ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maurer, Andreas; Reichel, Sarah

Research Report

Der Europäische Auswärtige Dienst: Elemente eines Drei-Phasen-Plans

SWP-Aktuell, No. 53/2004

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maurer, Andreas; Reichel, Sarah (2004) : Der Europäische Auswärtige Dienst: Elemente eines Drei-Phasen-Plans, SWP-Aktuell, No. 53/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254519

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Der Europäische Auswärtige Dienst

Elemente eines Drei-Phasen-Plans

Andreas Maurer / Sarah Reichel

Mit der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29. Oktober wurden formell die Vorarbeiten für den Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eingeleitet. Der Dienst soll sich aus einschlägigen Abteilungen des Ratssekretariats, der Europäischen Kommission und aus Diplomaten der nationalen Außenministerien zusammensetzen. Im Hinblick auf den aufzubauenden EAD hat ein Wettbewerb unter den EU-Institutionen um die politische Einflußnahme auf die Reorganisation der europäischen Außenpolitik und die in diesem Bereich zu verteilenden finanziellen Mittel begonnen. Damit der Dienst nicht zum Zerrprodukt Brüsseler Machtkämpfe wird und das mit dem Verfassungsvertrag für das auswärtige Handeln der EU angestrebte »Europa einer Stimme« eine reelle Chance erhält, sollte rasch ein von allen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten unterstützter und kohärenter »Drei-Phasen-Plan« zur Errichtung und zur Instrumentierung des Dienstes erarbeitet werden.

Ohne Zweifel leiden die gegenwärtigen EU-Außenbeziehungen unter einer Fragmentierung der Kompetenznormen einerseits und einer Duplizierung der Institutionen und Instrumente andererseits. Im Ergebnis »spricht« die Europäische Union gegenüber Drittstaaten mit mindestens zwei Stimmen, einer des Rates durch den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer der Europäischen Kommission für die Gemeinschaftsbereiche der Außenbeziehungen. Häufig wird die EU nach außen sogar von bis zu 28 Stimmen vertreten: den 25 Mitgliedstaaten, der Ratspräsidentschaft, dem Hohen Vertreter und der Kommission.

Wo liegt der Gewinn des EAD?

Die empirisch vielfach nachgewiesene Inkohärenz und Ineffizienz in der Außenvertretung der EU soll mit dem europäischen Außenminister ein Ende haben. Alle Aspekte der EU-Außenbeziehungen sollen künftig beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), seinem »Ministerium«, zusammenlaufen und in Brüssel ebenso wie in den neuen EU-Vertretungen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen einheitlich behandelt werden. Das erfordert eine Stärkung der Kohärenz auf drei Ebenen: innerhalb der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen, zwischen diesen und den eher intergouvernementalen Handlungsfeldern

der GASP und zwischen diesen beiden Bereichen und den originär innenpolitischen Fragen mit außen- oder sicherheitspolitischem Handlungsaspekten (z.B. Internationaler Terrorismus und Fragen der Kriminalitätsbekämpfung in der Innen- und Rechtspolitik und EU-Umweltpolitik). Ziel dieser Fokussierung aller außenpolitischen Fragen in einer dem Außenminister unterstellten Behörde ist, daß die erweiterte Europäische Union eine kohärente, effiziente und sichtbare Außenvertretung erhält und entsprechend von ihrer Umwelt als der mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) angestrebte weltpolitische Akteur wahr- und ernst genommen wird. Wie die hierzu notwendige Zusammenführung aller am auswärtigen Handeln der Union beteiligten Akteure konkret gestaltet werden soll, darauf gibt weder der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) eine Antwort, noch wurde darüber bereits entschieden.

