



Bericht der Taskforce ›EAD 2.0‹

Selbstzweifel überwinden – Selbstbewusstsein stärken

Der Europäische Auswärtige Dienst als unverzichtbare
Unterstützung für eine geopolitische EU

EUROPA

EUROPA

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Diese Fragen verfolgt die Friedrich-Ebert-Stiftung im Thema »Politik für Europa«. Wir wollen zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Selbstzweifel überwinden – Selbstbewusstsein stärken

Der Europäische Auswärtige Dienst als unverzichtbare Unterstützung für eine geopolitische EU

	ZUSAMMENFASSUNG	2
1	EINLEITUNG	4
2	DER ZWECK DES EAD: EINE (NEU)BEWERTUNG	6
	2.1 Beweggründe	6
	2.2 Zurück zu den Grundlagen	6
3	ERKENNTNISSE AUS 10 JAHREN EAD	10
	3.1 Vertrauen und Kooperation stärken	10
	3.2 Die Ressourcen des EAD neu bewerten	15
	3.3 Die Aufgaben des EAD besser erfüllen	17
4	EMPFEHLUNGEN: ANPASSUNG DES EAD AN SEINEN ZWECK	20
	Abkürzungen	23
	Zusammensetzung der Taskforce	24
	Grundsätze und Richtlinien für die Taskforce	25

ZUSAMMENFASSUNG

Die Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union (EU) tun sich noch immer schwer damit, über ihre Differenzen hinweg zu sehen und sich stattdessen auf das gemeinsame Interesse zu konzentrieren. Dabei muss die EU gerade im aktuellen Umfeld als geschlossene Kraft auftreten, um von den Großmächten nicht ausmanövriert zu werden. Trotz erheblicher Erfolge leidet der im Vertrag von Lissabon geschaffene Europäische Auswärtige Dienst (EAD) nach einem Krisenjahrzehnt und zwei Hohen Vertretern/Vizepräsidenten (HV/VP) nach wie vor unter mangelnder Akzeptanz seitens der Mitgliedstaaten und anderer Teile der EU-Verwaltung.

Das zehnjährige Bestehen des EAD ist ein geeigneter Zeitpunkt, um Bilanz zu ziehen und seinen Beitrag zur Gestaltung einer aktiveren, kohärenteren und sichtbarer EU-Außenpolitik zu beleuchten. Besonders sinnvoll ist eine solche Debatte zum jetzigen Zeitpunkt auch deshalb, weil sich die EU mit raschen, globalen geopolitischen Anfechtungen konfrontiert sieht. Dieser Herausforderung haben sich die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten bereits angenommen. Als Beispiel ist etwa die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik zu nennen, die sich an einem neuen »Strategischen Kompass« orientiert.

Aufbauend auf der fruchtbaren Forschungszusammenarbeit zwischen SIEPS und CEPS in den Jahren 2012–13 (die zur Publikation eines viel beachteten und weitverbreiteten Gesetzeskommentars¹ zum Beschluss des Rates 2010/427/EU und einer Reihe von Empfehlungen² zu dessen Änderung führte) bündeln unsere Institute ihre Kräfte nun mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Im Rahmen dieser Zusammenarbeit befassen sich die drei beteiligten Partner mit der Frage, wie die Rolle und Arbeitsweise des EAD den gemeinsamen Interessen der Europäischen Union besser dienen und ihre außenpolitischen Ziele erfüllen kann.

Unter Leitung von Pierre Vimont, ehemaliger Geschäftsführender Generalsekretärs des EAD, hat eine Gruppe von hochrangigen (ehemaligen) Diplomaten_innen, Beamten_innen der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sowie Vertreter_innen

von Nichtregierungsorganisationen, aus Wissenschaft und Think Tanks eine unabhängige Untersuchung der Arbeit des EAD in den ersten zehn Jahren seines Bestehens durchgeführt. Der vorliegende Bericht formuliert Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsweise und Wirkung des EAD. Dabei werden Mängel im ursprünglichen Aufbau berücksichtigt, ebenso wie gewonnene Erfahrungen und Erfolge des letzten Jahrzehnts. Sie sollen seinen politischen Einfluss stärken und letztlich auch seine Bedeutung für die Entwicklung der zukünftigen EU-Außenpolitik (neu) beleben.

Die erste Aufgabe des HV/VP wird darin bestehen, das Selbstverständnis des EAD klar zu formulieren und eine eigene Diplomatie europäischer Prägung zu schaffen. Im Mittelpunkt sollten dabei drei Kernaufgabenfelder stehen: Koordination, Anbahnung politischer Maßnahmen und Vertretung. Eine solche Diplomatie setzt beim EAD die Fähigkeit voraus, eine strategische Vision und eine (geo)politische Richtung für die gesamte EU-Politik vorzugeben und umzusetzen, die den Einfluss der EU auf globale Entwicklungen erhöhen. Der bisher noch unbestimmte politische Auftrag des EAD könnte sich zu seinem Vorteil auswirken: Möglicherweise kann sich der Dienst dadurch leichter an neue Erwartungen anpassen und sie erfüllen.

Die schnell auftretenden Herausforderungen erfordern in der Tat innovative neue Lösungen. Aufgrund seiner besonderen Funktionen und der komplexen Union, der er dient, könnte und sollte der EAD solche Lösungen anbieten. Das ist der Mehrwert, den der EAD anstreben sollte. Er sollte stärker von seinen Vorteilen profitieren: insbesondere vom integrierten Ansatz, seiner vielfältigen internen diplomatischen Expertise, seinem beeindruckenden Netzwerk von Delegationen rund um die Welt und einer einzigartigen Analysekompetenz, um nur einige zu nennen. Die Kombination dieser Vorteile mit der politischen Legitimität, die dem EAD durch den (Europäischen) Rat und das Europäische Parlament verliehen wird bzw. die sich aus diesen Institutionen ableitet, wäre ein guter Ansatzpunkt. Voraussetzungen dafür sind mehr Initiative vom HV/VP und vom EAD, mehr Vertrauen von und eine bessere Zusammenarbeit mit seinen wichtigsten Gesprächspartnern, insbesondere Kommission und Mitgliedstaaten. Ressourcen, die dem EAD – oder sogar der EU – zur Verfügung stehen sollten besser genutzt werden. Der hybride Charakter und die strukturelle Abhängigkeit des EAD von anderen Akteuren

¹ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eeas-20-legal-commentary-council-decision-2010427eu-esta>

² <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eeas-20-recommendations-amendment-council-decision-2010427eu-european-external-action/>

verhindern einerseits, dass eine eigene Identität und ein *Esprit de Corps* herausgebildet werden. Andererseits aber ermöglichen sie dem EAD, eine Vordenkerrolle einzunehmen und einen Zusammenhalt innerhalb der gesamten außenpolitischen Maschinerie der EU aufzubauen. Dies wiederum sollte die Fähigkeit des Dienstes stärken, den HV/VP dabei zu unterstützen, weltweit einen »gesamteuropäischen« Ansatz zu vertreten.

