

Arbeitspapier

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

Julia Lieb

Die EU-Delegation bei der Afrikanischen Union

Lehren für die nächste Phase im Aufbau des
Europäischen Auswärtigen Dienstes

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.

Executive Summary	3
--------------------------------	----------

Einleitung	7
Verhandlungen über den Aufbau des EAD	7
Einrichtung eines ›Doppelhutes‹ bei der Afrikanischen Union als ›Interimsreform‹	10

Reformerfahrungen der EU-Delegation bei der Afrikanischen Union	11
Allgemeine Wahrnehmung der Delegation	12
Wahrnehmung durch mitgliedstaatliche Vertreter in Addis Abeba	13
Langfristige und strukturelle Fragen vor Ort	13
Weisungen und Berichterstattung	14
Budget der Delegation und Sicherheitsfragen	14
Auswahl und Rotation von Personal	15
Personalstatut und Fähigkeiten	15
Aufbauprozess	15

Lehren für den weiteren Aufbau des EAD	17
Organisation und Arbeitsweise des EAD	17
Klare Weisungsstränge, moderene und einheitliche Berichterstattung	17
Orientierung in Budget- und Sicherheitsfragen	17
Transparente und zielorientierte Personalauswahl und - rotation	18
Gleichbehandlung und Ausbildung von Personal	18
Aufbauplan und Überprüfungskriterien	19
Wahrnehmung der Arbeit des neuen Dienstes	19
Information, Kommunikation und Transparenz	19
›Ownership‹ der Mitgliedstaaten vor Ort	19

Zusammenfassung und Ausblick	21
---	-----------

Executive Summary

Background and approach

On 21 June 2010, the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission politically agreed on key points regarding the establishment of the European External Action Service (EEAS). The European Parliament approved this compromise with a large majority on 8 July 2010 and paved the way for the adoption of the Council decision on the EEAS on 26 July 2010.¹ Thus, the Service will gradually start to take shape after the summer break 2010.

Even though the outline of the EEAS is now foreseeable, further questions will come up when the Service starts working (e.g. the lines of authority within the Service have to be established and tested; the principle of equal treatment of staff has to be put into practice; coordination abroad will have to be worked out etc.). Against this backdrop, this discussion paper draws lessons from the establishment of the EU Delegation to the African Union (AU) for the EEAS. Within this representation, since the end of 2007, a range of important experiences have been undergone in integrating Common Security and Defence Policy (CFSP) and external aspects of European Community (EC) policies as it will be the case with the EEAS.

The Delegation to the AU is the first »functionally integrated« EU representation abroad with a Head of Delegation who is at the same time the EU Special Representative (EUSR) and Head of the Commission Delegation (»double-hat«).² Therefore, it represents a test case. Indeed, the Delegation was established from scratch on the basis of the Nice Treaty and is a Delegation

to an international organisation. Furthermore, the EU's relations with Africa are politically not as controversial as relations with other regions or countries. Nevertheless, its experience provides lessons for the new set-up of EU diplomacy under the Lisbon Treaty – less on the highly controversial level of institutional arrangements, competencies and staffing than in domains that have not yet sufficiently been taken into account during the negotiations on the EEAS (i.e. the working level, the level of evolving structures and procedures as well as day-to-day diplomacy abroad).³

The present analysis is based on off-the-record conversations and 21 expert interviews that have been conducted during field research in Addis Ababa in November 2009 as well as in Brussels and Berlin between 2007 and until the beginning of 2010. In addition, documents of the working and decision processes have been consulted.

Main conclusions and recommendations

General perception

The establishment of the EU Delegation to the AU is generally described as a step forward in terms of the coherence and efficiency of EU diplomacy towards the AU. The Delegation helps with implementing the policies directed towards Africa as well as maintaining contacts with AU representatives. It thereby benefits from a combination of CFSP and EC instruments, resources and information.

At the same time, the success of the Delegation could have been communicated and highlighted far better. The fact that the Delegation still does not have a website hinders, amongst others, access to information about its work and the people involved. Little attention has been paid to the intense and detailed reporting of the Delegation on its first experiences. Recognition of the added-value of reformed structures and procedures is dependent upon knowledge of their political outcome – something which should also be taken into account with regard to the future work of the EEAS.

¹ See the main documents of the EEAS compromise: *Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 11665/1/10, Brussels, 26 July 2010; *Draft declaration by the High Representative on political accountability*, Brussels, 8 June 2010; *Elements for a statement to be given by the High Representative in the plenary of the European Parliament on the basic organisation of the EEAS central administration*, Brussels, 29 June 2010.

² In 2005, the EU established a »double hat« in the former Yugoslav Republic of Macedonia and in 2010 in Afghanistan. Yet, in both cases, EC and CFSP elements have not been merged in organisational or administrative terms.

³ See also: Julia Lieb / Martin Kremer: *Empowering EU Diplomacy. The European External Action Service as an opportunity for EU foreign policy*, SWP Comments, February 2010.

The perception of representatives of EU Member States in Addis Ababa

Most national representatives in Addis Ababa, particularly those from small Member States, perceive the Delegation as an added-value, not least with a view to their own information gathering. At the same time, they aim to maintain the political role of bilateral embassies as well as participating actively in EU coordination and consultation.

Moreover, the representatives of the Member States sometimes perceive the role of the Delegation differently than its members do. Many Member State diplomats in Addis Ababa question, for example, the »inadequate« size of the Delegation (around 50 by summer 2010) – also in relationship to the narrow personnel capacities of the AU. On the other hand, within the Delegation a feeling of finally being operative prevails – in particular with a view to its new tasks under the Lisbon Treaty (e.g. tasks of former rotating EU presidency). In addition, some Member State representatives in Addis Ababa criticise the Delegation for being too political whilst within the Delegation there is an understanding of its political role as based on the two political mandates for the Head of the Delegation (i.e. the mandates for the EUSR and for the Commission Head of Delegation).

The Council Decision on the EEAS states that the service shall work in close cooperation with the diplomatic services of the Member States (Article 3 and 5). This declaration of intent needs to be translated into practice. The experience in Addis Ababa shows that getting the Member States on board is a necessary condition for the success of EU diplomatic structures and reforms as the establishment of the EEAS – they still have their say in the EU's external relations. A consensus and long-term approach which pays attention to this aspect should depend not only upon the people involved (e.g. the Head of the Delegation to the AU, Koen Vervaeke), but on general and concrete principles.

Synergies in the day-to-day work and regular coordination could be used to develop a sense of »ownership« among Member States. Coordination is already taking place (e.g. meetings between Heads of Missions, chaired by the Head of the EU Delegation to the AU since January 2010). Yet, on the working level it is carried out ad hoc and depends on the people involved. Creating an understanding for flexible but continuous coordination during training measures coupled with guidelines for coordination at all levels could promote the acceptance of the EEAS. At the

same time, the still open debate on the competences in the EU's representation to International Organisations needs to be resolved.⁴

Structural (long-term) deficiencies

In the short term, the functioning of the Delegation has largely been ensured due to a certain enthusiasm and pragmatism on the part of the personnel and thanks to the role of individual actors. Yet a number of structural deficiencies may inhibit its functioning in the long term and should also be taken into account with regard to the future work of the EEAS.

a) Instructions and reporting

Since the beginning, the Delegation has been faced with two »masters« in Brussels: the Council and the Commission. In regards to instructions, according to a majority of the Delegation's staff, this did not create real difficulties but rather scope for action – a result which might be due to the little-disputed nature of relations with the AU. At the same time, some of the staff members find fault with the limited nature of instructions and the resulting lack of guidance. Furthermore, they say, it is not always clear for them from whom they should expect advice.

The Council Decision and the statement of the High Representative on the basic organisation of the EEAS central administration foresee specific lines of authority. Besides the High Representative, key roles are amongst others granted to the EEAS secretary general and his (or her) two deputies as well as to European Commissioners (e.g. Articles 4 and 6). Yet the experience of the EU Delegation to the AU indicates that clear and continuous lines of authority will be a necessity for long-term effectiveness in the post-Lisbon EU's diplomatic activities. Their establishment on the ground could be combined with efforts to bring together instructors and future staff abroad in order to procure a mutual understanding in the run-up to the postings.

The systems and the methods of reporting are mentioned far more often as a difficulty by Delegation staff. The ad hoc and pragmatic reporting of the Delegation flows from somewhat outdated and inadequate systems of secure communication as well as some-

⁴ Since the entry into force of the Lisbon Treaty, EU Institutions and Member States struggle for influence in this area. See for example: »Institutions locked in battle over external representation«, *European Voice*, 3 June 2010; »Dispute leaves EU without voice in mercury talks«, *European Voice*, 10 June 2010.

times – due to amongst other things different statuses of personnel – hampered access to information for the Delegation. Moreover, the culture and content of reporting varies (e.g. the reporting of the Commission is much more hierarchical than in national diplomatic services; and related to the CFSP domain, the Commission's reporting is less political and more subject-orientated and technical).

As regards the functioning of the EEAS, it is a primary prerequisite to guarantee adequate systems of communication and broader access to information. In addition, and this will be a more difficult task to achieve, a homogeneous reporting culture should be established within the service, both with regard to the objectives and content of the reports as well as their form. This aspect should be integrated in training and measures of pre-posting.

b) Budget and security arrangements

In the Delegation, the CFSP and the EC budgetary units have until now remained separate. As a consequence, different rules and procedures necessitate complicated budgetary arrangements and create inefficiencies.