»Ministerium« mit zwischenstaatlichen und supranationalen Elementen

Der EAD soll sich aus Beamten des Ratssekretariats, der Europäischen Kommission und abgeordnetem Personal der nationalen Außenministerien der Mitgliedstaaten zusammensetzen (Artikel III-296 (3) VVE). Zur Verbreiterung und langfristigen Verstetigung der europäisierten außenpolitischen Expertise sieht der Vertrag eine Rotation auf den drei angesprochenen Ebenen des EAD vor. Das auf diesem Wege entstehende Konglomerat aus unterschiedlichen Akteuren, Verfahren und Instrumenten der zwischenstaatlichen GASP einerseits und der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen inklusive der heutigen 128 EU-Delegationen andererseits soll den künftigen europäischen Außenminister bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützen (Artikel III-296 (3) VVE).

Die Stellung des Außenministers

Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung des EAD ist der Europäische Außenminister. Unter dem Stichwort des »Doppelhutes« einigten sich Konvent und Regierungskonferenz auf eine Fusion der Ämter des Kommissars für die Außenbeziehungen und des Hohen Repräsentanten des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Der Außenminister soll künftig alle Aspekte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union koordinieren (Artikel I-28 (4) VVE). Hierzu wird er innerhalb der Kommission als deren Vizepräsident für die Außenbeziehungen der Union zuständig. Der Vertrag verleiht dem Außenminister innerhalb der Kommission zwar allgemeine Koordinierungs-, allerdings keine Weisungszuständigkeiten gegenüber den anderen, mit Fragen der Außenbeziehungen betrauten Kommissaren. Darüber hinaus ist der Außenminister der Richtlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten ebenso unterworfen wie die anderen Kommissare.

Innerhalb des Rates übernimmt der Außenminister die Leitung der GASP (Artikel I-28 (2) VVE) und den ständigen Vorsitz des Rates »Auswärtige Angelegenheiten«. Gegenüber dem ebenfalls neu geschaffenen Amt des gewählten Präsidenten des Europäischen Rates verfügt der Außenminister über keine besonderen Befugnisse. Andererseits verleiht aber Artikel I-22 (2d) VVE dem Europäischen Ratspräsidenten das Recht, »auf seiner Ebene [...] die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« wahrzunehmen.

Der Außenminister kann in einen institutionellen Konflikt zwischen den Zielen und Aufgaben des Europäischen Rates, des Rates und der Kommission geraten. Bekanntlich favorisieren Großbritannien und Frankreich eine relativ starke Anbindung des Außenministers an die Vorgaben des Europäischen Rates; kleinere und bündnisfreie Staaten tendieren dagegen eher zu einer vom Europäischen Rat und dessen Präsidenten unabhängigen Position des

Außenministers. Letztlich wird die reale Gewichtung der zwischenstaatlichen und supranationalen Elemente des EAD als »Ministerium« inklusive der »Botschaften« entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der vielfältigen institutionen- und säulenübergreifenden Funktionen des Außenministers abhängen.

Der Außenminister – designiert für diesen Posten ist Javier Solana – soll einen ersten formellen Vorschlag zur Organisation und Arbeitsweise des Dienstes unterbreiten. Definitiv entschieden wird hierüber nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Europäischen Kommission von den EU-Außenministern (Artikel III-296 (3)). Über die vertragsrechtlich normierten Formalien hinaus liegt der Grad der tatsächlichen Beteiligung des Parlaments und des gesamten Kommissionskollegiums an der Ausgestaltung der neuen Behörde somit im Ermessen des Außenministers und des Rates.

Solanas Perspektiven

Javier Solana bezeichnete in der von ihm verfaßten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) die Zusammenführung aller für die Außenpolitik relevanten Instrumente und Fähigkeiten als eine der größten zukünftigen Herausforderungen der EU. Zur Bewältigung der in der ESS ausgemachten Hauptbedrohungen und zur Erreichung der strategischen Ziele der Union sollen die europäischen Hilfsprogramme, der Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, die diplomatischen Bemühungen, die Entwicklungs-, Handels- und die Umweltpolitik an einer politikfeldübergreifenden Zielsetzung ausgerichtet sein.

