

spotlight europe

2010/05 – Juni 2010

Europas Auswärtiger Dienst: Viel Lärm um nichts

Stefani Weiss

Bertelsmann Stiftung, stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de

Der Europäische Auswärtige Dienst kommt, aber eine echte gemeinschaftliche EU-Außenpolitik ist ferner denn je. Die Angst der Mitgliedstaaten vor Souveränitätsverlust ist zu groß. Nach schier endloser Debatte um die Zusammensetzung des EAD sollte nun endlich konzeptionell-strategisch überlegt werden, worin der Mehrwert dieses Dienstes für die EU und die Mitgliedstaaten liegt – und wie dieser genutzt werden kann.

spotlight europe # 2010/05

Mit dem Vertrag von Lissabon sollte die EU auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik fit für das 21. Jahrhundert gemacht werden. Sieben Monate nach seinem Inkrafttreten macht sich Katerstimmung breit. An dem Image der EU, wirtschaftlich ein Riese zu sein, aber außenpolitisch ein Zwerg, hat sich nichts geändert. Im Gegenteil, durch die Finanz- und Wirtschaftskrise droht Europa auch als globale Wirtschaftsmacht einzubrechen. Umso unverständlicher wirkt es, dass sich die EU in dieser prekären Situation lieber in Grabenkämpfen verschleißt, als durch den Aufbau einer neuen **außen- und sicherheitspolitischen Architektur** ihr Gewicht zu bündeln und in außenpolitische Münze umzuschlagen.

Ein neues Amt, kein neuer Schwung

Zu den wesentlichen institutionellen Neuerungen des Vertrages zählen das Amt eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidenten der Kommission (HR) und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der dem HR untersteht und ihn bei seinen Aufgaben unterstützen soll. Die EU wird mit diesem neu geschaffenen Amt in der Außenpolitik nicht mehr von zwei Personen vertreten, sondern nur noch von einer. Die vormalig von der Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner und Javier Solana, als dem Außenbeauftragten

des Rates, gehaltenen Positionen fallen in diesem neuen Amt zusammen.

Das sieht auf den ersten Blick gut aus. Schließlich verringert es die Zahl der außenpolitischen Akteure, die sich in der EU wechselseitig den Rang streitig machen. Aber zu Jubel besteht kaum Anlass. Denn mit dem ebenfalls durch den Vertrag neu eingerichteten Amt des Präsidenten der EU, einem in der Außenpolitik immer ambitionierter auftretenden Kommissionspräsidenten, seinen auf dem Feld des auswärtigen Handels tätigen Kommissaren, den 27 Mitgliedstaaten und der rotierenden EU-Präsidentschaft sowie den vielen Sonderbeauftragten bleiben auch weiterhin genügend Spieler auf dem Feld, um Freund und Feind zu verwirren. Durch Lissabon wurden zwar neue Ämter und Institutionen aus der Taufe gehoben, Entscheidendes geändert hat sich ansonsten aber nichts. Die EU hat keinen Systemwechsel vollzogen. Die Außen- und Sicherheitspolitik liegt weiter allein in Händen der Mitgliedstaaten, alle wesentlichen Entscheidungen müssen nach wie vor einstimmig getroffen werden. Damit besteht auch die Doppelstruktur zwischen Rat und Kommission fort, bei der der Rat als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wie die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) zuständig ist, und die Europäische Kommission parallel hierzu für die außenpolitisch nicht weniger bedeutsamen Aufgaben der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, der Entwicklungspolitik wie humanitären Hilfe und nicht zuletzt der Handelspolitik.

Das neue Amt ist eine Hilfskonstruktion, wenn nicht gar Mogelpackung, die überspielt, dass sich die Mitgliedstaaten auch bei Lissabon nicht dazu durchringen konnten, die Außen- und Sicherheitspolitik zu einer Gemeinschaftsaufgabe zu machen. Ihre Angst vor Souveränitätseinbußen war so groß, dass auch die Bezeichnung Außenminister nie durchsetzbar war. Dessen vollständiger Titel ist

so sperrig und schwergängig wie die neue Struktur. Dass man hierfür das Bild vom „Doppelhut“ kreiert hat, verschleiert, was dem Amtsinhaber wirklich abverlangt werden wird: Er muss gleichzeitig zwei Herren dienen, der Kommission und dem Rat. Zwischen beiden liegen Welten und nicht nur die Rue de la Loi.

