



Dr. Inge Gräßle ist Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP). Die CDU-Parlamentarierin gehört dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments an und ist dort Sprecherin der Europäischen Volkspartei (EVP). Für den HAUPTSTADTBRIEF nimmt sie den jüngsten EU-Institutionenzuwachs unter die Lupe: den Europäischen Auswärtigen Dienst, EAD. Website: www.inge-graessle.eu

Auswärtiger Dienst der EU bedeutet: viele Generäle, wenig Fußvolk

Seit 18 Monaten gibt es in Brüssel eine neue Behörde, die sich hinter ihrem Kürzel EAD duckt, damit keiner sie sehe. Eine EU-Haushaltskontrolleurin schaut hin – und entdeckt 2264 Mitarbeiter beim Europäischen Auswärtigen Dienst | Von Inge Gräßle

Der Europäische Auswärtige Dienst, EAD, ist der zehnte Stern am Firmament der EU-Institutionen. Ende 2010 unter der Führung der Hohen Repräsentantin und EU-Vizepräsidentin Catherine Ashton in den Orbit gebracht, strahlt er längst noch nicht so, wie er könnte – und schon gar nicht, wie er sollte. Viele Verdunkelungsversuche umgeben die gemeinsame Außenpolitik der Europäer und zeigen, was passiert, wenn der kleinste gemeinsame Nenner regiert. Jetzt steht eine Revision der Gründungsverordnung an. In welche Richtung soll es gehen? Und was sind die deutschen Interessen dabei?

Der Vertrag von Lissabon, im Dezember 2009 in Kraft gesetzt, strebt eine gemeinsame Außenpolitik unter einheitlicher Führung als nächste Stufe der europäischen Integration an. Dieser Schritt ist in der Bevölkerung willkommen. Aus allen Umfragen wissen wir, dass die Bürger genau hier den eigentlichen Mehrwert und die Berechtigung für europäische Zusammenarbeit sehen. „Mit einer Stimme sprechen“ – in Anspielung auf US-Außenminister Kissinger also die berühmte „Telefonnummer Europas“ zu sein – das ist eine der Erwartungen. Eine weitere ist, jenen Bereich zu europäisieren, der den Ressorts bislang die

Feder geführt hat bei der Europäisierung ihrer Geschäftsbereiche. Entsprechend hoch waren bei der Einrichtung des EAD die Hoffnungen auf Synergien und der Glaube an schnelle Erfolge.

Nach 18 Monaten des gemeinsamen europäischen Dienstes ist Ernüchterung bis zur Frustration eingeleitet. Zähl verteidigen alle Beteiligten ihre Kompetenzen, sowohl die EU-Kommission als auch die Mitgliedstaaten. Letztere beäugen den europäischen Neuzugang eifersüchtig. Sie

