



Arbeitsgruppe Europäische Integration\*

## Der Europäische Auswärtige Dienst

### Nukleus einer starken Europäischen Außenpolitik

- Die institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EU) ist erforderlich. Der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) bietet Gelegenheit, die Kohärenz in den Außenbeziehungen der EU zu erhöhen.
- Der EAD soll den Hohen Vertreter in seiner Tätigkeit unterstützen. Seine institutionelle Einbindung muss sich an der Aufgabenstellung des Hohen Vertreters orientieren.
- Um sämtliche Strömungen in Bezug auf das auswärtige Handeln der EU in seine Arbeit einbeziehen zu können, ist für den EAD die umfassende Verfügbarkeit von Informationen zu gewährleisten. Gleichzeitig gilt es, die Eigenständigkeit des Dienstes etwa in personal- und haushaltspolitischen Fragen sicherzustellen.
- Um die Funktionsfähigkeit des EAD zu gewährleisten ist es erforderlich, die strategische außenpolitische Planung und die Umsetzung strukturell zu trennen.
- Ein erfolgreicher diplomatischer Dienst der EU muss auf einer von den außenpolitischen Akteuren der EU ausgehandelten politischen Strategie gründen.

MÄRZ 2009



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Allgemeine Prinzipien</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Zuordnung zum Hohen Vertreter</b> .....	<b>2</b>
3.1	EAD: Institutionelles Arrangement .....	2
3.2	Hoher Vertreter: Institutionelles Umfeld und Vertretung.....	3
<b>4</b>	<b>Einsichtige und akzeptierte Strukturen und Verfahren</b> .....	<b>4</b>
4.1	Organisationsform .....	4
4.2	Personalfragen.....	4
4.3	Delegationen und Sonderbeauftragte .....	4
<b>5</b>	<b>Mitgliedstaatliches Bekenntnis und politische Strategie</b> .....	<b>5</b>

## 1 Einleitung

Um die Rolle der Europäischen Union (EU) auf der internationalen Bühne zu stärken und eine funktionsfähige Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu schaffen, sieht der Vertrag von Lissabon die Einrichtung des Amtes eines »Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik« vor. Der Hohe Vertreter nimmt eine zentrale Stellung ein. Neben der Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) trägt er durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei. Institutionell ist er sowohl im Rat als auch in der EU-Kommission verankert. Damit trägt er eine besondere Verantwortung für ein kohärentes auswärtiges Handeln der EU. Um diese Aufgabenstellung gewährleisten zu können, wird ihm ein neu einzurichtender Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zur Seite gestellt.

Die mitgliedstaatlichen Präferenzen über die Orientierung der Außenbeziehungen der EU divergieren erheblich. Die notwendige Anpassung der europäischen wie nationalen institutionellen Strukturen bei der Einrichtung des EAD birgt vor diesem Hintergrund Konfliktpotential. In der Diskussion stehen insbesondere die Zuordnung, die konkrete Ausgestaltung und die Aufgabenstellung des Dienstes.

Eine wie auch immer geartete institutionelle Weiterentwicklung der GASP ist unabhängig vom Schicksal des Vertrages von Lissabon erforderlich. Die bestehende Vertragsgrundlage bietet Spielräume für Reformmaßnahmen. Es ist aber sinnvoll, die weiteren Überlegungen auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon anzustellen. Der Aufbau eines diplomatischen Dienstes für die EU hat sich in jedem Falle an drei Grundprämissen zu orientieren:

- Die Entscheidungen über Gestalt und Wirkungsweise des Dienstes müssen auf dessen *Funktionsfähigkeit* sowie auf das Ziel einer größeren *Kohärenz* im auswärtigen Handeln der EU abzielen.
- Der Dienst ist aus der *Zuordnung zum Hohen Vertreter* der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik zu konzipieren.
- Für die Funktionsfähigkeit des Dienstes müssen *einsichtige, demokratisch abgesicherte und von den Mitgliedstaaten akzeptierte Strukturen und Verfahren* bereitgestellt werden.

---

\* Die Arbeitsgruppe »Europäische Integration« des Europabüros der FES in Brüssel besteht seit mehr als zehn Jahren. Mitglieder sind Fachleute aus den europäischen Institutionen, Bundesministerien, Ländervertretungen sowie aus Verbänden und Wissenschaft.