Den Unterbau für den HR bildet der EAD. Analog zu den beiden „Hüten“ des HR sollen in diesem Dienst, diejenigen Abteilungen für die Außenbeziehungen zusammengezogen und unter ein Dach gebracht werden, die bisher auf die Kommission (Generaldirektion RELEX und Teile der Generaldirektion für Entwicklung) und den Rat (Policy Unit, Generaldirektion E, ESVP-Strukturen) verteilt waren. Zusätzlich werden die von der Kommission in über 135 Staaten der Welt unterhaltenen Vertretungen als künftige Außenposten in den neuen Dienst überführt. Er übernimmt auch die Vertretungen der EU bei internationalen Organisationen. In den EAD werden neben den Rats- und Kommissionsbeamten außerdem bis zu einem Drittel Diplomaten der Mitgliedstaaten arbeiten – ausgestattet mit gleichen Rechten und Pflichten wie ihre Kollegen aus dem Rat und der Kommission.

II

Lady Ashton und ihre Widersacher

Zur ersten Amtsinhaberin und Trägerin des „Doppelhutes“ wurde Lady Ashton gekürt. Ihre zentrale Aufgabe war es, im Auftrag des Europäischen Rates einen Bauplan für den diplomatischen Dienst zu erstellen, der Budget, Stellenplan und Dienstregeln umfasst. In Kraft tritt der EAD durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates nach Abstimmung mit der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments (EP). Allerdings kann der EAD seine Arbeit erst aufnehmen, wenn eine Reihe von

Richtlinien vorher angepasst worden sind, die für sein Funktionieren erforderlich sind. Dazu gehören u.a. das Personalstatut für die Beschäftigten des Dienstes und ein eigener Haushalt. Hierbei ist das EP gleichberechtigt neben dem Rat als Gesetzgeber eingebunden.

Nach den Planungen der [schwedischen EU-Präsidentschaft](#) sollte der EAD bereits im April dieses Jahres seine Arbeit aufnehmen können. Dass dieser Zeitplan nicht eingehalten werden konnte, wundert nicht. Die Vorgaben im Vertrag sind mehr als dünn. Das eröffnet Interpretationsspielräume oder anders ausgedrückt: damit wurden Intrigen und Machtkämpfen innerhalb der EU-Bürokratie wie zwischen Brüssel und den Hauptstädten die Tore weit geöffnet. Das bekam Lady Ashton zu spüren. Vom ersten Tag an geriet sie zwischen alle Fronten. Seitdem badet sie die strukturell in ihrem Amt und dem EAD angelegten Spannungen zwischen Rat und Kommission aus. Auch das EP, durch Lissabon in seinen Rechten gestärkt, hat den EAD dazu benutzt, mehr Einfluss in der Außenpolitik zu gewinnen.

III

Die Kommission: Teile und Herrsche

Den ersten Schlag gegen den EAD führte Kommissionspräsident Barroso. Allein zuständig für den Zuschnitt der Portfolios seiner Kommissare entzog er das außenpolitisch wichtige Dossier für die Nachbarschaftspolitik dem Zuständigkeitsbereich des Außenkommissars, wo es in der Vorgängerkommission noch angesiedelt war, und schlug es dem Kommissar für Erweiterung zu. Alle, die geglaubt hatten, der neue HR würde eins zu eins die Aufgaben des ehemaligen Außenkommissars übernehmen können, waren damit eines besseren belehrt. Das Signal, das Barroso damit Mitgliedstaaten und Rat gab, war eindeutig. Die Kommission war und ist nicht willens, mit ihren

außenpolitischen Zuständigkeiten im EAD aufzugehen (oder aus ihrer Perspektive: unterzugehen). Sie will auch in Zukunft eine eigenständige Rolle in den auswärtigen Beziehungen spielen.