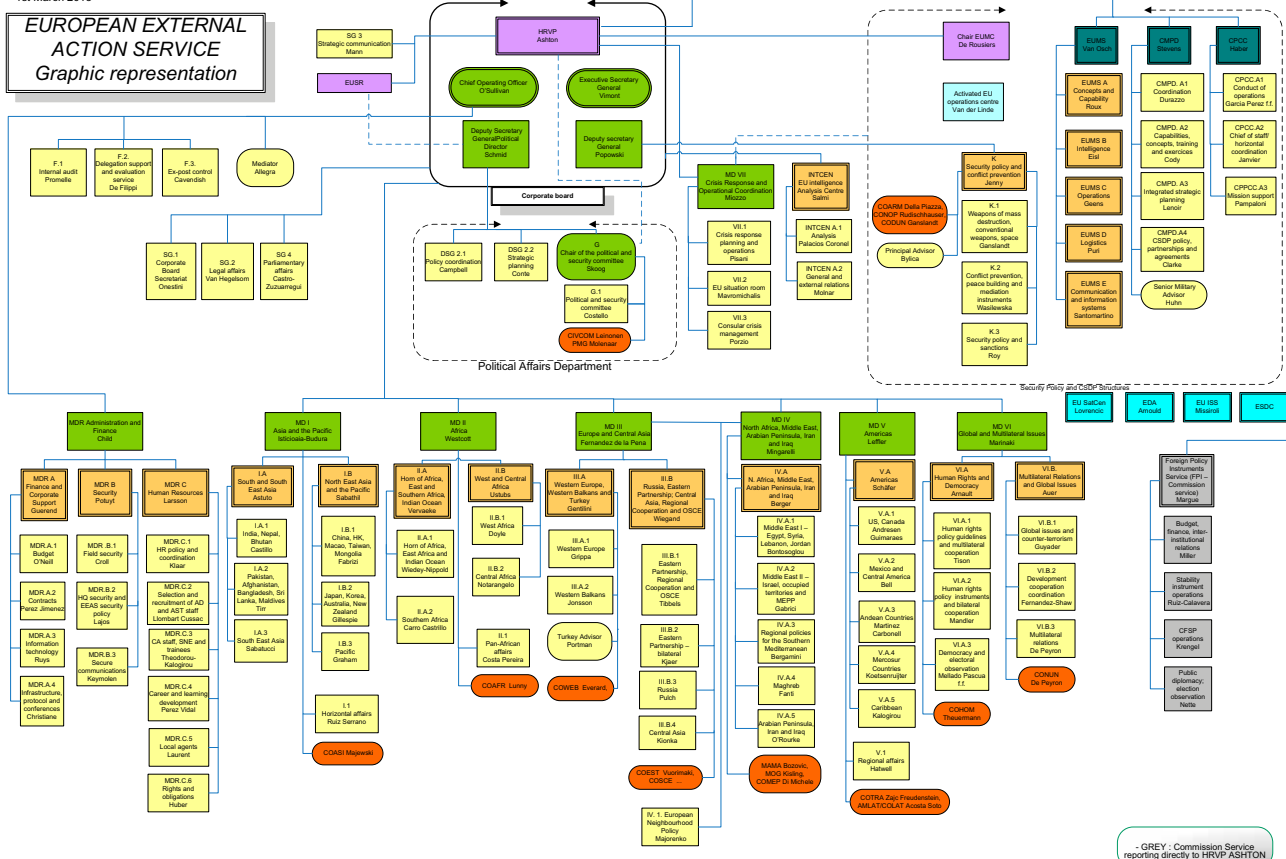
*Bislang wurden kaum
Botschaften geschlossen.
So haben wir den
28. diplomatischen Dienst
in der EU gegründet.*

nehmen die Vorteile des europäischen Dienstes „mit“, machen aber gleichzeitig ihr „eigenes Ding“ weiter. Trotz wichtiger Haushaltsprobleme auf allen Ebenen sind Strukturreformen Fehlan-

zeige: Bislang wurden kaum Vertretungen, gar Botschaften der Mitgliedstaaten geschlossen.

So haben wir den 28. diplomatischen Dienst in der EU gegründet. Mit seinen 2264 Mitarbeitern ist er dem Dienst der elf Millionen Einwohner zählenden Republik Tschechien vergleichbar, mit seinem Haushaltsvolumen von 508 Millionen Euro dem Spaniens oder der Niederlande. Eine wirkliche Effizienzsteigerung auf europäischer Ebene ist nicht in Sicht. Im Gegenteil. Solange

1st March 2013



Was auf den ersten Blick aussieht wie die Computertomografie eines Jackson-Pollock-Gemäldes oder der Wegeplan von Kafkas Schloss, ist tatsächlich das Organigramm des EAD, des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Es braucht die Größe eines DIN-A3-Blatts, damit das Labyrinth entzifferbar wird. Oder die Vergrößerungsmittel des Internets: eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

dieser Dienst weiter klein gehalten wird, sind die jeweiligen Dienste der Mitgliedstaaten selbst unentbehrlich. Ein klarer Interessenkonflikt und eine Ressourcenverschwendung, ausgehen auf dem Rücken der Steuerzahler.

