

Konsequenz  
einer realpolitischen  
Notwendigkeit

# Der Europäische Auswärtige Dienst

Elmar Brok

Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember vergangenen Jahres wird in Brüssel viel und heftig debattiert. Denn im Moment befinden wir uns in der entscheidenden Phase der Implementierung des Lissabonner Vertrags, der die Union demokratischer, transparenter und zukunftsfähig machen soll. Jetzt werden die Weichenstellungen vorgenommen, die die Politik der Europäischen Union auf Jahrzehnte hin bestimmen können.

Die Debatte ist gut, dennoch sollten nun auch schnell Handlungen folgen. Der Vertrag sieht wichtige Neuerungen vor, aber zu vielen Details der Umsetzung schweigt er. Deswegen stehen Europäisches Parlament, Europäische Kommission und der Rat nun vor der Herausforderung, eine Verfassungswirklichkeit herzustellen, die sich an den Intentionen des Verfassungskonvents und an dem Wortlaut des Lissabonner Vertrages orientiert. Besonders heftig wird vor allem die Gestaltung des im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) diskutiert, weil es für ihn als Gebilde *sui generis* keine Vorbilder gibt. Wir stehen also vor der Herausforderung, den EAD in das institutionelle Machtgefüge der EU sensibel einzubauen und eine Verfassungsrealität im Sinne der Intentionen des Verfassungskonvents und der Festsetzungen des Lissabonner Vertrages herzustellen. Und nicht zuletzt betrifft er einen empfindlichen Bereich nationalstaatlicher Souveränität: die Gemeinsame Außen-

und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die intergouvernemental sind, während die übrigen EU-Außenbeziehungen Gemeinschaftspolitiken darstellen.

Mit der Implementierung des EAD liegt also eine große Herausforderung vor uns. Aber auch eine Chance: Eine kohärente EU-Außenpolitik, repräsentiert durch den Hohen Vertreter (HV), der zugleich Vizepräsident der Kommission (VP) und Vorsitzender des Außenministerrates ist, soll mit einem gemeinsamen Instrument, dem EAD, erreicht werden.

## Antwort auf aktuelle Herausforderungen

Der EAD ist die institutionelle Verwirklichung, die logische Folgerung einer seit dem Ende des Kalten Krieges bestehenden und spätestens seit dem 11. September 2001 bewussten realpolitischen Notwendigkeit: Kein europäischer Staat kann heute mehr allein die aktuellen Herausforderungen wie Wirtschafts- und Finanzkrise, Terrorismus, Klimawandel und Energiesicherheit lösen. Im Unterschied zu anderen internationalen Akteuren bleibt es zwar die Eigenart der Europäischen Union, dass sie sich aus mittlerweile 27 souveränen Staaten zusammensetzt, und es ist von daher nicht verwunderlich, dass einzelstaatliche Partikularinteressen bei den Entscheidungsverhandlungen vielfach schwerer zu wiegen scheinen als ein langfristig angelegtes außenpolitisches Gesamtkonzept Europas, das

auf objektiv bestehenden Gemeinschaftsinteressen basiert. Allerdings – das zeigen erst wieder die jüngsten internationalen Krisen wie die globale Finanzkrise oder der russisch-georgische Konflikt in Südossetien – müssen die europäischen Staaten auf europäischer Ebene gemeinsam politische Standpunkte vertreten, um global gestalterisches Potenzial zu entwickeln. Europa kann es sich nicht mehr leisten, nur ein stiller außenpolitischer Partner zu sein, ohne die innere Stärke, die Instrumente und die institutionellen Voraussetzungen zu nutzen, um die Interessen Europas und seiner Bürger in der Welt wahrzunehmen. In den Mitgliedstaaten muss das gemeinsame Bewusstsein dafür wachsen, wie die Welt heute aussieht, wo sich die dynamischen Entwicklungszentren befinden und in welchem Umfang Europa dabei eine Rolle spielen soll, kann und muss.

Das Europäische Parlament (EP) hat deswegen schon im Jahr 2000 die Schaffung eines gemeinsamen europäischen diplomatischen Dienstes gefordert, der der internationalen Rolle der Union entspricht, ihre Sichtbarkeit verbessert und ihre Fähigkeit verstärkt, auf der internationalen Bühne wirksam zu handeln.