Dieser Schachzug fand selbst bei den integrationsfreundlichsten Beobachtern nicht nur Unterstützer. Die Kommission hat zwar anders als der Rat den Vorteil nicht den Zwängen der Einstimmigkeit zu unterliegen. Sie ist dennoch kaum schneller und flexibler in dem von ihr bestellten außenpolitischen Feld. Denn zunächst einmal ist die Kommission eine Bürokratie. Ihr außenpolitisches Instrumentarium beruht demgemäß auf vertragsähnlich gestalteten Programmen, in denen Ziele und Unterstützungsleistungen zwischen ihr und Drittländern ausgehandelt werden und langfristig festgelegt sind. Das benimmt der Kommission die Möglichkeit kurzfristig, wenn es die Lage erfordert, umzusteuern und Finanzhilfen umzuschichten oder zu entziehen. Denn auch Vertragsstaaten, die sich nicht an die Vorgaben für gute Regierungsführung halten oder die Menschenrechte mit Füßen treten, müssen kaum fürchten, durch Entzug von Leistungen bestraft zu werden. Deshalb setzten viele ihre Hoffnung auf den EAD. Von ihm wurde erwartet, dass er eine Wende zu mehr politischer Steuerung einläuten könne.

Bei Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren, fand die Kommission hingegen breite Unterstützung mit ihren Bemühungen ihre Dossiers vom EAD abzuschirmen. In großen Kampagnen warben diese NGOs dafür, die Entwicklungszusammenarbeit unter allen Umständen aus dem EAD herauszuhalten und fanden hierfür auch viele Unterstützer im EP. Genau umgekehrt zu den Befürchtungen, dass der bürokratische Ansatz der Kommission der EU Einflussmöglichkeiten nimmt, trieb diese Organisationen die Sorge um, dass die Mitgliedstaaten über den EAD und die

Person des HR die Entwicklungszusammenarbeit politisieren könnten und damit das eigentliche und wichtigste Ziel, die Bekämpfung der Armut, in den Hintergrund gedrängt würde.

Schließlich geht es aber bei diesem Konflikt um viel Geld und die Frage, wer darüber verfügen kann. Die Kommission gibt für ihre Programme in den Bereichen der Konfliktprävention, des Menschenrechtsschutzes, der Demokratieförderung und der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne jährlich rund **12 Milliarden Euro** aus, die Beitritts-hilfen und Mittel für die Heranführungsstrategien nicht mitgerechnet. Dagegen sieht der Etat des Rates für die GASP/GESVP mit **250 Millionen Euro** jährlich eher mager aus. Eigentlich sollte die strategische Planung über die Mittelvergabe für diese Programme beim HR liegen und die Kommission nur mit der Durchführung der Programme befasst sein. Der HR sollte entscheiden können, für was in der Zukunft wie viel Geld entsprechend der politischen Prioritätensetzung ausgegeben werden soll. Das hätte in der Logik des Amtes gelegen und der Zielsetzung entsprochen, für mehr Kohärenz und einen strategischeren Mitteleinsatz in der Außenpolitik zu sorgen. Diese Planungen sind jedoch vom Tisch. Das Misstrauen, die Mitgliedstaaten könnten über den Doppelhut eine Renationalisierung der Gemeinschaftsprogramme der Kommission erwirken, war zu groß. Der Umstand, dass der HR auch Vizepräsident der Kommission und damit verpflichtet ist, in Kommissionsmaterien die Gemeinschaftsmethode anzuwenden, wurde nicht als ausreichender Schutz angesehen. Der EAD wird daher die Programmierung der entsprechenden Finanzinstrumente im Auftrag des jeweilig zuständigen Kommissars und unter dessen Aufsicht durchführen. Dem musste sich Lady Ashton fügen. Sie ist damit der Kommission soweit entgegen gekommen, dass im Grunde der status quo ante wiederhergestellt ist. Der HR wird bei der strategischen Planung nur mitwirken und ausschließlich koordinierend tätig werden.

Die Entscheidung im Streitfall obliegt dem Kollegium der Kommissare. Das letzte Wort hat mithin der **Kommissionspräsident**.

