



Olaf Wientzek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

# DER EUROPÄISCHE AUSWÄRTIGE DIENST

## SCHWIERIGER START EINER INNOVATIVEN INSTITUTION

*Olaf Wientzek*

Der im Dezember 2010 ins Leben gerufene Europäische Auswärtige Dienst hat das Potenzial, ein innovatives außenpolitisches Instrument zu werden und die Rolle Europas in der Welt zu stärken. Der Dienst kann die europäische Außenpolitik kohärenter und effizienter machen und entscheidend zur Herausbildung einer europäischen strategischen Kultur beitragen. Gleichwohl hat er einen schwierigen Start hinter sich und kämpft noch um Anerkennung bei den anderen außenpolitischen Akteuren. Bisher hat er die an ihn gestellten hohen Erwartungen nicht erfüllen können. Die diesjährige Evaluierung des Dienstes durch dessen eigene Vorgesetzte Catherine Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, bietet eine Gelegenheit, das institutionelle Gefüge des Dienstes zu verbessern. Entscheidend für eine erfolgreiche Funktionsweise des Dienstes ist dabei eine konstruktive Haltung von Kommission und Mitgliedstaaten.

## SCHWIERIGE GENESE DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

Eine der innovativsten Vorschläge des Verfassungskonvents von 2002 war die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mit einem Außenminister der Union an seiner Spitze.<sup>1</sup> Rund neun Jahre zuvor war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aus der

1 | Art. III-296 des Verfassungsvertrags im Wortlaut: „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Außenminister der Union auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der ▶

Taufe gehoben worden. Zunächst waren auf europäischer Seite sowohl verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission als auch das Generalsekretariat des Rates der EU mit dem Management der GASP befasst.

Die Schaffung eines Außenministers der Union und eines Auswärtigen Dienstes sollte nun diese über mehrere Institutionen und Direktionen verstreute außenpolitische Expertise bündeln. Erstens sollte die europäische Außenpolitik künftig den unterschiedlichen Dimensionen auswärtigen Handelns (zivil, militärisch, entwicklungsrechtlich, humanitär) Rechnung tragen. Zweitens sollte die Kohärenz zwischen der Außenpolitik von EU und Mitgliedstaaten verbessert werden. Drittes Ziel war mehr Kontinuität in der Außenpolitik: Bis dahin hatten in erster Linie die alle sechs Monate rotierenden EU-Ratspräsidentschaften die außenpolitische Agenda bestimmt. Die Folge waren beständig wechselnde Prioritätensetzungen und ein Mangel an Kontinuität im auswärtigen Handeln der EU.



Hohe Vertreterin Ashton: Die Ernennung der Britin war mitunter mit großer Skepsis aufgenommen worden. | Quelle: Jay Louvion, Studio Casagrande, Welthandelsorganisation (WTO) ©①①.

Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Europäischen Beschluss des Rates festgelegt. Der Rat beschließt auf Vorschlag des Außenministers der Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission.“

In den Folgejahren nahm die Begeisterung in den Mitgliedstaaten für den Auswärtigen Dienst allerdings spürbar ab – nicht zuletzt aufgrund des Scheiterns des Verfassungsvertrags in Folge zweier negativer Referenden und auch im Zuge des Ausbruchs der Wirtschafts- und Finanzkrise. Der Lissabon-Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, formuliert es daher bereits zurückhaltender:

**Gemäß dem Lissabon-Vertrag ist es die Aufgabe des Auswärtigen Dienstes, den Hohen Vertreter bei seiner Arbeit zu unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.**

Die Funktion des Außenministers wurde in die eines Hohen Vertreters umgewandelt. Am Europäischen Auswärtigen Dienst selbst aber hielten die Staats- und Regierungschefs fest,<sup>2</sup> abgesehen vom Bezug auf den Hohen

Vertreter ist der Wortlaut mit dem des Verfassungsvertrags identisch. Gemäß dem Lissabon-Vertrag ist es die Aufgabe des Dienstes, den Hohen Vertreter bei seiner Arbeit zu unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Der Dienst soll Beamte aus dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste umfassen. Die genauen Aufgaben oder der detaillierte Zuschnitt des Dienstes werden im Lissabon-Vertrag allerdings nicht ausgeführt. Die detaillierten Bestimmungen zu Organisation und Arbeitsweise des Dienstes sollten durch einen Ratsbeschluss – nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Zustimmung der Europäischen Kommission – festgelegt werden.

Entsprechend ließ die Formulierung des Lissabon-Vertrags Spielraum für die Ausgestaltung des Dienstes. War der politische Wille noch groß, im Zuge des Verfassungskonvents ein möglichst umfassendes und schlagkräftiges Instrument zu schaffen, sahen die politischen Rahmenbedingungen nun weniger gut aus. In den zwölf Monaten nach Annahme des Lissabon-Vertrags folgte ein heftiges Tauziehen zwischen Mitgliedstaaten, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission über Aufgaben, Umfang und Ausstattung des Dienstes. Die zur Hohen Vertreterin ernannte britische Labour-Politikerin Ashton stand vor der

2 | Art. 27 TEU, Vertrag von Lissabon, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-1-common-provisions/116-article-13a.html> [16.08.2013].

Herkulesaufgabe, weit auseinander liegende Vorstellungen miteinander auszusöhnen.

Die Einrichtung des Dienstes stand insgesamt unter schwierigen Vorzeichen: Anders als noch 2002 befand sich die EU nun mitten in einer Wirtschafts- und Finanzkrise. Entsprechend wurde die Einrichtung des Dienstes verstärkt auch unter finanziellen Gesichtspunkten analysiert. Insgesamt hatte der Enthusiasmus für den Dienst nachgelassen. Hinzu kommt, dass das Feld der Außenpolitik eine Bastion nationaler Souveränität ist. Bei der Konzeption des Dienstes prallten unterschiedlichste außenpolitische Traditionen der Mitgliedstaaten aufeinander.

Ashton hatte nur wenig außenpolitische Erfahrung vorzuweisen. Ihre Ernennung war mitunter mit großer Skepsis aufgenommen worden, bei vielen außenpolitischen Entscheidungsträgern besaß sie nur wenig Kredit. Als zusätzliche enorme Herausforderung erwies es sich, die Interessen der vielen Akteure, die an der Einrichtung des Dienstes beteiligt waren – Mitgliedstaaten, Kommission, Hohe Vertreterin, aber auch das Europäische Parlament – auf einen Nenner zu bringen.

Das Europäische Parlament<sup>3</sup> präsentierte sich rasch als größter Befürworter eines starken Dienstes mit möglichst umfassenden Kompetenzen. Zugleich befürwortete es eine möglichst enge Ankopplung des Dienstes an die Kommission. Dadurch erhoffte sich das Parlament möglichst umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten auf strategische Entscheidungen des Dienstes sowie seine personelle Besetzung.