Europas Steuerzahler bezahlen – alle EU-Mitgliedstaaten zusammengerechnet – rund 55 000 Diplomaten und damit mehr als doppelt so viele, wie die Vereinigten Staaten von Amerika haben, nämlich rund 22 000. Der deutsche Auswärtige Dienst liegt übrigens an erster Stelle in der EU sowohl der Größe nach (6900 Mitarbeiter) als auch nach Haushaltsvolumen (873 Millionen Euro – Zahlen von CEP, Centre for European Policy Studies). Wie sieht nun die Struktur des Europäischen Auswärtigen Dienstes aus?

Der Europäische Auswärtige Dienst ist im Vertrag von Lissabon vorgesehen. Für ihn erfanden die Vertragsväter und -mütter eine komplizierte „Kopfbedeckung“, den „Doppelhut“. Darunter sollten sich

die gewachsenen Strukturen der EU wieder finden: zum einen die entwicklungs- und erweiterungspolitisch relevanten Aktivitäten der seit den 1960er-Jahren in Drittstaaten aktiven EU-Kommission, zum anderen die inzwischen unter der Oberhoheit der Mitgliedstaaten im Rat in Brüssel entwickelten außenpolitischen Elemente des „Hohen Beauftragten“ sowie Sonderbeauftragte und militärische Unterstützungsdienste. Sie alle sollten in einer eigenen, unabhängigen Behörde zusammengefasst werden und außerdem ein Drittel der Stellen für Diplomaten aus den Mitgliedstaaten anbieten, die für vier Jahre EU-Beamte werden. Alle anderen Angehörigen des Dienstes sollten aus der EU-Kommission und dem Sekretariat des Rats kommen.

Der neue Dienst arbeitet an 136 Orten weltweit. Diese Orte sind genauso alter EU-Besitzstand wie das Personalrecht für die EU-Mitarbeiter, ihre Privilegien und die Gebäude. Bei der Gründung des gemeinsamen Dienstes wurde dies leider nicht im Lichte der Erfahrung der Mitgliedstaaten

ten reflektiert und überarbeitet, sondern als Bestand einfach fortgeschrieben – mit gravierenden Nachteilen, wie noch zu zeigen sein wird.

Schwer wiegt die Unentschlossenheit der Inhaberin des „Doppelhuts“, der Vizepräsidentin der EU-Kommission und Hohen Beauftragten, Catherine Ashton. Als außenpolitischer Neuling bar jeder Vorstellung von den außenpolitischen Dingen und als Kurzzeitkommissarin mit überschaubarer EU-Erfahrung, hat sie bislang nicht einmal eine wirkliche Zusammenführung der bisherigen europäischen Strukturen erreicht. Hatte sie anfangs angekündigt, die Sonderbeauftragten des Rats abzuschaffen, so hat sie inzwischen mehr denn je berufen, nämlich zehn, die außerhalb der Strukturen des EAD und der Kontrollstrukturen des Europäischen Parlaments wie „Satelliten“ der EU-Außenpolitik ihre Kreise ziehen.

Außer Spesen was gewesen? 15 Millionen Euro kosten die Satelliten und bestehen wesentlich aus dem Sonderbeauftragten selbst und je etwa zehn Mitarbeitern. Sie sitzen mehrheitlich in Brüssel und sind mit fürstlichen Reisebudgets ausgestattet. Sie gelten als eine Art „Allzweckwaffe“ der Hohen Beauftragten, wenn sie Aktivität zeigen muss – und eignen sich hervorragend für außenpolitischen Aktionismus, bei dem Nachhaltigkeit nicht zählt. Der Europäische Rechnungshof prüft inzwischen auf Bitten des Europäischen Parlaments, ob diese Strukturen effizient sind und welche Ergebnisse sie eigentlich zeitigen.

Untersucht man das Organigramm und die Struktur des Dienstes, kann man sich nur noch die Haare raufen: Die Hohe Beauftragte, die oft nicht nein gesagt hat, wenn ein abgewählter Politiker aus einem Mitgliedstaat zu versorgen war, hat einen Dienst aufgebaut, dessen Ineffizienz in Brüssel sprichwörtlich geworden ist: als „mexikanische Armee“ – viele „Generäle“, wenig „Fußvolk“.

