

Europäische Frage

Nr. 194

14. Februar 2011



Eine kritische Analyse Die Gründung des Europäischen Auswärtigen Diensts

von Dr. Inge Gräble

Mitglied des Europäischen Parlaments

(EVP-Fraktion, Deutschland)

ZUSAMMENFASSUNG Dreizehn Monate nach Arbeitsaufnahme der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, konnte der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zum Jahresbeginn 2011 endlich seine Arbeit aufnehmen. Man kann über diese größte Behördenneugründung der Europäischen Union nur staunen. Denn, was der Dienst leisten soll, wie seine Aufgaben und die Zusammenarbeit mit den auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten aussieht, was man sich unter „europäischer Außenpolitik“ vorstellen darf und welchen europäischen Mehrwert der Dienst haben soll, liegt völlig im Dunkeln. Bislang gab es in Europa 27 auswärtige Dienste, nun hat also die EU den 28. auswärtigen Dienst geschaffen, auch wenn die Mitgliedstaaten diesen aus Furcht vor der Öffentlichkeit nicht Auswärtigen Dienst nennen, sondern European External Action Service.

EINLEITUNG Die Vergemeinschaftung der Außenpolitik, wie der EAD es ja erwarten lassen könnte, stößt an beträchtliche Hürden: Die erste Hürde, die mangelnden Kompetenzen der EU in der Außenpolitik und das nationale Vorrecht auf diesem Gebiet, wäre nicht einmal die höchste. Die EU hat in ihrer Geschichte immer gezeigt, sie „de facto“ weiter ist als „de jure“ – die formale Kompetenzübertragung nach Brüssel als den Verhältnissen nachlaufende Anpassung. Viel größere Hürden stellen sich auf, weil erstmals in der Geschichte der EU eine Institution mit Politikgestaltung beauftragt wurde, die sich über ihre eigene Mission nicht im Klaren ist. Viel Zeit wird intern gebraucht werden, um den eigenen Zweck immer wieder zu klären und neu zu diskutieren. In Schlüsselstellungen des EAD finden sich Anti-Gemeinschaftsdenker, Gemeinschaftsdenker, Neutrale und Angepasste, die ihr Fähnchen in den Wind hängen. Die Selbstblockade ist vorprogrammiert. Überwinden kann sie nur die Hohe Vertreterin selbst, indem sie dem Dienst und seinem Personal endlich einen eigenen Stempel aufdrückt – den einer wirklichen europäischen Außenpolitik.

DER DOPPELHUT: KOMPETENZKONFLIKTE MIT DER EU-KOMMISSION

Zusammengehalten wird die EAD-Mannschaft bislang vor allem durch die zahllosen Konflikte mit der

„Außenwelt“, allen voran mit der EU-Kommission, der ja die Mehrzahl der EAD-Mitarbeiter meist als Teil der Generaldirektionen „Relations extérieures RELEX“ und Development viele Jahre angehört haben.

Die eigentlichen Kompetenzkonflikte mit der EU-Kommission sind hinter dem Streit über administrative Fragen erst verschwommen zu Tage getreten: die Konkurrenz beider Institutionen in der Außenhilfe. Dies wurde in der Gründungskonstruktion des EAD bewusst angelegt durch eine gewollte Überschneidung der Arbeitsbereiche. Nach dem Vertrag hat allein die EU-Kommission das Recht, operative Gelder zu verwalten, also nicht nur einen eigenen Verwaltungshaushalt zu haben, sondern Zuschüsse an Dritte auszureichen. Deshalb ist die Kommission in besondere Verantwortlichkeiten und die Rechnungslegung gegenüber dem Europäischen Parlament eingebunden. Über die rund 8 Mrd. Euro jährlich in den Programmen der Entwicklungshilfe, der Nachbarschaftshilfe, den Menschenrechten, die von der Kommission gemanagt werden, hatte sie bislang eine sehr weitreichende Entscheidungsbefugnis. Das Europäische Parlament hat lediglich auf einer allgemeinen Ebene über diese Programme mitbestimmt. Der Paradigmenwechsel des EAD besteht darin, dass der EAD – in Absprache mit den dafür eigens zuständigen Kommissaren – künftig das Sagen hat, wer diese Gelder erhält. Die EU-Kommission bleibt die Managerin, aber durch die neue,

politische Rolle des EAD ist sie in eine ausschließliche Managementrolle degradiert, eine Art Exekutivagentur des neuen europäischen Dienstes.