Der vorliegende Bericht bietet eine Neubewertung des aktuellen und potenziellen Auftrags des EAD für die kommenden Jahre. Dabei berücksichtigt er das dynamische

Ökosystem, in dem der Dienst tätig ist. Er arbeitet wesentliche Erkenntnisse aus der Tätigkeit des EAD im ersten Jahrzehnt seines Bestehens heraus und formuliert 30 Empfehlungen. Die wichtigsten davon sind nachfolgend aufgeführt. Mit diesen Empfehlungen will der Bericht die festgestellten Mängel beheben und den EAD in die Lage versetzen, seinen Auftrag besser zu erfüllen und seinen *Modus Operandi* zu überdenken: mehr *Flexibilität* zum Denken, Vorschlagen und Handeln; mehr *Agilität*, um den raschen Veränderungen der internationalen Landschaft Rechnung zu tragen, und mehr *Entschlossenheit* in seinem Handeln, um der EU eine führende Rolle zu ermöglichen.

Wichtigste Empfehlungen

1. Mit Unterstützung des EAD sollte der HV/VP:

- politische Maßnahmen anbahnen, die das gesamte Spektrum der EU-Außenpolitik abdecken (mit Unterstützung und in Zusammenarbeit mit den Diensten der Kommission);
- sein Initiativrecht aktiver einsetzen und den Prozess durch die Abstimmungen im Rat führen;
- Aufforderungen des Europäischen Rates zur Vorlage von Initiativen in die Wege leiten, die potenziell zu Ratsbeschlüssen führen;
- sich die Unterstützung der Mitgliedstaaten sichern für die Umsetzung von Schlussfolgerungen und Beschlüssen des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« und des Europäischen Rates.

2. Stellvertreter_innen des HV/VP sollten aktiver in Erwägung gezogen werden.

Beispielsweise könnten leitende Beamte des EAD und der Kommission oder die Außenminister_innen von Mitgliedstaaten eingebunden werden. Für die Vertretung der EU sollten flexible Möglichkeiten in Form von Kerngruppen der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden, an denen der HV/VP beteiligt ist. EU-Sonderbeauftragte sollten sparsam und nur in Fällen eingesetzt werden, in denen im Vergleich mit den Dienstleistungen des EAD ein greifbarer Mehrwert entsteht.

3. Der EAD sollte:

- seine eigenen Non-Papers produzieren, um Diskussionen zu stimulieren. Dies könnte gegebenenfalls zu gemeinsamen Mitteilungen führen;
- dem Präsidenten des Europäischen Rates mehr kognitiven Input und technische Unterstützung bieten;
- die interne Expertise von EAD-Beamten aus verschiedenen Zweigen (EU-Institutionen, Abgeordnete nationale Sachverständige (ANS)) besser bündeln. Dadurch können Perspekti-

- ven verschiedener Interessengruppen bei der Formulierung von Initiativen besser eingebracht werden und der EAD könnte so dafür sorgen, dass diese Beteiligten sich die EU-Außenpolitik und insbesondere den EAD stärker zu eigen machen;
- Smart Mobility (intelligente Mobilität) zwischen dem EAD und den nationalen Außenministerien fördern; die Zeit, die nationale Diplomaten_innen beim EAD verbringen, sollte vom entsendenden Ministerium mehr geschätzt werden;
- gemeinsam mit EU-Institutionen und Mitgliedstaaten für kompatible Mittel sorgen, mit denen vertrauliche Informationen, Mitteilungen, politische Konsultationen und Beschlüsse geschützt werden können, und so den Informationsaustausch im auswärtigen System der EU fördern;
- seine Rolle als richtungsweisender Dienst stärken und den Informationsaustausch innerhalb des Dienstes fördern;
- sicherstellen, dass die EU-Botschafter_innen in den gesamten Schriftverkehr und in Treffen von EU-Beamten_innen und Behörden der Gaststaaten einbezogen werden und eine größere Rolle in der Politikgestaltung auf zentraler Ebene spielen;
- das Programm der European Academy of Diplomacy für neu eingestellte und bestehende Mitarbeitende weiterentwickeln.

4. Der EAD und die Kommission sollten:

- einen integrierten Ansatz zwischen der Außenpolitik per se und allen anderen Politikfeldern mit einer auswärtigen Dimension stärken, insbesondere durch die Arbeit der neu belebten Group for External Coordination (EXCO);
- eine Duplizierung ihrer Expertise vermeiden, Mobilität zwischen den Diensten und mehr Flexibilität bei der Zuweisung von Aufgaben, insbesondere in EU-Delegationen, fördern;
- bei der (Um)verteilung von externer Finanzierung enger zusammenarbeiten.

»Mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament hat sich der EAD zu einem modernen, funktionsfähigen außenpolitischen Dienst entwickelt, der die Interessen und Werte der EU in unseren Beziehungen mit der restlichen Welt vertreten kann.«

HV/VP Catherine Ashton, EEAS Review, Juli 2013

1

EINLEITUNG

Im Vertrag von Lissabon gaben die Mitgliedstaaten ihrem Willen Ausdruck, die Rolle der Europäischen Union auf internationaler Ebene zu stärken, insbesondere durch mehr Geschlossenheit in der Außenpolitik. Die Mitgliedstaaten formulierten darin nicht nur die übergreifenden Ziele und Werte, die sie gemeinsam verfolgen wollten. Sie beschlossenen darüber hinaus, zu diesem Zweck eine gemeinsame diplomatische Institution einzurichten: den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Dieser Dienst sollte von einem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet werden, der gleichzeitig als Vizepräsident der Europäischen Kommission fungiert (HV/VP). Ein wesentliches Anliegen war dabei, einige der negativen Folgen zu überwinden, die das außenpolitische Handeln der EU wegen der institutionellen Besonderheit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) seit dem Vertrag von Maastricht geprägt hatten.

Der EAD wurde ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon offiziell ins Leben gerufen. Im Juli 2010 erließ der Rat der Europäischen Union einen Beschluss, in dem die Organisation und Arbeitsweise des Dienstes festgelegt wurden.³ Dem war ein erbitterter Machtkampf vorausgegangen. Bei den etablierten Akteuren der EU-Außenpolitik, einschließlich (einiger) der Mitgliedstaaten, weckte er sowohl Interesse als auch Antipathie. Die ursprünglichen Ambitionen trafen auf ungünstige Umstände. Dies führte dazu, dass der Aufbau des Dienstes mehrere Mängel aufwies, die im Beschluss von 2010 kodifiziert wurden. Die Fähigkeit des EAD, sich zu entwickeln und Erwartungen zu erfüllen, wurde dadurch nachhaltig beeinträchtigt.

Trotz interner Reformen und Anpassungen machte sich Skepsis über den Mehrwert des EAD breit. Das Interesse an seiner Tätigkeit ließ teilweise nach, insbesondere bei den großen Mitgliedstaaten. Zwischenzeitlich hat sich auch das internationale Umfeld, in dem der Dienst tätig ist, grundlegend verändert. Diese Entwicklung wurde durch die COVID-19-Pandemie zusätzlich verstärkt. Der Charakter der

Außenpolitik hat sich ebenso gewandelt wie die Rolle ihrer traditionellen Akteure, vor allem der Außenministerien. So ist deren zentrale Bedeutung bei der Festlegung und Umsetzung der Außenpolitik in Frage gestellt worden. Grund dafür ist vor allem die Vielzahl anderer Akteure im In- und Ausland, die innovative Handlungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene fordern.