Im Vertrag von Lissabon wurden dann als Konsequenz dieser Notwendigkeit genau jene Mechanismen gestärkt, die ein gemeinsames und kohärentes Vorgehen der Europäischen Union in außenpolitischen Angelegenheiten ermöglichen, von denen mit Sicherheit die wichtigsten die Einrichtung des Hohen Vertreters und der Aufbau eines diesen unterstützenden EAD sind.

### **Konsequenz der Neuerungen des Vertrages von Lissabon**

Die Schaffung des EAD ist auf administrativer Ebene die Konsequenz dreier vom Vertrag von Lissabon eingeführter Neuerungen: (1) der Wahl des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates, der auf

der Ebene der Staats- und Regierungschefs die Außenvertretung der Union wahrnimmt, (2) der Ernennung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik der Union durch den Europäischen Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission, der die GASP leitet, und (3) der ausdrücklichen Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit, die die Union auf internationaler Ebene in vollem Umfang handlungsfähig macht. Sie muss dazu beitragen, Doppelarbeit, Ineffizienz und Vergeudung von Ressourcen in Bezug auf das außenpolitische Handeln der Union zu vermeiden.

Der EAD soll dementsprechend gleichzeitig die Außendienste der Kommission (einschließlich der Delegationen in Drittländern), die des Rates und die Diplomaten der Mitgliedstaaten vereinen. Grundsätzlich sollte die Ausgestaltung des EAD die Einheitlichkeit des außenpolitischen Handelns der Union und ihrer Repräsentation in den auswärtigen Beziehungen verbessern. Zu diesem Zweck sollten insbesondere die Dienststellen, die mit Außenbeziehungen betraut sind, und die leitenden Funktionen der Delegationen in Drittländern in den EAD überführt werden. Im Rahmen der weiteren Entwicklung kann dann geprüft werden, welche anderen Funktionen noch in den EAD eingegliedert werden müssen.

Oftmals wird gefragt, wie die Stellen verteilt werden sollen. Doch bevor es zu der Verteilung der Posten kommt, sollte es zuerst darum gehen, die allgemeine Einrichtung der neuen Struktur zu definieren. Die konkrete Ausgestaltung dieses Dienstes entscheidet über seine Kosten und Effizienz, aber auch über seine demokratische Legitimation und Transparenz.

### **Organisation und Arbeitsweise durch Rat zu bestimmen**

In Artikel 13a (3) heißt es, dass der Hohe Vertreter sich „bei der Erfüllung seines

Auftrags [...] auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst [stützt]. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste.“

Hier sieht man, was eingangs erwähnt wurde: Der Lissabonner Vertrag gibt zwar die Funktion des EAD vor – Unterstützung des Hohen Vertreters in der Wahrnehmung seiner Aufgaben –, bleibt aber in Bezug auf Details undeutlich und enthält sich jeglicher Aussage über die Gestaltung des EAD mit dem Hinweis, dass „die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes [...] durch einen Beschluss des Rates festgelegt [werden]. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission“ (Lissabonner Vertrag, Artikel 13a).

## Differenzen über die Gestaltung

Wie der EAD nun genau gestaltet wird, ist also Verhandlungssache. Nun, zu Beginn des Jahres 2010, stehen wir mitten in diesen Verhandlungen, die ihren Höhepunkt zwischen Februar und April haben werden. Ziel ist es, dass schon im April ein Beschluss gefasst wird und der Aufbau des EAD dann beginnen kann.

Man kann in Bezug auf die Diskussionen über die Gestaltung des EAD zwei Lager erkennen: Das eine besteht aus den Vertretern der intergouvernementalen Methode. Diese fordern, dass der EAD aus der Zuständigkeit der Kommission ausgelagert werden solle bei gleichzeitigem Entzug der bereits bestehenden auswärtigen Kompetenzen der Kommission in Bereichen wie der Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe. Der EAD soll also eine unabhängige Behörde *sui generis* werden,

die nur den Weisungen des Rates unterliegt. Hier wird *sui generis* mit „unabhängig“ gleichgesetzt. So heißt es zum Beispiel in einer Presseerklärung des Deutschen Bundestags vom 25. November, dass der EAD „nach Meinung der Bundesregierung organisatorisch unabhängig und weder bei der Europäischen Kommission noch beim Europäischen Rat angesiedelt sein“ soll.