Der Vertrag von Lissabon schafft bewusst eine Zwitterstellung der Hohen Repräsentantin als Teil der EU-Kommission und gleichzeitig als Vorsitzende des Außenministerrates. Sie trägt einen sog. „Doppelhut“, unter den sie die gemeinschaftlichen Mehrjahresprogramme subsumiert, die das Parlament mit abfasst und das jährliche Management dieser Mittel überwacht, aber auch die rein intergouvernementalen Maßnahmen des Außenministerrates, über die das EP weder direkte Kontrollrechte noch Einfluss hat, also rund 300 Mio. Euro an originären Mittel in der Außenpolitik, vor allem für Polizeimissionen. Dass sich die Konflikte genau an dem Punkt abspielen werden, war bereits während der Verhandlungen klar: Sowohl die Ratsaußenpolitiker als auch die Parlamentsaußenpolitiker haben von Anfang an versucht, ihre Kompetenzen auf Kosten des anderen zu erweitern. Die beträchtlichen Geldmittel der Kommission erweckten die Begehrlichkeit des Rats und umgekehrt die außenpolitischen Entscheidungsmöglichkeiten des Rats die Begehrlichkeit der Außenpolitiker im Parlament. Konkret bedeutete dies den Kuhhandel „politische Rechenschaftspflicht der Hohen Vertreterin“ gegenüber dem Parlament gegen mehr Ratseinfluss auf die Verwendung der Kommissionsgelder in der Außenhilfe. Der Rat hat in dem Bereich seiner ureigenen Zuständigkeit diese „politische Rechenschaftspflicht“ der Hohen Repräsentantin zugestanden, weil sie ihm nichts wert schien, aber umgekehrt den Zugriff auf 8 Mrd. Euro an Gemeinschaftsgeldern erlaubt. Das Parlament in seiner Gesamtheit hat es also zugelassen, dass es unter der Führung seiner Außenpolitiker konkrete Rechte gegen unbestimmte Rechtsbegriffe hergibt.

Außerdem wurde vereinbart, dass der vertraglich nur für die Hohe Repräsentantin vorgegebene „Doppelhut“ auf alle 136 EU-Botschafter übertragen wird, obwohl der Vertrag dies nicht so vorsieht. So werden die EU-Botschafter nicht nur mit außenpolitischen Fragen beauftragt, wie in den anderen auswärtigen Diensten, sondern auch mit dem Management der EU-Kommissionsgelder in den jeweiligen Staaten. Der EU-Botschafter trägt jetzt persönlich die Verantwortung für Kommissionsgelder und haftet persönlich wie ein Kommissionsbeamter mit bis zu einem Jahresgehalt für Fehler bei der Umsetzung von - je nach Land - mehreren hundert Millionen Euro. Dieser Zugriff auf viel Geld macht den EAD zu einem im Vergleich mit anderen auswärtigen

Diensten außergewöhnlichen und attraktiven Konstrukt für die Mitgliedstaaten, weil dort viel Geld bewegt werden kann, weil bestimmte Mitgliedstaaten in ihren ehemaligen Kolonialgebieten über die EU konkreter Einfluss nehmen können und weil spontane Finanzierungsentscheidungen – also belohnen oder bestrafen – jetzt eher möglich sind. Mit der Gründung des EAD und dem damit verbundenen, besseren Zugriff auf 8 Mrd. Euro hat der Rat also ein gutes Geschäft gemacht.