Die außenpolitische Tätigkeit dieser verschiedenen Beteiligten hat verhindert, dass der EAD – der ursprünglich als Hauptakteur der EU-Diplomatie gedacht war – ein eigenständiges Profil entwickeln konnte: Die (geo)politischen Ambitionen der Europäischen Kommission haben dazu ebenso beigetragen wie die wachsende Bedeutung des Europäischen Rates bei der Festlegung des internationalen Kurses der EU (die jene des Rats »Auswärtige Angelegenheiten« in den Schatten stellt) und die diplomatischen Ad-hoc-Initiativen einiger Mitgliedstaaten ohne Beteiligung des HV/VP.

Die Forderungen nach einer stärkeren, aktiveren Rolle Europas in der Welt sind dennoch intern wie auch extern lauter geworden. Die Mitgliedstaaten stehen zwar heute weniger hinter einer gemeinsamen Außenpolitik als noch vor einigen Jahren und sind versucht, die Verantwortung für die Außenpolitik wieder an die einzelnen Mitgliedstaaten zu übertragen. Trotzdem hat die Pandemie sie dazu bewogen, sich um mehr Effizienz bei der Arbeit für kollektive Ziele und Interessen zu bemühen.

Es sind mehrere Vorschläge unterbreitet worden, die Art und Weise zu ändern, in der die EU Außenpolitik betreibt: angefangen damit, das Potenzial des Vertrags von Lissabon voll auszuschöpfen und ungenutzte Ressourcen aktiv einzusetzen, im Bereich der GASP (etwa ein weiterer Rückgriff auf die konstruktive Stimmenthaltung und Einsatz der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit)⁴ und darüber

³ Beschluss des Rates 2010/427/EU über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Amtsblatt 2010, L 201/30.

⁴ Besonders bemerkenswert unter diesen Vorschlägen sind: Non-Paper von Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden und der Tschechischen Republik über die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vor dem informellen Fachgespräch beim Rat »Auswärtige Angelegenheiten« am 9. Dezem-

hinaus. Zudem hat sich die ursprünglich begrenzte Debatte über die strategische Autonomie Europas im Sprachgebrauch der EU durchgesetzt. Sie fordert ein verstärktes gemeinsames Handeln nicht nur in traditionellen Sicherheits- und Verteidigungsfragen, sondern in verschiedensten Politikfeldern. Diese reichen von »Digitalisierung, Weltraum, Ozeane/Meere, Energie, Konnektivität, Wirtschafts- und Kooperationsinstrumente, Biotechnologie«⁵ bis hin zum externen Einsatz des Euro.

Der vorliegende Bericht wird sich nicht mit diesen Vorschlägen beschäftigen. Vielmehr konzentriert er sich auf den EAD und zieht nach zehn Jahren Bestehen Bilanz. Ein Jahrzehnt ist zugegebenermaßen für jede Organisation sehr wenig Zeit, um sich in der Welt der Diplomatie zu bewähren. Der Bericht berücksichtigt die Mängel im Aufbau des EAD sowie seine im Verlauf der Jahre zu Tage getretenen Schwächen und Erfolge. Auf dieser Grundlage formuliert er Empfehlungen zur Stärkung des politischen Einflusses und zur Verbesserung der Arbeitsweise und der Leistungen des EAD. Letztlich will er seine Bedeutung für die Entwicklung der zukünftigen EU-Außenpolitik (neu) beleben. Das zehnjährige Bestehen des EAD ist eine einzigartige Gelegenheit, um seinen *Modus Operandi* zum Vorteil der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie des Dienstes selbst zu überdenken: mehr Flexibilität zum Denken, Vorschlagen und Handeln; mehr Agilität, um den raschen Veränderungen der internationalen Landschaft Rechnung zu tragen, und mehr Entschlossenheit in seinem Handeln, um der EU eine führende Rolle zu ermöglichen.

So betonte HV/VP Josep Borrell: »Dies ist nicht der Zeitpunkt, um klein zu denken oder zu handeln. Vielmehr ist es der richtige Zeitpunkt, um in ein ambitioniertes Europa zu investieren.«⁶ Er rief dazu auf, bei der Bewältigung von Schwachstellen und Abhängigkeiten »Europa als Ganzes« zu betrachten, die »kollektive Disziplin« zu stärken und eine »wirkliche gemeinsame strategische Kultur« zu fördern. Allerdings erfordert dies beträchtliche politische und finanzielle Investitionen. In diesem Sinne könnte (und sollte) der EAD eine »Diplomatie 2.0«⁷ für die Union formulieren und verkörpern: eine eigene Diplomatie europäischer Prägung, die eine gemeinsame (geo)politische Perspektive für den integrierten Einsatz der Mittel der EU und/oder der Mitgliedstaaten in allen Politikfeldern bietet.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert: Der zweite Abschnitt enthält eine Neubewertung des aktuellen und potenziellen Auftrags des EAD für die kommenden Jahre. Dabei berücksichtigt er das sich entwickelnde Ökosystem, in dem der Dienst tätig ist. Im dritten Abschnitt werden wesentliche Erkenntnisse aus der Tätigkeit des EAD im ersten Jahrzehnt seines Bestehens herausgearbeitet. Dabei werden sowohl Erfolge als auch bedeutende Hindernisse berücksichtigt. Schwerpunkte liegen auf der Kooperation mit anderen außenpolitischen Akteuren der EU und den Ressourcen, die dem EAD bei seiner Arbeit zur Verfügung stehen. Der vierte und letzte Abschnitt enthält eine Reihe von Empfehlungen. Sie sollen dazu beitragen, die festgestellten Mängel zu beheben und so dem EAD helfen, seinen neu formulierten Auftrag besser zu erfüllen. Falls und wenn die Konferenz zur Zukunft Europas stattfindet, könnten weitreichendere Vorschläge erarbeitet werden, um die anhaltende Bipolarität im außenpolitischen Handeln der EU zu überwinden.

ber 2019; Meseberg-Erklärung von Frankreich und Deutschland 2018 »Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern«; und Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und den Rat, »Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik«, COM(2018) 647 final.

⁵ »Reflection paper« an den Rat »Auswärtige Angelegenheiten« über strategische Autonomie, nach dem Bericht in Politico, 2. Dezember 2020.

⁶ Rede von HV/VP Josep Borrell bei der Konferenz der deutschen Botschafterinnen und Botschafter 2020 am 25. Mai 2020. Der deutsche Außenminister Heiko Maas wiederholte diese Punkte am Vorabend der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fast wortwörtlich.

⁷ EU-Botschafterkonferenz, 13. November 2020: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89137/eu-ambassadors-conference-2020_en

2

DER ZWECK DES EAD: EINE (NEU)BEWERTUNG

In diesem Abschnitt blicken wir auf die ursprünglichen Beweggründe zurück, die zur Einrichtung des EAD führten. Ausgehend davon umreißen wir die Hauptfunktionen, die der Dienst erfüllen sollte.