Even if these rules and procedures are now streamlined through the decisions on the organisation and on the budget of the EEAS, different knowledge and cultures of operating will persist in the mid-term. Thus, besides clear regulations, exchange and training of budgetary personnel are required. The same applies to security arrangements.

c) Nomination and rotation of staff

From the outset, the Member States and the Commission competed for representation in the new EU Delegation to the AU. This is understandable. However, the perceived weight of institutional factors in organisational decisions (e.g. designation of heads of section) provoked frustration among some personnel who felt hampered in their career. Staff within the Delegation also mentions the difficulty of career planning, be it with regard to future posts in the EU Institutions or in the Member States services. Furthermore, the initial focus on the most attractive posts in the Delegation and less on support staff handicapped the functioning of some sections (e.g. the administrative section). At the same time, the Delegation was faced with a lack of planning reliability in particular with regard to postings in the first months of its functioning.

The Council Decision on the EEAS says that the nomination of EEAS staff should be based on merit

and the broadest possible geographical basis (Article 6). It might be delicate but it will be crucial to find a sound balance between institutional representation and merit, transparent and predictable procedures of recruitment within the new service as well as attractiveness of EEAS postings for a diplomatic career at the European or national level. Reasoned rotation of personnel will be a linchpin for the development of a cooperative environment. Lastly, all of these aspects will certainly affect the external perception of EU diplomacy.

d) Staff regulations and capabilities

As mentioned above, the majority of Delegation staff is enthusiastic about working within the new double-hatted institution. Simultaneously, the varying treatment of staff causes some resentment and jealousy which could undermine the commitment to diplomatic structures in the long run.

The EEAS Council Decision contains therefore a guarantee for the same rights and obligations of personnel, including similar support in terms of administration or infrastructure from the outset of the posting. The experience in Addis has shown that there should also be equality with regard to the diplomatic status of the service's members abroad. According to the Council Decision, Seconded National Experts (SNEs) might be sent to the EEAS. Compared to staff sent as temporary agents directly by the Member States, SNEs do not enjoy the same statutory rights and obligations. For that reason, with a view to team building, their part in the EEAS should be as limited as possible.

The sentiment of team-working is also sometimes questioned within the Delegation in pointing to different capabilities and cultures of operating. In this context, the diplomatic skills of the Commission officials and their abilities when it comes to reporting politically are often criticised (even by the Commission staff itself), in the same way as knowledge of Member State diplomats on former EC policies and procedures are questioned.

One solution for the future could be to coordinate training measures for the different components of EU foreign policy. The Council Decision on the EEAS asks for adequate common training that builds in particular on existing national and EU practices and structures (Article 6). In this context, it has to be kept in mind that at present, training in this domain is fragmented. Existing initiatives that include Member State actors and initiatives (e.g. European Diplomatic Pro-

gramme, diplomatic training within Institutions and by Member States, European Security and Defence College, European Group on Training) should be merged and targeted to the needs of external action abroad.⁵

e) Development plan

A general assessment of interviews and documents reveals a lack of strategic planning from Brussels and the Member States for the set-up and the first phase of the functioning of the EU Delegation to the AU. This can be explained by the specific context of ratification of the Lisbon Treaty.

The final provisions (Article 12) of the Council Decision on the EEAS vaguely provides for a report on the service's functioning by the High Representative no later than in the end of 2011 and for a review of the EEAS Council Decision in the light of its experiences to be made no later than the beginning of 2014. The Addis experience underlines the need for a detailed development plan when reforming EU diplomatic structures. Such a plan should define clear criteria for success that could be used as benchmarks. The Delegation itself produced several reports which identified key elements and difficulties of its functioning. Yet, these reports have not resulted in the necessary adjustments of the Delegation's design or work.

⁵ Julia Lieb, *Consolidating civilian and military training for crisis management: taking stock of EU initiatives*, Standard Briefing, European Parliament, April 2010.

Einleitung

Nach der Einigung der Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union (EU) über die Konturen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Juli 2010 wird dieser nach der Sommerpause 2010 seine Tätigkeit schrittweise aufnehmen. Dabei sind jedoch weitere und detailliertere Fragen zu erwarten. Sie betreffen die Funktionsweise und die Zuständigkeiten des Dienstes sowie seine konkrete Arbeit in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen.

Vor diesem Hintergrund zieht das vorliegende Arbeitspapier Lehren aus der Einrichtung der EU-Delegation bei der Afrikanischen Union (AU) für den bevorstehenden EAD-Aufbauprozess. In der Vertretung wurden seit Ende 2007 – insbesondere mit Blick auf die Arbeitsebene – wichtige Erfahrungen bei der Zusammenführung bislang getrennter Elemente der EU-Diplomatie gesammelt.

Verhandlungen über den Aufbau des EAD

Der Aufbau des EAD war Gegenstand mehrerer Verhandlungsrunden. Nach der Unterzeichnung des durch den Europäischen Konvent ausgearbeiteten Verfassungsvertrags verhandelten die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU bereits 2004/2005 und unter slowenischer Präsidentschaft Anfang 2008 über die künftige Gestalt des Dienstes. Aufgrund der gescheiterten Referenden über die neue Vertragsgrundlage in Frankreich, den Niederlanden und Irland lagen die Verhandlungen aber immer wieder auf Eis. Sie brachten zudem jeweils nur einen Minimalkonsens hervor.⁶ Nach der Sommerpause 2009 und im Kontext des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags wurden die Vorarbeiten mit Nachdruck aufgenommen.⁷

Der Dienst soll die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, ihrer Tätigkeit unterstützen und sich aus Beamten

»aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste zusammensetzen« (Artikel 27(3) EUV (Lissabon)). Der Vertragstext bleibt über diese Bestimmungen hinaus vage. Angesichts divergierender Interessen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU war und bleibt es deshalb schwierig, sich auf Parameter für den konkreten Aufbau des EAD zu einigen.

Das Konfliktpotential beim Aufbau des EAD resultiert unter anderem aus der Stellung der Hohen Vertreterin. Mit ihrem Posten übernimmt sie zugleich das ehemalige Amt des Hohen Repräsentanten des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ist als Vizepräsidentin der Kommission »mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen« (Artikel 18(4) EUV (Lissabon)) betraut. Mit dem »Doppelhut« der Hohen Vertreterin werden damit erstmals getrennte Elemente europäischer Außenpolitik – die Maßnahmen der GASP und die außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft – zusammengeführt.

Mehr Kohärenz und Effizienz in den Außenbeziehungen der Union soll zudem dadurch gewährleistet werden, dass die Hohe Vertreterin die neue Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten leitet.⁸ Für den Aufbau des EAD ergeben sich aus dieser Konstellation heraus eine Reihe politisch sensibler und organisatorisch komplexer Fragen, u.a. zum Rechtsstatus, zu den Kompetenzen und der Struktur, zu den Finanzinstrumenten des EAD sowie zu Personalfragen und den Verfahren zum Auf- und Ausbau des Dienstes (siehe Tabelle unten).

Die letzte Verhandlungsrunde über den EAD führte am 21. Juni 2010 zu einer Einigung zwischen der Hohen Vertreterin mit Vertretern des Europäischen Parlaments (EP), des Rates der EU und der Kommission über die Konturen des Dienstes.⁹ Vereinbart wurden der Entwurf der Ratsentscheidung über die Organisa-

⁶ Siehe hierzu: Andreas Maurer / Sarah Reichel, *Der Europäische Auswärtige Dienst. Elemente eines Drei-Phasen-Plans*, SWP-Aktuell A 53, November 2004; Julia Lieb / Andreas Maurer, *Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein böses Erwachen*, SWP-Aktuell A 35, Mai 2008.

⁷ Siehe hierzu: Julia Lieb / Martin Kremer, *Aufbau mit Weitsicht. Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik*, SWP-Aktuell A 02, Januar 2010.

⁸ Zu den neuen außenpolitischen Akteuren unter dem Lissabonner siehe auch: Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza, *Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktbeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an*, SWP-Aktuell A 29, März 2010.

⁹ *Stellungnahme des Europäischen Parlaments, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, des Rates und der Kommission über den Europäischen Auswärtigen Dienst im Anschluss an ein Treffen des Quadrilogs am 21. Juni 2010 in Madrid*, abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-76451-172-06-26-903-20100621IPR76450-21-06-2010-2010-false/default_de.htm> (letzter Zugriff: 16. Juli 2010).

tion und die Funktionsweise des EAD sowie eine »Erklärung über die politische Verantwortlichkeit« der Hohen Vertreterin gegenüber dem EP und eine »Stellungnahme über die grundlegende Organisation der Zentralverwaltung des EAD«, die die Hohe Vertreterin vor dem EP abgeben wird. Das Plenum des EP stimmte dem Kompromiss am 8. Juli 2010 mit breiter Mehrheit zu.¹⁰ Am 26. Juli 2010 verabschiedete der Rat der EU schließlich die EAD-Ratsentscheidung.¹¹ Der Hohen Vertreterin ermöglichte dies, in die konkrete Planung der Aufbauphase einzutreten sowie die Einstellungsverfahren einzuleiten.¹²

Nach der Sommerpause 2010 müssen noch die Änderungen am Personalstatut und der Haushaltsordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Als mögliches Datum für den Start des EAD wird häufig der erste Jahrestag des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon, der 1. Dezember 2010, ins Spiel gebracht.