Die Europäische Kommission wollte den Dienst ebenfalls bei sich verortet sehen. Gleichzeitig versuchte sie aber, möglichst die Oberhoheit über die wichtigsten finanziellen Instrumente der Außenpolitik, wie etwa das Finanzinstrument für die Europäische Nachbarschaft (ENPI) oder das Entwicklungskooperationsinstrument (DCI), zu behalten. Die Motivation der Kommission lag nicht allein im Schutz

3 | Das Europäische Parlament (EP) musste zwar laut Lissabon-Vertrag nur angehört werden, hatte aber über sein Haushaltrecht Einfluss auf die Schaffung des Dienstes. Ohne die Zustimmung des EP war mithin die Einrichtung des Dienstes nicht möglich.

der eigenen Kompetenzen begründet, sondern auch in der Furcht vor einer Stärkung des Intergouvernementalismus in anderen Politikbereichen wie etwa der Entwicklungspolitik.

Die meisten Mitgliedstaaten lehnten einen an die Kommission angedockten Dienst kategorisch ab. Hintergrund war unter anderem die Befürchtung, eine zu enge Anlehnung an die Kommission würde durch die Hintertür den intergouvernementalen Charakter der GASP aufweichen. Während sich die Mitgliedstaaten in dieser Ablehnung einig waren, hatten sie in Bezug auf die Ausgestaltung des Dienstes unterschiedliche Interessen: Deutschland und Italien waren beispielsweise von Beginn an Unterstützer des Dienstes, sahen ihn aber in erster Linie als Denkfabrik für die Ausarbeitung außenpolitischer Strategien. Großbritannien stand dem Dienst eher skeptisch gegenüber. Frankreich unterstützte den EAD, wollte diesen aber möglichst nach dem Vorbild eines französischen Ministeriums formen. Viele kleinere und mittlere Mitgliedstaaten sahen im Dienst einen Multiplikator ihres eigenen Einflusses auf globaler Ebene und standen ihm grundsätzlich positiv gegenüber. Sie fürchteten aber eine Entwertung der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft, die es auch kleineren Mitgliedern ermöglicht hatte, eigene außenpolitische Interessen auf höchster Ebene zu platzieren. Darüber hinaus standen die Mitgliedstaaten bei der Besetzung von Schlüsselpositionen im Dienst in starker Konkurrenz zueinander.

**Für den Dienst gab es keinerlei Blaupause, zumal die Mitgliedstaaten von Beginn an betonten, kein 28. Außenministerium schaffen zu wollen.**

Die Einrichtung einer neuen Institution war in jeder Hinsicht Neuland für die beteiligten Akteure. Für den Dienst gab es keinerlei Blaupause, zumal die Mitgliedstaaten von Beginn an betonten, kein 28. Außenministerium schaffen zu wollen. Angesichts dieser Umstände war es letztlich nicht überraschend, dass es eines Jahres schwierigster Verhandlungen und heftigster Grabenkämpfe über Kompetenzen, Zielsetzungen, Kontrolle und finanzielle Ausstattung des Dienstes bedurfte, ehe der EAD im Dezember 2010 geschaffen wurde und im Januar 2011 offiziell seine Arbeit aufnehmen konnte. Die Tatsache, dass der Dienst angesichts dieser Hürden nach „lediglich“ einem Jahr Verhandlungen das Licht der Welt erblickte, muss im Nachhinein sogar als Erfolg gewertet werden.

## **KOMPETENZEN UND AUFBAU DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES**

Der entscheidende Kompromiss zwischen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wurde bei einem Treffen im Juni 2010 in Madrid erzielt. Rechtsgrundlage für den EAD ist der Ratsbeschluss 427/2010 vom 26. Juli 2010. Die Kernpunkte:

Position des Dienstes und des Hohen Vertreters: Der Europäische Auswärtige Dienst ist weder an die Europäische Kommission noch an den Rat gekoppelt, sondern eine Institution *sui generis*. Der Hohe Vertreter steht dem EAD vor, ist dabei aber mit beiden Institutionen verbunden. Das spiegelt sich in einer Dreifachfunktion wieder: Der Hohe Vertreter ist Leiter der GASP, gleichzeitig ist er Vizepräsident der Europäischen Kommission und leitet als Vorsitzender des Rats für Auswärtige Angelegenheiten die Treffen der EU-Außenminister.

Aufbau des Dienstes: Mit einem „klassischen“ nationalen Außenministerium ist der EAD nicht vergleichbar. Auf der einen Seite fehlen ihm Elemente eines diplomatischen Dienstes, auf der anderen Seite geht der Dienst deutlich über ein Außenministerium hinaus. So umfasst der Auswärtige Dienst nicht allein diplomatisches Personal, sondern bringt auch militärische, entwicklungspolitische und humanitäre Expertise zusammen, die in den Mitgliedstaaten entweder im Verteidigungsministerium oder aber im Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit verortet ist. Verschiedene Einheiten, die mit Krisenmanagement befasst sind, so etwa der zivile Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) oder die Krisenmanagementabteilung CMPD, unterstehen unmittelbar der Hohen Vertreterin. Die militärische Expertise ist im Militärstab der EU (EUMS) verortet, der ebenfalls der Hohen Vertreterin unterstellt ist. Mit Hilfe dieser breit angelegten Expertise soll der EAD über das notwendige Instrumentarium verfügen, um einer Krise umfassend und alle militärischen, zivilen, humanitären und entwicklungspolitischen Aspekte berücksichtigend zu begegnen.

**Auf der einen Seite fehlen dem EAD Elemente eines diplomatischen Dienstes, auf der anderen Seite geht er deutlich über ein Außenministerium hinaus.**

**Grundsätzliche Entscheidungen etwa zur Ausrichtung von Erweiterungs- oder Entwicklungspolitik sollen vom Europäischen Auswärtigen Dienst und von der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet werden.**

Aufgaben des Dienstes: Ziel des Dienstes ist die Unterstützung des Hohen Vertreters bei der Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Wahrung der Kohärenz der Europäischen Auswärtigen Politik. Eine weitere Kernaufgabe ist die Koordinierung

aller Aspekte europäischer auswärtiger Politik – unter Beachtung der Prärogativen der Europäischen Kommission. Konkret bedeutet dies die Koordination von Politiken und Positionen der Mitgliedstaaten. Das Management

der Finanzinstrumente verbleibt aber bei der Europäischen Kommission. Grundsätzliche Entscheidungen etwa zur Ausrichtung von Erweiterungs- oder Entwicklungspolitik sollen wiederum vom Europäischen Auswärtigen Dienst und von der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet werden. Darüber hinaus soll der Europäische Auswärtige Dienst auch die Arbeit des Ratspräsidenten, des Kommissionspräsidenten und der Europäischen Kommission als Ganzes in diesem Bereich unterstützen. So ist beispielsweise die Vorbereitung von Gipfeltreffen in den Aufgabenbereich des EAD übergegangen. Angesichts dieser Verflechtung zwischen EAD und Kommission schreibt der Ratsbeschluss eine gegenseitige Konsultierung bei allen Politikbereichen vor. Dies soll vermeiden, dass in verschiedenen Politikfeldern entgegengesetzte Ziele verfolgt werden. Gleichzeitig soll der Dienst sich mit eigenen Initiativen in den politischen Prozess einbringen. Insgesamt ist der Dienst kleiner und schmäler ausgefallen, als es sich einige – unter anderem das Europäische Parlament – erhofft hatten.