In keiner anderen EU-Institution gibt es so viele



Catherine Ashton ist Vizepräsidentin der EU-Kommission und Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Als außenpolitischer Neuling bar jeder Vorstellung von den außenpolitischen Dingen und als Kurzzeitkommissarin mit überschaubarer EU-Erfahrung, hat sie bislang nicht einmal eine Zusammenführung der bisherigen europäischen Strukturen erreicht.

hohe Beamte für so wenig Personalverantwortung wie im Europäischen Auswärtigen Dienst. Es gibt Direktorate von 22 Mitarbeitern sowie Generaldirektorate von 44 Mitarbeitern. Dazu gesellt sich noch eine unklare Geschäftsverteilung, die schon auf der höchsten Ebene im Board beginnt und sich nach unten fortsetzt. Je höher die Position, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Diplomat aus einem Mitgliedstaat das Rennen macht – mit Erbitterung sprechen erfahrene und langjährige EU-Beamte von einer „feindlichen Übernahme“

des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch die Mitgliedstaaten.

Das am meisten Überraschende an der Ausgestaltung des EAD ist, dass man von Anfang an auf eine Modernisierung von „Außenpolitik“ verzichtet hat: die Ausgestaltung des Klimawandels, der weltweiten Rohstoff- und Energiepolitik, die für die EU so wichtige Handelspolitik – dafür ist ausschließlich die EU-Kommission zuständig. Was dem EAD

bleibt sind Koordinierungsaufgaben und damit das Kompetenzgerangel, das wir aus den Auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten zur Genüge kennen.

So knirscht es in der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hörbar und an vielen Stellen. Denn der Europäische Auswärtige Dienst kann von gleichberechtigtem Informationsaustausch – etwa einer Teilhabe an den Geheimdienstinformationen der EU-Mitgliedstaaten – nur träumen. Umgekehrt erwarten die Mitgliedstaaten volle Information und nur gemeinsame Schritte, aber wenn sie selbst Alleingänge unternehmen (auch Deutschland!), um die EU und die anderen europäischen Partner vor vollendete Tatsachen zu stellen – zuletzt etwa die französische Intervention in Mali – dann tun sie das gerne und ohne schlechtes Gewissen. Das führt uns in das weite Feld des Verhältnisses von EAD und Mitgliedstaaten.

Ein Drittel der Mitarbeiter soll aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten kommen, und so war der neue Dienst in seinem ersten Jahr mit Stellenbesetzungen praktisch blockiert. 181 Stellen gab es, 8800 Bewerbungen waren zu bearbeiten, 1300 Bewerbungsgespräche wurden geführt – ein gewaltiger logistischer Aufwand, dessen Kosten einen erschauern lassen, weil Bewerber aus allen Weltteilen bis zu zehn Mal in Brüssel zu Bewerbungsgesprächen auf verschiedene Positionen eingeladen wurden. Und weil die Auswahlgremien jeweils mindestens zehn Köpfe zählten, manchmal sogar deutlich mehr.

Das „Hauen und Stechen“ der Mitgliedstaaten um die besten Positionen haben im ersten Jahr die Franzosen für sich entschieden: Sie haben mit Abstand die meisten Stellen (auch bei den Führungspositionen) für sich ergattert. Sie traten mit dem breitesten Personalangebot an und schickten bei praktisch jeder Stellenausschreibung Kandidatinnen und Kandidaten ins Rennen. Das deutsche Auswärtige Amt ließ dagegen Bewerbungen nur für einige wenige Spitzenpo-

sitionen zu, unterstützte vor allem die eigenen Kandidaten aus dem Auswärtigen Amt und hatte zu den deutschen Beamten im Dienst der EU, die in den EAD wechseln wollten, ein distanziertes Verhältnis. Frankreich machte dagegen keinen Unterschied, woher das französische Personal stammte, das in den EAD einsteigen wollte. Heute liegt Frankreich an der Spitze und stellt 14 Prozent der EAD-Beamten im höheren Dienst, gefolgt von Italien (11,7 Prozent) und Spanien (10,4 Prozent). Das größte EU-Mitgliedsland, Deutschland, folgt auf Platz 4 (9,3 Prozent), Großbritannien besetzt 7,8 Prozent und unser Nachbar Belgien mit immerhin 7,4 Prozent der Stellen.