IV

Der Rat: Wir können das besser

Auch der Rat, der als Statthalter der Mitgliedstaaten in Brüssel fungiert, ließ wenig Elan erkennen, die EU durch einen kompakt und effizient aufgestellten EAD als globalen Akteur sichtbarer zu machen. Der Ruf nach dem Abbau leidiger Doppelstrukturen zwischen Rat und Kommission und der Wunsch, der EU nach außen mehr Stimme und Gewicht zu geben, blieben auch hier Lippenbekenntnisse. Lady Ashton begegnete man mit großer Skepsis. Schließlich stammte sie aus dem Lager der Kommission, wo sie vor ihrer Ernennung zum HR ein gutes Jahr als Handelskommissarin tätig war. Dass sie ihr Büro in der Kommission aufgeschlagen hatte, deutet man als weiteres Zeichen für ihre Kommissionsfreundlichkeit. Nicht wenige rümpften aber auch die Nase über die außenpolitische Unerfahrenheit ihrer neuen Chefin. Sie übersahen dabei geflissentlich, dass gerade diese Unerfahrenheit es war, die sie für die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten so attraktiv machte. Schließlich brauchten die Mitgliedstaaten von ihr nicht zu befürchten, auf internationaler Bühne in den Schatten gestellt zu werden.

Im Rat wurden jedenfalls, so schien es, alle Hebel in Bewegung gesetzt, dass bei der vorgesehenen Überführung der entsprechenden Ratsabteilungen in den EAD möglichst alles beim Alten bleibt. Da stand man der Kommission in nichts nach. Noch bevor Lady Ashton ihren ersten eigenen Entwurf zum EAD vorstellen konnte, stellte der Rat sie vor vollendete Tatsachen und präsentierte eine neue Direktion Krisenmanagement und Planung

(CMPD), in der die zivilen und militärischen Krisenreaktionsinstrumente des Rates zusammengefasst wurden. Nach dem Willen des Rates soll diese Direktion als Sondereinheit mit eigenem Personalstatut in den EAD überführt werden, ebenso wie der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (CPCC), der Militärstab der Europäischen Union (EUMS) und das Lagezentrum (Sitcen).

Auf Seiten der Kommission wie auch im Parlament weckten diese Planungen, die der Rat auch noch erfolgreich im [Ashton-Entwurf](#) vom 25. März d.J. platzieren konnte, sofort Befürchtungen, dass die in der Vergangenheit in der Kommission aufgebauten Fähigkeiten auf dem Gebiet der Konfliktprävention, der Krisenreaktion und der Konfliktnachsorge der Gemeinschaftsmethode entzogen werden könnten. Vor allem die Grünen im EP, hierbei unterstützt von den meisten anderen Fraktionen, haben sich dafür stark gemacht, die Chance nicht verstreichen zu lassen, die der EAD für eine moderne und umfassende Sicherheitspolitik bietet. Sie forderten gegen den inhaltenden Widerstand des Rates die entsprechenden Fähigkeiten der Kommission und des Rates zumindest unter dem Dach einer Generaldirektion „Friedensbildung“ im EAD zusammenzufassen. Inzwischen liegt eine Erklärung von Lady Ashton dem EP vor, eine solche „Peacebuilding“-Struktur zu berücksichtigen. Die Formulierung ist aber mehr als vage. Würden die ehemaligen Rats- und Kommissionstrukturen unverändert und darüber hinaus gegeneinander abgeschirmt in den diplomatischen Dienst überführt, bliebe der EAD tatsächlich die Antwort schuldig, worin sein Mehrwert bestehen könnte. Eine neue Bürokratie zu schaffen, kann kein Selbstzweck sein. Aber noch scheint nicht völlig ausgeschlossen, dass genau das am Ende passieren wird.

V

Die Mitgliedstaaten: Weshalb oder wofür brauchen wir den EAD?