Die Frage stellt sich, ob Solana einen alle Aspekte des auswärtigen Handelns umfassenden vollwertigen Dienst schaffen will und kann, der sowohl an der Politikformulierung *(input)* als auch an der Umsetzung von Ratsbeschlüssen *(output)* beteiligt ist. Oder plant Solana einen rein *input*-orientierten Dienst, der sich auf die politische Analyse konzentrieren, die strategische Umsetzung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik aber den mitgliedstaatlichen Regierungen überlassen wird?

Eine für jedes Politikfeld gesondert konzipierte *input/output*- bzw. reine *input*-Funktion des EAD wäre ebenso denkbar, die den unterschiedlichen Entwicklungen der auswärtigen Aspekte der einzelnen EU-Politiken jeweils spezifisch Rechnung trüge; der EAD-Anteil in der Gesundheits- und Bildungspolitik ist schließlich geringer als im Bereich Handel und Entwicklung. Allerdings würde diese je nach Fall spezifizierte Strategie das Ziel des EAD verfehlen, die Kohärenz im auswärtigen Handeln der Union zu stärken, weil nach wie vor unterschiedliche EU-Institutionen für ein und dieselbe Frage verantwortlich wären. Doppelung der Arbeit, Unsicherheit bei den jeweils betroffenen Drittstaaten und die Gefahr der Instrumentalisierung der agierenden EU-Akteure durch Dritte wären das mittelbare Resultat derart unkontrollierter Strategien.

Die erste *»input/output«*-Variante eines integrierten Dienstes würde notwendigerweise erfordern, daß sich die beteiligten Akteure auf eine klare Ziel- und Aufgabendefinition des EAD einigen müßten. Ausgangspunkt wäre hier zweifellos die Sicherheitsstrategie. Überdies wäre aber zu berücksichtigen, welche Ziele und Aufgaben das Vertrags- und abgeleitete Recht der EU in den EAD-relevanten Bereichen normiert. Die ESS wäre dementsprechend zu aktualisieren. Konkret müßte bei der integrierten Variante dem EAD aber auch der Hauptteil der finanziellen Mittel der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen zufallen.

Die zweite, rein *»input«*-orientierte Variante würde einem durch Analysefähigkeiten der Kommission erweiterten Politischen Stab Solanas gleichkommen. Die Finanzverwaltung für die Durchführung von EU-Maßnahmen verbliebe weitestgehend bei der Kommission. Das Europäische Parlament hätte hierbei eine geringere Rolle als der Rat. Zu bedenken gilt jedoch, daß nach Inkrafttreten des Ver-

fassungsvertrags mit einer »Vollparlamentarisierung« des EU-Haushalts zu rechnen ist und sich der Handlungsspielraum für Rat und Kommission daher ohnehin drastisch verringern wird.

Grauzonen der Verfassung

In einer dem Verfassungsvertrag angefügten Erklärung zu Artikel II-296 VVE werden der Hohe Vertreter für die GASP, die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zu »Vorarbeiten« für die Errichtung des EAD aufgefordert. Als Starttermin wird nicht das Inkrafttreten, sondern die Unterzeichnung des Vertrags genannt! Die Vorstrukturierung des EAD hat somit auch formell am 29. Oktober 2004 begonnen. Um aber die anstehenden Referenden über den VVE nicht zusätzlich zu gefährden, sollen diese Vorbereitungen nicht zu weit gehen. Eine unumkehrbare »Vorabimplementation« des Europäischen Auswärtigen Dienstes könnte den negativen Ausgang einiger Referenden provozieren – und damit die Unterbrechung des Ratifizierungsprozesses auf unbestimmte Zeit. Aus diesem Grunde ist das Volumen der Vorarbeiten zum EAD auf die Ziel- und Aufgabendefinition durch Kommission, Rat, Europäischen Rat und Parlament sowie auf die interne Reorganisation der unmittelbar betroffenen EU-Institutionen (Rat, Kommission) und der nationalen Außenministerien begrenzt.