Die Position des zweiten Lagers, dem die Vertreter der Gemeinschaftsmethode angehören, ist in meinem Bericht zum EAD, der am 20. Oktober 2009 mit großer Mehrheit im EP angenommen wurde, dargelegt: Wenn die Kommission nicht zu einer reinen Binnenmarktmaschine degradiert werden soll und der EAD einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen und somit demokratisch legitimiert sein soll, dann sollte er in organisatorischer, administrativer und budgetärer Hinsicht an die EU-Kommission angegliedert werden, da nur so Synergien gebündelt und eine effektive demokratische Kontrolle geleistet werden kann. In Kombination mit dem aus den Mitgliedstaaten rotierend zur Verfügung gestellten Personal können diese Kommissionsdelegationen leicht zu echten EU-Botschaften ausgebaut werden. Sie können die gemeinsamen EU-Positionen nach außen politisch sichtbar und kohärent vertreten und den Hohen Vertreter mit den notwendigen eigenen Informationen zur Entwicklung einer einheitlichen EU-Außenpolitik auf hohem gemeinsamen Niveau versorgen.

Eine unabhängige Behörde EAD halte ich zudem deswegen nicht für sinnvoll, da sie dem Hohen Vertreter unterstehen soll, der schließlich zugleich Vizepräsident der Kommission ist. Der „*Sui-generis*“-Charakter verlangt aber auch Regelungen, in den Bereichen, in denen der Rat zuständig ist, die Ratsentscheidungen loyal auszuführen.

Um über die Gestaltung des EAD zu entscheiden, lohnt deswegen ein Blick auf

das neue Amt des „EU-Außenministers“. Der Vertrag von Lissabon schreibt in Artikel 9e (4) vor, dass er für die gesamte Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union verantwortlich sein wird. Er trägt den sogenannten „Doppelhut“ und ist nicht nur Ratspräsident, sondern auch Vizepräsident der Kommission für die Außenbeziehungen. Er sitzt dem Rat für Außenbeziehungen vor. Mit der Schaffung eines einzigen Postens soll das bisherige Nebeneinander eines Außenkommissars und eines Außenbeauftragten der EU bei gleichzeitiger Beseitigung der rotierenden Ratspräsidentschaft beendet werden und die EU international ein Gesicht und eine Stimme erhalten. Der zukünftige EU-Außenminister schlägt ja gerade die Brücke zwischen den EU-Institutionen, da er gleichsam von Rat und Kommission beauftragt und durch das Europäische Parlament demokratisch legitimiert ist. Damit wird die derzeitige Doppelstruktur beseitigt und Synergien geschaffen.

Entsprechend dieser Brückenfunktion des EU-Außenministers, macht es also Sinn, dass der EAD als Organisation *sui generis* – wobei hier *sui generis* nicht mit „unabhängig“ gleichgesetzt wird – einerseits in die Kommission eingegliedert wird. Allerdings muss zugleich sichergestellt werden, dass – so sieht es der Vertrag vor – die Leitungsbefugnisse des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten der Kommission im Bereich der „klassischen“ Außenpolitik (GASP und ESVP) an die Entscheidungen des Rates gebunden und im Bereich der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen den Beschlüssen des Kollegiums der Kommission unterworfen sind.

### Gefahr eines „Beamten-Molochs“?

Des Weiteren müssen wir Folgendes bei der Gestaltung des EAD beachten: Es wird schon in vielen der großen Tageszeitungen getitelt, dass in Brüssel ein

neuer „Beamten-Moloch“ entstehen würde. Dies ist zwar unsachlich, aber dennoch wird ein wichtiger Punkt angesprochen: Wie können wir es erreichen, dass der EAD effizient und kohärent strukturiert wird, Synergien bündelt und zugleich einer demokratischen Kontrolle unterliegt? Die hier aufgezeigte Lösung einer Angliederung an die Kommission beschreibt eine realistische Möglichkeit, da diese bereits 135 Vertretungen außerhalb der Europäischen Union besitzt, die als Teil des EAD zu „Botschaften der Union“ ausgebaut werden könnten. Wichtig bei der Besetzung ist weiterhin, dass beachtet wird, dass der EAD personell in einem sachgerechten und ausgewogenen Verhältnis aus qualifizierten Beamten zusammengesetzt sein sollte, die aus der Kommission, dem Ratssekretariat und den nationalen diplomatischen Diensten abgeordnet werden. Dies würde gewährleisten, dass sich der Hohe Vertreter auf die Kenntnisse und Erfahrungen aller drei Ebenen in gleicher Weise stützen kann.

