

Gründung des Europäischen Außendienstes (EAD)

1. Welche Dossiers sind betroffen und wie wirkt das Parlament mit?

Vier: Der Gründungsakt (Anhörung, BE: Brok), die Haushaltsordnung (Mitentscheidung, BE: Gräßle), das Personalstatut (Mitentscheidung: BE: Rapkay) und der Haushalt (Mitentscheidung, BE: Surjan).

Am Donnerstag steht als erster und alles andere vorherbestimmender Teil der Gründungsakt zur Abstimmung. Diese Ratsentscheidung ist wortgleich mit dem Brok-Bericht.

2. Welche Ausmaße soll der EAD haben, wird der EAD Zusatzkosten verursachen?

Der EAD wird als eigene Institution gegründet. Er ist der von den Kompetenzen her umfangreichste auswärtige Dienst in Europa: Er koordiniert Außenpolitik und darf über den EU-Botschafter auch Projektmittel verwalten. Damit ist er auch der "reichste" Dienst in der EU, weil er umfangreichen Zugriff auf Projektgelder der Kommission hat - insgesamt 8 Mrd Euro pro Jahr, davon 60% in der Entwicklungshilfe (22 Mio. Euro pro Tag, davon 14 Mio. Euro für Entwicklungszusammenarbeit).

Der Dienst startet als 28. diplomatischer Dienst in Europa mit ca. 1.700 Stellen plus einer unbekanntenen Zahl von Vertragsangestellten plus einer unbekanntenen Zahl von lokalen Beschäftigten in Drittstaaten. Die Geschäftsgrundlage der Budgetneutralität wurde nicht eingehalten. Bereits mit dem ersten Nachtragshaushalt zur Gründung des EAD wurde die Schaffung weiterer 100 Stellen (für politische Abteilungen und stellvertretende Delegationsleitungen) beantragt. Die Kosten hierfür: 10 Mio. EUR p.a. Was der gesamte EAD einmal Kosten wird, ist allerdings nicht klar. Gegenwärtig wird das Verwaltungsbudget im Außenbereich mit ca. 400-600 Mio. EUR p.a. angegeben.

Auch wird der EAD sehr viele Strukturen der Kommission in deren innerer Verwaltung duplizieren, nicht zuletzt - entgegen Rechnungshof - den internen Prüfer. Dies bedeutet hohe Overhead-Kosten, die noch über dem Durchschnitt der Kommission (ca. 50%) liegen dürften. Die im Vertrag angelegten Reibungsverluste zwischen Kommission und EAD wurden nicht minimiert, sondern verschärft

3. Verliert das Parlament durch die Gründung des EAD Rechtspositionen?

Ja. Die Gründung des EAD erfolgt in der Form einer eigenen Institution. Nach den Verträgen erteilt das Parlament ausdrücklich nur der Kommission die jährliche Entlastung. Die anderen Institutionen wurden zwar in der Vergangenheit ebenfalls entlastet, an die Schwierigkeiten, die sich aus der Ratsentlastung ergeben haben sei an dieser Stelle erinnert, dies war allerdings immer nur eine „politische“ Entlastung. Eine rechtssichere Lösung wäre nur bei der Einbeziehung des EAD in die Verwaltungsstrukturen der Kommission erfolgt, diese Parlamentsforderung aus der Resolution vom Oktober 2009 wurde aber in der „Vereinbarung von Madrid“ aufgegeben.

4. Gab es Alternativen?

Ja. Trotz gegenteiliger Behauptungen setzen die Verträge nicht voraus, dass der EAD eine eigenständige Institution wird. Hiergegen spricht sogar, dass der Europäische Rat ausdrücklich als neue Institution in Artikel 13 TEU aufgenommen wurde, der EAD aber nicht.

5. Wird dieser Rechtsverlust durch den Inhalt der „Vereinbarung von Madrid“ kompensiert?

Nein. Die Vereinbarung von Madrid fußt auf einer Ratsentscheidung, so dass jeder Inhalt auch einseitig durch den Rat wieder geändert werden kann. Darüber hinaus ist es sogar so, dass für den Bereich der Haushaltsordnung die Mitentscheidung gilt, so dass Regelungen durch den Rat (Art. 7) hier noch zusätzlich einen Eingriff in die Legislativkompetenzen des Parlamentes bedeuten.