Koordiniert werden die Vorarbeiten bislang nicht. Solana hat zwar eine Reflexionsgruppe aus Beamten des Ratssekretariats und Vertretern der Mitgliedstaaten eingesetzt, die erste Überlegungen zur Konzeption des Dienstes anstellen. Die Kommission wurde bisher jedoch nicht zur Teilnahme an dieser Gruppe eingeladen. Innerhalb der mangels Koordination entstehenden »Grauzone« der interinstitutionellen Kooperation zeichnet sich denn auch bereits ein Wettbewerb einerseits um den Zugewinn und andererseits um die Erhaltung von Einfluß auf die europäische Außenpolitik zwischen dem Rat und der Kommission ab.

Große und kleine Lösungen

Wie oben angeführt, lassen sich im Aufbau des EAD eine große, integrierte *(input/output)* und eine kleine (*input*-orientierte Zwischen-) Lösung unterscheiden. Vom konkreten Zuschnitt des Dienstes wird seine politische Reichweite und sein Haushalt entscheidend abhängen. Zur Disposition stehen die im Haushalt für die externen Politikbereiche eingesetzten mehr als fünf Milliarden Euro.

Die Kommissions-Option

Ginge es nach den Vorschlägen der ehemaligen Kommissionsvertreter im Konvent, Barnier und Vittorino, dann würde sich der zukünftige Dienst über den Bereich der geographischen und horizontalen Fragen der »RELEX-Gruppe« der Kommission erstrecken (also die Generaldirektionen für Außenbeziehungen, Außenhandel, Entwicklung, Erweiterung einschließlich der entwicklungspolitischen Dienste »EuropeAid« und »ECHO«). Nach diesem Modell wäre die neue Behörde zumindest haushaltspolitisch stärker bei der Kommission verankert. Bei extensiver Auslegung dieses Ansatzes könnte eine Fusion der außenpolitischen Generaldirektionen der Kommission auch die personelle und funktionale Erweiterung der von ihr geführten EU-Delegationen um die analytischen Funktionsbereiche des Ratssekretariats sowie die Zusammenlegung weiterer Politiken mit außenpolitischen Bezügen (Umwelt-, Währungs-, Außengrenzkontroll- und Antiterrorpolitik) nach sich ziehen. Die Haushaltsmittel aus dem Bereich des auswärtigen Handelns blieben wie bisher auf die Kommission und den Hohen Vertreter des Rates verteilt. Über die Verwendung ihres gegenwärtigen Hauptanteils (Mittel für EU-Programme) würde das Kommissionskollegium entscheiden. Solana wäre als Träger des Doppelhutes herausgehobenes Mitglied des Kollegiums und müßte sich mit seinen für die Entwicklung, Erweiterung und Nachbarschaftspolitik zuständigen Kommissionskollegen politisch sowie hinsichtlich der finanziellen Ausstattung seines Dienstes einigen. Das Euro-

päische Parlament und der Rat besäßen im Rahmen ihrer Befugnisse als Haushaltsbehörde ein klares Mitgestaltungspotential beim Aufbau sowie bei der strategischen Ausrichtung des Dienstes.

Auch wenn es derzeit nicht die Unterstützung im Ratssekretariat findet, spricht für dieses Modell, daß es sich an den bereits vorhandenen und bewährten Fähigkeiten und Kapazitäten der Außenvertretung der Union orientiert, die nicht im Rat, sondern in der Kommission auszumachen sind. Von seiten des Rates könnte dem entgegengehalten werden, daß sich die neueren Entwicklungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik institutionell im Rat und nicht in der Kommission niedergeschlagen haben. Allerdings käme es einer Verengung des in der ESS operationalisierten Sicherheitsbegriffs gleich, würde man hieraus eine Ansiedelung des EAD im Rat ableiten.