¹⁰ Das Plenum des EP verabschiedete mit breiter Mehrheit einen Bericht des Europaparlamentariers Elmar Brok. 549 Abgeordnete stimmten für und 78 gegen den Bericht, 17 enthielten sich. Siehe auch: *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes* (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)).

¹¹ Siehe Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, 11665/1/10, Brüssel, 26. Juli 2010; *Draft declaration by the High Representative on political accountability*, Entwurf vom 8. Juni 2010, Brüssel; *Elements for a statement to be given by the High Representative in the plenary of the European Parliament on the basic organisation of the EEAS central administration*, 29. Juni 2010, Brüssel.

¹² Vgl. »Ashton eyes October for decision on top jobs«, *EUObserver*, 16. Juli 2010.

Tabelle: Eckpunkte beim Aufbau des EAD

Themenfeld	Zentrale Fragen	Stand
Rechtsstatus	▪ Institutionelles Arrangement für den Dienst ▪ Konsequenzen der Ansiedlung für die ehemalige »Gemeinschaftsmethode« und die intergouvernementalen Politikbereiche; Kontrollrechte des EP	▪ EAD als Dienststelle »sui generis« mit Verbindungen zum Rat der EU und zur Kommission und unter der Verantwortung der Hohen Vertreterin ▪ Zugeständnisse an das EP (parlamentarische Kontrollrechte)
Kompetenzen und Struktur	▪ Künftige Zuständigkeitsbereiche des EAD, der Kommission sowie des Generalsekretariats des Rates der EU ▪ Überführung von Referaten/Einheiten in den EAD; Verbleib von Referaten/Einheiten in der Kommission und im Generalsekretariat ▪ Arbeitsbeziehungen zwischen den relevanten Referaten/Einheiten ▪ Zusammenarbeit in den Feldern mit außenpolitischer Dimension, in denen weiterhin Kommissare über Kompetenzen verfügen (z.B. Handel, Entwicklung, Nachbarschaft, Klima) ▪ Ausgestaltung der Krisenmanagementstrukturen; Weisungs- und Berichterstattungsstränge sowie Zugang zu Informationen für den EAD ▪ Aufgaben und Umwandlung der ehemaligen Delegationen der Kommission ▪ Vertretung der Hohen Vertreterin und Benennung von Führungspersonal im EAD	▪ Breite Zuständigkeiten für Kommission ▪ Offen: Zusammenarbeit zwischen EAD und Kommission ▪ Krisenmanagementstrukturen werden Teil des EAD, bleiben aber getrennt von sonstigen Aufgabenbereichen, unterstehen direkt der Hohen Vertreterin ▪ Weisungen an Delegationen über EAD, Kommission kann in ihrem Kompetenzbereich direkt Weisungen erteilen, setzt EAD in Kopie ▪ kein Plan zur Umwandlung der Delegationen, mehr als 50 haben Rolle der ehemaligen rotierenden Ratspräsidentschaft vor Ort übernommen ▪ Koordinierung bei internationalen Organisationen weiterhin umstritten ▪ Vertretung der Hohen Vertreterin im EP-Plenum durch Kommissar oder Außenminister ▪ Generalsekretär und zwei Vertreter, die auf das Management und die inhaltliche Orientierung des EAD ausgerichtet sind
Finanzinstrumente	▪ Zuständigkeiten bei der Programmplanung und der Umsetzung von Finanzinstrumenten	▪ Zuordnung von Programmierungsphasen: konzeptionelle Anfangsphase durch den EAD, entscheidende Schlussphase durch die Kommission
Personalfragen	▪ Personalauswahl, -rekrutierung und -rotation ▪ Anpassung der Personalstatute; Ausbildungsmaßnahmen	▪ Beginnende Rekrutierung ▪ Zeiten, aber keine System für die Rotation ▪ Änderung des Personalstatuts nach der Sommerpause 2010 ▪ Ausbildungsmaßnahmen auf der Grundlage bestehender Programme und Initiativen
Verfahren zum Aufbau und Ausbau	▪ Überprüfung und Anpassung der bislang beschlossenen EAD-Entscheidungen	▪ Bericht über den EAD 2011; Überprüfung und eventuell Anpassung der Ratsentscheidung ab 2013 bis Anfang 2014

Einrichtung eines »Doppelhutes« bei der Afrikanischen Union als »Interimsreform«

Beim weiteren EAD-Aufbauprozess nach der Sommerpause 2010 könnte auf bestehende Reform Erfahrungen bei der Zusammenführung von Elementen der GASP und der ehemaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) zurückgegriffen werden. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang das Format des »Doppelhutes«, das die EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, bei der AU und seit kurzem in Kabul (Afghanistan)¹³ nutzt.

Für die Repräsentanz in Mazedonien entschied sich die EU 2005 für einen Doppelhut, d.h. sie beauftragte ein und dieselbe Person mit der Ausübung der Tätigkeit des Leiters der Kommissionsdelegation und des in der GASP angesiedelten EU Sonderbeauftragten (EUSB).¹⁴ Die EU wollte sich dadurch in die Lage versetzen, den Transformationsprozess des Landes adäquat und mit allen ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten zu begleiten. Im unterstützenden Apparat des Doppelhutes wurden EG und GASP allerdings nicht zusammengeführt.

Unter anderem mit Blick auf die positiven Erfahrungen in Mazedonien beschloss die EU 2007 mit der Delegation bei der AU in Addis Abeba ihre erste »funktional integrierte« Vertretung außerhalb der Union einzurichten.¹⁵ Dies vor dem Hintergrund, dass auch

in den Beziehungen zur AU GASP- und ehemalige EG-Instrumente stark miteinander verwoben sind und eng abgestimmt werden müssen.

Die EU-Delegation bei der AU hatte zugleich »Pilotcharakter«¹⁶. Zwar wurde die Delegation noch auf der Vertragsgrundlage von Nizza neu aufgebaut und ist eine Delegation bei einer internationalen Organisation. Außerdem gestalten sich die Beziehungen der EU zu afrikanischen Partnern politisch weniger kontrovers als die zu anderen Regionen und Ländern. Dennoch wurden bei der Einrichtung und der Arbeit der Vertretung, die in ihrem Unterbau EG- und GASP-Elemente erstmals administrativ und organisatorisch zusammengeführt, wichtige Erfahrungen für den EAD gesammelt. Dies weniger mit Blick auf die kontroversen Fragen des institutionellen Arrangements und der Kompetenzen des Dienstes als hinsichtlich der Arbeitsebene und damit dem schrittweisen Aufbau und der Funktionsweise der Delegation sowie der Zusammenarbeit vor Ort.

Die vorliegende Untersuchung der Einrichtung und der Funktionsweise der Vertretung in Addis Abeba basiert auf Hintergrundgesprächen und 21 Experteninterviews,¹⁷ die während einer Feldforschung in Addis Abeba im November 2009 sowie in Brüssel und Berlin zwischen 2007 und Anfang 2010 geführt wurden. Darüber hinaus wurden Dokumente des Arbeits- und Entscheidungsprozesses ausgewertet.

¹³ Vgl. Beschluss 2010/168/GASP des Rates vom 22. März 2010 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Afghanistan, ABl. L 75, 23. März 2010. Wie in den vorhergehenden Fällen in Mazedonien und bei der AU wurde der Doppelhut durch einen Rechtsakt des Rates und eine zusätzliche interne Kommissionsentscheidung eingerichtet. Im Fall des Doppelhutes in Kabul wurden angesichts des bevorstehenden EAD-Aufbaus keine umfangreichen personellen, organisatorischen oder administrativen Vorkehrungen vor Ort getroffen.

¹⁴ Vgl. Gemeinsame Aktion 2005/724/GASP des Rates vom 17. Oktober 2005 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 2005/589/GASP, ABl. L 272, 18. Oktober 2005. Siehe auch: Lucie Jaanson, *Learning by doing. EU-Sonderbeauftragte in der Region des Westlichen Balkans*, Diskussionspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008. Zur Rolle der EU-Sonderbeauftragten siehe auch: Cornelius Adebahr, *Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of EU Special Representatives*, Baden-Baden: Nomos (DGAP Schriften zur Internationalen Politik).

¹⁵ Vgl. Gemeinsame Aktion 2007/805/GASP des Rates vom 6. Dezember 2007 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Afrikanische Union, ABl. L 323, 8. Dezember 2007.

¹⁶ Rat der EU, I/A-Punkt-Vermerk, *Bericht des Vorsitzes an den Rat nach Artikel 14 der Gemeinsamen Aktion 2008/898/GASP über die Organisation des Büros des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Afrikanische Union*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 2.

¹⁷ Die transkribierten Interviews sind auf Anfrage bei der Autorin und nach Genehmigung der Interviewpartner bei der SWP einsehbar.

Reformerfahrungen der EU-Delegation bei der Afrikanischen Union

Ende 2007 pausierten die Vorarbeiten für den EAD. Die Einrichtung der EU-Delegation bei der AU wurde deshalb zu einer teilweise kontroversen Stellvertreterverhandlung über die mit dem Lissabonner Vertrag bevorstehenden Änderungen in der Außenvertretung der Union. Dabei wurde zum einen deutlich, dass die Reformen komplexe Umsetzungsmaßnahmen erfordern würden, und zum anderen, dass Mitgliedstaaten und Institutionen von konträren Vorstellungen über die künftigen diplomatischen Strukturen der EU ausgehen.