Sind die Mitgliedstaaten auf der einen Seite ein schwieriger Partner für den neuen Dienst, so ist auch der andere Partner des EAD auf europäischer Ebene alles andere als einfach: die EU-Kommission. In einem aufwändigen Verfahren wurden 2010 die ehemals gemeinsamen Verwaltungskosten getrennt und der auswärtige Dienst finanziell und personell aus der Kommission ausgegliedert.

*Europas Steuerzahler
bezahlen rund 55 000
Diplomaten, mehr als doppelt
so viele, wie die Vereinigten
Staaten haben.*

Personell bleibt die EU-Kommission aber weiter der Platzhirsch. Mehr als 3300 Mitarbeiter sind im Außenbereich tätig. Die Kommission hat in Drittstaaten doppelt so viele Mitarbeiter wie der EAD, in Brüssel noch mehr. Auch finanziell ist der EAD der „arme Verwandte“: 11 Milliarden Euro an Projektmitteln gibt die EU-Kommission jedes Jahr für Entwicklungshilfe und die Nachbarschaftspolitik für Länder aus, die an die EU grenzen. Wer hat in der neuen Struktur welchen Einfluss auf diese Gelder? Der EU-Vertrag und 50 Jahre gewachsenes EU-Haushaltsrecht mit persönlicher Rechenschaftspflicht geben der EU-Kommission das alleinige Recht, diese Gelder zu implementieren.

15 Mitgliedstaaten – Frankreich war nicht dabei – haben unter deutscher Führung in die jetzt laufende Reformdebatte eingebracht, dass der EAD künftig diese Gelder der Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungshilfe verwalten solle.



WIKIPEDIA

Hauptsitz des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ist das sogenannte Capital Building am Schuman-Kreisel im Zentrum des Brüsseler Europaviertels. Eigentümer des im Februar 2012 vom EAD bezogenen Gebäudes ist der französische Versicherungskonzern Axa, der vom EAD jährlich 12 Millionen Euro Miete erhält.

Das würde eine weitere Schwächung der EU-Kommission bedeuten – aber leider ohne den EAD zu stärken. Denn eine stärkere Mitsprache bei der Implementierung der Gelder macht aus Diplomaten Projektmanager. Das wäre so, als ob die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, die alte GTZ, mit dem Auswärtigen Amt fusionierte: Unsere EU-Botschafter würden die Zeit mit dem Management der EU-Hilfe verbringen, aber nicht mehr mit politischen Fragen.

Während der EAD-Gründungsverhandlungen wurde diese Entwicklung bereits angelegt und der „Doppelhut“ der Hohen Beauftragten und Kommissionsvizepräsidentin auch auf alle EU-Botschafter des Auswärtigen Dienstes persönlich übertragen. Formal trägt der EU-Botschafter vor Ort damit die Gesamtverantwortung für die Gelder der Kommission und für deren Personal vor Ort. EU-Botschafter sind also Diplo-

maten mit dicker Geldbörse und haben damit zusätzlich Einfluss in ihrem Dienstland.

Gleichzeitig sind sie damit auch stark überlastete Vertreter der EU, weil sie neben ihrem politischen Geschäft vor Ort mit ihrer Unterschrift Ausgabeentscheidungen für EU-Kommissionsgelder und

*Die Hohe Beauftragte
hat einen Dienst aufgebaut,
dessen Ineffizienz
in Brüssel sprichwörtlich
geworden ist.*

den Verwaltungsetat ihrer eigenen Behörde persönlich abzuzeichnen haben. Als Diplomaten sind sie für die Koordinierung der Außenpolitik mit ihrer eigenen Zentrale in Brüssel, der Zentrale der EU-Kom-

mission und den Vertretungen der Mitgliedstaaten zuständig. Außerdem sind sie Personalverantwortliche für alle EU-Mitarbeiter vor Ort und für die Ortskräfte, für die sie auch noch Tarifverhandlungen führen. Diplomat und oberste Projektverwalter gleichzeitig zu sein ist eine in Europa ziemlich einmalige, aber genau so gewollte Konstruktion von diplomatischem Dienst. Natürlich