Die Rats-Option

Wenn der Dienst dagegen stärker beim Rat angesiedelt würde und die einschlägigen Abteilungen des Ratssekretariats – wie der Politische Stab, das Lagezentrum und die Generaldirektion E – um die bislang bei der Kommission angesiedelten Hilfsprogramme, den Entwicklungsfonds und die Abteilungen für Entwicklungs-, Handels-, Umwelt-, Innen- und Rechtspolitik erweitert würden, bekäme Solana neben den 60 Millionen Euro aus dem GASP-Haushalt nicht nur zusätzliche Haushaltsmittel in seine Entscheidungsgewalt, er hätte auch die damit verknüpften Exekutivaufgaben von der Kommission übernommen. Was in diesem Fall von den derzeitigen Generaldirektionen Entwicklung, Handel und Umwelt der Kommission übrigbliebe, wäre die eine, an Rat, Parlament, Kommission und die Mitgliedstaaten zu richtende Frage. Ob sich die zuständigen Kommissare mit ihren Ressorts noch zufriedengäben, bliebe der kommissionsinternen Diskussion anheimgestellt und sollte in allererster Linie durch den mit neuen Führungsaufgaben betrauten Kommissionspräsidenten entschieden werden.

Gegen dieses zweite Modell spricht allerdings der institutionelle Rahmen der Europäischen Union, der durch den Verfassungsvertrag nicht grundsätzlich geändert wird. Nach wie vor wird die Europäische Kommission den Haushaltsplan ausführen, die EU-Programme verwalten und in allen Politikbereichen mit Ausnahme der GASP die Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen der EU wahrnehmen.

Eine Option wird damit zumindest in der laufenden Phase vor dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags wahrscheinlich: Die Ratsabteilungen werden zunächst nur um die analytischen Fähigkeiten der Kommission ergänzt, die Kommission behält aber die Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen und damit auch die entsprechenden finanziellen Mittel. Die Frage, wie Kohärenz und Sichtbarkeit im auswärtigen Handeln der Union erhöht werden können, wird auf die Ebene zwischen Rat und Kommission verlagert und damit vertagt.

Interessen der Mitgliedstaaten

Insbesondere die kleineren und viele der neuen Mitgliedstaaten haben ein besonderes Interesse am EAD. Sie sehen in ihm die Chance auf eine Stärkung ihrer außenpolitischen Vertretung sowie auf Reduzierung ihrer außenpolitischen Verwaltungskosten. Mit den zukünftigen Auslandsvertretungen der Union werden für viele der kleineren Staaten eigene, kostspielige Botschaften in Drittländern und Vertretungen bei internationalen Organisationen überflüssig. Ihre im Rahmen des EAD entsandten Diplomaten werden möglicherweise in vielen Drittstaaten ihre einzigen Repräsentanten sein. Große Mitglieder hingegen, vor allem Frankreich und Großbritannien, betrachten den europäischen Außenminister und seinen diplomatischen Dienst als potentielle Rivalen ihrer nationalen, selbstbewußten Diplomatie. Um weiterhin ihre strategischen Interessen weltweit ungehindert verfolgen zu können, werden sie ihre eigenen Botschaften zugunsten einer diplomatischen

Vertretung der Europäischen Union so schnell nicht aufgeben. Frankreich und Großbritannien sind im Rahmen der *Francophonie* bzw. des *Commonwealth* in ein dichtes Netz außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperations- und Beistandsverpflichtungen eingebunden. Diese könnten durch den Aufbau des EAD zwar langfristig in Frage gestellt, kurz- und mittelfristig aber keinesfalls übergangen werden.