Das tägliche Leben unter dem Doppelhut prägen Kompetenzkonflikte, Revierkämpfe und ein in Brüssel sowieso gut gepflegtes gegenseitiges Misstrauen. Ob man den EU-Botschaftern – die doch eigentlich eine politische Aufgabe haben – einen Gefallen getan hat, sie mit dem Doppelhut auszustatten und damit zu obersten Projektmanagern zu ernennen, darf bezweifelt werden. Wer diese Aufgabe ernst nimmt, ist erheblich belastet: Ein Delegationschef der Kommission musste bis zu 40% seiner Arbeitszeit fürs Geldmanagement aufwenden. Kenntnis des komplexen europäischen Haushaltsrechts kann vor allem bei den nationalen Diplomaten nicht vorausgesetzt werden – und auch nicht bei all den Rats- und Kommissionsmitarbeitern, die bislang in der Mittelverwaltung nicht eingesetzt waren. Von daher die Verpflichtung zur Schulung, die extra in der EU-Haushaltsordnung neu niedergelegt wurde, zusammen mit der Erlaubnis, als Angehöriger einer Institution außerhalb der Kommission deren Gelder zu verwalten. Es gehört keine besondere Hellsicht dazu, um dies als Schwachstelle und als Risiko auszumachen, auch wenn dem EAD dieses Risiko bisher nicht bewusst ist. Der neu ernannte Verantwortliche im EAD-Management für diesen Bereich blickt zwar auf eine lange Karriere, aber auf keine eigene Erfahrung im Projektmanagement oder im Audit zurück. Vermeidbare Fehler entstehen, die für noch mehr „Sand im Getriebe“ sorgen und ein reibungsloses Funktionieren nicht gewährleisten. So hat der EAD es versäumt, Rechtsänderungen im rein intergouvernementalen Entwicklungshilfelinstrument der EU, dem Europäischen Entwicklungshilfefonds EDF zu veranlassen. Ironischer Weise verwalten die EU-Botschafter vor Ort die relativ geringen Gemeinschaftsgelder, aber nicht die weit größeren intergouvernementalen der Mitgliedstaaten. Dies bleibt bis auf weiteres den Kommissionsmitarbeitern in den EU-Botschaften überlassen. Hinzu kommt, dass der EU-Botschafter selbst nicht überall einen Vertreter

aus seiner eigenen Institution hat – und damit fehlt ein Zeichnungsberechtigter, wenn er abwesend ist.

Vor Ort spielt die EU-Kommission als Projektmanager weiter die entscheidende Rolle: Die Generaldirektion DEVCO, die Zusammenlegung von Europeaid (AIDCO) und Development DEV hat mehrere hundert Mitarbeiter in Brüssel und mit 3.700 Mitarbeiter in den EU-Botschaften dort weit mehr als der EAD. Wie der EAD hat auch DEVCO Direktionen für Mittelmeer, Naher Osten, Lateinamerika, Asien, AKP und kümmert sich um die gleichen Dinge. Auch in der EU-Kommission gab es zwischen der politisch ausgerichteten Generaldirektion Europeaid und der Generaldirektion Development oft Streit – aber er ist jetzt auch noch institutionalisiert worden mit der Gründung einer eigenen Einrichtung.

Viele Dinge haben bislang andere Dienststellen der Kommission für die RELEX erledigt, vom Budget und den Budgetverhandlungen über die Gebäude bis zu den Feinheiten im Umgang mit dem Personalstatut. All das muss der EAD jetzt selbst machen und braucht dazu Leute, die mit diesen Bereichen in ihrem bisherigen Leben als Diplomaten oder außenpolitische Spezialisten der EU-Kommission nicht zwingend und in der geforderten Tiefe in Berührung kamen. Weitere Fragen sorgen für Sprengstoff, von einem eigenen Gebäude für den EAD bis zum Zugang zu den Gebäuden der EU-Kommission, in denen die EAD-Mitarbeiter nur noch Besucherstatus haben.

KEINE HAUSHALTSNEUTRALITÄT

Der EAD startet mit einem Verwaltungsbudget von 464 Mio. Euro. Davon bleiben rund 180 Mio. Euro in der Zentrale. Er zählt 3.720 Vollzeitstellen (alle Zahlen: Amending Letter No. 1/2011).