Die Ratsarbeitsgruppen beschäftigten sich unter anderem mit folgenden Aspekten, die auch beim Aufbau des EAD von besonderem Belang sind:

- das Organigramm der Vertretung und damit verbunden die Verteilung von Stellen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Institutionen;
- die Bestimmungen des Personalstatuts, insbesondere die Frage der Rechte und Pflichten des Personals unterschiedlicher institutioneller Herkunft;
- die Infrastruktur der Delegation inklusive der Sicherheitsvorkehrungen;
- die Frage der Kostenverteilung innerhalb der EU;
- die Überprüfung und Anpassung der Rechtsgrundlage zur Einrichtung der Delegation.

Im Zuge der Vorbereitungen kam es bei der Benennung des Doppelhutes zu Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.¹⁸ Die Stelle wurde schließlich nicht ›politisch‹ besetzt, wie es sich etwa Großbritannien gewünscht hätte. Die Wahl fiel vielmehr auf den Beamten Koen Vervaeke, der im belgischen Außenministerium sowie ab 2003 in der Policy Unit des Generalsekretariats des Rates der EU für die Beziehungen zu Afrika zuständig gewesen war.¹⁹

¹⁸ Siehe: »Solana set to appoint African envoy«, *European Voice*, 29. November 2007.

¹⁹ Für weitere Informationen zum EUSB bei der AU siehe auch:
<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1397&lang=en>> (letzter Zugriff: 15. Juli 2010).

Über die Einrichtung der EU-Delegation bei der AU wurde Ende 2007 auf der Rechtsgrundlage des Vertrags von Nizza entschieden. Änderungen am Sekundärrecht (etwa dem Personalstatut) oder mit Blick auf die Funktionsweise der Delegation (beispielsweise bei den bis dato wenig praktikablen Systemen der Berichterstattung) wurden nicht vorgenommen. Wichtige Punkte für die Arbeit der Vertretung wurden verlagert oder der Praxis vor Ort überlassen. Dies ist mit Blick auf die damals bevorstehende Einrichtung des EAD nachvollziehbar. Jedoch sah sich die Delegation bei der AU von Beginn an mit konfliktbeladenen Fragen der Stellenbesetzung und Arbeitsorganisation konfrontiert. Mit viel diplomatischem und politischem Geschick konnte sie sich in diesem Kontext zwar dennoch etablieren. Gleichzeitig wurde offensichtlich, dass die Strukturen und Verfahren langfristig nicht belastbar sein würden.²⁰

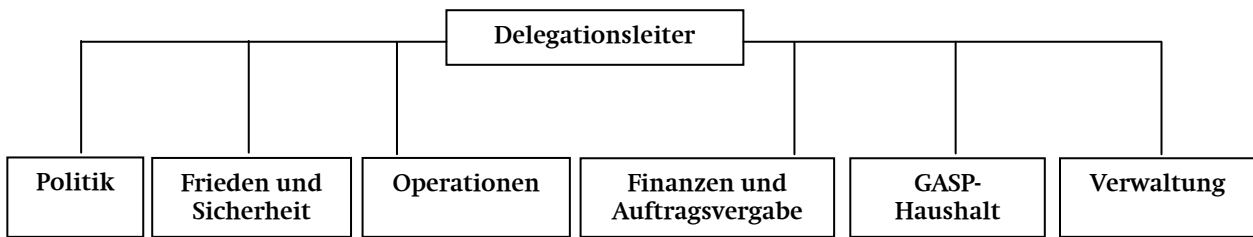
Die EU Delegation bei der AU nahm Anfang 2008 ihre Arbeit auf. Sie verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit und »besteht aus zwei voneinander unabhängigen Rechtsträgern, nämlich dem Büro des [EUSB] und der Delegation der Kommission bei der AU«. Für die Vertretung galt von Anfang an das Ziel der »funktionellen Integration« – etwa bei der Zusammensetzung der Abteilungen (s.u.). Gleichzeitig bestehen bis dato für beide Elemente gesonderte Vorschriften und Befugnisse (etwa in der Verwaltung, bei den Finanzen oder bei der Ernennung).²¹

Die Delegation bezog 2008 vorübergehend ein Gebäude auf dem Gelände der Kommissionsdelegation bei Äthiopien, die den Aufbau der Repräsentanz – etwa durch die Bereitstellung von Fahrzeugen und Infrastruktur – ohnehin unterstützte. Der zwischenzeitlich beabsichtigte Bezug eines gemeinsamen Gebäudes durch die beiden Delegationen scheiterte jedoch. Einige Interviewpartner führen dies neben den örtlichen Gegebenheiten auch auf das gespannte Verhältnis zwischen den Delegationen zurück.

²⁰ Siehe dazu insgesamt die Analyse und die Schlussfolgerungen in den folgenden Abschnitten.

²¹ Vgl. insgesamt Rat der EU, I/A-Punkt-Vermerk, *Bericht an den Rat nach Artikel 14 Absatz 2 der Gemeinsamen Aktion 2007/805/GASP des Rates zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Afrikanische Union*, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 3 und 10.

Darstellung: Organisationsstruktur der EU-Delegation bei der Afrikanischen Union



Informationen der EU Delegation bei der AU (2009)

Allgemeine Wahrnehmung der Delegation

Die Einrichtung der EU-Delegation bei der AU wird generell als eine Verbesserung der Kohärenz und Effizienz der EU-Diplomatie gegenüber dieser Organisation und in den EU-Afrika-Beziehungen gewertet.²² Sie verstärkt »den Einfluss auf die AU und andere Partner deutlich.«²³ Die Delegation ist zu einem wichtigen Instrument der EU-Afrika-Politik als auch zur Kontaktpflege mit Vertretern der AU geworden. Dabei kommt ihr nicht nur die unmittelbare Nähe zum Hauptsitz der AU in Addis Abeba zugute, sondern insbesondere, dass sie Maßnahmen, Ressourcen und Informationen der GASP und der ehemaligen EG miteinander kombinieren kann.²⁴

Informationen über den Aufbau und die Erfolge der Delegation erreichten allerdings nur einen kleinen Kreis von Adressaten. Zudem wurde bei der aktuellen Umsetzung der Reformen des Lissabonner Ver-

trags kaum auf die Erfahrungen der Delegation zurückgegriffen.

Die Presse- und Informationsarbeit der Vertretung wird von nur einem Referenten bewerkstelligt, der erst im April 2009 seine Tätigkeit aufnehmen konnte.²⁵ Als Mehrwert werden von mitgliedstaatlichen Vertretern in Addis Abeba dessen tägliche Presseschau zu Afrika, ein monatlicher Newsletter²⁶ und eine gemeinsame Website zu den EU-Afrika-Beziehungen²⁷ gewertet. Angesichts der knappen personellen Ressourcen stößt eine umfassende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit jedoch an ihre Grenzen.

Ein Grund für den geringen Bekanntheitsgrad der Vertretung ist auch, dass sie bis dato über keinen Internetauftritt verfügt. Mit einem solchen könnte viel wirksamer über die Arbeit der Delegation und ihre Angehörigen beziehungsweise Ansprechpartner informiert werden. Eine Schwierigkeit lag in der Vergangenheit darin, dass Kommission und Ratssekretariat über unterschiedliche Kriterien bei der Erstellung von Internetseiten verfügen, die den besonderen Anforderungen der Arbeit der Vertretung bei der AU zudem nicht gerecht werden.²⁸

²² So die deutliche Mehrheit der Interviewpartner. Repräsentanten der Mitgliedstaaten in Addis Abeba erklären zudem, dass die Delegation durch personelle und finanzielle Ressourcen teilweise besser aufgestellt ist als ihre eigenen diplomatischen Vertretungen.

²³ Rat der EU, *Bericht an den Rat nach Artikel 14 der Gemeinsamen Aktion 2007/805/GASP des Rates zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Afrikanische Union*, 10131/08, 29. Mai 2008, S. 3.

²⁴ Vgl. u.a. Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 3.

²⁵ Viele der Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in Addis Abeba verfügen über keinen Presseattaché.

²⁶ Der Newsletter erscheint unter dem Namen »Link!« und ist abrufbar unter: <<http://www.africa-eu-partnership.org/newsletters>> (letzter Zugriff: 16. Juli 2010).

²⁷ Siehe: <<http://www.africa-eu-partnership.org>> (letzter Zugriff: 16. Juli 2010).

²⁸ Im Gegensatz zur Delegation der EU bei der AU konnten diese Schwierigkeiten bei den Vertretungen der EU bei den Vereinten Nationen in der Vergangenheit überwunden wer-

Die regelmäßige und detaillierte Berichterstattung der Delegation über ihre ersten positiven und negativen Erfahrungen fand außerdem wenig Beachtung. Die in diesem Papier umfassend zitierten Berichte, die auf der Grundlage des Inputs aus der Vertretung in Addis Abeba entstanden, beinhalten konkrete und fundierte Empfehlungen, etwa wie ein diplomatischer Korpsgeist geschaffen werden oder funktionsfähige Organisationsstrukturen gewährleistet werden können. In den Verhandlungen über den EAD spielten diese Überlegungen selten eine Rolle.

Einzelne Interviewpartner in Brüssel und Addis Abeba unterstreichen darüber hinaus, dass sie ihre Erkenntnisse aus der Einrichtung der EU-Delegation bei der AU gerne im EAD-Aufbauprozess eingebracht hätten. Dieser Input sei aber bislang nicht nachgefragt worden.

