektion für Außenbeziehungen (RELEX) der Kommission sowie die außenpolitischen Einheiten des Ratssekretariats wurden mehrheitlich in den Dienst überführt. Die Kommission bleibt jedoch ein relevanter außenpolitischer Akteur, denn ihr sind weiterhin externe Politikfelder zugeordnet, für die mehrere Kommissare zuständig sind. Dazu zählen Nachbarschaft-, Entwicklungs-, Handels- und Klimapolitik.

Seit dem 1. Januar 2011 ist der Dienst aktiv und beschäftigt mehr als 1600 eigene Mitarbeiter aus drei Personalquellen. Kom-

mission und Ratssekretariat profitierten davon, dass ihre ehemaligen Beamten Stellen im EAD erhielten, die in deren alten Aufgabenbereichen liegen. Ein Drittel der Planstellen soll auf die Dauer mit Personal aus Mitgliedstaaten besetzt werden, das sich allerdings erst auf Positionen bewerben muss. Umfassend ergänzt wird der EAD-Personalbestand von nationalen Experten, Vertragsbediensteten, Mitarbeitern der Agenturen und Ortskräften. Die Personalrekrutierung für verschiedene Hierarchiestufen startete 2010 und wird sich neben der Brüsseler EAD-Zentrale auf die ungefähr 130 Delegationen der Union weltweit konzentrieren, die Teil des EAD sind. Gleichzeitig wird der Dienst unter einem Dach in Brüssel zusammengeführt.

Erfolgsbedingungen

Frühzeitig sollte Gefahren für den Erfolg des EAD entgegengewirkt werden. So könnte es sein, dass einzelne Politikbereiche weiterhin nicht aufeinander abgestimmt werden, was dann zu Lasten außenpolitischer Kohärenz ginge. Auf der politischen Ebene hat Catherine Ashton ihre Zusammenarbeit mit den Kommissaren für Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik sowie Entwicklungspolitik vorangetrieben, etwa durch gemeinsame politische Stellungnahmen. Als EAD-Chefin und Vizepräsidentin der Kommission hat sie sich aber zu wenig für eine intensivere inhaltliche Abstimmung im gesamten Kommissionskollegium eingesetzt. Nur selten fanden Sitzungen der nunmehr unter ihrer Leitung stehenden RELEX-Familie statt, also der mit außenpolitischen Aufgaben betrauten Kommissare.

Wenn die EU eine einheitlichere Außenpolitik betreiben will, dürfen die Einheiten des EAD und die relevanten Dienste der Kommission nicht miteinander konkurrieren. Ende 2010 hat die Hohe Vertreterin ein provisorisches EAD-Organigramm vorgelegt. Die Leitungsebene besteht aus einem Generalsekretär (Pierre Vimont), zwei Stellvertretern (Helga Schmid und Maciej Popowski) und einem Verwaltungsleiter

(David O'Sullivan). Unterhalb dieser Ebene finden sich neben anderem eine politikübergreifende, horizontale Direktion zu globalen und multilateralen Querschnittsthemen sowie fünf geografische Direktionen, die die Weltregionen abdecken. Ihre Aufgabenfelder überschneiden sich häufig mit denen der Kommission. Dieser steht es in ihren Kompetenzbereichen zudem frei, den Delegationen der Union direkt Weisungen zu erteilen und die Leitung des EAD nur darüber zu informieren. Will die Hohe Vertreterin die vorläufigen Strukturen und Verfahren weiter ausdifferenzieren, muss sie daher beizeiten dafür sorgen, dass der Dienst künftig eine strategische und koordinierende Rolle in der EU-Außenpolitik spielen kann.

Das Krisenmanagement ist der Hohen Vertreterin direkt unterstellt. Hier kommt es vor allem darauf an, zivile und militärische Arbeitseinheiten eng miteinander zu verzahnen. Wie dies genau aussehen soll, ist noch genauso wenig geklärt wie die Befehlskette in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die betroffenen Einheiten des militärischen Krisenmanagements aus dem Ratssekretariat wurden vollständig in den EAD überführt. Teile des zivilen Krisenmanagements aber verbleiben bei der Kommission. Damit läuft die EU Gefahr, dass in Zukunft militärische Gesichtspunkte in der strategischen Planung überwiegen.