Personelle Besetzung: Mindestens ein Drittel der Mitarbeiter soll aus den Mitgliedstaaten kommen,<sup>4</sup> mindestens 60 Prozent aus den EU-Institutionen. Im EAD treffen damit sehr unterschiedliche Denkweisen aufeinander: Vertreter der EU-Institutionen, die mit der Brüsseler Maschinerie bestens vertraut sind, und erfahrene Diplomaten, die eine deutlich politischere Ausrichtung ihrer Arbeit haben. Das bedeutet, dass ein Großteil der Beamten, der bis dahin eher für die Steuerung finanzieller Instrumente zuständig war, nun eine politische Aufgabe wahrnimmt. Die nationalen Diplomaten sollen nach einer Weile aber

4 | Beschluss des Europäischen Rates vom 26.07.2010 (2010/427/EU), Art. 6, Abs. 9, [http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas\\_decision\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf) [16.08.2013].

durchaus in die mitgliedstaatlichen Dienste zurückkehren. Ziel war es, durch diese Durchmischung das Verständnis für die außenpolitischen Kulturen zu stärken. Kurz: Der EAD soll mittelfristig auf diese Weise eine Sozialisierungsplattform darstellen und langfristig zur Herausbildung einer gemeinsamen europäischen außenstrategischen Kultur beitragen.

Schaffung der EU-Delegationen: Eine der wichtigsten Neuerungen durch die Schaffung des EAD war die Umwandlung der Kommissionsdelegationen in Drittländern zu Delegationen der EU, deren Leiter der Hohen Vertreterin und dem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstehen. Aufgabe der Delegationen ist nun nicht mehr allein die Umsetzung von EU-Programmen und Finanzinstrumenten, sondern auch die Koordination der Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschaften im jeweiligen Land. Die Delegationen sollen darüber hinaus selbst auch „politisch“ tätig sein, also die Kontakte mit Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in ihrem Einsatzland pflegen und politische Berichterstattung für den EAD betreiben. Die Delegationschefs verfügen über das gesamte Delegationspersonal, unabhängig davon, ob es sich um Vertreter der Kommission oder aber um Diplomaten handelt (Artikel 5). Damit stehen sie sowohl dem politischen Personal vor als auch dem Kommissionspersonal, das für die Umsetzung der verschiedenen Kommissionsprogramme zuständig ist. Unbelastet davon gilt aber, dass die Kommission selbst Vorgaben machen kann, beispielsweise wenn es um die durch sie verwalteten Finanzinstrumente geht. Diese sollen dann aber unter der Autorität des Delegationsleiters ausgeführt werden.

**Aufgabe der Delegationen der EU ist nicht mehr allein die Umsetzung von EU-Programmen und Finanzinstrumenten, sondern auch die Koordination der Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschaften im jeweiligen Land.**

Rolle des Europäischen Parlaments bei der Kontrolle des Dienstes: Gleichzeitig werden dem Europäischen Parlament erhebliche Anhörungsrechte eingeräumt. So diskutiert der Hohe Vertreter mit dem Europäischen Parlament Leitlinien seiner Politik. Zudem müssen wichtige Personalbesetzungen (also Direktoren oder künftige Delegationsleiter) zu einer Anhörung im Europäischen Parlament vorgeladen werden.

Angesichts dieser komplexen Verflechtungen wird deutlich, wie sehr der Dienst von einer guten Zusammenarbeit mit der Kommission und mit den Mitgliedstaaten abhängig ist, wie groß sein Gestaltungspotenzial sein kann, wie komplex aber auch seine Struktur ist.

### **DURCHWACHSENE BILANZ DES DIENSTES**

Der EAD wurde von Beginn an kritisch betrachtet. Er schwerend kam hinzu, dass er bereits kurz nach seiner Einrichtung mit einer der größten außenpolitischen Herausforderungen in der Geschichte der GASP, dem arabischen Frühling, konfrontiert wurde. Insbesondere in seinen ersten zwölf Monaten verlief die Entwicklung des EAD aus mehreren Gründen eher ernüchternd.

#### **Langsames Krisenmanagement**

Die EU benötigte trotz der neuen Strukturen immer noch zu lange, um einen Einsatz vorzubereiten und durchzuführen. Die Handlungsschnelligkeit ist noch sehr verbesserungswürdig, wie etwa die langwierige Planung der Ausbildungsmision für Mali 2013 deutlich gemacht hat. Teilweise kam das Krisenmanagement des EAD gar nicht wirklich zum Einsatz: So lagen Pläne für eine humanitäre Mission in Libyen in der Schublade, wurden aber nie realisiert, weil Lady Ashton darauf bestand, eine VN-Anfrage abzuwarten, die aber niemals eintraf.

#### **Fehlende politische Führung und mangelnde Sichtbarkeit**

**Zu Beginn des arabischen Frühlings schoben sich entweder die Regierungschefs oder die Außenminister in den Vordergrund und unterwanderten damit die Koordinierungsbemühungen der Hohen Vertreterin.**

Ein weiterer Grund für die Ernüchterung in Bezug auf den Auswärtigen Dienst ist das schwache Profil der Hohen Vertreterin und die mangelnde Sichtbarkeit des Dienstes nach außen. Von Anfang an hatte der Dienst einen schwierigen Stand: Zu Beginn des arabischen Frühlings schoben sich entweder die Regierungschefs oder die Außenminister in den Vordergrund und unterwanderten damit die Koordinierungsbemühungen der Hohen Vertreterin. Das war letztlich dem Gesamtbild der EU in der Krise nicht dienlich und erzeugte Verwirrung über ihre eigentliche Position. Andererseits war es dem EAD oftmals auch

deshalb nicht möglich, sich zur Geltung zu bringen, weil die Mitgliedstaaten keinen Konsens zu bestimmten Themen fanden; nach dem Willen der Mitgliedstaaten sollte sich die Hohe Vertreterin nur in den Themen positionieren, in denen sie zu einem Konsens gefunden haben. Der EAD war also in seinem Initiativrecht beschränkt.