Wahrnehmung durch mitgliedstaatliche Vertreter in Addis Abeba

Die meisten mitgliedstaatlichen Repräsentanten in Addis Abeba²⁹ – insbesondere diejenigen kleiner Mitgliedstaaten – bezeichnen die Delegation als einen Mehrwert, dies allerdings hauptsächlich mit Blick auf die zusätzlichen Informationen, die sie von den Kollegen in der Delegation beziehen können. Weitere Aspekte, wie etwa die Vorteile einer gebündelten Außenvertretung, werden selten genannt. Zudem zielen die Diplomaten der Mitgliedstaaten mehrheitlich darauf ab, die politische Rolle bilateraler Botschaften aufrechtzuerhalten und wollen aktiv in die Koordinierung und Konsultation der EU vor Ort eingebunden sein.

Daneben verstehen die Vertreter der Mitgliedstaaten vor Ort die Rolle der Delegation anders als deren Angehörige. Zum Beispiel stellen sie oft die »unangemessene Größe« der Delegation in Frage (im Sommer 2010 ca. 50 Personen) und weisen auf die begrenzten

den. Dort wurde eine gemeinsame Website eingerichtet. Siehe: <<http://www.europa-eu-un.org>> (letzter Zugriff: 16. Juli 2010).

²⁹ Von den 27 EU Mitgliedstaaten sind in Addis Abeba 19 vertreten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich (Stand Mai 2010). Die meisten Botschaften kümmern sich gleichzeitig um die Beziehungen zu Äthiopien und zur AU. Der Dänische Botschafter, der allein mit AU-Angelegenheiten befasst ist, stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar.

personellen Ressourcen der AU und deren erkennbare Überforderung durch die zahlreichen Vertreter der EU in Addis Abeba hin. In der Delegation herrscht hingegen das Gefühl vor, mit Blick auf die neuen Aufgaben unter dem Lissabonner Vertrag (etwa die ehemaligen Aufgaben der rotierenden Ratspräsidentschaft) endlich operativ zu sein.

Zusätzlich kritisieren einige mitgliedstaatliche Vertreter in Addis Abeba, dass die Delegation zu politisch agiert, während in der Delegation das Verständnis vorherrscht, eine explizit politische Rolle innezuhaben. Dieses Verständnis basiert auf den zwei politischen Mandaten des Delegationsleiters, d.h. den Mandaten für den EUSB und den Leiter der Kommissionsdelegation.³⁰

Koordinierung findet bereits regelmäßig statt, unter anderem bei den Treffen der Missionsleiter, denen der Leiter der EU Delegation bei der AU seit Januar 2010 vorsitzt. Diplomaten aus den Mitgliedstaaten schätzen mit wenigen Ausnahmen die Zusammenarbeit und fühlen sich gut informiert über die Arbeit der EU-Delegation bei der AU. Positiv hervorgehoben wird im Zuge dessen immer wieder, dass Koen Vervaeke sehr umsichtig agiert.

Auf der Arbeitsebene wird verstärkt ad hoc und abhängig von den involvierten Personen koordiniert. Je nach Bedarf und Fragestellung treffen sich beispielsweise die Zuständigen für Verwaltungsfragen mehrerer »europäischer« Vertretungen und tauschen sich über verschiedene Informationskanäle aus. Das Netzwerk funktioniert in der Regel. Zudem scheint ein gewisser Mehrwert für die eigene Arbeit wahrgenommen zu werden. In anderen Bereichen ist diese Sensibilität wiederum weniger ausgeprägt und die Zusammenarbeit daher seltener.

Langfristige und strukturelle Fragen vor Ort

In den Berichten über den Aufbau der EU-Delegation bei der AU wurden bereits frühzeitig spezielle Prob-

³⁰ »Das Mandat des EUSR beruht auf den in der EU Strategie für Afrika dargelegten umfassenden politischen Zielen, die die Europäische Union bei der Unterstützung der afrikanischen Bemühungen um eine friedliche und demokratische Zukunft in Wohlstand anstrebt.« (*Gemeinsame Aktion 2007/805/GASP*, Artikel 2); Zum Mandat des Leiters der Kommissionsdelegation siehe: »Mandat für den Leiter der Delegation der Europäischen Kommission«, Anlage II, in: Rat der EU, *Einrichtung einer Delegation der EU bei der Afrikanischen Union*, 11950/07, Brüssel, 17. Juli 2007.

leme »operativer, administrativer, rechtlicher und finanzieller Art«³¹ moniert. Mit der schrittweisen Aufnahme der Tätigkeit vor Ort ergaben sich Fragen zur Funktionsweise und Orientierung der Delegation, die insbesondere fünf Bereiche betreffen und die in den folgenden Kapiteln ausführlich dargestellt werden:

- die Ausgestaltung der Weisungs- und Berichterstattungsstränge,
- die Verfahren mit Blick auf das Budget und die Infrastruktur der Delegation,
- die Auswahl und Rotation von Personal,
- das gültige Personalstatut und die Fähigkeiten der Mitarbeiter in der Vertretung
- sowie die einzelnen Schritte beim Aufbau der Delegation und die Perspektiven unter dem Lisabonner Vertrag.

Weisungen und Berichterstattung

Von Beginn an sah sich die »funktional integrierte« Delegation bei der AU zwei »Zentralen« in Brüssel gegenüber – dem Rat der EU und der Kommission. Das Personal der Delegation stellt mit Blick auf die Weisungsgebung mehrheitlich fest, dass es in dieser Konstellation selten widersprüchliche Anweisungen erhält und vielmehr persönliche Handlungsspielräume bestehen – ein Ergebnis, das auf die wenig kontroversen Beziehungen zur AU zurückzuführen sein könnte. Gleichzeitig äußern einige Mitarbeiter Kritik an der geringen Schlagzahl und Aussagekraft von Weisungen und dem daraus resultierenden Mangel an Führung. Sie erklären außerdem, dass für sie nicht immer klar ist, von wem sie Weisungen erwarten und dementsprechend nachfragen sollten.

Die Systeme und die Methoden der Berichterstattung werden vom Personal der Delegation häufiger als Schwierigkeiten erwähnt. Ihre Fortentwicklung wird in einem Bericht im Jahr 2009 als »absolute Priorität«³² eingestuft. Überholte und unangemessene Systeme der gesicherten Kommunikation (etwa das CO-REU-Netz) sowie der teilweise variierende Zugang der Delegation zu Informationen³³ führen zu ad hoc und pragmatischer Berichterstattung.³⁴

³¹ Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 4; siehe auch: Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 10131/08, 29. Mai 2008, S. 2; Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 6ff.

³² Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 7; siehe außerdem: Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 10131/08, 29. Mai 2008, S. 14 und Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 11f.

³³ Der Zugang zu Informationen variiert unter anderem auf

Darüber hinaus divergieren die Kultur, die Form und der Inhalt der Berichterstattung. Zum Beispiel ist die Berichterstattung der Kommission hierarchischer organisiert als die vieler Mitgliedstaaten. Außerdem berichtet die Kommission angesichts ihrer Kompetenzfelder weniger politisch als thematisch und technisch. Diese Unterschiede stellen bei der Suche der Delegation nach einer adäquaten Berichterstattung an unterschiedliche Adressaten in den EU-Institutionen in Brüssel eine besondere Herausforderung dar.³⁵

Budget der Delegation und Sicherheitsfragen

Die beiden Delegationskomponenten – Kommissionskomponente und EUSB-Komponente – werden in der Delegation angesichts der noch nicht vollzogenen institutionellen Reformen durch den Aufbau des EAD über zwei Haushalte – den Verwaltungshaushalt der Kommission und den GASP-Haushalt – finanziert. Dies führte in der Vergangenheit zu komplizierten haushaltstechnischen Arrangements und Ineffizienzen bei den Ausgaben der Delegation. So wurde ein »System der Rückerstattung von einem Haushaltsbereich zum anderen« eingerichtet, das jedoch mit großem Aufwand verbunden ist.³⁶

In beiden Komponenten sind außerdem die Fähigkeiten sowie »operative Kulturen« mit Blick auf die Haushaltsverwaltung unterschiedlich entwickelt. Daneben fehlt es oft an der für die Zusammenarbeit notwendigen Kenntnis über die Strukturen und Verfahren der jeweils anderen Seite.

Dass sich die Delegation aus zwei getrennten Komponenten zusammensetzt, zeigt sich auch bei den Sicherheitsvorkehrungen. Hier werden in der EUSB-Komponenten und der Kommissionskomponenten andersgeartete Kriterien angelegt, was eine klare Aufteilung der Zuständigkeit bei Sicherheitsfragen vor Ort erschwert.

grund der unterschiedlichen Personalkategorien, die verschiedene Befugnisse mit sich bringen.

³⁴ Zur pragmatischen Berichterstattung nach Brüssel (über Mail) und innerhalb von Addis Abeba (über Dienstpost) siehe unter anderem: Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 10131/08, 29. Mai 2008, S. 7ff.

³⁵ Zu den unterschiedlichen Adressaten siehe: Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 12f.

³⁶ Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 14f.; siehe ebenso: Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 7.

Auswahl und Rotation von Personal

Die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission standen von Anfang an im Wettbewerb um personelle Präsenz in der EU Delegation bei der AU. Dies ist auf der einen Seite politisch nachvollziehbar. Jedoch ruft die wahrgenommene Bedeutung machtpolitischer und institutioneller Faktoren bei organisatorischen und personellen Entscheidungen Frustration bei einigen Mitarbeitern hervor, die sich dadurch in ihrer Karriere behindert fühlen.³⁷ Das Personal in der Delegation erwähnt auch die Schwierigkeit der Karriereplanung, sei es mit Blick auf künftige Posten in den EU Institutionen oder in den mitgliedstaatlichen Diensten.