Konsequenzen für das Rotationsverfahren

Ungeklärt ist bislang die Frage, nach welchem Schlüssel große und kleine Mitgliedstaaten ihre Diplomaten abordnen werden. Zu empfehlen wäre die lineare Anwendung eines proportionalen Bevölkerungsschlüssels. Dies hätte zur Folge, daß große Mitgliedstaaten durch eine entsprechend größere Anzahl Diplomaten in der neuen Behörde vertreten wären. Staaten wie Frankreich und Großbritannien könnten jedoch aufgrund ihrer Sonderinteressen versucht sein, nicht die von ihnen erwartete Anzahl von Diplomaten nach Brüssel zu entsenden und den EAD absichtlich personell zu schwächen. Für den Fall der Nichtbesetzung reservierter Stellen sollte daher eine Nachrückoption zugunsten der Kommission und der kleineren Staaten eröffnet werden. Dies könnte jedoch einen weiteren Interessenkonflikt zur Folge haben, da es im Interesse Frankreichs und Großbritanniens läge, wenn die vakanten Stellen mit – in ihrer Wahrnehmung eher schwachen – Kommissionsbeamten und nicht mit Beamten der kleineren Mitgliedstaaten aufgefüllt würden.

Eine Chance für den EAD

Solange keine zentrale Koordinierungsstelle den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes vorbereitet, »bastelt« jede der betreffenden Behörden, inklusive der 25 Außenministerien der Mitglieder, intern an ihrem eigenen Modell. Ob die einzelnen Modelle am Ende kompatibel sein werden und sich ohne große Reibungsverluste zu einem einheitlichen Dienst zusammenfügen lassen, bleibt unter diesen Umständen dem Zufall anheimgestellt und ist angesichts der Diversität der europapolitischen Koordinierungs- und Entscheidungssysteme der Mitgliedstaaten eher unwahrscheinlich. Konzeptioneller »Wildwuchs« sowie Kompetenzstreitigkeiten und Verteilungskämpfe unter den EU-Institutionen lassen sich indes nur vermeiden, wenn so früh wie möglich ein kohärenter *Masterplan* zur Schaffung der neuen Behörde entwickelt wird, der alle beteiligten Akteure auf ein strategisches Ziel verpflichtet. Es gilt zu verhindern, daß der EAD bereits im Prozeß seines Entstehens zwischen allen an den EU-Außenbeziehungen beteiligten Akteuren aufgerieben wird und seine Glaubwürdigkeit von vornherein verliert. Ein überzeugender Aufbauplan sollte daher die bereits offensichtlichen Interessengegensätze zwischen dem Ratssekretariat und der Europäischen Kommission einerseits und den großen und den kleinen sowie neuen Mitgliedstaaten andererseits entschärfen.

Ein Drei-Phasen-Plan

Die Entwicklung des Plans sollte einem Gremium übertragen werden, das nach dem Modell der Delors-Gruppe von 1989 (für die Planungen zur Währungsunion) ein mehrstufiges Konzept zum Aufbau des EAD erarbeiten könnte. Zu Mitgliedern dieser Gruppe sollten Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission, des Ratssekretariats, des Europäischen Parlaments sowie fachlich ausgewiesene Vertreter der praxisnahen Wissenschaft berufen werden. Die Gruppe sollte dabei nicht einfach das Endstadium des EAD skizzieren, sondern einen Stufenplan entwickeln, der drei Phasen vorsehen könnte:

Am Ende der **Phase I** sollte 2007, vor Inkrafttreten des VVE, die personell und finanziell abgesicherte Koordination der Strategie-, Analyse- und Frühwarneinheiten der außenpolitischen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sichergestellt

sein. Im Hinblick darauf sollten die vorhandenen Koordinations- und Kommunikationssysteme (Kommunikationsnetz COREU, die drei Einheiten des Joint Situation Centre (a) Civilian Intelligence Cell, (b) General Operations Unit und (c) Communications Unit sowie die Planungs- und Analyseeinheiten der Generaldirektion Außenbeziehungen in der Kommission und der nationalen Außenministerien) auf ihre Eignung für den EAD hin überprüft und gegebenenfalls reformiert werden.