Zudem stehen und fallen der Einfluss und die Sichtbarkeit des Dienstes mit der Hohen Vertreterin. Catherine Ashton war von Beginn an mit einer Vielzahl an Aufgaben und Ämtern betraut (Vorsitz des Außenministerrats, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Vielzahl von Reisen, regelmäßige Präsenz auch vor dem EP). Darunter litt ihre außenpolitische Sichtbarkeit: Zahlreiche Ursachen für ihre häufig kritisierte Bilanz sind mithin strukturell: Das Tätigkeitsprofil des Hohen Vertreters ist überfrachtet und kann von einer Person allein nicht ausgefüllt werden. Letztlich erwies es sich als zu großer Spagat, zum einen die Einrichtung des Dienstes zu betreuen und zum anderen Präsenz und Entscheidungskraft auf internationaler Ebene zu zeigen. Einige Kritik an der Arbeit der Amtsinhaberin ist entweder unberechtigt oder überzogen. Andere Defizite gehen gleichwohl direkt auf die Hohe Vertreterin zurück, wie etwa die Vernachlässigung der militärischen Komponente der Außenpolitik. Teilweise agierte Ashton zu zögerlich, beispielsweise im Falle Libyens im Kontext des arabischen Frühlings. Allerdings war eine aktiver Rolle der Hohen Vertreterin von den Mitgliedstaaten auch gar nicht erwünscht. Diese hatten sich mit der Wahl von Catherine Ashton bewusst für eine Kandidatin entschieden, die zwar für ihr Verhandlungsgeschick bekannt war, auf diplomatischem Parkett jedoch noch kein ausgeprägtes Profil hatte.

**Teilweise agierte Ashton zu zögerlich. Allerdings war eine aktiver Rolle der Hohen Vertreterin von den Mitgliedstaaten auch gar nicht erwünscht.**

Die Außendarstellung des Dienstes in internationalen Organisationen war dürrig, was wohl auch mit der Unerfahrenheit der EU-Vertreter auf diesem Parkett zu tun haben mag. Das schlechte Image des Dienstes und der Hohen Vertreterin müssen sich aber auch die Mitgliedstaaten auf die Fahnen schreiben: So hatte beispielsweise Großbritannien 2011 eine einheitliche Positionierung der EU in internationalen Organisationen torpediert, und damit den EAD und die EU insgesamt diskreditiert. Die Kritik einiger skeptischer Mitgliedstaaten an der fehlenden Sichtbarkeit

des Dienstes verlangt die Quadratur des Kreises. Auf der einen Seite wird vom EAD verlangt, Nachweise für seinen Mehrwert zu erbringen und innovative Lösungswege aufzuzeigen, auf der anderen Seite ist man aber bislang nicht bereit, dem Dienst und der Hohen Vertreterin die dafür notwendigen Freiheiten zu gewähren.

### **Holprige institutionelle Entwicklung**

Die personelle Besetzung des Dienstes verlief mitunter chaotisch. Kompetenzstreitigkeiten innerhalb des Dienstes lähmten dessen Handlungsfähigkeit. Häufige Personalwechsel frustrierten Teile der Beamtenschaft und sorgten dafür, dass es in der Arbeit an Kontinuität mangelte. Noch haben einige ehemals in der Kommission tätige Beamte Schwierigkeiten, sich auf die „politische“ Arbeit des Auswärtigen Dienstes einzustellen. Umgekehrt haben einige Diplomaten Probleme, sich mit der Brüsseler Maschinerie anzufreunden.

Hinzu kommt, dass durch die fehlende Verbindung zwischen den Länderreferaten und den Krisenmanagementstrukturen die Kommunikation innerhalb des Dienstes mitunter schwer durchschaubar ist. Auch die

**Wie bei einer neuen Institution nicht anders zu erwarten, läuft vieles nach dem Prinzip „trial and error“ ab. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über die EU-Sonderbeauftragten für Krisenregionen.**

Aufgabenteilung zwischen dem Topmanagement des EAD, dem Kabinett und der Hohen Vertreterin ist laut vielen Experten noch optimierbar. Wie bei einer neuen Institution nicht anders zu erwarten, läuft vieles nach dem

Prinzip „trial and error“ ab. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über die EU-Sonderbeauftragten für Krisenregionen: In den ersten Monaten wollte Ashton diese abschaffen, erst ein gemeinsamer Aufruf von Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen und Experten führte dazu, dass diese weiterhin benannt werden. Nun wird sogar diskutiert, ihre Position eher noch zu stärken und sie besser in den EAD einzubinden.

### **Schwierige Beziehung zu anderen außenpolitischen Akteuren in der EU**

Das schwierige Verhältnis zur Europäischen Kommission ist eines der Hauptprobleme des neuen Dienstes. Trotz der im Jahr 2012 eingeführten Treffen zwischen den Kommissaren,

deren Portfolio eine auswärtige Dimension besitzt (konkret handelt es sich um die Kommissare für Entwicklung, Erweiterung und Nachbarschaft, Internationale Zusammenarbeit und Krisenreaktion, Handel, Währung und Wirtschaft), gibt es nach wie vor noch viel Sand im Getriebe. Insbesondere die Koordination im Bereich der Handels- oder der Wirtschaftspolitik gestaltet sich offenbar schwierig.<sup>5</sup>

Das Verhältnis zu den nationalen Außenministerien ist unterschiedlich. Noch dominieren ein relativ starkes Misstrauen und eine abwartende Haltung. Anders als im Falle etwa der rotierenden Ratspräsidentschaft, für deren Organisation jeweils ein Mitgliedstaat zuständig war, fremdeln die nationalen diplomatischen Dienste noch

mit dem EAD. Deutschland, Italien und die Mehrzahl der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten sind dem Dienst durchaus wohlgesonnen: Dies lässt sich auch an einigen

**Grundsätzlich haben nationale Außenministerien eine vorsichtige Beziehung zum EAD, da dieser mittelfristig als Konkurrenz betrachtet wird.**

Vorschlägen ablesen, welche die Außenminister 2011 und 2013 lancierten, um die Arbeitsfähigkeit des Dienstes zu stärken. Grundsätzlich haben nationale Außenministerien aber noch eine vorsichtige Beziehung zum EAD, da dieser mittelfristig als Konkurrenz betrachtet wird. Skeptisch gegenüber dem Dienst sind bislang vor allem Großbritannien und auch Tschechien. Gleichwohl wird eine koordinierende Rolle des EAD etwa im Bereich von Handelspolitik und Sanktionen auch von diesen Mitgliedstaaten begrüßt. Insbesondere kleine und mittlere Mitgliedstaaten warfen dem EAD vor, zu sehr unter dem Einfluss der großen Mitgliedstaaten zu stehen. Der Informationsaustausch zwischen nationalen Ministerien und dem EAD ist gleichfalls noch optimierbar.