Maßgeblich für ein effektives Außenhandeln der EU wird auch sein, inwiefern die einzelnen Ratsarbeitsgruppen in diesem Feld zusammenarbeiten und zur außenpolitischen Entscheidungsfindung beitragen. Zwar hat die Hohe Vertreterin EAD-Mitarbeitern den Vorsitz in mehreren Gruppen übertragen. In anderen wird dieser jedoch weiterhin von der rotierenden Ratspräsidentschaft ausgeübt. Die Form künftiger Kooperation zwischen EAD und der jeweiligen Präsidentschaft ist nicht nur in den Verfahren in Brüssel von Belang und muss noch präziser bestimmt werden. Mit Blick auf die Vertretung der EU in internationalen Organisationen wie denen in Genf fordern einzelne Mitgliedstaaten, dass in

Politikfeldern, die außerhalb des oder nur teilweise im EAD-Kompetenzbereich liegen, weiterhin die rotierende Ratspräsidentschaft koordiniert und repräsentiert. Solche Vorstöße gefährden den Beitrag des EAD zur außenpolitischen Kohärenz der Union, denn sie vergrößern Akteursfeld und Konfliktpotential in der EU-Außenvertretung und konterkarieren damit die eigentlichen Reformbemühungen.

Eine weitere Gefahr für den Erfolg der Reform der EU-Diplomatie rührt daher, dass eine reibungslose Arbeits- und Funktionsweise des EAD bislang nicht garantiert ist. Der Dienst wird aber nicht zuletzt daran gemessen, wie schnell er reagiert und ob er zügig Strategievorschläge und Entscheidungsvorlagen liefern kann. Nur schleppend wurde etwa versucht, die IT-Systeme der EU zur außenpolitischen Berichterstattung zu modernisieren. Die Systeme von Kommission und Rat sind kaum kompatibel und für den gesicherten Datenverkehr immer weniger geeignet. Das EAD-Personal in Brüssel, in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen ist aber darauf angewiesen, dass es unmissverständliche Handlungsanweisungen erhält und sich umfassend informieren kann.

Reibungsverluste können auch bei der Vergabe von Finanzmitteln entstehen, wenn strategische Planung und Umsetzung nicht genauer geregelt werden. Teile der Zuständigkeiten und eine Reihe von Experten verbleiben in der Kommission. Deshalb sollten die Arbeitsschritte so aufeinander abgestimmt werden, dass keine Konflikte beim Einsatz der finanziellen Mittel entstehen. Wenn Gelder an Dritte ausgezahlt werden, müssen die – möglichst vom EAD vorbereiteten – strategischen Zielsetzungen eindeutig und bei der Abwicklung maßgeblich sein.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Balance zwischen Effektivität und parlamentarischer Kontrolle. Denn mit der neuen Vertragsgrundlage ist das Europäische Parlament noch machtbewusster geworden. Es setzte sich erfolgreich für mehr parlamentarische Kontrollrechte ein, etwa

bezüglich des EAD-Haushalts oder bei der Benennung von Delegationsleitern. Diese Rechte dürften die bislang schwach ausgeprägte Legitimität der EU-Diplomatie gerade in intergouvernementalen Feldern stärken. In der Praxis aber wäre darauf zu achten, dass sie die außenpolitische Reaktionsfähigkeit der EU nicht beeinträchtigen.

Der Erfolg des EAD hängt entscheidend von der politischen und praktischen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten ab. Doch trotz ihrer öffentlichen Bekenntnisse zum EAD zögerten diese oft, wenn es darum ging, den Dienst mit umfassenden Zuständigkeiten und Ressourcen auszustatten. Zudem deuten die jüngsten Konflikte um den mehrjährigen Finanzrahmen der EU darauf hin, dass die meisten Mitgliedstaaten nicht bereit sind, die finanziellen Mittel für die EU-Außenbeziehungen aufzustocken. Überdies lehrt die Erfahrung in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen, dass Vertreter der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in Konkurrenz zueinander geraten können. In diesem Fall lassen sie sich von Dritten leicht gegeneinander ausspielen. Das geht zu Lasten eines überzeugenden Auftritts der EU. Bei Abstimmung und Umsetzung der EU-Diplomatie müssen daher die Teilhabe der Mitgliedstaaten einerseits und die Autonomie der diplomatischen Strukturen und Verfahren der EU andererseits klug austariert werden. Nationale Außenministerien wie außenpolitische Einheiten einzelner Fachministerien sollten sich mit dem EAD nicht nur arrangieren, sondern aktiv mit ihm zusammenarbeiten. Der Dienst selbst müsste gleichzeitig zu einem konkreten und attraktiven Angebot avancieren, nationale Diplomatie verstärkt im europäischen Rahmen zu betreiben.