2.1 BEWEGGRÜNDE

Der Auftrag des EAD, seine genaue Rolle im allgemeinen Integrationsprozess und insbesondere seine Position im außenpolitischen System der EU sind nie eindeutig festgelegt worden. Sein Zweck lässt sich nur indirekt aus dem komplexen Mandat des HV/VP, den der EAD unterstützen soll, ableiten. Im Vertrag von Lissabon, der die Einrichtung des Dienstes vorsieht, wird der EAD nur einmal in einer organisatorischen, verfahrenstechnischen Bestimmung erwähnt. Auch der Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes von 2010 wurde als Verwaltungscharta statt als Leitbild für den EAD formuliert. Wie im Vertrag vorgesehen, werden darin Einzelheiten über ›Organisation und Arbeitsweise‹ des Dienstes festgelegt (d. h. Zusammensetzung, Aufgaben und Haushalt). Ein *politisches Mandat* formuliert er aber nicht. Da dies auch nicht der Zweck des Beschlusses war, hätte man erwarten können, dass er durch ein Leitbild ergänzt wird. Trotz einer entsprechenden Ermächtigung durch den Vertrag blieben klare strategische Vorgaben seitens des Europäischen Rates aus, die den EAD bei der Bestimmung seines Auftrages unterstützt hätten: Weder die Globale Strategie der EU von 2016 noch die darauf folgenden Durchführungsberichte gehen auf die Frage ein, welche Rolle der EAD bei der Verfolgung der strategischen Ziele der EU spielen sollte.

Seit der Schaffung des EAD wurden ausgehend von verschiedenen institutionellen (Eigen)interessen und Überlegungen mehrere Optionen zur Diskussion gestellt. Allerdings zeigte sich keiner der Beteiligten bereit, eine endgültige Entscheidung zu treffen. Sollte der EAD als eine Art ›Europäisches Außenministerium‹ mit voller funktionaler und politischer Autonomie fungieren und die angestrebte Geschlossenheit in der EU-Außenpolitik herstellen? Oder sollte er ein reines Generalsekretariat sein, das für die Koordination des außenpolitischen Handelns der jeweiligen Akteure im EU-System verantwortlich ist und dafür sorgt, dass es insgesamt stimmig ist? Sollte der EAD sich darauf beschränken, als Sprachrohr der EU-Außenpolitik zu fun-

gieren und schlichtweg nur die von den EU-Akteuren vereinbarten gemeinsamen Standpunkte (sofern vorhanden) zum Ausdruck zu bringen? Oder könnte er die Aufgaben einer politischen Planungseinheit übernehmen und eine innovativere Diplomatie für die gesamte Union entwickeln? Diese Entscheidung blieb aus. Stattdessen wurde der europäische diplomatische Dienst von verfahrenstechnischer Komplexität geprägt, die er eigentlich überwinden sollte. Je nach Umständen und Spielraum, den ihm die anderen Akteure einräumten, übernahm der EAD zögerlich mal die eine und mal die andere Rolle. Die fehlende institutionelle Verankerung des EAD sorgte zwischen den verschiedenen Akteuren oftmals für Spannungen. Da sein Auftrag nicht eindeutig festgelegt ist, hat sich Misstrauen eingeschlichen. Dem EAD mangelt es deswegen an einer klaren, festen institutionellen oder professionellen Identität und an einem *Esprit de Corps*. Nach außen sorgt diese Unbestimmtheit für Verwirrung.

Nach zehn Jahren seines Bestehens ist es deshalb an der Zeit, der heiklen Frage nach dem Daseinszweck des Dienstes nachzugehen. Dabei müssen sowohl die anfänglichen Ambitionen hinter seiner Gründung als auch die sich entwickelnde Aufgabe der EU in der Weltpolitik berücksichtigt werden. Welche Aufgaben sollte der EAD in Anbetracht seiner besonderen Eigenschaften und Vorteile in den nächsten zehn Jahren (und darüber hinaus) wahrnehmen? Wie kann der Dienst besser aufgestellt werden angesichts der sich entwickelnden Ambitionen der EU (und ihrer Mitgliedstaaten) auf globaler Bühne?

2.2 ZURÜCK ZU DEN GRUNDLAGEN

Der EAD wurde wegen der allgemein anerkannten Notwendigkeit geschaffen, die zahlreichen Facetten der EU-Außenbeziehungen in einen Gesamtzusammenhang zu bringen. Zudem sollten in ihm die fragmentierten, für verschiedene politische Stränge zuständigen Dienste zusammengeführt werden. Die Einrichtung einer Stelle, die verschiedene politische und institutionelle Rahmen bündelt, sollte es der Union erleichtern, eine geschlossenere außenpolitische Agenda zu verfolgen und somit ihren Einfluss auf der internationalen Bühne zu stärken. Der EAD sollte den HV/VP als ständigen Vorsitzenden des Rates ›Auswärtige Angelegenheiten‹ unterstützen und die rotierende Ratspräsidentschaft ablösen. Dadurch sollte er auch die Kontinuität der EU-Außenpolitik fördern.

Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Beschluss des Rates von 2010 soll der EAD in der Tat eine unterstützende, wenngleich nicht untergeordnete Rolle bei der Gestaltung der Außenpolitik übernehmen. Sein Name ist Programm: Er wurde als »Dienst« geschaffen. Sein Zweck besteht darin, bestehende EU-Institutionen zu unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Obwohl der EAD als »funktional eigenständige Einrichtung« etabliert wurde, ist er nicht als separate »Institution« konzipiert. Er ist der Kommission und dem Rat nicht gleichgestellt oder sollte unter keinen Umständen mit ihnen im Wettbewerb stehen. Der EAD arbeitet sowohl mit als auch für sie.

Dass der EAD als Dienst bezeichnet wird, hat einen Grund. Es ist ein Privileg, der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern zu dienen sowie einen Beitrag zu einer besseren Welt zu leisten. Für Europa zu arbeiten, weltweit.⁸

In erster Linie unterstützt der Dienst den HV/VP. Dieser wiederum dient mehreren Herren mit verschiedenen institutionellen Identitäten und politischen Loyalitäten. Vom HV/VP wird erwartet, dass er über seine verschiedenen Funktionen in der Kommission, im Rat und im Europäischen Rat⁹ mit Unterstützung des EAD wesentliche Aufgaben der EU-Außenpolitik wahrnimmt: Er soll außenpolitische Maßnahmen anbahnen und umsetzen, einen politischen Dialog mit Dritten führen, die Position der EU in internationalen Organisationen und Verhandlungen sowie die EU gegenüber dem Ausland vertreten.