### **Kompetenz im Aufbau**

Bislang konnte der EAD die Erwartungen, eine innovative Strategieschmiede zu sein, nicht erfüllen. Gerade die großen Länder mit traditionsreichen Außenministerien erhalten durch den EAD bisher wenig zusätzliche Erkenntnisse.

5 | Rosa Balfour und Kristi Raik, „Equipping the European Union for the 21<sup>st</sup> century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy“, *IIIA Report 36*, The Finnish Institute of International Affairs (IIIA), Helsinki, 17.01.2013, <http://www.fiai.fi/en/publication/309> [26.08.2013].

In Ermangelung von Initiativen des EAD gehen daher wichtige außenpolitische Initiativen oftmals von einer Koalition von mehreren Mitgliedstaaten aus.

Gleichwohl gab es von Beginn an auch positive Entwicklungen, die den Mehrwert des EAD bereits in seinen ersten zweieinhalb Jahren andeuteten. Insbesondere in den vergangenen Monaten gab es die eine oder andere Erfolgsmeldung: Ein erstes positives Beispiel war die gemeinsam mit der Kommission im Mai 2011 vorgestellte neue Strategie für die Europäische Nachbarschaft, die zu einem Kurswechsel der europäischen Politik in der Europäischen Nachbarschaftspolitik hin zu mehr politischer Konditionalität führte. Dass die EU in der Europäischen Nachbarschaft wieder an Kredit gewonnen hat, lässt sich auch daran ablesen, dass die Hohe Vertreterin eine vermittelnde Rolle zwischen den Konfliktparteien in Ägypten einnehmen kann. Auch die Vorbereitungen des EAD für die Diskussionen

**Positiv wird Lady Ashtons Rolle im Nahostfriedensprozess und im Dialog mit dem Iran bewertet. In der Erweiterungspolitik funktionierte die Abstimmung mit der Kommission grundsätzlich gut.**

über die strategischen Partner der EU (USA, Russland, China, Indien, etc.) im Rahmen der Europäischen Ratsgipfel werden von den Staats- und Regierungschefs inzwischen als sehr hilfreich angesehen. Positiv wird Lady

Ashtons Rolle auch im Nahostfriedensprozess und im Dialog mit dem Iran bewertet. Gute Noten erhielt die Mitteilung zur künftigen Strategie gegenüber Syrien, welche die Hohe Vertreterin Ende Juni 2013 zusammen mit der Kommission vorlegte. In der Erweiterungspolitik funktionierte die Abstimmung mit der Kommission grundsätzlich gut: Einen konkreten Erfolg haben Ashton und der Auswärtige Dienst mit der Vermittlung eines Abkommens zwischen Serbien und dem Kosovo im April diesen Jahres erzielen können. Es ist aber auch bezeichnend, dass ein solcher Erfolg in einem Politikbereich gelang, in dem sicher auch die Beitrittsperspektive zur EU eine Rolle gespielt hat und nicht allein die außenpolitische Autorität der EU oder der Hohen Vertreterin.

Als Lichtblick gilt auch die Entwicklung der EU-Delegationen. Von nahezu allen Mitgliedstaaten wird deren Mehrwert anerkannt – trotz einiger Probleme: So gibt es teilweise noch parallele Befehlsstrukturen von diplomatischem und Kommissionspersonal. Insbesondere in Ländern, in denen auch die Mitgliedstaaten besondere Interessen haben,

gestaltet sich die Akzeptanz der Delegationen noch schwierig. Einige Mitgliedstaaten sind aber bislang durchaus willens, den EU-Delegationen mehr Freiraum bei der Politikformulierung und mehr Rechte zu gewähren. Hintergrund ist, dass alle kleinen und mittleren EU-Staaten sowie Polen weltweit auf weniger Vertretungen kommen als die EU. Mittlerweile gibt es 139 EU-Delegationen; nur Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien und Spanien verfügen weltweit über mehr Vertretungen. In vielen Ländern können die EU-Delegationen also Augen und Ohren für die Länder sein, die dort über keine Botschaften verfügen. Lange unterrichtete die EU-Delegation in Syrien die Mitgliedstaaten über die Lage im Land, nachdem viele ihre Botschaften bereits geschlossen hatten. Darüber hinaus gibt es inzwischen einige Beispiele pragmatischer Zusammenarbeit, in denen mitgliedstaatliche Diplomaten Räumlichkeiten von EU-Delegationen nutzen. Ingesamt hat die Stellung der Delegationsleiter durch die stärkere Politisierung ihres Aufgabenbereichs deutlich an Bedeutung gewonnen.<sup>6</sup> Mehr und mehr werden die Leiter der Delegation als Botschafter der EU wahrgenommen.

Verhältnismäßig gut verläuft auch die personelle Besetzung des Dienstes: Das Ziel, ein Drittel der Posten mit Personal aus den mitgliedstaatlichen Außenministerien zu besetzen, ist nahezu erreicht (der Anteil mitgliedstaatlicher Diplomaten liegt in den EU-Delegation deutlich darüber, im Hauptquartier in Brüssel noch deutlich darunter). Gleichwohl ist die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten noch ungleichmäßig: In den Delegationen finden sich noch verhältnismäßig wenige Vertreter der mittelosteuropäischen Länder. Auch deutsche Diplomaten sind noch unterrepräsentiert, wenngleich inzwischen einige Schlüsselpositionen von Deutschen besetzt werden. Insgesamt ist das Interesse der Mitgliedstaaten groß, Schlüsselpositionen und auch die Leitung der EU-Delegation zu besetzen. Der Vorwurf, die Benennung der Delegationsleiter würde geopolitische Interessen der Mitgliedstaaten widerspiegeln, lässt sich nur sehr bedingt bestätigen und ist am ehesten noch in den lateinamerikanischen Ländern zu beobachten. Derzeit hat

6 | Ausführlicher zur Rolle der EU-Delegationen aus Sicht der nationalen Außenministerien: Rosa Balfour und Kristi Raik (Hrsg.), „The European external action service and national diplomacies“, *EPC Issue Paper* 73, 03/2013.

der EAD 3.400 Beschäftigte<sup>7</sup> und damit weniger Personal als die diplomatischen Dienste der sechs größten Mitgliedstaaten und der Niederlande jeweils vorweisen können.<sup>8</sup>

### POTENZIAL DES REVIEW

Der Ratsbeschluss sah eine erste Evaluierung des Dienstes im Jahr 2011 und eine umfassende Bestandsaufnahme (Review) durch die Hohe Vertreterin 2013 vor. Bei Bedarf sollten entsprechende Änderungen am ursprünglichen Ratsbeschluss bis Anfang 2014 vereinbart werden, um noch vor Amtsantritt

**Angesichts des schwierigen Starts und der oben genannten Probleme des EAD wurden schnell Rufe nach einer umfassenden Reform des Dienstes laut.**

der neuen Europäischen Kommission 2014 bis 2019 den institutionellen Reformprozess zum Abschluss zu bringen. Angesichts des schwierigen Starts und der oben genannten Probleme des EAD wurden schnell Rufe nach einer umfassenden Reform des Dienstes laut. Bereits im Dezember 2011 hatten sich zwölf Außenminister mit einem gemeinsamen Brief an die Hohe Vertreterin gewandt und Vorschläge zur Verbesserung der Abläufe im EAD gemacht – darunter auch der deutsche Außenminister. Die Hohe Vertreterin veröffentlichte ihrerseits Ende 2011 einen ersten Bericht zum Zustand des EAD.