Daneben behinderte der anfängliche Fokus auf die attraktivsten Posten in der Delegation – und damit weniger auf unterstützendes Personal – die Funktionsweise mancher Einheiten.³⁸ In diesem Zusammenhang war die Delegation teils mit einem Mangel an Planungssicherheit konfrontiert, insbesondere mit Blick auf die Stellenbesetzung in den ersten Monaten nach der Einrichtung der Delegation. Die Verwaltungsabteilung musste teilweise sehr kurzfristig auf Entsendungen reagieren beziehungsweise die notwendigen Vorkehrungen vor Ort treffen.

Zudem wurden der Delegation erst spät alle Kompetenzen für die Verwaltung und Vergabe ihrer Finanzmittel und damit die Fähigkeit zu abgestimmten Maßnahmen übertragen. Hierzu bedarf es spezifischer Befugnisse einzelner Mitarbeiter. Da diese in der Delegation bei der AU nicht vorhanden waren, wurden Gelder lange Zeit über die damalige Delegation der Kommission bei Äthiopien abgewickelt.³⁹

³⁷ Die Benennung von Sektionsleitern war in dieser Hinsicht ein besonders umkämpfter und sensibler Punkt bei Mitgliedstaaten und Institutionen der EU. Die Kommission sah sich im Zuge dessen sogar zu einer schriftlichen Stellungnahme genötigt, in der sie abstritt, dass sie mit der frühzeitigen Benennung eines Kommissionsbeamten zum Sektionsleiter Fakten schaffen wollte, in der sie aber gleichzeitig eine angemessene Repräsentation ihrer Beamten auf hohen Hierarchieebenen einforderte. Siehe: Rat der EU, Bericht nach Artikel 14 – Erklärung des Vertreters der Kommission, 10142/08 ADD 1, 2. Juni 2008.

³⁸ Die Verwaltungseinheit kämpfte etwa lange um die Einstellung eines Finanzbeamten bei der EUSR-Komponente. Vgl. Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 9; Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 5.

³⁹ Vgl. Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 10.

Personalstatut und Fähigkeiten

Das Delegationspersonal wertet es als mehrheitlich sehr positiv, in der neuen ›doppelhütigen‹ Einrichtung zu arbeiten. Gleichzeitig führt die Ungleichbehandlung von Personal zu Ressentiments. Langfristig könnten – auch nach eigenen Angaben des Personals in der Vertretung – das Zugehörigkeitsgefühl sowie das Engagement in Mitleidenschaft gezogen werden.

Die Ungleichbehandlung ergibt sich daraus, dass in der Delegation mehrere Personalkategorien bestehen. Diese wurden mit Verweis auf die mit der Einrichtung des EAD unmittelbar bevorstehenden Änderungen am Personalstatut zunächst nicht angepasst.⁴⁰ So erhält etwa Kommissionspersonal umfangreichere Unterstützungsleistungen als Personal der EUSB-Komponente.⁴¹ Ebenso variieren der diplomatische Status und die Privilegien des Personals.⁴² Vor diesem Hintergrund steigt die Attraktivität anderer Posten – beispielsweise bei den Vereinten Nationen – für potentielle neue Mitarbeiter.⁴³

Das Gefühl ›zusammenzuarbeiten‹ wird in der Delegation teilweise auch aufgrund der unterschiedlichen Fähigkeiten und ›operativen Kulturen‹ der Mitarbeiter in Frage gestellt. Die Eignung der Kommissionsbeamten für diplomatische Tätigkeiten und deren Qualifikationen zur politischen Berichterstattung werden dabei häufig kritisiert (sogar durch Kommissionspersonal selbst), genauso wie die mangelnden Kenntnisse mitgliedstaatlicher Diplomaten über Politiken und Verfahren der ehemaligen EG beanstandet werden.

Aufbauprozess

Wie es auch beim Aufbau des EAD seit geraumer Zeit der Fall ist, rangen die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU von Beginn an um Einfluss und Repräsentation in der neuen Vertretung der EU in Addis Abeba. Die Delegation gelangte dadurch in eine unkomfortable Position ›zwischen den Stühlen‹ – insbesondere zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Kommission.

Gleichzeitig decken die Interviews und Dokumente dieser Studie einen Mangel an strategischer Planung

⁴⁰ Vgl. 2008/1 S. 15ff.; Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 17284/08, 17. Dezember 2008, S. 17.

⁴¹ Etwa bei der Anmietung von Wohnhäusern oder der Einstellung von Sicherheitspersonal.

⁴² Vgl. Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 7.

⁴³ Vgl. Rat der EU, Bericht nach Artikel 14, 10131/08, 29. Mai 2008, S. 6.

bei der Einrichtung und in der ersten Phase der Arbeit der EU-Delegation bei der AU auf. Dies ist auch auf den Kontext der Ratifizierung des Lissabonner Vertrags zurückzuführen. Angesichts der nicht abgeschlossenen Ratifikationsverfahren zum Vertrag in mehreren Mitgliedstaaten sollten mit den Vorkehrungen für die Delegation in Addis Abeba keine Reformen präjudiziert werden.

Der machtpolitische und institutionelle Kontext sowie die fehlende strategische Dimension beim Aufbau des EAD schlug sich in einer Planungsunsicherheit für die Delegation – insbesondere mit Blick auf das beschriebene Vorgehen bei den Stellenbesetzungen – nieder. Unsicherheit bestand auch hinsichtlich der neuen Aufgaben der Delegation unter dem Lissabonner Vertrag sowie die dafür notwendigen Vorkehrungen. Die künftige Vertretung und Koordinierung der EU bei internationalen Organisationen wurde bei den Verhandlungen über den EAD erst sehr spät auf die Tagesordnung gesetzt und ist weiterhin umstritten.⁴⁴

⁴⁴ Die Vertretung der EU bei internationalen Organisationen und in internationalen Verhandlungen ist weiterhin Gegenstand von Verhandlungen. Es besteht bislang keine Einigung darüber, wie die Koordinierungsfunktion in verschiedenen Politikfeldern zwischen dem EAD und der rotierenden Ratspräsidentschaft aufgeteilt werden sollen. Zudem ist die Vergabe von Verhandlungsmandaten und von Kompetenzen zum Abschluss internationaler Verträge offen. Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags kam es zu Unstimmigkeiten. Siehe etwa: »Institutions locked in battle over external representation«, *European Voice*, 3. Juni 2010; »Dispute leaves EU without voice in mercury talks«, *European Voice*, 10. Juni 2010.

Lehren für den weiteren Aufbau des EAD

Im zweiten Halbjahr 2010 wird der EAD weiter Gestalt annehmen. Die Hohe Vertreterin hat bereits Einstellungsverfahren eingeleitet und zielt nach Medienberichten darauf ab, die Führungsstellen im EAD im Oktober 2010 zu besetzen.⁴⁵ Neben den Stellenbesetzungen wird vermehrt die allgemeine Funktionsweise des Dienstes als auch die Arbeit der Delegation in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen zu diskutieren sein.

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, sind mit der EU-Delegation bei der AU wichtige Erfahrungen für den EAD-Aufbauprozess gesammelt worden. Sie betreffen die praktische Organisation und Arbeitsweise und den schrittweisen Aufbau der neuen diplomatischen Strukturen. Weiterhin von Belang ist auch die Frage der Wahrnehmung der Arbeit des Dienstes. Diese Aspekte werden in der Folge ausführlich dargestellt.

Organisation und Arbeitsweise des EAD

Klare Weisungsstränge, moderene und einheitliche Berichterstattung

Die Ratsentscheidung über die Organisation und Funktionsweise des EAD und die Stellungnahme der Hohen Vertreterin über die grundlegende Organisation der Zentralverwaltung des Dienstes sehen spezifische Weisungsstränge vor. Neben der Hohen Vertreterin wurde den EAD-Generalsekretären und einzelnen Kommissaren eine zentrale Rolle bei der Weisungsgebung zugewiesen (z. B. Artikel 4 und 6 Ratsentscheidung). Die Erfahrungen der EU-Delegation bei der AU unterstreichen, dass klare und beständige Weisungsstränge eine notwendige Bedingung für den langfristigen Erfolg der diplomatischen Aktivitäten der EU unter dem Lissabonner Vertrag darstellen.⁴⁶ Ihre Kon-

solidierung im Zuge der Arbeitsaufnahme des EAD könnte sinnvoll flankiert werden, indem sich Weisungsgeber und künftiges EAD-Personal in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen vor den jeweiligen Entsendungen austauschen und über ihre bevorstehende Zusammenarbeit verständigen.

Bezüglich der Arbeitsweise des EAD ist es – wie oben erwähnt – eine vordringliche Aufgabe, angemessene und moderne Systeme der Berichterstattung zu etablieren und einen breiten Zugang des EAD-Personals zu Informationen zu gewährleisten. Eine schwierige und langfristige Aufgabe wird es darüber hinaus sein, auf eine einheitliche Kultur der Berichterstattung – die Ziele, die Form und die Inhalte der Berichterstattung betreffend – hinzuwirken. Diese Punkte sollten ebenso Teil der Ausbildung und anderer Maßnahmen vor der Entsendung des EAD-Personals sein.