Der Vertrag von Lissabon präzisiert in Artikel 27, dass der Dienst die einschlägigen Abteilungen des Ratssekretariats und der Kommission sowie abgeordnete nationale Diplomaten beschäftigen soll. Als Startgröße wurden 411 Stellen aus dem Rat und 1114 Stellen aus der Kommission festgelegt sowie 118 neue Stellen für die Diplomaten der Mitgliedstaaten. Das ergibt im Stellenplan, der nur die Beamten abbildet, die Zahl von 1643 (davon 1099 in Brüssel, 544 in den EU-Botschaften). Zu ihnen kommen noch 2077 nationale Experten, Vertragsbedienstete und lokale Beschäftigte. Bis 2013 soll der Dienst um weitere 160 Beamtenstellen für Diplomaten aus den Mitgliedstaaten wachsen. Eigentlich

sollte der Dienst „*haushaltsneutral*“ sein, er wollte sogar durch die Zusammenlegung der bislang getrennt operierenden Rats- und Kommissionsdienststellen für Außenpolitik eine „*Effizienzrendite*“ von 10% erwirtschaften, was 111 Stellen im Stellenplan entspräche – aber eine Umsetzung ist nirgendwo erkennbar. Im Gegenteil: Ein Plan und Kennzahlen, welche Organisationsgrößen und welche Verhältnisse zwischen Mitarbeitern und Hierarchie herrschen soll, gibt es nicht, obwohl die EU-Kommission mit ihrem Fachwissen auf solchen Gebieten dem EAD hätte assistieren können. Der Dienst hat seinen Stempel als „mexikanische Armee“ (d.h. viele Generäle, wenig Soldaten) bereits vor seinem Start als prägendes Label erhalten. Das im Lauf des Januar 2011 vorgestellte vorläufige Organigramm bestätigt dies noch: Viele Hierarchieebenen und kleinste Einheiten machen den Dienst zu einer schwerfälligen und ineffizienten Institution. Nach über einem Jahr der Vorbereitung war der EAD lediglich in der Lage, ein provisorisches Organigramm vorzulegen. Offensichtlich waren die internen Streitereien zwischen dem EAD, der Kommission und den Mitgliedstaaten so groß – und die Vorstellungen der Hohen Repräsentantin so wenig ausgeprägt, dass eine klare Organisationsstruktur nicht möglich war.

Vergleicht man den EAD mit dem deutschen Auswärtigen Amt, trägt er seinen Stempel zurecht: 13.600 Mitarbeiter werden von 34 Chefs der beiden obersten Gehaltsgruppen geführt. Dies entspricht auf europäischer Ebene dem Generaldirektorenniveau. Im EAD sind für 3720 Mitarbeiter 50 Mitarbeiter in den beiden obersten Positionen vorgesehen. Im Vergleich mit dem deutschen Dienst umfasst der EAD also nur ein Drittel des Personals, hat aber drei Mal so viele Beamte in den beiden höchsten Dienststufen. Das Grundgehalt für sie liegt auf deutscher Seite bei 9410.04 Euro bis 11507.27 Euro (Ministerialdirektoren / Staatssekretäre B9 und B 11), auf europäischer Ebene bei 14.953 Euro bis 18.370 Euro pro Monat (Generaldirektoren AD 15 und AD 16). Großzügige Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen – die überarbeitet gehören – führen außerdem dazu, dass die EU-Beamten in den Drittstaaten 40% der Arbeitszeit abwesend sind (Zahl aus: EU-Kommission, Inspection des Délégations, 2008, S. 7).

Eines ist jetzt schon klar: Der Steuerzahler hat doppelt verloren, weil er nationale Dienste weiterhin finanzieren muss und nun auch einen neuen, großzügig ausgestatteten europäischen Dienst, der solange in seiner Ineffizienz verharren wird, als ihn die nationalen Regierungen nicht

mit wirklichen Aufgaben ausstatten und zusammen mit dem Parlament zu schlankeren Strukturen zwingen und ihm und der EU-Kommission eine größere Effizienzrendite abringen und Aufgabendoppelungen vermeiden.