Die eigentliche Bestandsaufnahme erfolgt aber in diesem Jahr. Dabei werden die Effizienz des Dienstes, seine Strukturen, aber auch seine Beziehungen zu anderen institutionellen Akteuren auf den Prüfstand gestellt. Im Herbst sollen entsprechende Änderungsanträge für den Ratsbeschluss verabschiedet werden. Dieses Review wird durch die Hohe Vertreterin geleitet, doch von Beginn an brachten sich das Europäische Parlament und auch die Mitgliedstaaten in diesen Prozess mit ein. So nahmen die Außenminister von 14 Mitgliedstaaten<sup>9</sup> im Februar 2013 in einem von

7 | EU, Auswärtiger Dienst (European External Action Service, EEAS), *EEAS Review*, 29.07.2013, [http://eeas.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf) [09.08.2013]. Darüber hinaus sind ca. 3.500 Kommissionsvertreter in den Delegationen tätig.

8 | Balfour und Raik, Fn. 5, 38.

9 | Außenministerien Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Italiens, Lettlands, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, der Slowakei, Spaniens und Schwedens, „Non paper. Strengthening the European External Action Service“, 01.02.2013, [http://eurotradeunion.eu/documents/20130201\\_nonpaper.pdf](http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf) [26.08.2013].

deutscher Seite initiierten Papier Stellung. Das Europäische Parlament stellte seine Position im Rahmen eines vom deutschen EVP-Abgeordneten Elmar Brok und dem Sozialdemokraten Roberto Gualtieri erarbeiteten Berichts im April 2013 vor. Die Hohe Vertreterin hat ihrerseits am 29. Juli 2013 ihren Bericht vorgelegt.

Konsens herrscht in den Berichten der Außenminister und des Europäischen Parlaments über folgende Aspekte:

1. Beide Berichte fordern eine bessere Koordination zwischen Kommission und EAD, aber auch eine stärkere Rolle des EAD bei der langfristigen Programmplanung für die Finanzinstrumente der europäischen Außenpolitik. Zudem soll die inhaltliche Führung für die Ausarbeitung von Strategien gegenüber bestimmten Regionen beim EAD liegen. Das Ratspapier schlägt zudem regelmäßiger Treffen (mindestens monatlich) zwischen Kommission und EAD vor.
2. Beide Papiere stimmen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Reform der inneren Strukturen überein, insbesondere hinsichtlich der Rolle des Generalsekretärs und des Zusammenspiels der verschiedenen Leitungsgremien.
3. Eine weitere Forderung ist die Stärkung der Autorität und der Sichtbarkeit der Delegationsleiter auch gegenüber dem Kommissionspersonal sowie die Schaffung eines einheitlichen finanziellen Kreislaufs. Grundsätzlich sollen mitgliedstaatliche Botschaften enger zusammenarbeiten, etwa durch den Austausch von Berichten und administrativen Arrangements sowie durch gemeinsam vorgebrachte Initiativen.
4. Reform der Krisenmanagementstrukturen des EAD, um eine raschere Planung und Entsendung von GSVP-Missionen (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) zu erreichen: Das Europäische Parlament sieht die Schaffung eines so genannten Crisis Board vor, das alle Instrumente des Krisenmanagements umfassen würde.

5. In beiden Berichten wird zudem erwogen, dass der EAD stellvertretend für einige Mitgliedstaaten Konsularaufgaben wahrnehmen könnte. Daran sind das EP und insbesondere die kleinen und mittleren Mitgliedstaaten interessiert.

Die Berichte haben daneben aber auch noch eine eigene Schwerpunktsetzung: So setzen sich die Außenminister dafür ein, dem EAD die Verantwortung für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zu übertragen, ebenso seine Rolle bei der strategischen und mehrjährigen Programmplanung in der Entwicklungspolitik zu stärken. Darüber hinaus soll der Dienst eine wichtigere Rolle bei der Kommunikation mit Drittstaaten spielen und z.B. für die EU die Verhandlungen zum Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen führen. Einige Länder wie Schweden setzen sich für eine stärkere Stellung des EAD bei der Konzeption der Politik gegenüber den strategischen Partnern der EU ein. Darüber hinaus fordern die Außenminister eine noch stärkere Präsenz nationaler Diplomaten im EAD, die Ein-Drittel-Quote könnte hier nur ein Minimum darstellen.

**Um die Hohe Vertreterin zu entlasten, sollen ständige politische Vertreter eingesetzt werden, die für sie repräsentative Aufgaben übernehmen.**

Das Europäische Parlament ging in seinen Vorstellungen noch weiter: Um die Hohe Vertreterin zu entlasten, sollen ständige politische Vertreter eingesetzt werden, die für sie repräsentative Aufgaben übernehmen. Entlastung ließe sich zudem auch durch einen engeren Einbezug von nationalen Außenministern erreichen. Des Weiteren fordert das EP die Verbesserung der politischen Expertise des EAD, etwa durch die Einrichtung eines politischen Rats innerhalb des Dienstes.

Am 29. Juli veröffentlichte die Hohe Vertreterin ihren Bericht, in dem sich viele dieser Vorschläge wiederfinden und der deutlich die bisherigen Defizite benennt. Einen Schwerpunkt bildet die Verbesserung des Arbeitsverhältnisses mit der Europäischen Kommission: Erstens sollen die Treffen mit den anderen Kommissaren häufiger stattfinden und soll das Zusammenwirken auf der Arbeitsebene verbessert werden. Mittelfristig soll die Autorität der Hohen Vertreterin gegenüber denjenigen EU-Kommissaren gestärkt werden, deren Aufgabenbereiche auch die Außenbeziehungen der Europäischen Union betreffen.