### Sorge um nationale Souveränität

Ein weiteres Schreckgespenst, das zurzeit umgeht, ist, neben dem „Beamten-Moloch“ die Befürchtung, ja die essenzielle Angst einiger Staaten, dass der EAD die nationalen Botschaften ersetzen und dieser Kernbereich nationaler Souveränität nach Brüssel entgleiten könnte. Hierzu muss einerseits gesagt werden: Der EAD ergänzt die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und stellt sie dabei nicht infrage. Aber andererseits wird natürlich die Einrichtung des EAD auf lange Sicht Auswirkungen auf die Arbeitsweise der nationalen Auswärtigen Dienste haben. Das Ziel muss sein, Effizienzsteigerung zugunsten der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die gemeinsame EU-Politik zu schaffen. Auch darf der EAD nicht zu einem zusätzlichen diplomatischen Dienst werden, sodass es zu ei-

nem Nebeneinander von nationalen Botschaften, Außenministern und EAD kommen könnte, sondern es muss eine sinnvolle Vernetzung stattfinden. Dafür ist der Wille aller Mitgliedstaaten zur Kooperation unerlässlich. Inwiefern wir trotz eines gewissen Maßes an Doppelstrukturen eine sinnvolle Kohärenz und Bündelung von Synergien hinbekommen, wird hier auch entscheidend von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton abhängen, die im Zusammenspiel mit den Präsidenten von Kommission und Rat und den nationalen Außenministern eine kohärente Außenpolitik schaffen muss.

Der genaue Umfang des EAD kann nicht vollständig im Voraus beschrieben oder definiert werden, das heißt, es wird auch keinen „Big Bang“ geben. Die Prinzipien wie die Haushalts-, Gesetzgebungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments müssen geklärt sein; manches muss wachsen. Man kann sich natürlich dabei vorstellen, dass die EU-Botschaften in vielen Fällen konsularische Dienste übernehmen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit Schengen-Visa bearbeiten könnten – ganz im Sinne des Artikels 20 des EG-Vertrags in Bezug auf den diplomatischen und konsularischen Schutz der Unionsbürger in Drittstaaten. Die Frage der konsularischen Dienste wird jedoch in vielen Mitgliedstaaten mit Empfindlichkeit betrachtet, weil es sich um Hoheitsaufgaben der Nationalstaaten handelt, die oft als Grundkompetenzen der Mitgliedstaaten in den jeweiligen Verfassungen verankert sind. Man könnte aber auch Lösungen als Zwischenphase erarbeiten, mit denen durch die neuen EU-Botschaften kooperationswilliger Mitgliedstaaten die Möglichkeit angeboten wird, zum Beispiel Räumlichkeiten in Drittländern zur Verfügung zu stellen, in denen nationale Beamte ihre Konsularaufgaben erfüllen könnten.

Es ist darüber hinaus durchaus denkbar, dass einzelne EU-Staaten sich in der Zukunft entscheiden, keine nationale Botschaft in bestimmten Ländern zu haben und stattdessen die EU-Botschaft für volle konsularische Dienste – oder auch die außenpolitische Vertretung – zu nutzen, wie es schon in manchen Drittländern einiger nordeuropäischer Staaten der Fall ist. Dies könnte dazu beitragen, vor allem für kleinere EU-Mitgliedstaaten, öffentliche Gelder einzusparen.

### Wie geht es weiter?

In den letzten Wochen hat sich die Tendenz im Rat bestätigt, dass nach Ansicht der Mitgliedstaaten der EAD eine unabhängige Behörde werden soll. Hierüber wie auch über das Statut der Beamten muss noch verhandelt werden, nachdem Frau Ashton ihren formellen Vorschlag gemacht hat. In diesen Fragen hat das Europäische Parlament (EP) ein Mitentscheidungsrecht, das es ebenso wie das Budgetrecht im Sinne des Gemeinschafts-europas nutzen wird.