Der EAD unterstützt den HV/VP bei seinen vielfältigen Aufgaben und seiner Tätigkeit für mehrere Institutionen. Gleichzeitig setzt er sich aus drei verschiedenen Gruppen zusammen – ehemaligen Beamt_innen der Kommission, aus dem Generalsekretariat des Rates und Diplomat_innen der Mitgliedstaaten. Dadurch ist der Dienst strukturell verwoben mit bedeutenden Akteuren der EU-Außenpolitik, denen er letztendlich dient. So verbindet der EAD diese verschiedenen Akteure, einschließlich der Mitgliedsstaaten, mit politischen Rahmenprogrammen von der GASP bis hin zu anderen Bereichen der EU-Politik mit internationaler Dimension. Dank seiner hybriden Natur und seiner besonderen Brückenfunktion im Netzwerk der EU-Außenpolitik kann er drei miteinander verwobene Dienstleistungen erbringen: Koordination (als *treibende Kraft für Kohärenz*), Anbahnung politischer Maßnahmen (als *Ideenfabrik*) und Vertretung (als *Gesicht der EU im Ausland*).

KOORDINATION: DER EAD ALS TREIBENDE KRAFT FÜR KOHÄRENZ

Eine der Hauptaufgaben des HV/VP besteht darin, mit Unterstützung des EAD die Vielzahl von Akteuren, Interessen

und Verfahrensrahmen zu koordinieren, die das außenpolitische Handeln der EU kennzeichnen. Zweck der Koordination ist, Kohärenz in der Formulierung und Umsetzung der Politik (was bedeutet, dass keine Widersprüche vorliegen und Synergien angestrebt werden) sowie Kontinuität und Effektivität in der EU-Außenpolitik zu fördern. Kohärenz zu schaffen stellt eine Willenserklärung dar, die auf unterschiedliche Weise erfüllt werden kann: von Koordination (z. B. reine Sekretariatsfunktion des EAD) bis zur Integration (z. B. durch Führung).

Erstens *leitet* der HV/VP die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union und führt sie nach Maßgabe des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Rates durch. Durch seine Beteiligung im Europäischen Rat und seine Rolle als *primus inter pares* unter den Außenministern kann er als Bindeglied zwischen der außenpolitischen Maschinerie des Rates (einschließlich PSK und AStV) und den höchsten politischen Ebenen der EU fungieren.

Da der EAD den HV/VP bei der Aufgabe unterstützt, Kohärenz zu schaffen, ist sein Aufgabengebiet breiter angelegt als das eines Außenministeriums. Er unterstützt den HV/VP auch bei der Durchführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). So beaufsichtigt die beim EAD angesiedelte neue militärische Kommandostelle (Militärischer Planungs- und Durchführungsstab, MPCC) die vom Rat beschlossenen Missionen und Operationen. Unter der Leitung des stellvertretenden Generalsekretärs für GSVP und Krisenreaktion überwacht und steuert der EAD in Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur die Fortschritte der Mitgliedstaaten in der Entwicklung militärischer Kapazitäten. Ferner kontrolliert er Rüstungsexporte im Hinblick auf das Ziel der internationalen Abrüstung und Nichtweiterverbreitung.

Zweitens unterstützt der EAD den HV/VP über Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinaus auch in anderen Bereichen wie Entwicklung, Handel, Umwelt, Energie und Verkehr. Er koordiniert außenpolitische Maßnahmen, die von anderen Stellen angebahnt wurden (unter anderem von der Kommission in den zuletzt genannten Bereichen, und insbesondere von den nationalen Verwaltungen bei den erstgenannten) und integriert sie im Einklang mit den umfassenderen politischen und strategischen Rahmen und den allgemeinen Zielen der EU.

Der HV/VP koordiniert somit die externen Dimensionen der EU-Politik, EU-Instrumente und des EU-Haushalts innerhalb der Kommission (vgl. EXCO) sowie deren Initiativen und die GASP/GSVP der EU, zu deren Entwicklung er beiträgt. Darüber hinaus koordiniert er aber *auch* die Positionen der Mitgliedstaaten im Kontext der Maschinerie des Rates (Vorsitz im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« und in Arbeitsgruppen) und über die EU-Delegationen (EUDs) in Drittstaaten.

Angesichts der Unterstützungsfunktion der EAD und der begrenzten Mittel, die ihm zur Verfügung stehen, setzen diese Aufgaben die aktive Zusammenarbeit und den guten

⁸ HV/VP Borrell, »The EEAS at 10 – For Europe, worldwide«, Blog, 2. Dezember 2020.

⁹ Zu den weiteren Aufgaben des HV/VP gehört auch die Leitung der Europäischen Verteidigungsagentur.

Willen anderer Zweige des außenpolitischen Systems der EU voraus. Das gilt sowohl für die Kommission als auch für den (Europäischen) Rat und ihre jeweiligen Präsidenten und auch für die Mitgliedstaaten. Dem HV/VP kommt die Schlüsselverantwortung zu, allen Interessengruppen die Vorteile dieser Koordination deutlich vor Augen zu führen. Wie gut der EAD seiner Unterstützungsfunktion nachkommen kann, hängt auch von seiner Vertrauenswürdigkeit ab. Die Vertraulichkeit von Verhandlungen und die Geheimhaltung von Kabeln und Unterlagen sind von ausschlaggebender Bedeutung für jede wahre europäische Diplomatie.

Gleichzeitig ist die koordinierende Rolle des HV/VP innerhalb der Europäischen Kommission davon abhängig, wie diese Verantwortung von der Kommissionspräsidentin definiert wird. Dies wiederum bestimmt den Aufgabenbereich des EAD. Ob eine geschlossene Position im Rat und seinen Arbeitsgruppen erzielt werden kann, hängt auch von der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten ab, koordiniert vorzugehen. Allgemein gesprochen ist die Rolle des HV/VP vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig, in der Außenpolitik durch die Union zu handeln. Umso mehr, als HV und EAD nicht über die (rechtliche) Durchsetzungskraft der Kommission verfügen, die Umsetzung und Einhaltung politischer Maßnahmen in anderen Bereichen der EU-Außenbeziehungen sicherzustellen.

ANBAHNUNG POLITISCHER MASSNAHMEN: DER EAD ALS IDEENFABRIK

Inhaltlich unterstützt der EAD den HV/VP als Impulsgeber für politische Initiativen. Nachdem der EAD die Dienststellen des Rates übernommen hat, die für die GASP und die GSVP verantwortlich waren, deckt er Themen ab, die für gewöhnlich in den Zuständigkeitsbereich der Außenministerien und der Verteidigungsministerien fallen.

Der Dienst unterstützt den HV sowohl intern als auch extern bei der Förderung und Verteidigung der Positionen, Werte, Interessen und Strategien der EU. Intern geschieht dies durch die Koordination der Maßnahmen der 27 Mitgliedstaaten, vor allem im Rat. Extern sorgt er für den wirkamen Einsatz der (gemeinsamen) verfügbaren finanziellen und politischen Instrumente der EU, beispielsweise durch Demarchen, Erklärungen, Besuche, internationale Verhandlungen und Unterstützung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern durch EU-Delegationen. Nirgendwo sind solche Gespräche wichtiger als in der Friedensvermittlung. Ebenso bereitet der Dienst die Sanktionspolitik der EU vor. Zu diesem Zweck unterstützt er Wirtschaftsakteure und Verwaltungen von Regierungen der Mitglied- und Drittstaaten mit Hinweisen zu Mitteilungen und Meldefragen.

