

Der Europäische Auswärtige Dienst

Chancen für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Elmar Brok

Das gemeinsame außenpolitische Handeln der Europäischen Union hat sich seit jeher als eine Herausforderung für eine Konsensfindung zwischen den Mitgliedstaaten erwiesen, was im Wesentlichen dem zwischenstaatlichen Charakter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Komplexität seiner Entscheidungsstrukturen geschuldet ist.

Die Bemühungen, die Außen- und Sicherheitspolitiken der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zu bündeln, betreffen damit einen empfindlichen Bereich der nationalstaatlichen Souveränität und stoßen insbesondere seit der Eurokrise und einigen Renationalisierungstendenzen in Ländern vermehrt auf Widerstand. Dabei wird leider oft übersehen, dass es gerade die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, mit einer Stimme zu sprechen ist, die sie aus der Krise führen und die EU

(Foto: Brok)



zu einem „Global Player“ anstatt zu einem „Global Payer“ machen kann. Es war nicht zuletzt das Beispiel Mali, welches uns die Notwendigkeit einer aktiveren Außenpolitik der EU auf Basis klarer strategischer Entscheidungen gezeigt hat.

Um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU trotz der intergouvernementalen Entscheidungsprozesse zu steigern, wurden durch den Vertrag von Lissabon, welcher die EU demokratischer, transparenter und zukunftsfähiger gemacht hat, institutionelle Neuerungen eingeführt, welche die Umsetzung einer strategisch kohärenten Politik durch die Bündelung

der Zuständigkeiten auf EU-Ebene erleichtern soll. Konkret ging es darum, gemeinschaftlich getroffene Entscheidungen durch die Kommission (wie z.B. im Bereich Entwicklungspolitik, Nachbarschaftspolitik und Krisenmanagement) und intergouvernemental getroffene Entscheidungen in Sachen GASP/GSVP durch den Rat in einer Position zu koordinieren, um daraus eine kohärente Außenvertretung, eine one voice policy der EU möglich zu machen. Hierzu wurde das Amt der

Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, das seit dem 1. Dezember 2009 die Britin und ehemalige Handelskommissarin Baroness Catherine Ashton ausführt. Sie ist in ihrer Tripelfunktion nun nicht nur Inhaberin der alten Solana-Funktion, sondern auch Vorsitzende des Außenministerrates und gehört als Vizepräsidentin (VP) der Europäischen Kommission an. Eine Besonderheit war hierbei die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), welcher die Hohe Vertreterin (HV) im Sinne von Art. 21 EUV (Vertrag über die Europäische Union) bei der Ausführung ihres Mandates darin unterstützt, eine kohärente und effiziente EU-Außenpolitik zu führen.

„Die EU hat zu viele strategische Partnerschaften, aber keine Strategie. Für die Zukunft müssen wir es endlich schaffen, den neuen Sinn der nationalen Interessen im 21. Jahrhundert als Teil eines europäischen Interesses nicht nur rhetorisch, sondern auch realpolitisch anzuerkennen.“

ganen beschlossen und kontrolliert werden. Hierzu gehören unter anderem durch die Mitgliedstaaten bereitgestellte Gelder, Truppen und Experten einerseits und die durch die Kommission geregelten Handelsverträge, Finanzinstrumente und humanitäre Hilfe auf der anderen Seite. Ziel des EAD ist es nun nicht mehr nur, den kleinsten gemeinsamen Nenner nationaler Politik zu finden, sondern die EU soll

durch den Dienst die Fähigkeit bekommen, gemeinsame Interessen auf hohem Niveau in Kooperation zu definieren. Hier kann Catherine Ashton als HV/VP eine große Rolle spielen, denn sie kann die Tagesordnung bestimmen und sich die Zustimmung der Mitgliedstaaten sichern. Auf diese Weise, durch Qualität, Kooperation und Führungswillen, soll das entscheidende Manko der GASP, nämlich das Einstimmigkeitsprinzip, teilweise kompensiert werden.