## 2 Allgemeine Prinzipien

Die vorgesehene Zuordnung des EAD zum Hohen Vertreter erfordert aufgrund dessen institutioneller Positionierung nicht nur die umfassende Verfügbarkeit von Informationen und insoweit Regeln über die zu gewährleistende Zusammenarbeit mit den auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten und den Abteilungen der EU-Organe. Es gilt zudem, die Unabhängigkeit des Dienstes zu gewährleisten, die in der Personal- und Finanzhoheit Ausdruck finden muss. Der EAD muss sich als funktionsfähiger diplomatischer Dienst im institutionellen Geflecht der EU-Außenbeziehungen insgesamt etablieren können. Die Funktionsfähigkeit im Sinne einer kohärenten Entwicklung der EU ist nicht nur von der Qualität der Arbeit des EAD bei der Zuarbeit für das Vorgehen des Hohen Vertreters, sondern auch von der Bereitschaft der anderen außenpolitischen Akteure zur Akzeptanz und Zusammenarbeit abhängig. Trotz divergierender institutioneller Interessen bedarf es eines Vertrauensvorschlusses.

## 3 Zuordnung zum Hohen Vertreter

Da sich der Hohe Vertreter laut des Vertrags von Lissabon bei der Erfüllung seines Auftrags auf den EAD stützt, muss sich die institutionelle Einbindung des Dienstes an der Aufgabenstellung des Hohen Vertreters orientieren. Der EAD muss daher sämtliche Strömungen in Bezug auf das Auswärtige Handeln der EU in seine Arbeit einbeziehen, divergierende Auffassungen zusammenführen und Vorschläge für die Gestaltung aktueller Entwicklungen als auch mittel- und langfristige Strategien für den Hohen Vertreter erarbeiten können.

### 3.1 EAD: Institutionelles Arrangement

Politikbereiche ohne außenpolitische Bezüge sind selten. Eine komplette Überführung aller Kompetenzfelder mit außenpolitischen Aspekten in den EAD wäre daher weder sinnvoll noch machbar. Der beschriebene Tätigkeitsbereich des EAD kann nur ein begrenztes, wenn auch mit hohem Arbeitsaufwand verbundenes Aufgabenspektrum umfassen. Dass ein derart exklusiver Arbeitsbereich mit seiner Zuordnung zum Hohen Vertreter bei seiner Einrichtung Begehrlichkeiten im institutionellen Geflecht der EU-Außenbeziehungen hervorruft, ist nicht verwunderlich.

Die Zusammenführung der Tätigkeitsfelder der Generaldirektion Außenbeziehungen der EU-Kommission und der Generaldirektion E (auswärtige und politisch-militärische Angelegenheiten) sowie der Policy Unit des Generalsekretariates des Rates der EU ist sinnvoll und weitgehend anerkannt. Eine darüber hinausgehende Zuordnung bedarf der Prüfung einer Reihe weiterer Gesichtspunkte. Aus dem Vertrag von Lissabon ergeben sich dazu keine konkreten Anhaltspunkte. Zwar ist es zutreffend, dass beispielsweise die Gemeinsame Handelspolitik wesentlicher Bestandteil der EU-Außenbeziehungen ist. Allerdings bleibt die Frage – insbesondere auch mit Blick auf Größe und Funktionsfähigkeit des Dienstes – welche Zusammenführung von Tätigkeitsfeldern durch Einordnung in den Dienst unabdingbar und für die zu leistende Arbeit funktional ist. Diese Frage stellt sich z. B. bei den politischen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit und der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik, bei den operationellen Aspekten des militärischen und zivilen Krisenmanagements oder bei den über konzeptionelle Fragen hinausgehenden Maßnahmen bei der Union für das Mittelmeer oder der östlichen Partnerschaft.

Entscheidend sind Kooperationsfähigkeit und politischer Wille zur Kooperation. Wenn der EAD nicht durch Aufgabenüberfrachtung oder durch eine kaum mehr zu überschauende Größe funktionsunfähig werden soll, ist eine Trennung von strategischer außenpolitischer Planung (EAD) und ihrer Umsetzung (andere Dienste) notwendig. Dabei muss eine Dopplung von Verantwortlichkeiten wie etwa die Existenz konkurrierender geographischer Referate mit politischer Aufgabenstellung in EAD und etwa der Generaldirektion (GD) Entwicklung oder GD Erweiterung der EU-Kommission vermieden werden («single desk principle»).