Der EAD unterstützt wie oben erwähnt den HV auch in seiner Rolle als VP im Zusammenhang mit allen von der Kommission angebahnten politischen Maßnahmen (z.B. Handel, Klima, Digitales). Über die reine Koordination hinaus baut der EAD auf verschiedenen politischen Überlegungen und Interessen auf und sorgt für ihre *Einbettung* in einen

umfassenderen strategischen und politischen Kontext, der von den Zielen und Grundsätzen der EU vorgegeben wird. Letztere werden potenziell vom Europäischen Rat formuliert. Dabei fließen seine eigene Kenntnis und sein Lagebewusstsein ein, sowohl aus dem Inneren (vgl. geografische und thematische Direktionen, die von EU.INTCEN und EUMS.INT in ihrer Funktion als einheitliche nachrichtendienstliche Analysekapazität (Single Intelligence Analysis Capacity, SIAC) unterstützt werden) als auch durch die EU-Delegationen vor Ort. Die Rolle des EAD besteht also darin, die (geo)politische Ausrichtung der EU-Politik zu formulieren. Die Abteilung für strategische Politikplanung ist der interne Thinktank des Dienstes. Seine Aufgabe ist es, innovative vorausschauende Analysen durchzuführen, um die EU auf längerfristiges politisches Handeln vorzubereiten. Insgesamt soll der EAD also einen eigenständigen europäischen Ansatz formulieren, der die jeweiligen Positionen der Mitgliedstaaten ergänzt und aufwertet sowie die Grundlage für Initiativen des HV bildet.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist der Zugang zu konkreten, ergänzenden Informationen anderer Akteure und damit deren Unterstützung und Zusammenarbeit für den EAD unerlässlich. Statt sie zu duplizieren, ist der EAD in der Lage, alle Ressourcen anzuzapfen, die dem außenpolitischen System der EU zur Verfügung stehen: sowohl im gesamten institutionellen System (z.B. durch seine engen Verbindungen zur Kommission und zum Rat) als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten (Ratsformationen, Arbeitsgruppen und Agenturen wie SATCEN). Die einzigartige Expertise der Kommission ist in dieser Hinsicht ein offensichtlicher Bezugspunkt.

Ein weiterer erheblicher Aktivposten des EAD ist der außerordentliche Pool an Expertise, den entsandte nationale Diplomaten_innen bieten. Über die Diskussionen im PSK hinaus eröffnen diese Diplomaten_innen Einblicke in die außenpolitischen Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie sind in der Lage, zugrunde liegende Trends und historische Zusammenhänge zu erklären. Dadurch unterstützen sie den EAD bei der Anbahnung politischer Initiativen, die unterschiedlichen nationalen Anliegen und Sichtweisen Rechnung tragen. Diese Ressource muss der EAD stärker erschließen, auch um die Akzeptanz der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Abgeordnete nationale Sachverständige (ANS) stellen auf Ad-hoc-Basis gleichermaßen eine zusätzliche kognitive Ressource dar. Für EU.INTCEN und EUMS.INT bilden von den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten der Mitgliedstaaten abgeordnete Analyst_innen und Sachverständige die Kernkapazität der entsprechenden EAD-Direktionen. Sie erstellen ein nachrichtendienstlich gesichertes ziviles und militärisches Lagebild für die Beschlussfassung der EU.

Kurz gesagt: Gestützt auf die Expertise aus EU-Institutionen und Mitgliedstaaten hat der EAD das Potenzial, als Ideenfabrik zu fungieren, eine Vordenkerrolle in der Politik internationaler Fragen zu übernehmen und innovative Wege für die europäische Diplomatie zu entwickeln, um die EU strategischer zu positionieren. Der EAD kann ein Bezugspunkt für jene sein, die ein echtes Interesse daran haben, die Analyse europäischer Prägung zu nutzen, die der Dienst

entwickeln und bereitstellen kann. Das ist eine seiner wesentlichen Aufgaben, und er hat die nötige Kapazität. Er kann auch intellektuelle Impulse geben, um einen kühneren Einsatz des Initiativrechts des HV anzuregen.

VERTRETUNG: DER EAD ALS GESICHT DER UNION VOR ORT

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Delegationen der Kommission weltweit in EU-Delegationen (EUDs) umgewandelt. Die mehr als 140 Delegationen und Vertretungen gehören aus administrativer Sicht zum EAD und vertreten die EU als Ganzes gegenüber der übrigen Welt: in Drittländern, bei internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen. Ebenso wie die EU-Sonderbeauftragten (EUSRs) handeln sie in enger Zusammenarbeit mit den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Sie tragen dazu bei, die gemeinsamen Positionen und das außenpolitische Handeln der Union zu formulieren und umzusetzen. Dadurch fördern sie die Wahrnehmung einer gemeinsamen europäischen diplomatischen Gemeinschaft, der alle europäischen Diplomaten_innen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Einsatz angehören.

Dieser neuartige ›gesamteuropäische‹ Ansatz des EAD in der Vertretung der EU leitet sich aus der hybriden Position des HV/VP ab. Der Amtsträger hat wie bereits erwähnt die Befugnis, die EU im gesamten Spektrum ihrer Kompetenzen zu vertreten: als HV in Angelegenheiten der GASP und als VP der Kommission in Bereichen, in der sie Vertretungsbefugnisse genießt. Dadurch können die Delegationen gegenüber Drittstaaten als Gesicht (Augen, Ohren und Mund) der gesamten Union fungieren.

Das Netzwerk der Delegationen ist ein erheblicher Aktivposten für die EU-Außenpolitik und bildet einen kritischen Bestandteil des Mehrwerts und der Legitimität des EAD. Es trägt praktisch und offensichtlich zu allen wesentlichen Funktionen des EAD bei. Die breite geografische Abdeckung des Netzwerks von EUDs verschafft der Union weltweit Sichtbarkeit. Dies gilt umso mehr, als die EUDs – wie auch die Zentrale des EAD und der HV/VP – das gesamte Spektrum der EU-Aktivitäten abdecken. Somit verkörpern und operationalisieren sie den integrierten Ansatz, den der EAD formulieren und fördern will, und verstärken den Eindruck eines geschlossenen Auftretens der EU auf der internationalen Bühne. Ihre Präsenz in Drittländern ist besonders wertvoll für Mitgliedstaaten, die nicht über die gleiche diplomatische Abdeckung verfügen. Sie ermöglicht ihnen nicht nur eine breitere, wenngleich indirekte Vertretung, sondern stellt auch eine kognitive Ressource in Bezug auf Drittstaaten dar, zu der sie ansonsten keinen direkten Zugang hätten. Die EUDs tragen somit zur Weiterentwicklung der Funktion des EAD als Schnittstelle für Informationen und Lagebewusstsein bei. Darüber hinaus unterstützen sie die Koordinations- und Umsetzungsaufgaben des EAD vor Ort, insbesondere in internationalen Foren. Außerdem bieten sie EU-Bürgerinnen und -Bürgern im Ausland Schutz und Unterstützung.