PICTURE ALLIANCE / DPA / AEL SCHMIDT / POOL

Hoher Besuch im Kosovo: Verteidigungsminister de Maiziere inspiziert ein deutsches Bundeswehr-Kontingent der Kosovo-Truppe KFOR an einem Checkpoint in der Nähe von Zupce westlich von Mitrovica. Auch der Europäische Auswärtige Dienst, EAD, ist im Kosovo vertreten. Nur: Fünf der 27 Mitgliedsländer des EAD haben den Kosovo gar nicht anerkannt.

haben sie Mitarbeiter vor Ort – aber im Zweifel müssen eben doch die „Chefs“ entscheiden.

Das EU-Personalrecht bietet zusätzliche Arbeitsbelastungen für seine Chefdiplomaten vor Ort, weil die EU im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten kaum Liegenschaften oder Wohnungen in ihrem Besitz hat und es kein Liegenschaftsamt gibt, das die Verwaltung übernimmt. Alles muss vor Ort erledigt werden. Anstehende Verlängerungen von Mietverträgen und Verhandlungen mit den „landlords“, Änderungen von Sicherheitsbestimmungen, Ausstattung der Wohnungen mit Möbeln oder auch nur eine kaputte Klimaanlage in einer Wohnung eines entsandten Mitarbeiters machen den Alptraum perfekt. Mehrere Mitarbeiter sind in jeder Delegation für derartige Verwaltungstätigkeiten abgestellt.

Von einem Punkt im EU-Personalrecht (siehe HAUPTSTADTBRIEF 111, Seite 38 ff.) hängt die Effizienz des Dienstes direkt ab: dem Urlaub, dem

Sonderurlaub und den sonstigen freien Tagen. Hier sehen wir im Vergleich mit den Mitgliedstaaten, dass die EU in Sachen Freizeit großzügig ist. Im Vergleich mit dem britischen und dem deutschen auswärtigen Dienst sehen wir ein Drittel bis die Hälfte mehr Urlaubs- und Sonderurlaubstage als in diesen Mitgliedstaaten (siehe Tabelle „Altersgestaffelter Urlaub und Sonderurlaub an ausgewählten Orten im Vergleich“).

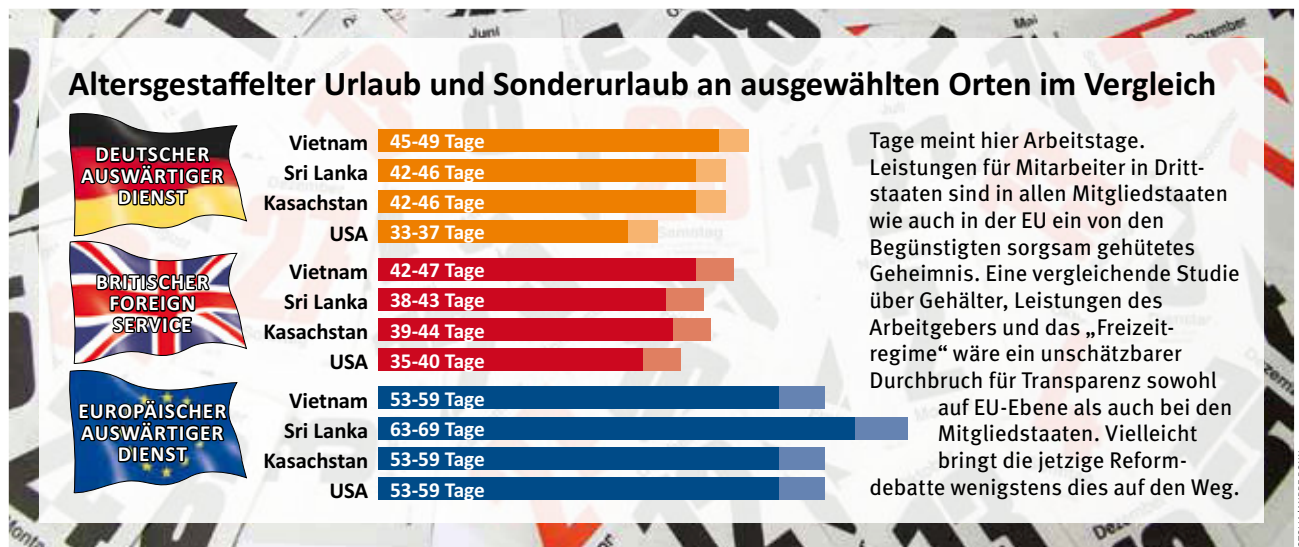
Bei den strukturellen Problemen des Europäischen Auswärtigen Dienstes muss man 36 der 139 EU-Botschaften besonders betrachten. Sie bestehen aus einem oder zwei EAD-Mitarbeitern – dem Botschafter und seinem Stellvertreter. An Orten wie Swasiland, Costa Rica, Gambia oder Trinidad fragt die Vizepräsidentin und Hohe Repräsentantin nicht, was ihr Einzelkämpfer dort ausrichten soll, sie fragt: Wo sind die Leute, die seine Arbeit machen, wenn er (wie so oft, siehe oben) nicht da ist? Die gerade laufende Reformdebatte des Dienstes wird leider nicht zur Revision