Dass die Aufbauphase des Dienstes, insbesondere aber die Einigung auf seine Gestalt und Funktionsweise angesichts divergierender Interessen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU schwierig sein würde, hat im ersten Jahr niemanden überrascht. Schließlich ist der EAD ein Gebilde sui generis, das weltweit jedes Vorbildes entbehrt. Hinzu kommt, dass seine Organisation und Arbeitsweise auf Basis von eher vage und kurz gehaltenen Bestimmungen im Art. 27 (3) EUV festgehalten werden musste und daher alle beteiligten Akteure im Rahmen von

Autor

Elmar Brok ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten.

Aufgaben des EAD

Der am 1. Januar 2011 geschaffene EAD unterscheidet sich von nationalen diplomatischen Diensten dahingehend, dass er Aktivitäten entwickelt und koordiniert, die von unterschiedlichen politischen Or-



(Foto: NATO)

Baroness Catherine Ashton als Vorsitzende des Außenministerrates und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission im Gespräch mit US-Präsident Barack Obama beim NATO-Gipfel

Verhandlungen versuchten, ihre eigenen Interessen in den Beschluss zum EAD einfließen zu lassen, was die Anlaufphase konsequenterweise verzögerte.

Den durch den Vertrag von Lissabon erweiterten Kompetenzen und der größeren Handlungsfähigkeit im Bereich der EU-Außenpolitik muss durch eine verstärkte Kontrolle und Transparenz der Exekutive Rechnung getragen werden, was in einem demokratischen System wie der EU ausschließlich das durch den Bürger gewählte Parlament gewährleisten kann. Dies wurde im Vertrag von Lissabon dahingehend berücksichtigt, als dass die HV/VP als Mitglied der Europäischen Kommission dem EP gegenüber verantwortlich ist und dass das EP durch die HV/VP gemäß Artikel 36 EUV regelmäßig zu wichtigen Entscheidungen in der GASP/GSPV angehört wird.

Hinzu kommt auch noch das Haushaltsrecht – das EP entscheidet über die Zuteilung der Mittel für die EU-Außenpolitik (ausgenommen davon sind Militäroperationen) auf der Augenhöhe mit dem EU-Ministerrat mit. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament mit Rat, Kommission und EAD im Rahmen der Madrid-Vereinbarungen besondere Verpflichtungen ausgehandelt, die der EAD gegenüber dem Europäischen Parlament hat.

Sich seiner Verantwortung bewusst setzte sich das Europäische Parlament daher von Beginn an, nachdem es bereits im Jahr 2000 die Schaffung eines gemeinsamen europäischen diplomatischen Dienstes gefordert hatte, für zwei zentrale Ziele ein: zum einen für einen starken diplomatischen Dienst der EU, welcher die HV/VP darin unterstützt, eine aktive und kohärente EU-Außenpolitik zu entwickeln, die die EU befähigt, mit einer Stimme zu sprechen; zum anderen für die Stärkung der demokratischen Legitimität, welche durch die Rechenschaftspflicht des EAD gegenüber dem Europäischen Parlament sowohl im politischen und budgetären Bereich als auch im Bezug auf das

Führungspersonal, einschließlich der EU-Botschafter, sichergestellt wird.

Anstoß durch das Parlament

Einen Anstoß zur Umsetzung dieser Ziele gab das Parlament, indem es im Aufbauprozess des EAD unter Nutzung seiner vollen Haushalts- und Gesetzgebungsrechte mehrere ausschlaggebende Entscheidungen durchsetzte. So realisierte es unter anderem im Hinblick auf die Haushaltsordnung, dass die EU-Kommission künftig zu Beginn des jährlichen Haushaltsverfahrens alle operativen und administrativen Ausgaben des EAD detailliert dem Europäischen Parlament vorlegen muss. Die Ausgaben für jede GASP-Operation und für jedes Finanzinstrument müssen detailliert aufgelistet werden. Ebenso sind alle Verwaltungsausgaben, auch in den einzelnen Delegationen einschließlich der Anzahl und der Besoldung des Personals, darzulegen. Der Steuerzahler bekommt dadurch mehr Transparenz in der EU-Außenpolitik.