Die Vertretungsfunktion des EAD gegenüber Drittstaaten ist auch auf dieser Ebene in hohem Maße vom guten Willen anderer Hauptakteure abhängig. Dabei kann es sich um Mitgliedstaaten oder Institutionen der EU und insbesondere die Kommission handeln, deren Netzwerk der EAD ›geerbt‹ hat und deren Personal einen wesentlichen Bestandteil der EUDs bildet. Vom EAD wird erwartet, dass er die Union gegenüber der übrigen Welt vertritt und als erste Anlaufstelle für interne Gesprächspartner und andere internationale Vertreter_innen vor Ort fungiert. Damit die EU-Delegationen ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können, sind sie auf das Vertrauen der außenpolitischen Handelnden der Union angewiesen.

FAZIT

HV/VP Federica Mogherini schrieb dazu:

»All diese Ziele können aber nur von einem wirklich vereinten und engagierten Europa erreicht werden. Alle unsere Kulturen miteinander zu verbinden, um unsere gemeinsamen Ziele zu erreichen und unseren gemeinsamen Interessen zu dienen, ist eine tägliche Herausforderung, aber auch unsere größte Stärke: Die Vielfalt gibt uns Kraft.« (Vorwort, Globale Strategie der EU, 2016).

Schwerpunkt der Aufgabe des EAD ist, gestützt auf seine Kernkompetenzen Mehrwert zu schaffen. Vor allem sind dies sein integrierter Ansatz, die Beteiligung nationaler Diplomaten_innen, ein beeindruckendes Netzwerk von Delegationen rund um die Welt und mit SIAC eine nachrichtendienstliche Analysekapazität aus einer Hand. Rasch wechselnde Anforderungen erfordern neue diplomatische Ansätze. Der Dienst kann diese durch seine besonderen Eigenschaften bieten. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, um die Rolle des EAD zu klären. Nur dann kann er die Union dabei unterstützen, als bedeutende (geo)politische Akteurin zu handeln, wie es zunehmend von ihr erwartet wird. Der bisher noch unbestimmte Auftrag des Dienstes könnte sich sogar zu seinem Vorteil auswirken, da er die Anpassung an und Erfüllung von neuen Erwartungen ermöglichen kann. So kann er seine eigene Art der Diplomatie entwickeln.

Der hybride Charakter und die strukturelle Abhängigkeit des EAD von anderen Akteuren verhindern einerseits die Herausbildung einer eigenen Identität und eines *Esprit de Corps*. Andererseits aber bieten sie dem EAD die Möglichkeit, eine Vordenkerrolle einzunehmen und einen Zusammenhalt innerhalb der gesamten außenpolitischen Maschinerie der EU aufzubauen. Dadurch sollte der EAD in die Lage versetzt werden, den HV/VP als Verkörperung eines gesamteuropäischen Ansatzes in der Welt zu unterstützen. Um dieses Potenzial voll auszuschöpfen, muss er aus den Erfahrungen der letzten zehn Jahre lernen.

3

ERKENNTNISSE AUS 10 JAHREN EAD

Die Fähigkeit des EAD, seinen Auftrag zu erfüllen, hängt von mehreren Faktoren ab: Zum einen muss sein Zweck innerhalb der außenpolitischen Maschinerie der EU klar formuliert und gemeinsam artikuliert werden (Abschnitt 2). Zum anderen ist er angewiesen auf das daraus resultierende *Vertrauen* und die *Kooperation* der anderen Akteure, denen er dienen und Unterstützung bieten soll (3.1), sowie auf die angemessene Zuweisung und den Einsatz von *Ressourcen* zu diesem Zweck (3.2). Allein schon die Konzeption des EAD weckte Befürchtungen, dass das vergemeinschaftlichte auswärtige Handeln erneut intergouvernementalisiert (oder sogar renationalisiert) und die GASP/GSVP supranationalisiert werden könnten. Diese Befürchtungen riefen Misstrauen hervor und dämpften die Bereitschaft, den EAD mit den für eine erfolgreiche Entwicklung notwendigen Mitteln auszustatten. Im Rückblick auf die ersten zehn Jahre seines Bestehens zeigt der Bericht Schwachstellen in puncto Vertrauen und Ressourcen auf. Gleichzeitig skizziert er mögliche Lösungswege, mit denen der EAD seinem dreifachen Auftrag (besser) gerecht werden kann (Abschnitt 3.3).

3.1 VERTRAUEN UND KOOPERATION STÄRKEN

Innerhalb des EAD

Durch die Fusion der für Außenbeziehungen zuständigen Dienststellen der Kommission und des Rates zu einem Dienst sollten deren Kulturen verschmolzen werden und letztlich eine europäische (geo)politische Denkweise entstehen. Diese Verschmelzung der Kulturen hat sich noch nicht vollständig vollzogen.

Vor dem Vertrag von Lissabon hatte der Hohe Vertreter (HV) Javier Solana bereits versucht, die Trennungen zwischen zivilen und militärischen Bereichen durch die Einrichtung eines einheitlichen Analyseverfahrens (Single Intelligence Analysis Capacity, SIAC) zu überwinden. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die Entscheidungsfindung. Seit der Einrichtung des EAD haben die bisherigen HV/VPs das Organigramm regelmäßig angepasst. Dadurch wollten sie den Dienst auf die sich verändernden Realitäten abstimmen und den *Esprit de Corps* fördern. Dennoch sind die eigenständigen institutionellen Kulturen – teilweise wegen des Ratsbeschlusses von 2010 über den EAD – erhalten geblieben und sogar zementiert worden.

Der EAD steht im Grunde zwischen zwei Fronten: dem Bestreben, einen *Esprit de Corps* zu schaffen, was eine gewisse Autonomie verlangt, und der konstitutionellen Realität, in der er tätig ist. Die zementierte interne Trennung ist teilweise auf die durch den Vertrag begründete Besonderheit der Sicherheits- und Verteidigungskomponente zurückzuführen, die nach wie vor separat von den Abteilungen für Politik und globale Güter behandelt wird und so Gefahr läuft (ebenso wie die Außen- und Verteidigungsministerien auf nationaler Ebene), einen eigenen Weg einzuschlagen. Die schrittweisen Anpassungen der Organisation und der Arbeitsweise des EAD sind einerseits lobenswert, andererseits schmälerten sie aber die Bereitschaft der Kommission und/oder der Mitgliedstaaten, sich auf den Dienst einzulassen (vgl. Wahl des Standortes für das Büro des HV/VP im EAD).

Die komplexe Struktur des EAD bietet jedoch eine Chance, die nicht vertan werden sollte: die bessere »Integration« der (drei) Hauptbausteine der Architektur (Kommission, Rat, Mitgliedstaaten). Die Bemühungen, (kulturelle) Barrieren zu überwinden und traditionelle Strukturen aufzubrechen sowie die Mobilität und Zusammenarbeit des Personals zu fördern, sollten daher verstärkt werden.

So ist der Wechsel von EAD-Personal zwischen den für die GSVP zuständigen Abteilungen und den geografischen Direktionen eine Praxis, die weiterentwickelt werden sollte. Auch die starke Zunahme funktioneller Gruppen sowohl in der Zentrale als auch in den EUDs (z. B. *WhatsApp*-Gruppen für Krisenmanager, Besprechungen für Leiter_in politischer Abteilungen) wird als förderlich für die Vertrauensbildung innerhalb des Dienstes eingeschätzt.