Nach dem Bericht der schwedischen Präsidentschaft zum EAD vom Oktober 2009, der Struktur, Zusammensetzung und Arbeitsweise des EAD bereits präzise vorzeichnete, schienen die meisten Staats- und Regierungschefs zu glauben, dass nach einem positiven irischen Referendum die Umsetzung dieses Planes in eine endgültige Beschlussvorlage durch den HR eine reine Formsache wäre. Schließlich stand im Lissabon Vertrag, dass der Europäische Rat entscheidet und basta. Mit den Widerständen, auf die dieser Entwurf in Folge bei der Kommission wie im EP traf, schienen die Mitgliedstaaten nicht gerechnet zu haben. Allerdings widmeten sie den Problemen des EAD nicht gerade viel Aufmerksamkeit. Mit der Finanz-, Wirtschafts- und zuletzt Schulden- und Eurokrise stand genug anderes und wichtigeres auf der Tagesordnung.

Die Außenminister schienen zudem verschnupft. Schließlich mussten sie gewahr werden, dass sie zu den prestigeträchtigen Europäischen Räten unter dem neuen Lissabon-Regime nicht mehr eingeladen sind. Das bremste sichtlich auch ihr Engagement, der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auf die Sprünge zu helfen.

Die Gründe für die geringe Aufmerksamkeit, die in den Hauptstädten für den EAD aufgebracht wurde, gehen jedoch weit tiefer als verletzte Eitelkeiten oder die Furcht vor der Konkurrenz, die durch den EAD für die eigene Diplomatie erwachsen könnte. In ihr drückt sich die grundsätzliche Ambivalenz gegenüber der mit Lissabon eingeführten außen- und sicherheitspolitischen Architektur der EU aus. Irgendwie scheint über die Jahre

zäher und mühsamer Verhandlungen und des sich ewig hinziehenden Ratifizierungsprozesses in Vergessenheit geraten zu sein, warum man diese Reform überhaupt wollte. Dass Europa in der sich rasch verändernden Welt nur bestehen kann, wenn es auf die immer komplexeren Herausforderungen gemeinsame Antworten findet, spielte jedenfalls in den bisherigen Auseinandersetzungen über den EAD so wenig eine Rolle, wie die Tatsache, dass mit China und Indien zwei äußerst selbstbewusste Mächte im Begriff sind, die Kräfteverhältnisse in den internationalen Beziehungen entscheidend zu verändern. Im Gegenteil, die Debatte über den EAD sparte jedwede strategische Überlegung aus. Wie der EAD aufgebaut sein muss, damit er den Interessen der Europäer unter den für sie schwieriger gewordenen internationalen Rahmenbedingungen dienen kann, schien nicht zu interessieren. Dafür kümmerte man sich umso mehr darum, die jeweils eigenen Pfründe zu sichern. Eine Abteilung für strategische Planung ist nur auf Druck des EP in das Organigramm des EAD aufgenommen worden.

Von deutscher Seite war das einzige, was man über den Dienst lange zu hören bekam, ein Schreiben des Außenministers an Lady Ashton, in dem Deutsch als Amtssprache für den Dienst gefordert wurde. In Großbritannien fand der Dienst erwartungsgemäß keine großen Unterstützer. Die Briten hatten schon in den Verhandlungen zu Lissabon deutlich gemacht, dass sie noch nicht einmal leiseste Abstriche an ihrer Souveränität in außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen hinzunehmen bereit sind. Entsprechend kompromisslos fiel die britische Textredaktion der [Ashton-Vorlage](#) aus. Eine wechselseitige Informationspflicht zwischen den EAD-Botschaften und den nationalen Botschaften wurde ebenso gestrichen wie das Ansinnen dem Dienst die Möglichkeit zu geben, in Drittstaaten Konsularaufgaben zu übernehmen. Hierbei setzten sich die Briten gegen die kleineren Mitgliedstaaten

durch. In Anbetracht ihrer eigenen geringen Möglichkeiten sahen diese den Dienst eher als Chance für sich, einerseits Geld zu sparen wie andererseits auch in der Zukunft noch Einfluss ausüben zu können. Schließlich schafft der EAD eine Menge neuer Spitzenjobs bei den Unions-Delegationen in aller Welt. Es liegt auf der Hand, dass es für einen maltesischen Diplomaten attraktiver ist, der EU-Botschaft in China vorzustehen als Botschafter Maltas in China zu sein. Die Sorge der kleineren Länder konzentrierte sich daher darauf, dass ihre Diplomaten bei der Verteilung der Posten von den Großen nicht übergangen werden können. Sie forderten ein Quorum für sich. Das konnten sie nicht durchsetzen. Auf ihr Drängen wurde jedoch in die Beschlussvorlage der Passus aufgenommen, dass der Dienst geographisch ausgewogen zusammengesetzt sein soll.