Die enge Kooperation zwischen dem EAD und den anderen Diensten ist unverzichtbare Voraussetzung. Damit aber bietet sich ein Modell an, das über personelle Verzahnungen, wie etwa die Entsendung eines Vertreters des jeweiligen Dienstes in den EAD, sowohl den Austausch als auch den Informationsfluss herstellt. Das Verfahren der Konfliktregelung wird letztlich über die Zustimmung oder Ablehnung der Vorschläge des Hohen Vertreters im Kommissionskollegium oder im Rat der EU abgewickelt. Als Vizepräsident der EU-Kommission hat er bereits im Vorfeld von Entscheidungen die Möglichkeit, zumindest innerhalb der EU-Kommission auf ein kohärentes Vorgehen hinzuwirken und die notwendigen Impulse zu setzen.

Eine darüber hinaus gehende Zuordnung bestehender Kompetenzfelder und entsprechender Dienststellen zum EAD wäre nur dann geboten, wenn die Zusammenarbeit mit dem EAD unbefriedigend ist oder nicht ausreicht, weil das institutionelle Eigeninteresse überwiegt. Da Struktur und Arbeitsweise des EAD ohnehin Gegenstand einfacher Organgesetzgebung bleiben, wäre es Aufgabe des Rates der EU, der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments, sich auf eine regelmäßige Überprüfung mit dem Ziel, sofern erforderlich eine Revision und Anpassung der den EAD begründenden Basisakte vorzunehmen, zu verständigen.

### **3.2 Hoher Vertreter: Institutionelles Umfeld und Vertretung**

Der Hohe Vertreter wird sein Amt in einem institutionellen Umfeld mit komplexen Akteurskonstellationen und Verfahren ausüben. Konfliktminimierende Regelungen sind daher erforderlich.

Da der Hohe Vertreter im Ministerrat Konsens herstellen muss, sollte es eine Vertretungsregel geben, die im Hinblick auf sein Vorschlagsrecht eine Konsensbildung in seinem Sinne ermöglicht und damit seine Autorität nicht in Frage stellt. Durch die Wahl oder Ernennung eines stellvertretenden Hohen Vertreters des Rates könnte eine institutionelle Gegenmacht aufgebaut werden, die den Hohen Vertreter in seiner Funktion schwächen würde. Angestrebt werden sollte deshalb, dass sich der Hohe Vertreter durch verschiedene, von ihm ernannte Personen in seinen Aufgaben vertreten lässt: Als Vorsitzender des Außenministerrates kann er durch die rotierende Ratspräsidentschaft in seiner Funktion als Vizepräsident der EU-Kommission durch einen anderen Kommissar und als Vorgesetzter des EAD durch dessen Generaldirektor vertreten werden.

Bei der Berichterstattung an das Europäische Parlament ist eine Vertretung allerdings nicht akzeptabel. Diese hat der Hohe Vertreter aufgrund seiner Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit selbst zu übernehmen.

Die Entscheidungen über die Übernahme der Vorsitzfunktionen in den Gremien des Rates der EU, die dem Außenministerrat zuarbeiten, sollten im Rahmen einer Übergangsphase gefällt werden. Die Gremien könnten zielorientiert und unter Berücksichtigung des Kohärenzgebots für das auswärtige Handeln der EU zwischen gewählten Vorsitzenden, die durch den EAD unterstützt werden, und der

rotierenden Ratspräsidentschaft aufgeteilt werden. Neben dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) sollten die Ratsarbeitsgruppen bzw. -komitees, die dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten zuarbeiten, von einem permanenten Vorsitzenden geleitet werden. Andere denkbare Formen der Vorsitzführung könnten gegebenenfalls, unter dem Aspekt der optimalen Funktionsfähigkeit, im Rahmen der regelmäßig vorzunehmenden Überprüfung Gegenstand von Erörterungen sein.

## 4 Einsichtige und akzeptierte Strukturen und Verfahren

Der EAD wird in seiner Arbeit abhängig sein von dem Vertrauen, das ihm in seiner Arbeit entgegen gebracht wird. Dies setzt auch Strukturen und Verfahren voraus, die von den außenpolitischen Akteuren der EU akzeptiert werden.

### 4.1 Organisationsform

Die Autorität des Hohen Vertreters steht und fällt mit den Weisungs- und Berichterstattungssträngen, die auf ihn zulaufen. Die Organisationsform des EAD sollte diese Notwendigkeit widerspiegeln und die Glaubwürdigkeit des Hohen Vertreters untermauern. Unabhängig von der Organisationsform muss im Interesse der Kohärenz des auswärtigen Handelns die enge Zusammenarbeit des EAD mit den übrigen, mit auswärtigen Angelegenheiten betrauten Diensten institutionell sichergestellt werden.