Zweitens will Ashton den Einfluss des EAD auf die Politikformulierung und seine Expertise weiter stärken: so sollen der EAD und Ashtons Nachfolger eine wichtigere Rolle bei der Planung von Entwicklungspolitik und Europäischer Nachbarschaftspolitik erhalten. Darüber hinaus will der EAD seine Expertise zu den auswärtigen Dimensionen anderer Politikbereiche (Energiesicherheit, Umwelt, Migration, Bekämpfung des Terrorismus, Wirtschaft) verbessern. Eine größere Rolle soll der EAD auch bei Durchsetzung von Sanktionen und Wahlbeobachtungsmissionen spielen. Ashton fordert eine Stärkung der Planungskapazitäten des Dienstes, um seine Kernaufgabe, die Formulierung außenpolitischer Strategien, erfüllen zu können.



Deutsche Soldaten unter dem Symbol der EU Naval Forces im Rahmen der Operation Atalanta: Schnelligkeit und rasche Einsetzbarkeit waren die „raison d'être“ der GSVP. | Quelle: Rock Cohen ©①②.

Ein dritter Kernpunkt ist die Überarbeitung der Krisenmanagementstrukturen der EU: So schlägt das Papier die Schaffung eines einheitlichen Krisenreaktionszentrums vor, welches die entsprechenden Krisenzellen von Kommission und EAD zusammenfassen soll. Mittelfristig fordert der Bericht eine grundlegende Überarbeitung der Regeln für die Vorbereitung von GSVP-Operationen. Viertens wird die Idee der Schaffung politischer Vertreter zur Entlastung des Hohen Vertreters aufgegriffen. Der Bericht schlägt sowohl die Schaffung permanenter Stellvertreter vor als auch eine auf formalisierten Absprachen basierende Vertretung durch

Außenminister, Kommissare oder hochrangige Beamte des EAD. Fünftens sollen Sichtbarkeit und Stellung der EU-Delegationen nach außen gestärkt werden. So schlägt der Bericht eine Intensivierung der logistischen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit den Botschaften der Mitgliedstaaten vor. Zurückhaltend äußert sich der Bericht im Hinblick auf eine Rolle der EU bei Konsularaufgaben, etwa konsularischem Schutz: Eine Übernahme solcher Aufgaben müsse mit einer entsprechenden Aufstockung der Mittel und der Personalausstattung des EAD einhergehen.<sup>10</sup>

## BEWERTUNG UND VORAUSSCHAU

Der Dienst wird noch einige Jahre, wenn nicht Jahrzehnte benötigen, um sein volles Potenzial zu entfalten. Die verbreitete Enttäuschung über den EAD ist nicht zuletzt mit einer übertriebenen Erwartungshaltung einiger Akteure zu erklären. Mitunter war ein regelrechter Quantensprung für

die Handlungsfähigkeit der EU insbesondere im Bereich des Krisenmanagements erwartet worden. Angemessener wäre es aber, den Dienst nicht nur an den im Vorfeld formulierten Erwartungen zu messen, sondern

eher an der Situation vor seiner Gründung: Im Vergleich zur rotierenden Ratspräidentschaft sorgt der EAD nun für mehr Kontinuität, etwa in der Politik gegenüber der Europäischen Nachbarschaft. Angesichts der Sensibilität des Politikbereichs ist es zudem erst einmal ein Erfolg, dass kein Land die Existenz des Dienstes an sich in Frage stellt. Der überwiegende Teil der Probleme und das fehlende Profil des Dienstes sind aber mittel- bis langfristige Herausforderungen.

Dennoch ist es sinnvoll, bereits nach zweieinhalb Jahren eine umfassende Evaluation durchzuführen, um den Nachfolger Catherine Ashtons, die angekündigt hat, nicht nochmals zur Verfügung zu stehen, vom Ballast eines allzu überfrachteten Amtes zu entlasten. Dabei ist zu unterscheiden, welche Probleme struktureller Natur und welche schlicht der Anfangs- und Übergangsphase des Dienstes geschuldet sind. Die meisten Experten sind sich einig, dass die Reform der Krisenmanagementstrukturen, die

**Im Vergleich zur rotierenden Ratspräidentschaft sorgt der EAD für mehr Kontinuität, etwa in der Politik gegenüber der Europäischen Nachbarschaft.**

Erhöhung der Sichtbarkeit und der Initiativfunktion des Dienstes sowie die Verbesserung des Zusammenwirkens mit anderen außenpolitischen Akteuren Vorrang haben sollten. In ersten Reaktionen wurde die Bestandsaufnahme positiv aufgenommen.<sup>11</sup> Gleichzeitig ist sie ein deutliches Signal: Der EAD ist trotz seines schwierigen Starts bereit, langfristig eine Führungsrolle bei der Formulierung und Gestaltung europäischer Außenpolitik wahrzunehmen. Abzuwarten bleibt, wie diese Forderungen von den Mitgliedstaaten und insbesondere von der Kommission aufgenommen werden. Der selbstbewusste Ton des Dokuments fußt auch auf einigen in diesem Jahr erzielten Erfolgen des Dienstes nach einer sehr holprigen Startphase. Die im aktuellen Evaluierungsprozess diskutierten Vorschläge erscheinen sinnvoll, dies gilt insbesondere für den Bereich des zivilen wie militärischen Krisenmanagements.

**Die im aktuellen Evaluierungsprozess diskutierten Vorschläge erscheinen sinnvoll, dies gilt insbesondere für den Bereich des zivilen wie militärischen Krisenmanagements.**

Die Entlastung des Amtes des Hohen Vertreters und die Delegierung von Aufgaben an politische Vertreter könnte die Handlungsfähigkeit weiter verbessern. Darüber hinaus werden bisweilen weiterführende Maßnahmen gefordert: Die Wahrnehmung von konsularischen Aufgaben durch die Delegationen sollte ernsthaft erwogen werden. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Sichtbarkeit des Dienstes nach außen, aber auch ein Beispiel für einen konkreten Mehrwert des EAD, der mithin die von Kürzungen betroffenen diplomatischen Dienste gerade der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten entlasten könnte.<sup>12</sup> Sinnvoll wäre es, wenn Reformen der nationalen diplomatischen Dienste grundsätzlich in Abstimmung mit dem EAD erfolgten.

Wichtig wäre zudem die Besetzung des Amtes des Hohen Vertreters mit einer außenpolitisch erfahrenen Person. Ein renommierter Außenpolitiker könnte den Dienst

11 | Unter anderem Jan Techau, „At Long Last, a Sign of Leadership From Ashton“, *Caregie Europe*, 30.07.2013, <http://carnegieeurope.eu/strategic-europe/?fa=52524> [09.08.2013].