6. Erschwert die „Ausgründung“ des EAD darüber hinaus die parlamentarische Kontrolle?

Ja. Die Kommission hat die Ausgründung des EAD zum Anlass genommen, den „Doppelhut“ der Hohen Repräsentantin / Vizepräsidentin (HR/VP) auch auf die Leiter der Delegationen zu erstrecken (Art. 5.4. des Gründungsaktes). Dies führt zu einer Vermischung der Finanzverantwortung zwischen Kommission und EAD. Der EU-Botschafter (EAD) implementiert die Gelder der Mehrjahresprogramme im jeweiligen Drittstaat. Damit sind die Gelder der EU de facto nicht mehr kontrollierbar, weil Ergebnisse (gerade in Form von Fehlern) keiner Institution mehr zugeordnet werden können. Der Weisungskonflikt zwischen der HR/VP als Dienstvorgesetzter und der Kommission als Finanzvorgesetzter verwischt die klaren Verantwortungsstrukturen.

7. Was ist so schlimm daran, dass der Delegationsleiter Gelder der Kommission verwaltet?

Im gegenwärtigen System der Haushaltsordnung dürfen die Gelder der Institutionen nur durch deren eigenes, beamtetes Personal verwaltet werden. Dies ist eine Lektion aus dem Fall der Santer-Kommission, in deren Folge klare Verantwortungsstrukturen gefordert und eingeführt wurden. Verstärkt wird diese klare Verantwortung durch die persönliche Haftung des Beamten (Anweisungsbeauftragten) mit bis zu zwei Jahresgehältern für grob fahrlässig oder vorsätzlich verursachte finanzielle Schäden der Union. Dies muss aber klar ermittelbar sein. Eine Vermischung der Verantwortung erschwert dies. Hinzu treten die sowieso geltenden Erschwernisse, die Ablegenheit und bisher wohl auch geringe Kontrolle der weltweit operierenden Delegationen.

8. Steht dem Verlust von Parlamentsrechten ein entsprechender Gewinn gegenüber?

Nein. In der Entwicklungshilfe gibt die Union derzeit 8 Mrd. EUR p.a. aus. Frage, wie diese Mittel verwendet werden (Programmierung - Art. 8 Gründungsakt), wird der EAD künftig in drei von vier Schritten zuständig sein. Die dem gegenüberstehenden GASP-Ausgaben von ca. 280 Mio. EUR, die bereits jetzt von der Kommission für den Rat verwaltet werden, bleiben auch weiterhin überwiegend in der Zuständigkeit der HR/VP.

Eine Verbesserung der Gemeinschaftsposition – etwa durch eine Zusage der Mitgliedsstaaten, den Status des EAD in der UNO (gegenwärtig Beobachter) aufzuwerten – ist nicht erfolgt.

Auch eine künftige Einbeziehung der Mittel der Europäischen Entwicklungsfonds in den Generalhaushalt der Union wurde nicht erreicht und muss nun ausschließlich in den Verhandlungen zur Haushaltsordnung angegangen werden..

9. Kann das Parlament seine Rechte in den Mitentscheidungsbereichen (Haushaltsordnung und Personalstatut) noch entscheidend verbessern?

Soweit die Ratsentscheidung zur Gründung des EAD hier Vorentscheidungen trifft, ergibt sich ein Präjudiz. Zwar konnten im Wege der Verhandlungen Fehler und Versäumnisse der Ratsentscheidung ausgebessert werden (HR/VP zunächst systembrechend als Anweisungsbeauftragte, Einbeziehung des OLAF), insbesondere im Bereich des Personals sind aber schon weitreichende Vorentscheidungen getroffen.

In der Haushaltsordnung muss das oben dargestellte System derart abgebildet werden, dass die Kontrollrechte des Parlaments nicht noch weiter geschwächt werden. Zudem ist hier – als teilweise Gegenleistung für die Aufgabe von Rechten – wenigstens die künftige Einbeziehung der jeweiligen Europäischen Entwicklungsfonds in den Gesamthaushalt der Union (s.o.) zu fordern.