Das EP hat sich außerdem dafür eingesetzt, die Personalregelungen dahingehend zu modifizieren, dass Personaleinstellungen von der Qualifikation der Bewerber abhängen, aber auch unter Gewährleistung einer hinreichend geografischen Ausgewogenheit und eines ausgewogenen Verhältnisses von Männern und Frauen erfolgen. Während aus den Mitgliedstaaten entsandte Diplomaten einen Drittel des Dienstes auszumachen haben, hat das EP darauf bestanden, dass EU-Beamte zwei Drittel des Personals auf allen Ebenen des Managements ausmachen, um den gemeinschaftlichen Charakter des EAD zu wahren. Ebenso hat das EP klargestellt, dass auch nationale Beamte hinsichtlich ihrer Loyalität ausschließlich der Hohen Beauftragten Ashton gegenüber verpflichtet sind. Die künftigen EAD-Mitarbeiter dürfen nicht das Gefühl haben, Diener zweier Herren zu sein. Das gesamte Personal muss sich gegenüber dem EAD verpflichtet fühlen und sich nicht von den Regierungen daheim in die Arbeit reinreden lassen.

Die Entscheidungen rund um den EAD mussten erst keimen und ihre volle Wirkung entfalten, weshalb nach seinem einjährigen Bestehen zunächst eine vorsichtige Beurteilung seiner Effizienz vorgenommen wurde. In diesem Jahr hingegen, nach zweieinhalb Jahren Bestehen und zahlreichen Auslandseinsätzen sowie nach der Transformation der weltweit 143 Delegationen von der Kommission in den EAD, wird eine offizielle Evaluierung der organisatorischen wie auch der politischen Funktionsweise des Dienstes erfolgen. Die Evaluierung ist im Sinne der Reviewklausel in der Ratsentscheidung zur Organisation und Funktion des EAD von 2010 obligatorisch und soll im Herbst erfolgen.



(Foto: EU)

Der irische Vizepremierminister Eamon Gilmore und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, trafen sich in Dublin, um über den EAD zu sprechen

Im Rahmen der Evaluierung soll der EAD Vorschläge zu kurz- und mittelfristigen Maßnahmen darlegen, welche seine Funktionsweise vor dem Hintergrund seiner bisherigen Entwicklung zukunftsfähiger und effizienter gestalten sollen, damit er für die EU und die Mitgliedstaaten sein volles Potenzial entfalten kann. Hierbei soll unter anderem geklärt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen den EU-Delegationen und den nationalen diplomatischen Diensten verstärkt werden kann, wie Duplikationen im Rahmen der Zuständigkeiten des EAD, der Kommission und des Rates vermieden werden können und auf welchem Wege die HV ihre Trippelfunktion besser wahrnehmen kann.

Das Europäische Parlament nahm die bevorstehende Evaluierung zum Anlass, bereits jetzt eigene Verbesserungsvorschläge in die Vorbereitungen des EAD auf die Review einfließen zu lassen und stimmte im Juni-Plenum mit großer Mehrheit über den EAD-Bericht ab, der unter Federführung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten vorgelegt wurde. Neben Verbesserungsvorschlägen wurde auch klare, aber konstruktive und faire Kritik am EAD und der HV geäußert – unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Dienst in seiner Hybridfunktion von drei Institutionen abhängt. Das EP hat seine Lösungsvorschläge sowohl unter politischen als auch unter strukturellen Gesichtspunkten unterbreitet.

Ziel: Ressourcen besser nutzen

In der politischen Diskussion geht es nicht darum, Kompetenzen von der Gemeinschaftsmethode zur zwischenstaatlichen Methode zu übertragen, sondern um die umfassende Ausnutzung der Möglichkeiten, die uns der Vertrag von Lissabon bietet, um unsere gemeinsamen Ressourcen besser für die schwierigsten außenpolitischen Themen zu nutzen. Es geht außerdem um die Stärkung der HV/VP, sodass sie ihre drei Funktionen vollständig ausüben kann. Daraus ergibt sich die Frage nach politischen Stellvertretern, die diese Funktionen bei ihrer Abwesenheit übernehmen sollen. Wir dürfen nämlich nicht zulassen, dass zwei ihrer Ämter darunter leiden müssen, dass sie das Dritte ausübt.