Das EP wird in dieser Hinsicht den Vorschlag der Hohen Vertreterin sehr genau analysieren und Änderungswünsche formulieren. Aber auch die Kommission muss aus Gründen des Selbsterhalts ihr Vetorecht in Anspruch nehmen, nicht zuletzt um die Wahrung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftsmodells im Bereich der Außenbeziehungen der Union zu gewährleisten. Die Errichtung des EAD wird sowieso eine Einigung mit dem Parlament zu zwei fundamentalen Entscheidungen brauchen: über den Status des EAD nach Artikel 1 der *Financial Regulations* einerseits und über die Anpassung des allgemeinen Statuts der EU-Beamten, die für den neuen Dienst nötig sind, andererseits. Über diese beiden Beschlüsse wird im Mitentscheidungsverfahren entschieden. Das EP verfügt deshalb über mächtige Waffen, um seine Vorstellungen durchzusetzen. Deswegen ist auch wich-

tig, dass die Hohe Vertreterin frühzeitig mit allen drei Institutionen substanzielle Meinungen austauscht und vor allem das Parlament und die Kommission in der Vorbereitungsphase und Formulierung des Entscheidungsvorschlags involviert. Es darf hier nicht zugelassen werden, dass auf halbem Wege in der Praxis Gemeinschaftsaufgaben „intergouvernementalisiert“ werden und eine neue, riesige Behörde ohne wirkliche parlamentarische Kontrolle aufgebaut wird.

Das EP wird sich in den kommenden Wochen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln für diese zweite Linie starkmachen. Es wird dabei selbstbewusst seine Linie vertreten. Laut dem Vertrag von Lissabon soll der Rat auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission über die Organisation und die Arbeitsweise des EAD in Form eines Europäischen Beschlusses entscheiden. Frau Ashton ist gut beraten, wenn sie bereits vor ihrem formellen Vorschlag über die Gestaltung des EAD eine weitgehende Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielt. Wenn das Europäische Parlament den Eindruck haben sollte, dass die Gestaltung des EAD an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger vorbeigeht, kann es Druck machen, indem es den Anhörungsprozess, ohne den der Rat keinen Beschluss zum EAD fassen kann, hinauszögert.

Vor allem kann der EAD aber nur als eigenständige Behörde unter gleichberechtigter Beteiligung nationaler Diplomaten eingerichtet werden, wenn die Zustimmung des EP zweifach im Mitentscheidungsverfahren gewonnen werden kann. Auch wird das EP sein Haushaltsrecht zum Beispiel bei Personalfragen nutzen. In jedem Fall wird der EAD – das hat die designierte Hohe Vertreterin Catherine Ashton in ihrer Anhörung vor

dem EP am 11. Januar zugesichert –, auch wenn er eine unabhängige Behörde werden sollte, auf jeden Fall dem Haushaltsrecht des EP unterliegen. Nur so können wir vermeiden, dass mehr anstatt weniger Demokratie entsteht. Dies soll uns allen bewusst sein, wenn wir in den nächsten Wochen über den EAD verhandeln: Das EP wird darauf achten, dass seine vollständigen Haushalts- und Haushaltskontrollrechte wie auch seine Rechte im Entlastungsverfahren gewährleistet bleiben, auch wenn der EAD nicht Teil der Kommission werden sollte. Das Europäische Parlament wird verbindliche Vereinbarungen bezüglich der politischen Informations- und Kontrollrechte anstreben. Es muss zudem vermerkt werden, dass in Zukunft der Vertrag die Ratifikation aller Drittstaatenverträge durch das EP vorsieht.

### Angelpunkt der Umsetzung einer kohärenten EU-Außenpolitik

Die Errichtung des EAD ist nicht nur eine logische Folgerung einer realpolitischen Notwendigkeit, sondern auch eine logische Weiterentwicklung des gemeinsamen Besitzstands im Bereich der Außenbeziehungen der Union, da er zu einer engeren Koordination zwischen den betreffenden Verwaltungsdienststellen in Brüssel und in Drittstaaten führt.

Wichtig wird es auch sein, eine gemeinsame außenpolitische Strategie zu entwickeln, auf deren Basis der EAD arbeiten kann. Wenn es uns also gelingt, eine kohärente Politik hieraus zu entwickeln und die Synergien und Expertisen von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten zu bündeln und all dieses unter parlamentarischer Kontrolle, dann wird der EAD sich zu einem außenpolitischen Instrument *par excellence* und die EU sich von einem *Global Payer* endlich auch zu einem *Global Player*, der die Interessen seiner Bürger effizient durchsetzen kann, entwickeln.