Mitgliedstaaten, aber auch Institutionen der EU sind ferner gehalten, Karriereanreize für die Entsendung in den EAD zu setzen und das Gefühl der Zugehörigkeit beim Personal zu befördern. Dafür ist besonders eine transparente Personalauswahl wichtig, die sich nicht an politischen Gesichtspunkten orientiert. Außerdem

sollte die Rotation im und in den Dienst keine unterschiedlich integrierten Gruppen von Mitarbeitern erzeugen. Schließlich sollten Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung des EAD-Personals vorangetrieben werden. Mehrere, sich teilweise überschneidende Programme der EU könnten im EAD besser koordiniert werden.

Mehrwert einer Evaluierung

Mit dem Aufbau des EAD betritt die EU Neuland. Es ist daher zu begrüßen, dass die Hohe Vertreterin bis Ende 2011 einen Bericht über die Funktionsweise des Dienstes vorlegen soll. 2013 soll zudem der EAD-Beschluss des Rates überprüft und gegebenenfalls bis spätestens Anfang 2014 angepasst werden. Nicht festgelegt wurden Kriterien und Methode der Evaluierung. Offen sind auch ihre Konsequenzen.

Eine früh vorbereitete und durchdachte Evaluierung hätte zwei Vorteile. Erstens ließe sich der Aufwand für die Erhebung minimieren. Zweitens könnten die Ergebnisse als Handreichungen beim etwaigen Um- oder weiteren Aufbau dienen. Ein Fragenkatalog und Auswertungskriterien für die Überprüfung sollten im Verantwortungsbereich des neuen EAD-Verwaltungsleiters O'Sullivan erarbeitet werden. Hierzu könnten bestehende Erfahrungen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU hilfreich sein, wie etwa der EAD-Pilotvertretung in Addis Abeba. Auch könnte externer wissenschaftlicher Sachverstand genutzt werden.

Analysiert werden sollte insbesondere, ob der EAD unter der Verantwortung der Hohen Vertreterin eine strategische und koordinierende Rolle in der EU-Außenpolitik übernommen hat, welche Faktoren dies womöglich behindern und wie der Dienst sich in Krisen bewährte. In den Arbeitsbereichen des Dienstes müsste außerdem detailliert beleuchtet werden, wie funktionsfähig er ist und inwiefern das Personal zum Erfolg beitragen kann.

Als Methode bieten sich Fragebögen an. Diese müssten nicht von allen Abteilungen

und Delegationen im EAD beantwortet werden. Auch eine Fallauswahl könnte die gewünschten Ergebnisse liefern. Repräsentativität ließe sich gewährleisten, indem möglichst viele Kontextbedingungen berücksichtigt werden – etwa Kompetenzfelder, Regionen, Drittländer, Delegationsgrößen und die Zahl vor Ort vertretener Mitgliedstaaten. Nicht nur Abteilungen und Delegationen des EAD, sondern auch andere EU-Institutionen, beteiligte nationale Ministerien sowie Partner der EU könnten befragt werden. Eine solche »360-Grad-Evaluierung« verspricht ein umfassenderes Bild der Tätigkeit des EAD, als es bisher in Berichten von EU-Sonderbeauftragten oder einzelnen Delegationen gezeichnet wurde.

EAD-Aufbau als langfristiger Prozess

Damit EAD-Personal, EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten sowie Bürger und Partner der EU den Mehrwert des EAD erkennen und anerkennen, sollte künftig transparent über seine Arbeit berichtet werden. Bei jeder Unternehmensfusion wird nach innen wie nach außen kommuniziert, um Unterstützung bei Belegschaft und Partnern zu sichern. Die Hohe Vertreterin sollte sich an dieser Praxis orientieren. Denn der EAD weist mit seiner Zusammenführung von Arbeitseinheiten und Personal von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht viele Parallelen auf.

Der schrittweise Aufbauprozess des EAD muss auf europäischer wie nationaler Ebene auch politisch eng begleitet werden. Die Hohe Vertreterin sollte in ihrem Bestreben unterstützt werden, einen Dienst zu entwickeln, der die außenpolitische Handlungsfähigkeit erhöhen und damit das Profil der EU schärfen kann. Angesichts neuer internationaler Entwicklungen, aber auch immer restriktiverer Sparpolitiken müssen nationale Entscheidungsträger einsehen, dass sie ein Interesse daran haben, zum Erfolg des EAD beizutragen – sei es bei der Personalpolitik oder in der praktischen Zusammenarbeit mit dem neuen Auswärtigen Dienst der EU.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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