DIE ERSTEN ERNENNUNGEN

Die Mitgliedstaaten sahen von Anfang an ihre Stunde gekommen, als es um Ämterbesetzungen ging. Anderes hat sie bislang praktisch nicht interessiert. Wer die relativ objektiven Verfahren der EU kennen und schätzen gelernt hat – das System der Bestenauslese über den sog. „Concours“ – muss sich zunehmend mit einem System auseinandersetzen, in dem politischer Einfluss alles zählt und allein zählt. Baroness Ashton hat wenig getan, um die Bestenauslese zu ermöglichen. Nach außen wird weiter – und zu hohen Kosten – das mehrstufige Auswahlverfahren gepflegt, das nach innen tatsächlich seiner ganzen Bedeutung entkleidet wurde. Die attraktivsten Positionen in der Zentrale durften die Mitgliedstaaten besetzen. Das Gleiche gilt für die EU-Botschaften. 29 EU-Botschaften wurden 2010 durch Rotation bzw. Ruhestand der bisherigen Kommissions-Delegationschefs frei. Die politisch wichtigen Länder – China, Japan, Südafrika – gingen an die Mitgliedstaaten, genauso wie Drittstaaten, in denen einzelne Mitgliedstaaten traditionell Beziehungen oder Interessen hatten, etwa Albanien, Argentinien. Die Mitgliedstaaten entsandten 13 Botschafter. Kommissionsbeamte wurden auf 16 Positionen ernannt – bezeichnenderweise mehrheitlich in den unbedeutenden AKP-Ländern, wo klassisch „Entwicklungshilfe“ zu leisten ist. Mehrere Länder wurden mehrmals ausgeschrieben – ein Zeichen mangelnder Professionalität und interner Konflikte. Und neue Probleme landeten an, für die der Dienst keine Antwort

hat: Eine neue Untersuchung in Bulgarien zeigte, dass im dortigen diplomatischen Dienst von 462 Botschaftern, stellvertretenden Botschaftern und Konsuln, 192 inoffizielle Mitarbeiter im Geheimdienst waren (setimes.com, 16.12.2010).

Keine Frage, wenn sich unter diesen Umständen ein Korpsgeist dieses Dienstes herausbilden sollte, dann wider alle Erwartungen und Anlagen. Der Hauptzweck seiner Gründung und seine einzige Rechtfertigung ist, dass die EU mit einer Stimme in der Welt spricht – doch genau dies wollen unsere Mitgliedsstaaten nicht. Wagt es der Dienst, als „europäischer Dienst“ zu agieren und in der praktischen, täglichen Arbeit eine eigene, europäische Linie zu entwickeln, in der die politischen und wirtschaftlichen Interessen, Fragen der Menschenrechte und der Friedenssicherung eine wichtige Rolle spielen? Oder traut sich der Dienst nur zu, was ihm die Mitgliedstaaten zu geben bereit sind – in der geheimen Hoffnung eines britisch, französisch und deutsch dominierten europäischen auswärtigen Diensts? Was dann daraus wird, zeigt der Blick auf die bisherige „gemeinsame Außenpolitik“.



Autorin : Dr. Inge Gräßle

Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

Mitglied des Haushaltsausschusses,

des Haushaltskontrollausschusses und der Delegation für die Beziehungen zum Palästinensischen Legislativrat.

Eine ausführliche Biographie finden Sie auf der Internetseite des Europäischen Parlaments

Sie finden alle unsere Publikationen auf unserer Internetseite
www.robert-schuman.eu

Herausgabe: Pascale JOANNIN

DIE ROBERT-SCHUMAN-STIFTUNG wurde im Jahr 1991 als gemeinnützige Stiftung gegründet und ist nunmehr eines der bedeutendsten Forschungszentren Frankreichs zu Europa und den europäischen Politiken. Sie erstellt zahlreiche Studien zur Politik der Europäischen Union und publiziert diese außer in Frankreich auch im europäischen Ausland. Auch außerhalb Europas informiert die Robert-Schuman-Stiftung regelmäßig über aktuelle politische Entwicklungen in Europa. Mit ihren Recherchen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen regt die Robert-Schuman-Stiftung immer wieder zur öffentlichen Debatte europäischer Themen an und bereichert diese zusätzlich durch ihr Engagement und zahlreiche wissenschaftliche Beiträge. Stiftungspräsident : Jean-Dominique Giuliani.