Was die Zusammenarbeit mit dem EP angeht, welche auf der Erklärung über die politischen Kontrollrechte des EP beim EAD basiert, so ist in den letzten Monaten ein höheres Maß an Öffentlichkeit, demokratischer Kontrolle und Einfluss hergestellt worden. Jedoch fühlt sich das Parlament nicht in ausreichender Weise in die Ent-



(Foto: Bundesweh)

Die ersten Soldaten der europäischen Ausbildungsmission (EU Training Mission, EUTM) treffen in Mali ein

scheidungen des EAD einbezogen. Bevor der EAD wichtige Beschlüsse zur Entscheidung vorbereitet, sollte er die relevanten Ausschüsse sowohl mit strategischen Informationen beliefern als auch diese konsultieren.

In der Beurteilung der strukturellen Kriterien musste das Parlament feststellen, dass die Koordinierungsprozesse des EAD verbessert werden könnten. Es muss eine Struktur erzielt werden, die schnelle und effektive Entscheidungen ermöglicht. Zum Beispiel sollte der EAD strukturell mehr zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beitragen, indem er noch besser die ehemaligen Rats- und Kommissionsstrukturen zum Krisenmanagement integriert – dies ist nicht ausreichend geschehen. Auch sollte die Etablierung eines permanenten EU-Hauptquartiers realisiert werden. Dieses bringt militärische und zivile Ressourcen zusammen und stellt sicher, dass die Befehlskette separat bleibt und vollständig respektiert wird. Auf eine verwandte Problematik hat der Fall Mali aufmerksam gemacht. Hier bestand nämlich das Problem, dass die politische Entscheidung des Rates, eine militärische Ausbildungsmission zu starten, nicht schnell genug umgesetzt wurde. Der EAD muss sich in der Lage sehen, politische Entscheidungen schnell zu operationalisieren, was auch bedeutet, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ihrer Kooperationspflicht auch unbürokratisch nachkommen.

Der EAD bietet eine Chance, jedoch keine Garantie für mehr Kohärenz und Effektivität in den EU-Außenbeziehungen, denn der entscheidende Faktor für seinen Erfolg liegt eindeutig in der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich diesem zu verpflichten. Der EAD kann nicht einfach nur der zusätzliche 28. neben 27 nationalen Diensten sein. Als Nebeneffekt ist es ein exzellentes Beispiel für einen europäischen Mehrwert, da nationale Dienste ihre Aufgaben zurückfahren können, und diese dem EAD anvertrauen, wie dies zum Beispiel schrittweise

bei den konsularischen Diensten erfolgen soll. Auch das Auswärtige Amt ist aufgefordert, die entstehenden Synergien zu nutzen und eine Aufgabenkontrolle durchzuführen, um Einsparungsmöglichkeiten im Bundeshaushalt zu prüfen.

Große Hoffnung setzt das EP auf den Europäischen Rat zur Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Es ist notwendig, dass bei dieser Gelegenheit endlich die Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon nutzbar gemacht werden. Hierzu gehören neben der strukturellen Zusammenarbeit der Länder, die vorangehen wollen, auch die Planungs- und Strukturfragen (neben Führungsfragen gehört hierzu die Frage nach dem Hauptquartier) sowie die Synergien der Forschung, Planung und Beschaffung im Rüstungssektor (auch unter stärkerer Nutzung der European Defence Agency).

Im Endeffekt kann man alle diese Probleme auf eine Spannung zwischen vergemeinschafteter und intergouvernementaler Ebene herunterbrechen. Auch besteht weiterhin ein Mangel an gemeinsamer Identität und an der Formulierung eines gemeinsamen europäischen Sicherheitskonzepts. Die EU hat zu viele strategische Partnerschaften, aber keine Strategie. Für die Zukunft müssen wir es endlich schaffen, den neuen Sinn der nationalen Interessen im 21. Jahrhundert als Teil eines europäischen Interesses nicht nur rhetorisch, sondern auch realpolitisch anzuerkennen. Wenn sich in China der deutsche, der französische und der EU-Botschafter die Klinke in die Hand reichen, dann wird man über uns lachen, und wir werden unsere Interessen und Werte nicht durchsetzen können. Die „großen“ Mitgliedstaaten dürfen nicht alleine Politik machen, sondern müssen alle Länder, auch die kleinen und die osteuropäischen, einbeziehen. Wie sagte einst der französische Philosoph Paul Valéry? „Europa wird sich einen oder als Wurmfortsatz des eurasischen Kontinents enden.“ Das Gelingen des EAD wird hierfür ein Prüfstein sein. ■