derartig unhaltbarer Punkte genutzt, sondern zur Fortschreibung ineffizienter Strukturen und Besitzstände. Es gibt Überlegungen, den mühsam getrennten Dienst an diesen Orten wieder mit den parallelen Strukturen der EU-Kommission zu „fusionieren“, damit die Mitarbeiter der EU-Kommission vor Ort die Verwaltungsgelder des EAD managen können. Dafür soll an größeren Orten der EU-Botschafter seine persönliche Verantwortung für Kommissionsgelder der Entwicklungshilfe und Nachbarschaftspolitik – die ihm persönlich und als Ausnahme zugestanden wurde – innerhalb des EAD weiterdelegieren dürfen.

Also der „Doppelhut“ für alle? Dann kann man getrost die persönliche Verantwortung und die

fordert verwaltungstechnische Lösungen ein – und versucht, dafür Verbündete zu gewinnen. Aber die so drängende Frage nach einer gemeinsamen Außenpolitik und ihrem Mehrwert, den Optimierungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten im eigenen Dienst zugunsten der europäischen Ebene, den permanenten Alleingängen der Mitgliedstaaten, der Weigerung der europäischen Partner, der EU in internationalen Organisationen eine stärkere Rolle zu geben... all das wird nicht angesprochen.

Ist europäische Außenpolitik also nur der Einfluss auf Stellenbesetzungen und der Kampf um die Projektmittel der EU-Kommission? Als offenbar unstreitig zeichnet sich als Lehre aus



Rechenschaftspflicht vergessen – und damit das gewachsene EU-Haushaltsrecht, das nach dem Rücktritt der Santer-Kommission 1999 unter Schmerzen geboren wurde. Statt die wirklichen Ursachen der Aufgabenüberlastung der EU-Botschafter anzugehen, wird über allerlei Instrumente und „Krücken“ nachgedacht, damit die vorhandenen Ineffizienzen und die Ressourcenverschwendung ungestört weiter gehen können.

Es fällt auf, dass das deutsche Auswärtige Amt immer wieder versucht, sich an die Spitze von Reformbemühungen im EAD zu setzen. Mit dem Blick von „Verwaltungsinsidern“ analysiert das Auswärtige Amt Schwachstellen und

den bisherigen 18 Monaten des gemeinsamen Dienstes in Brüsseler Diskussionen nur eine Forderung ab – nämlich der Hohen Beauftragten Stellvertreter zu geben. Mehr Stellen also! Wenn das Organigramm aber so aufgebläht bleibt, wie es ist, die Zuständigkeiten so verschwommen und überlappend bleiben, wie sie sind, dann werden auch Stellvertreter nichts ausrichten können für die europäische Außenpolitik.

Es wäre schön, wenn die Außenminister Ende März 2013 bei ihrem ersten Austausch über eine Reform des Dienstes die wirklichen Probleme besprechen und nicht nur, wer denn die neuen Stellvertreterposten besetzen darf.