Orientierung in Budget- und Sicherheitsfragen

Auch wenn die oben angesprochenen Budgetfragen durch die Anpassung der Haushaltsordnung und die Festlegung eines EAD-Haushalts einheitlich geregelt werden, ist absehbar, dass unterschiedliches Wissen und variierende »operative Kulturen« im Dienst mittelfristig Bestand haben. Daher erscheinen klare Leitlinien für das zuständige Personal sowie dessen Sensibilisierung und Fortbildung notwendig.

Ähnlich gelagert ist die Situation im Sicherheitsbereich. In einem Bericht über die EU-Delegation bei der AU wurde frühzeitig »eine Vereinheitlichung der Sicherheitsregelungen des Rates und der Kommission« und »eine Klärung der Zuständigkeiten auf lokaler und regionaler Ebene«⁴⁷ gefordert. Das Personal in diesem Feld sollte auf die jeweiligen Anpassungen frühzeitig vorbereitet werden.

sungsempfänger am Ende dieser Kette die Weisung umsetzt und – über denselben Weg – rückberichtet. Der Sinn liegt darin, sicherzustellen, dass Entscheidungen stets auf aktuellen Grundlagen getroffen werden und beide Enden überzeugt sein können, dass Weisung und Vollzugsmeldung ordnungsgemäß ihren Weg nehmen.« Siehe Klemens H. Fischer, *Der Europäische Auswärtige Dienst: Mittel zum Zweck oder Selbstzweck?*, Fokus 4/2010, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

⁴⁷ Rat der EU, *Bericht nach Artikel 14*, 17360/09, 8. Dezember 2009, S. 7.

⁴⁵ »Ashton eyes October for decision on top jobs«, *EUObserver*, 16. Juli 2010.

⁴⁶ Klemens H. Fischer führt in diesem Sinne treffend aus, dass die Weisungskette »im Idealfall – in beiden Richtungen – einseitig verlaufen« sollte. »Das bedeutet, dass derjenige, der eine Weisung erteilt, davon ausgehen kann, dass der Wei-

Transparente und zielorientierte Personalauswahl und -rotation

2009 stellte ein Bericht über den Aufbau der EU-Delegation bei der AU fest, dass die »Konzipierung von transparenten Verfahren für die Ernennung von Verwaltungsposten auf der Grundlage von Qualifikation und Verdienst« weiterhin von Belang ist.⁴⁸ Auch für den EAD muss bei der Personalauswahl eine Balance zwischen institutioneller bzw. mitgliedstaatlicher, politischer und geografischer Repräsentation sowie Fähigkeiten hergestellt werden.

In der EU Delegation bei der AU wurde frühzeitig der Bedarf an transparenten und absehbaren Verfahren zur Personalrekrutierung festgestellt. Wie und welches Personal für den EAD ausgewählt wird, wird schließlich nicht nur über die EU-interne Akzeptanz des neuen Dienstes entscheiden, sondern auch seine Außenwirkung bestimmen.

Ein wichtiger Punkt besteht in der Attraktivität von Entsendungen in den EAD für die Diplomaten und Beamten der EU. Der Dienst muss einen Mehrwert für die Karriere in den Institutionen und Mitgliedstaaten der Union darstellen, wenn er qualifiziertes Personal anziehen soll. Beim Aufbau der EU-Delegation bei der AU wurde deutlich, dass hierfür in den EU Institutionen und auf nationaler Ebene die notwendigen personalpolitischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen.⁴⁹

Bei der Personalrotation wird zudem über die künftige Gestalt und Wirkkraft des EAD entschieden.⁵⁰ In der EU-Delegation bei der AU hat sich gezeigt, dass das »Nachrücken« von Personal zu Spannungsverhältnissen zwischen einzelnen Komponenten der Einrichtung führen kann. Eine zentrale Herausforderung beim Aufbau des EAD wird aber die Herausbildung eines diplomatischen Korpsgeistes sein. Der Einfluss von Einzelpersonen ist dabei nicht zu unterschätzen. Gleichwohl kann durch ein geeignetes System der Rotation durchaus auf die notwendige Teambildung im EAD hingewirkt werden.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ein zentrales Element wäre in diesem Sinne die Garantie adäquater Posten für das Personal nach seiner Rückkehr aus dem EAD. Dieser Aspekt ist in Artikel 6 der EAD-Ratsentscheidung angedeutet, allerdings aufgrund von Vorbehalten der Mitgliedstaaten allgemein und wenig verbindlich gehalten.

⁵⁰ Die zeitliche Dimension der Rotation ist in Artikel 6 der EAD-Ratsentscheidung angedeutet.

Gleichbehandlung und Ausbildung von Personal

Die EAD-Ratsentscheidung und die Entwürfe für das geänderte Personalstatut enthalten Garantien für eine Gleichbehandlung des EAD-Personals mit Blick auf deren Rechte und Pflichten – Unterstützungsmaßnahmen im Zuge der Entsendungen inbegriffen. Die Erfahrungen der Delegation der EU bei der AU unterstreichen, dass auch ein einheitlicher diplomatischer Status der Mitarbeiter des Dienstes gewährleistet werden sollte, um Spannungen zwischen einzelnen Personalkategorien zu vermeiden.

Die Ratsentscheidung über die Organisation und Arbeitsweise des EAD sieht außerdem vor, dass auch Abgeordnete Nationale Sachverständige (ANS) in den Dienst entsandt werden können.⁵¹ Im Gegensatz zu Zeitbeamten, die direkt von den Mitgliedstaaten an den EAD entsandt werden sollen, verfügen ANS auch unter dem neuen Personalstatut nicht über die gleichen Rechte und Pflichten wie Beamte der EU-Institutionen.⁵² Aus diesem Grund und mit Blick auf die bereits angesprochene Teambildung im EAD sollte der Anteil an ANS im EAD so gering wie möglich gehalten werden.

Zentral wird für den EAD zudem sein, wie etablierte Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der EU im außen- und sicherheitspolitischen Bereich genutzt und ausgebaut werden können. Mitarbeiter der EU-Delegation bei der AU monieren, dass sie bislang nur partiell und in geringem Umfang Maßnahmen in Anspruch nehmen konnten. Sie weisen auch darauf hin, dass Aus- und Fortbildung etwa zu den Inhalten der EU-Afrika-Beziehungen oder die notwendigen Fähigkeiten für die Arbeit vor Ort häufig sinnvoll und notwendig gewesen wären. Die EAD-Ratsentscheidung legt nur fest, dass Maßnahmen insbesondere auf bestehenden nationalen und europäischen Praktiken und Strukturen beruhen sollen (Artikel 6). Weitergehende Pläne, wie etwa die Einrichtung einer Europäischen Diplomatischen Akademie haben in den Kompromiss über die Eckpunkte des EAD bislang keinen Eingang gefunden.

Die EU verfügt bereits über eine Reihe von Fortbildungsmaßnahmen, gleichzeitig herrscht in diesem

⁵¹ Im Englischen: Seconded National Experts (SNE).

⁵² Die Diplomaten der Mitgliedstaaten sollen mehrheitlich direkt und als Zeitbeamten in den EAD entsandt werden. Durch das geänderte Personalstatut soll darüber hinaus eine Gleichstellung mit den Beamten der Kommission und des Ratssekretariats von Beginn an gewährleistet werden. Diese Gleichbehandlung war bislang im Personalstatut noch nicht vorgesehen.

Feld eine starke Fragmentierung. Initiativen wie das Europäische Diplomatenprogramm (EDP), das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) und die European Group on Training (EGT) sollten daher gebündelt und auf den künftigen Bedarf unter dem Lissabonner Vertrag ausgerichtet werden. Der EAD könnte die Koordinierung dieser Maßnahmen gewährleisten – dies ohne den häufig fruchtbaren Netzwerkcharakter der Initiativen unbedingt in Frage zu stellen.⁵³

Aufbauplan und Überprüfungskriterien

Die Schlussbestimmungen der Ratsentscheidung sehen vage Daten für den Aufbauprozess des EAD vor (Artikel 12). Bis spätestens Ende 2011 soll ein Bericht der Hohen Vertreterin über die Funktionsweise des Dienstes vorliegen. Nicht später als Anfang 2014 soll auf der Grundlage eines weiteren Berichts der Hohen Vertreterin⁵⁴ die EAD-Ratsentscheidung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Die Erfahrung in Addis Abeba hat gezeigt, dass ein detaillierter Aufbauplan für die Reform diplomatischer Strukturen unabdingbar ist. Ein solcher Plan könnte Kriterien für den Erfolg des Dienstes beinhalten – und damit einen Maßstab, wenn die Strukturen und Verfahren des EAD bewertet und gegebenenfalls angepasst werden. Eine systematische Überprüfung und Weiterentwicklung stellt im ersten Schritt eine wichtige interne Orientierungsfunktion für die Einheiten und einzelnen Mitarbeiter des EAD dar. Desweiteren erhöht ein derartiges Vorgehen die Chancen, dass mit dem EAD ein Dienst heranwächst, der Kohärenz und Effizienz in den Außenbeziehungen der EU gewährleisten kann.

Wahrnehmung der Arbeit des neuen Dienstes

Lehren für den EAD wurden in der EU-Delegation bei der AU auch mit Blick auf die Wahrnehmung der

reformierten diplomatischen Strukturen und Verfahren gesammelt. Sie sind in zwei Dimensionen angesiedelt:

- Ob der EAD künftig breite Anerkennung und Unterstützung erfährt (zunächst bei Beamten und Diplomaten in den Institutionen und Mitgliedstaaten der EU, aber langfristig ebenso auf gesellschaftlicher Ebene) wird auch davon abhängen, wie über seine Tätigkeit informiert wird.
- Desweiteren wird der Erfolg des neuen diplomatischen Dienstes von der Teilhabe (ownership) der Mitgliedstaaten abhängen.