Soweit man beobachten konnte, waren so richtig engagiert eigentlich nur die Franzosen, die in geschickter Weise versuchten, der Struktur des Dienstes ihren Stempel aufzudrücken. Der omnipotente Generalsekretär an der Spitze des Dienstes ist französisch inspiriert. Ihre Handschrift trugen auch die Versuche, die zivilen und vor allem militärischen Krisenreaktionsstrukturen des Rates weitgehend abgeschirmt in den Dienst zu überführen. Das geschah selbstverständlich nicht uneigennützig, da an der Spitze dieser Struktur eine Französin steht. Während Deutschland weitgehend passiv blieb, konnte man sich so des Eindrucks nicht erwehren, die Franzosen betreiben - frei nach Clausewitz - europäische Außenpolitik als nationale Außenpolitik unter Einmischung europäischer Mittel. Das macht die Franzosen zumindest solange zu Befürwortern des EAD, solange dieser den französischen Ambitionen dient.

VI

Das EP: Zu hoch gepokert?

Mit einer Wild-Card tauchte in dieser Gemengelage das EP auf. Es muss zwar für den Beschluss zur Errichtung des EAD nur angehört werden. Es entscheidet aber auf gleicher Augenhöhe mit dem Rat über alle für die Errichtung des EAD ansonsten erforderlichen Gesetzesänderungen. Von dieser Veto-Macht hat das EP Gebrauch gemacht. Der Weg für den EAD wurde so erst am 21.6. nach zähen Verhandlungen freigegeben. Hierbei lag das EP von Anfang an in allen wesentlichen Fragen mit den Mitgliedstaaten und auch zum Teil mit der Kommission über Kreuz. Das EP wollte den Dienst nicht als eigenständige Institution sui generis mit eigenem Budget und eigenem Personalstatut gegründet sehen, sondern setzte sich für seine Verankerung unter dem Dach der Kommission ein. Als einzige Kraft in diesem Pokerspiel schien das EP wenigstens daran erinnern zu wollen, was die finalité der europäischen Integration ist. Die angestrebte „immer engere Union der Völker Europas“ bedeutet auch eine sukzessive **Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik**.

Wer Lady Ashton vertreten kann, bildete einen weiteren Streitpunkt. Das Generalsekretärs-Modell an der Spitze des EAD schmeckte dem EP nicht. Zumal in dem von Ashton im März vorgelegte Entwurf dem EP drohte, mit einem nur für administrative Fragen zuständigen Stellvertreter dieses Generalsekretärs abgespeist zu werden. Dagegen bestand das EP darauf, in Kommissionsmaterien als Stellvertreter für den HR nur die entsprechenden Kommissare als Ansprechpartner zu akzeptieren. Für die GASP/GESVP sollten nach dem Modell der deutschen Staatsminister eigene Sonderbeauftragte bestellt werden. Die starke Position des Generalsekretärs ging aber auch einigen Mitgliedstaaten zu weit. Inzwischen steht fest, dass diese Position

keine Stellvertreterbefugnisse nach außen wahrnehmen können wird. Das EP wird also seine Kommissare bekommen, Staatsminister jedoch nicht. Hier wird der schon abgewickelte Außenminister der jeweiligen rotierenden Präsidentschaft als GASP-Stellvertreter revitalisiert.