Zu überlegen wäre in diesem Zusammenhang, für alle in den Dienst rotierenden Kräfte ein einheitliches Training anzubieten, das auf eine im Sinne der Wahrung der europäischen Werte und Interessen kohärente Arbeitsweise vorbereitet. Neben den Vertretern dreier sehr heterogener Verwaltungen werden schließlich auch Diplomaten aus 25 völlig unterschiedlich strukturierten nationalen Diensten und möglicherweise weitere Beamte aus anderen Ministerien (z.B. Entwicklung, Wirtschaft, Umwelt) zusammenarbeiten müssen. Für die Rotation im EAD wäre daher ein Verfahren zu entwickeln, das der bewußten Schaffung einer Zwei-Klassen-Verwaltung gegensteuert. Will man die Akzeptanz des EAD in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten sichern, dann sollte der Eindruck vermieden werden, daß sich ein »EAD-Kern« der Beamten der Kommission und des Ratssekretariats und eine »EAD-Peripherie« der entsandten nationalen Beamten herausbildet. Bei der Modulierung des zwei- bis dreimonatigen EAD-Trainings sollte insofern vermieden werden, daß sich die effektive Einsatzzeit der rotierenden Vertreter der Mitgliedstaaten durch zu lange Trainingszeiten verkürzt. Flankierend wäre sicherzustellen, daß sich der Einsatz im EAD über einen Mindestzeitraum von drei bis vier Jahren erstreckt.

Für einen frühen Zeitpunkt in Phase I wäre schließlich zu überlegen, die in den Europäischen Auswärtigen Dienst entsandten Kräfte auf einen europäischen *Diplomatic Code of Conduct* zu verpflichten, der es ihnen – wie bereits heute den Kommissionsmitgliedern – verbietet, Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle entgegenzunehmen. Die rechtsgültige politische Einflußnahme sollte auf das hierfür zuständige Gremium, den Rat, beschränkt werden, um dem zukünftigen europäischen Außenminister und seinem diplomatischen Dienst und damit dem »Europa einer Stimme« eine reelle Chance zu geben.

Am Ende von **Phase II**, etwa im Jahr 2012 (Auslaufen der ab 2007 laufenden mehrjährigen Finanzplanung), sollten die strategischen Koordinierungskapazitäten unter der Führung und Verantwortung des EU-Außenministers so weit gediehen sein, daß der EAD in ausgewählten »Pilotvertretungen« getestet und evaluiert werden könnte. Ziel der Arbeiten in Phase II sollte es sein, erste Felderfahrungen des EAD mit der Außenvertretung der EU zu sammeln, diese einer zwischen allen Staaten abgestimmten Evaluierung zu unterziehen und im Anschluß hieran allgemeine sowie politik-, fall- und regionenspezifische Standards für das auswärtige Engagement der EU zu entwickeln. Handlungsleitend könnte hierbei das bereits für 2008 avisierte Auslaufen der einseitigen Handelspräferenzen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) zugunsten regionaler Partnerschaftsabkommen sein. Die diesbezüglichen Verhandlungen mit der Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Zentralafrikas (CEMAC) und der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (CEDAO) haben bereits im Oktober 2003 begonnen. Die in Phase II gesammelten Erfahrungen wären schließlich auch für eine Überprüfung und Aktualisierung der ESS nutzbar zu machen.

Die letzte **Phase III** könnte dann um das Jahr 2015 abgeschlossen werden. Zu diesem Zeitpunkt wären Indikatoren für die Erreichung einer kritischen »EAD-Masse« festzulegen, die nach der Evaluierung in Phase II über die Zahl und die Qualität der Außenvertretungen und ihrer Funktionen definiert werden könnten. Gegen Ende der dritten Phase sollte schließlich auch die für Phase I ausgewiesene Frage der Weisungs-

und Weisungskontrollbefugnisse rechtsverbindlich geklärt werden. Möglich wäre dies durch die Verankerung des *Diplomatic Code of Conduct*. Alternative und in der Sache robuster wäre ein formelles Gesetz des Rates, nach dem die jeweils entsendenden Behörden eine Art Weisungsverzicht erklären. Für Fragen der Rekrutierung, des Trainings und der Evaluierung wäre spätestens in der dritten Phase ein rechtlich und politisch belastbares Modell zu entwickeln, das auf den beiden Säulen einer Diplomatischen Akademie der EU und eines EU-weit harmonisierten Standards für die Aus- und Weiterbildung des Personals beruhen müßte.