12 | Balfour und Raik, Fn. 5, 48.

international noch besser zur Geltung bringen und Europas außenpolitisches Profil stärken. Vermehrt wird gefordert, dass der Hohe Vertreter mutiger eigene Initiativen vorbringen sollte,<sup>13</sup> in denen es keinen vollkommen gefestigten Konsens der Mitgliedstaaten gibt. Das wird kurzfristig unweigerlich für Verwerfungen sorgen, doch ohne eine proaktivere Ausübung des Amtes wird die Sichtbarkeit der EU als internationaler Akteur kaum gesteigert werden können. Dennoch wäre es vermessen, zu erwarten, dass allein eine personelle Veränderung an der Spitze des Dienstes die europäische Handlungsfähigkeit verbessern oder divergierende geografische und thematische Prioritäten übertünchen könnte.

**Initiativen, die durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden, können mit Unterstützung des EAD zu europäischen Initiativen werden.**

Entscheidend für den Erfolg dieser Institution ist nach einhelliger Einschätzung von Experten und Institutionenvertretern letztlich die Unterstützung durch die Kommission und die

Mitgliedstaaten. Diese sollten den EAD nicht als Konkurrenz betrachten, sondern als möglichen Multiplikator ihres eigenen Einflusses. So könnten Initiativen, die durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden, mit Unterstützung des EAD zu europäischen Initiativen werden. Einige Stimmen gehen sogar so weit anzuführen, dass der EAD für nationale Außenministerien eine Möglichkeit darstellen könnte, ihren eigenen Einfluss in den jeweiligen Mitgliedstaaten wieder zu stärken.<sup>14</sup>

Die Forderung der Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten der Einsätze für nationale Diplomaten zu erhöhen und längfristige Karrieren zu ermöglichen, wird ebenfalls begrüßt,<sup>15</sup> da dies gewünschte Sozialisierungseffekte zwischen den Beamten verstärken und mittelfristig zu einer Konvergenz europäischen außenpolitischen Denkens führen könnte. Um diese Ziele zu erreichen, ist es jedoch erforderlich,

13 | Staffan Hamra, Thomas Raines und Richard Whitman, „A Diplomatic Entrepreneur. Making the Most of the European External Action Service“, *Chatham House Report*, The Royal Institute of International Affairs, 12/2011, 13, [http://chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/r1211\\_e eas.pdf](http://chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/r1211_e eas.pdf) [09.08.2013].

14 | Vgl. auch Almut Möller und Julian Rappold, „Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst – Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik“, *DGAP-Analyse* 12, 09/2012.

15 | Balfour und Raik, Fn. 5.

dass die Mitgliedstaaten ihre besten und erfahrensten Diplomaten in den Dienst schicken und dafür sorgen, dass ein Engagement beim EAD keinen Karrierebruch bedeutet.

Wichtig ist einerseits ein enger Austausch von nationalen Außenministerien und EAD und eine frühzeitige Einbindung des Dienstes in Politikformulierungen. Andererseits ist es auch Aufgabe des EAD, sich regelmäßig und vor allem rechtzeitig um Konsultation mit den Mitgliedstaaten zu bemühen, wenngleich das angesichts von 28 Mitgliedstaaten keine einfache Aufgabe ist.

Das nationale Verantwortungsgefühl für den Dienst würde gestärkt, wenn die nationalen Parlamente stärker in die Interaktion mit dem EAD eingebunden wären. In diese Richtung zielen die Vorschläge, politische Vertreter für die Hohe Vertreterin zu benennen, die zum Beispiel einmal jährlich vor den nationalen Parlamenten sprechen könnten, um den Austausch zu aktuellen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu befördern. Realistisch betrachtet ist jedoch nicht zu erwarten, dass der Dienst und der Hohe Vertreter fortan den Kurs europäischer Außenpolitik definieren werden. Die Mitgliedstaaten werden ihre außenpolitischen Prärogativen nicht aufgeben wollen. Noch scheint es in vielen Hauptstädten auch keinen Konsens über einen langfristigen Plan zu geben, wozu man den Dienst denn nutzen möchte.

**Realistisch betrachtet ist nicht zu erwarten, dass der Dienst und der Hohe Vertreter fortan den Kurs europäischer Außenpolitik definieren werden.**

Angesichts seiner sehr diversen Expertise hat der EAD das Potenzial, innovative Lösungen und Konzepte zu präsentieren, die auch für alle Mitgliedstaaten einen bedeutenden Mehrwert darstellen können.<sup>16</sup> Um entsprechende Strategien auszuarbeiten, bedarf es aber Klarheit darüber, worin die Interessen der Europäischen Außenpolitik genau bestehen. Hier wird auch von Vertretern der Institutionen wiederholt eine Aktualisierung der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 gefordert, welche die wichtigsten Herausforderungen und Instrumente der Europäischen Außenpolitik definiert.

Mittelfristig fordern zahlreiche Experten indessen, dass die Rolle des Dienstes über die einer solchen Denkfabrik hinausgehen sollte, wenn Europa tatsächlich nach außen mit einer einheitlichen Stimme auftreten will. Zu diesem Zweck solle die EU verstärkt eine einheitliche Vertretung in internationalen Organisationen anstreben. Es wird befürchtet, dass ein schlechtes (oder schlicht ein fehlendes) Image des Dienstes und des Hohen Vertreters negativ auf die EU und ihre Mitgliedstaaten zurückfällt.

Letztlich herrscht die Überzeugung vor, dass ein starker und fähiger EAD im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt. Zum einen weil er eine effizientere Nutzung von Ressourcen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ermöglichen würde. Zum anderen weil die Mitgliedstaaten in Drittländern und auch in internationalen Organisationen an Gewicht und Einfluss verlieren werden, wenn es nicht gelingt, Interessen europäisch zu bündeln.

Der Europäische Auswärtige Dienst ist in vielerlei Hinsicht ein einzigartiges Experiment: Er vereinigt außenpolitische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Expertise unter einem Dach. Diese Mischung sowie die Tatsache, dass das Personal die außenpolitischen Traditionen von 28 Mitgliedstaaten sowie die außenpolitische Expertise von Kommission und Rat einbringt, erlauben dem EAD, umfassende außenpolitische Strategien für aktuelle Herausforderungen in der Außenpolitik zu konzipieren. Diese Charakteristiken prädestinieren den Dienst dazu – in enger Abstimmung mit den 28 nationalen Außenministerien – Antworten auf die zentralen außenpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte zu finden.

Viele Effekte des EAD, insbesondere die Sozialisierungseffekte, werden wohl erst mittelfristig spürbar sein. Ebenso wird es Zeit brauchen, bis sich die nationalen Außenministerien an den EAD gewöhnt haben und sich mit mittelfristig möglicherweise geringerer Sichtbarkeit in bestimmten Ländern abgefunden haben. Die Stärke des EAD wird entscheidend davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten eine gemeinsame europäische Außenpolitik auch wirklich wollen.