Vor allem schreckte die Haushälter des EP jedoch die Vorstellung von einer neuen Mega-Bürokratie mit fast 8000 Mitarbeitern und einem eigenen Etat von jährlich 8 Milliarden Euro, die sich ihrer **Haushaltskontrolle** weitgehend entzieht. Bisher kann nämlich nur die Kommission das EU-Budget implementieren und wird dabei vom EP kontrolliert. Entsprechend verlangten sie Nachbesserungen und Zusatzsicherungen. Wie vor allem nationale Diplomaten in den Unions-Delegationen, die nach vier Jahren den EAD wieder verlassen, rechenschaftspflichtig gemacht werden können, war dabei einer der umstrittensten Punkte. Bisher muss jeder Kommissionsbeamte, der Finanzvollmacht erhält, eine spezielle Ausbildung durchlaufen und haftet bei Vergehen auch persönlich. D.h. nicht, dass nicht auch schon jetzt bei der Kommission viele Millionen durch Unachtsamkeit und Betrug verloren gehen. Mit dem neuen Dienst könnten diese Verluste jedoch noch weitaus größer ausfallen und die Pressemeldungen sich über Verschwendungssucht oder persönliche Bereicherung entsprechend häufen. Das EP warnte daher nicht ganz zu Unrecht vor einem weiteren drohenden Ansehensverlust der EU in der Bevölkerung. Allerdings führte das EP zuletzt einen immer einsameren Kampf. Ihm drohte nämlich selbst ein Imageschaden als Blockierer des EAD. Kommission und Mitgliedstaaten wollten wenigstens bei der Errichtung des EAD endlich Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen. Entsprechend nahm der Druck auf das EP zu, die Hängepartie zu beenden. So zeichnete sich ab, dass sich die belgische Präsidentschaft ab Juli nicht mehr mit dem EAD befassen muss.

Das sieben Monate andauernde Tauziehen um den Dienst kennt eigentlich nur **Verlierer**. Die Kommission hat zwar nichts abgegeben. Den Beweis, dass eine weitere Bürokratisierung der Außenpolitik Europa gut tun wird, bleibt sie aber schuldig und wird sie vermutlich auch schuldig bleiben. Das EP hat viel und richtiges gewollt und auch einiges durchgesetzt. Bei der zentralen Forderung des EP nach einem in der Kommission verankerten EAD hat es sich jedoch deutlich überhoben, vor allem, weil es nicht verhindern konnte, in die Ecke des Kleinkrämers gestellt zu werden, dem die Schuld für die Verzögerungen in die Schuhe geschoben werden konnte.

In den Mitgliedstaaten sind die Außenministerien selbst immer mehr ins Abseits gedrängt worden und die Staats- und Regierungschef haben das Heft in die Hand genommen. Diese scheinen jedoch weiter denn je davon entfernt, sich den EAD zu Eigen machen zu wollen. Das wäre aber eine wesentliche Voraussetzung für sein Gelingen. Sie haben aber andererseits auch nicht gezeigt, wie sie jeder für sich auf internationalem Parkett noch einen Unterschied machen können. Es rächt sich insofern, dass bei der Einführung des EAD

konzeptionell-strategische Überlegungen darüber, wie dieser Dienst einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten wie die EU als Ganzes schaffen kann, keine Rolle gespielt haben. Ein Mission-Statement liegt nicht vor. Ob der Dienst eher seinen Schwerpunkt auf die klassische Diplomatie setzen wird oder nach neuen, umfassenderen Ansätzen sucht, in denen Diplomatie, Entwicklung und Sicherheit in einen Gesamtzusammenhang gestellt und Themen wie der Klimawandel einbezogen werden, ist völlig offen.

Zurzeit bleibt allein die Hoffnung, dass dieser Dienst wie ein großer Sozialisationsraum wirken könnte. Dadurch dass im EAD Kommissionsbeamte, Ratsbeamte und nationale Diplomaten gezwungen sind, unter einem Dach zusammenzuarbeiten, könnten auf längere Sicht die heute so stark ins Gewicht fallenden Unterschiede, von woher jemand stammt und wem daher seine Loyalität gehört, zugunsten eines europäischen esprit de corps eingeebnet werden. Ob den Europäern dafür die Zeit bleibt: on verra.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7451

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2010/04
Wirtschaftskrise in Mitteleuropa:
Feuerprobe der erweiterten EU
Cornelius Ochmann

spotlight europe # 2010/03
Wahlen im Irak:
Eine amerikanisch-europäische Perspektive
Laurie Dundon, Christian-Peter Hanelt

spotlight europe # 2010/02
Lissabon, die Zweite
*J. Fritz-Vannahme, A. García Schmidt,
D. Hierlemann, R. Vehrkamp*

**Alle Ausgaben des "spotlight europe"
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**