Das Europäische Parlament ist in der Lage, eine demokratische Kontrolle über den Aufbau und die Arbeitsweise des EAD auszuüben. Dies ist durch die Beteiligung des Parlaments am Zustandekommen der begründenden Basisakte und die Ernennung des Hohen Vertreters im Zuge des Zustimmungsvotums zur EU-Kommission gegeben. Zudem hat der Hohe Vertreter dem Parlament gegenüber eine Rechenschaftspflicht und das Parlament kann über den Haushalt Kontrolle ausüben. Ein eigenständiger Haushalt – vorzugsweise über die Zuordnung eines spezifischen Haushaltssektors im EU-Haushalt – ist darüber hinaus Bedingung für die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Dienstes. Auf diese Weise wäre der EAD externen Einflüssen entzogen und könnte so die für ihn im Vertrag vorgesehene Rolle ausfüllen.

### 4.2 Personalfragen

Eigenständigkeit ist auch in dem Maße sicherzustellen, dass der EAD als Anstellungsbehörde über die Personalhoheit für die Bediensteten des Dienstes verfügt. Der EAD könnte den geltenden Beamtenstatuten der Europäischen Institutionen zugeordnet werden. Sicherzustellen wäre in diesem Fall, dass das Personal unterschiedlicher institutioneller Herkunft gleich behandelt und eingesetzt wird. Denn der EAD kann nur überzeugend arbeiten, wenn sich die entsandten Beamten und Diplomaten als vollwertiger Teil des Dienstes verstehen und ihre Tätigkeiten demgemäß ausüben.

Die Rotation des EAD-Personals ist ebenso auf diese Erfordernisse auszurichten. Mit Blick auf die Erfahrungen nationaler Auswärtiger Dienste sollte eine Mindestverweildauer im EAD von fünf Jahren angestrebt werden. Auf mitgliedstaatlicher Ebene sollten die Voraussetzungen für einen reibungslosen Fortgang der Karriere nach einer Tätigkeit im EAD geschaffen werden. Nur so ist mit der Entsendung qualifizierter Diplomaten in den Dienst zu rechnen.

Die Ausbildungszeiten sollten sich ebenso sinnvoll in ein Gesamtkonzept einfügen. Bestehende Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik könnten in einer Europäischen Diplomatischen Akademie sinnvoll zusammengeführt werden. Zentrale Planung und Netzwerkcharakter schließen sich dabei nicht aus. Vielmehr können mitgliedstaatliche Institute Ausbildungsmaßnahmen mittragen und für nationale Besonderheiten sensibilisieren.

### 4.3 Delegationen und Sonderbeauftragte

Der EAD muss als diplomatischer Dienst der EU die künftigen Delegationen der EU umfassen. Diese Delegationen sind langfristig so auszustatten, dass sie als Botschaften der EU von Dritten, aber auch von den EU-Mitgliedstaaten selbst und den europäischen Bürgern Anerkennung finden.

Der EAD wird auch die EU-Sonderbeauftragten (EUSBs) in inhaltlicher wie struktureller Sicht unterstützen. Die EUSBs sollten ihre Weisungen direkt vom Hohen Vertreter als ihrem Dienstchef erhalten. Sie stünden damit außerhalb der organisationellen EAD-Hierarchie, wären für die betroffenen Drittstaaten in ihrer spezifischen länderübergreifenden Funktion allerdings als Teil der Gesamtstruktur der EU-Diplomatie anerkannt.

## **5 Mitgliedstaatliches Bekenntnis und politische Strategie**

Der EAD kann durch eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten in seiner Tätigkeit gestärkt werden. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Dienststellen anweisen, mit dem Dienst loyal zusammenzuarbeiten. Sie sollten zudem sicherstellen, dass eine Tätigkeit im EAD auf der nationalen Ebene einen Mehrwert für eine Diplomatenkarriere darstellt und als ein solcher auch wahrgenommen wird.

Ein erfolgreicher diplomatischer Dienst der EU muss nicht zuletzt auf einer politischen Strategie gründen, um in seiner Entwicklung nicht beliebigen Einflüssen ausgeliefert zu sein. Für den Aufbau und die Funktionsweise des EAD sollte daher ein Zielkatalog vereinbart werden. An diesem könnten sich die einzelnen Schritte beim Ausbau der EU-Diplomatie messen lassen.



#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN: 978-3-86872-071-6

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 26935-9248

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.