Information, Kommunikation und Transparenz

Die Delegation der EU bei der AU hat in regelmäßigen Abständen und detailliert über ihren Aufbau und ihre Tätigkeiten vor Ort berichtet. Wie die vorangegangene Analyse zeigt, sind die Erfahrungen der Delegation für den Aufbau des EAD durchaus von Belang. Den Berichten der Delegation wurde bislang allerdings wenig Beachtung geschenkt. Dass diese Chance verpasst wurde, ist auf den Ablauf und die Inhalte der Verhandlungen über den neuen Dienst zurückzuführen. Für die weitere Aufbauphase des EAD wäre es jedoch ratsam, die Erfahrungen vor Ort systematisch zu erfassen und bei künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Gleichzeitig ist zu bemängeln, dass der Aufbau, der Erfolg und die Schwierigkeiten der EU-Delegation bei der AU nur über die förmlichen und wenig öffentlichkeitswirksamen Berichte der Delegation nach Brüssel und nicht über einen Internetauftritt kommuniziert wurden. Ein ansprechender Internetauftritt hätte den Mehrwert, Informationen – etwa über die Fortentwicklung der Strukturen und Verfahren sowie die Arbeit vor Ort oder auch relevante Ansprechpartner in der Delegation – allgemein zugänglich zu machen.

Auffallen ist in dieser Hinsicht, dass die Webseiten der Delegationen weltweit qualitativ stark variieren. Es wäre daher ratsam, eine geeignete Software und Kriterien für Internetauftritte des EAD und seiner Delegationen zur Verfügung zu stellen. Diese sollten zum einen ein einheitliches Layout garantieren (für den wichtigen »Wiedererkennungseffekt«) und gleichzeitig ausreichend flexibel für die Darstellung der jeweiligen Tätigkeiten vor Ort sein.

»Ownership« der Mitgliedstaaten vor Ort

Die Artikel 3 und 5 der EAD-Ratsentscheidung legen fest, dass der Dienst eng mit den diplomatischen

⁵³ Siehe zu diesem Aspekt auch: Julia Lieb, *Consolidating civilian and military training for crisis management: taking stock of EU initiatives*, Standard Briefing für das Europäische Parlament, April 2010. Der Netzwerkcharakter betrifft insbesondere das ESVK und die EGT. Die Ausbildungsmaßnahmen werden hauptsächlich von mitgliedstaatlichen Instituten und Akademien getragen. Beide Initiativen haben keinen Sitz und nur schwach ausgebildete Strukturen zur Koordinierung – wobei das ESVK stärker institutionalisiert ist und über ein permanentes Sekretariat mit einem kleinen Stab an Mitarbeitern in Brüssel verfügt.

⁵⁴ Dieser Bericht soll bis Mitte 2013 vorliegen.

Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten soll. Die Erfahrungen bei der AU haben gezeigt, dass die Teilhabe und Unterstützung durch die Mitgliedstaaten eine notwendige Bedingungen für den Erfolg und die damit zusammenhängende Akzeptanz diplomatischer Strukturen der EU sind. Die Mitgliedstaaten spielen in der Union weiterhin eine maßgebliche Rolle bei außenpolitischen Entscheidungen und deren Umsetzung.

Ein konsensbasierter und langfristiger Ansatz, der diese Aspekte berücksichtigt, kann und muss von Einzelpersonen getragen werden (wie im Falle der EU-Vertretung bei der AU vom Delegationsleiter Koen Vervaeke). Er sollte aber auch auf allgemeinen Prinzipien gründen, die in diesem Sinne zu entwickeln und zu vereinbaren wären. Gleichzeitig sollte seitens des EAD von Beginn an der Auffassung entgegen gewirkt werden, dass der Dienst nur ein weiteres Hilfsmittel für die mitgliedstaatliche Diplomatie darstellt und unterstrichen werden, dass dieser für seine umfassenden Tätigkeiten außerdem politisch mandatiert ist.

Synergien in der täglichen Arbeit und stetige Koordinierung in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen könnten dazu genutzt werden, bei den Mitgliedstaaten ein Gefühl der Teilhabe am EAD zu bewirken. Neben den regelmäßigen Treffen der Missionsleiter spielt die Arbeitsebene dabei eine entscheidende Rolle. Die Zusammenarbeit wird hier weiterhin von Einzelpersonen abhängen und formelle Treffen mit den Bedürfnissen vor Ort nicht immer vereinbar sein.

Gleichwohl sollten die Mitarbeiter des EAD dafür sensibilisiert werden, dass Netzwerke wichtige Instrumente für die eigene Arbeit darstellen. Diese Sensibilität sollte insbesondere im Zuge geeigneter Fortbildungsmaßnahmen für das Personal des EAD geschaffen werden.

Rasch zu klären wären im Zusammenhang mit der Tätigkeit bei internationalen Organisationen schließlich auch die genuinen Zuständigkeiten der Delegationen der EU und der Mitgliedstaaten vor Ort.⁵⁵

⁵⁵ Vgl. Fn. 44.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Eckpunkte für den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wurden im Juli 2010 festgelegt. Im zweiten Halbjahr 2010 wird der EAD seine Tätigkeit schrittweise aufnehmen. Die Konturen des Dienstes zeichnen sich damit ab und der Aufbauprozess geht in eine Phase der Konkretisierung. Wie belastbar die beschlossenen Strukturen und Verfahren sind und welche weiteren Beschlüsse und Anpassungen bevorstehen, wird sich in den kommenden Wochen, Monaten und Jahren erweisen.

Neben dem Aufbau der EAD-Zentrale wird dabei entscheidend sein, wie die Delegationen der Union weltweit arbeiten. Sie werden maßgeblich die Wahrnehmung des neuen diplomatischen Dienstes der EU beeinflussen – insbesondere dort, wo traditionelle Formen von Diplomatie Bestand haben.

Die EU-Delegation bei der Afrikanischen Union (AU) liefert seit sie Ende 2007 eingerichtet wurde in dieser Hinsicht wichtiges Anschauungsmaterial. Die Einrichtung der Vertretung wird generell als eine Verbesserung der Kohärenz und Effizienz der EU-Diplomatie gegenüber dieser Organisation und in den EU-Afrika-Beziehungen gewertet. Insbesondere mit Blick auf die Arbeitsebene wurden gleichzeitig wichtige Erkenntnisse bei der Zusammenführung bislang getrennter Elemente der EU-Diplomatie gesammelt.

In diesem Arbeitspapier werden vor diesem Hintergrund Lehren aus der Einrichtung und der Arbeit der EU-Delegation bei der AU für den weiteren Aufbau des EAD benannt. Sie betreffen *erstens* die *Organisation und Arbeitsweise des Dienstes in der Praxis*:

Die Erfahrungen der EU-Delegation bei der AU unterstreichen den Bedarf an eindeutigen Weisungssträngen sowie modernen und einheitlichen Systemen der Berichterstattung. Beide Aspekte gilt es beim EAD frühzeitig zu berücksichtigen, soll der Dienst von Beginn an kohärent und aktualitätsbezogen agieren.

In Budget- und Sicherheitsfragen haben sich in der EU-Delegation bei der AU die divergierenden Regeln und »operativen Kulturen« der EU-Institutionen als Hindernis für die Zusammenarbeit des Personals unterschiedlicher Herkunft erwiesen. Die neuen Bestimmungen für den EAD sollten hier Abhilfe schaffen

und könnten durch adäquate Fortbildungsmaßnahmen flankiert werden.

Die »Teambildung« in der EU-Delegation bei der AU wurde von Beginn an dadurch erschwert, dass für die Delegationen der Union noch keine transparenten Auswahlverfahren oder ein geeignetes Rotationssystem für das Personal etabliert wurden. Wie und welches Personal für den EAD ausgewählt wird, wird schließlich nicht nur über die EU-interne Akzeptanz des neuen Dienstes entscheiden, sondern auch seine Außenwirkung bestimmen.

Wichtig wird im Zusammenhang mit der Herausbildung eines »diplomatischen Korpsgeistes« auch die Gleichbehandlung des Personals im EAD sein. Sie betrifft neben den im Personalstatut gewährleisteten Rechten und Pflichten auch einen einheitlichen diplomatischen Status im Dienst. Darüber hinaus müssen unterstützende Ausbildungsmaßnahmen angeboten werden.

Die Erfahrung in Addis Abeba hat *zweitens* gezeigt, dass ein *detaillierter Aufbauplan* für die Reform diplomatischer Strukturen unabdingbar ist. Ein solcher Plan könnte Kriterien für den Erfolg des Dienstes beinhalten – und damit einen Maßstab, wenn die Strukturen und Verfahren des EAD systematisch bewertet und gegebenenfalls angepasst werden.

Lehren für den EAD wurden in der Delegation bei der AU *drittens* auch mit Blick auf die *Wahrnehmung der reformierten diplomatischen Strukturen und Verfahren* gesammelt. Sie sind in zwei Dimensionen angesiedelt: Ob der EAD künftig breite Anerkennung und Unterstützung erfährt, wird auch davon abhängen wie und wer über seine Tätigkeit informiert wird. Desweiteren wird der Erfolg des neuen diplomatischen Dienstes der Union von der Teilhabe der Mitgliedstaaten abhängen.