Das Drei-Phasen-Konzept birgt die realistische Chance, auf der Basis der bereits existierenden Vorstellungen und unter Berücksichtigung des institutionellen Rahmens der EU einen kohärenten, effizienten und der Kontinuität verpflichteten Dienst zu entwickeln. Mit der Verfolgung eines stufenweisen Ansatzes könnte auch der Gefahr vorgebeugt werden, daß der »Doppelhut« und sein Dienst im Spiel der widerstreitenden Machtinteressen der beteiligten Akteure zerfasert wird.

Empfehlungen für die deutsche Europapolitik

Für die deutsche Europapolitik wäre eine Strategie zu empfehlen, die sich aus folgenden vier Säulen zusammensetzt:

Erstens sollten die Bemühungen der Regierung im Verfahren der Implementierung des Verfassungsvertrages darauf ausgerichtet werden, den »Doppelhut« und seinen Dienst gemeinschaftstreu zu realisieren. Die Ankündigung des Bundeskanzlers, eine »starke Kommission Barroso« fördern zu wollen, wird im potentiellen Konflikt um den EAD sowohl national als auch im EU-Umfeld einem öffentlichen Lackmustest unterzogen werden. Auf den Doppelhut und den EAD bezogene Reformvorschläge des Ratssekretariats und des Hohen Repräsentanten sollten daher nicht ohne vorherige Rücksprache mit der Kommission kommentiert und unterstützt werden. Darüber hinaus sollte Deutschland darauf drängen, die aktive Beteiligung der Kommission an denjenigen Arbeitsgruppen zu ermöglichen, die mit der Vorbereitung des EAD befaßt sind.

Zweitens sollten deutsche Akteure darum bemüht sein, mit den kleineren Staaten mögliche Kompromißlinien im absehbaren Streit zwischen Frankreich und Großbritannien einerseits und den anderen Staaten andererseits zu markieren. Deutschland könnte seine bewährte Rolle als Mittler zwischen großen und kleinen Staaten gerade in dem hier angesprochenen Konflikt erneut spielen.

Europapolitik und europäisierte auswärtige Politik finden nicht isoliert in und zwischen den Außenministerien statt. Obwohl sich das deutsche Koordinationssystem der Außen- und Europapolitik durch einen vergleichsweise komplexen interministeriellen Koordinierungsbedarf auszeichnet, ähnelt es bereits heute stärker den Koordinierungssystemen der EU-Organe als die zum Teil extrem hierarchisch und zentralistisch aufgebauten Strukturen der anderen Mitgliedstaaten. Insofern bietet es sich durchaus an, anläßlich der Entwicklung des EAD über Instrumente und Verfahren des »institutionellen Exports« deutscher Strukturen nachzudenken.

Viertens schließlich sollte die deutsche Europapolitik die Interessen und Forderungen des Europäischen Parlaments hinsichtlich der politischen Kontrolle des Außenministers und seines Dienstes nicht aus den Augen verlieren. Das Parlament verfügt mit seinem Haushaltsrecht und seinen Befugnissen zur Kontrolle der Kommission über ein bemerkenswertes Drohpotential gegenüber den Mitgliedstaaten, das es dann aktivieren dürfte, wenn das Parlament beim Aufbau der neuen auswärtigen Politikstrukturen übergangen wird. Bei der Suche nach möglichen Koalitionspartnern sollte das Parlament daher frühzeitig mit einkalkuliert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364