Ganz allgemein sollten die kontinuierliche Mobilität des Personals, intelligentere Rekrutierungsmethoden und kollektive Schulungen in Betracht gezogen werden. Der Dienst muss berufliche Laufbahnen für sein Personal entwickeln und allen Mitarbeitenden Entwicklungsperspektiven im hybriden System des EAD und der nationalen auswärtigen Dienste bieten. Der Vorschlag, nationale Diplomaten_innen über längere Zeiträume oder sogar dauerhaft abzustellen, birgt das Risiko, dass die Verbindungen mit den Außenministerien gekappt werden. Für kleinere Mitgliedstaaten, die einer freieren Rekrutierung im EAD skeptisch gegenüberstehen, ist dies ein Grund zur Sorge. Die kontinuierliche Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten und dem Dienst

setzt voraus, dass die Außenministerien den Dienst im EAD als wichtigen Schritt in der Diplomatenlaufbahn ansehen.

Um die Loyalität im System und seine Arbeitsweise zu verbessern, ist es wichtig, bei der Ernennung von Delegationsleiter_innen (DL) und im Dienst ganz allgemein ein geographisches Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass es von Nachteil sein kann, die DL direkt aus den Außenministerien zu rekrutieren, sowohl für die Diplomaten_innen als auch für die EU-Delegationen, die sie leiten sollen. Das liegt daran, dass ihnen häufig das Wissen über die Arbeitsweise der EU, die Kontakte und das Vertrauen der Zentral und der Kommission fehlen, die zur zufriedenstellenden Ausführung ihrer Aufgaben notwendig sind.

Kollektive Einführungsschulungen (Kompetenzen und Politik) für nationale Diplomaten_innen sind wichtig für die Bildung eines europäischen *Esprit de Corps*. Auch das EAD-Personal sollte eine solche Schulung absolvieren. Sie eröffnet Diplomaten_innen die Möglichkeit, persönliche Netzwerke aufzubauen, und schärft das Bewusstsein für EU-Themen. Darauf könnten weitere Maßnahmen aufbauen. So wird etwa die Einrichtung einer neuen »Europäischen diplomatischen Akademie« diskutiert. Darin könnten neu rekrutierte Mitarbeitende, einschließlich nationaler Diplomaten_innen, geschult werden. Sie würde damit einen Beitrag zur Schaffung einer europäischen diplomatischen Kultur leisten. Natürlich gilt es, zusätzliche Kosten und Strukturen zu vermeiden. Auch die Ausbildung an bestehenden Akademien in den Mitgliedstaaten sollte nicht dupliziert werden. Im Rückgriff auf ihre Erfahrungen werden deshalb Pilotprojekte rund um die Idee entwickelt, ein *EU Diplomatic Academic Programm* einzurichten, das eine gemeinsame hybride (d. h. virtuell und im Präsenzunterricht) Ausbildung vorsieht.

Letztendlich erfordert die Stärkung des internen *Esprit de Corps* jedoch eine bessere strategische Lenkung von oben. Dabei geht es weder einfach um die Übertragung von Werten, beispielsweise durch interne Weiterbildungen, noch um den Führungsstil des HV/VP. Letzterer steht ohnehin immer in der Kritik, entweder zu viel oder zu wenig zu tun. Es geht auch nicht um die Besonderheit der Position. Alle EU-Positionen werden kritisch unter die Lupe genommen. Das größte Problem ist vielmehr, dass nicht genug in die Führung des Personals investiert wird: So gibt es keine klare, kontinuierliche Weisung, welche Politik verfolgt werden soll, kein Feedback zu Vorschlägen und keine Beurteilung der Arbeit. Regelmäßige, gut strukturierte Management-Besprechungen mit dem HV/VP und seinem Kabinett sowie mit dem Generalsekretär und den leitenden Führungskräften (unter anderem durch die Einführung von *Jours fixes*) wären daher zu begrüßen.

Interaktion mit Institutionen

Dass der EAD als »funktional eigenständige Einrichtung« etabliert wurde, hatte zwei Folgen: Einerseits wird der EAD als Institution mit eigenem Personal behandelt. Dies hat dazu geführt, dass es kaum oder keine flexiblen Vereinbarun-

gen insbesondere mit der Kommission, aber auch mit dem Generalsekretariat des Rates gibt. Andererseits erhielt der Dienst keine eigenen operativen Finanzmittel: Die Kommission behielt die finanzielle Kontrolle, unter anderem über einen kleinen Haushalt für die Administration der GASP. Die institutionelle Verknüpfung des EAD mit dem Dienst für außenpolitische Instrumente (Foreign Policy Instruments, FPI) erleichtert zwar die Zusammenarbeit, doch die Vertrauensbildung in der Zentrale war nicht durchweg von Erfolg gekrönt: Der Dienst steckt nach wie vor in einem Nullsummenspiel zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten fest, die jeweils ihre Vorrechte behalten wollen. Der EAD sollte eigentlich der Katalysator für einen stärker integrierten Ansatz sein. Auf dem Papier besteht dieser Ansatz auch, insbesondere in der Prävention von externen Konflikten und der Reaktion auf diese (für die der EAD eine eigene Direktion etabliert hat), doch im außenpolitischen Handeln der EU im weiteren Sinne fehlt er noch.

DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DER KOMMISSION AUSBAUEN UND STÄRKEN

In den Bereichen Umwelt und Klimawandel besteht eine konkrete Zusammenarbeit zwischen dem Dienst und der Kommission. Gleiches gilt auch für die Migrationspolitik, wo der EAD die Initiative für die Organisation des Gipfeltreffens in Valletta ergriff und die entsprechenden Interessengruppen an einen Tisch brachte (GDs HOME, INTPA, NEAR sowie externe Partner wie Australien). Der EAD trägt auch zum Verständnis der »Politik« auf den Gebieten Energie und Fischerei bei (z. B. mit Norwegen und Großbritannien). Dieser Beitrag wird in Zukunft umso wichtiger, insbesondere angesichts der Bedeutung des Binnenmarktes in diesen Beziehungen. Die Rolle der DL wurde gestärkt, was sich positiv auf den Austausch zu Handelsfragen und sonstigen von der Kommission gesteuerten Maßnahmen in Drittländern ausgewirkt hat. Die Umsetzung dieser politischen Maßnahmen sollte jedoch den entsprechenden GDs der Kommission überlassen werden. Der EAD sollte die Kommission dabei vor allem unterstützen.

An Bemühungen, interne und externe Aspekte in der Arbeit der Kommission besser abzustimmen und Standpunkte auf internationalen Foren zu koordinieren, mangelte es nicht. Dafür setzten sich unter anderem die Gruppe der Kommissionsmitglieder für Außenbeziehungen (2014–2019) und deren Nachfolgerin unter der gegenwärtigen Verwaltung (»Ein stärkeres Europa in der Welt«) sowie die wöchentlichen Treffen der Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns (Group for External Coordination, EXCO)¹⁰ ein. Dennoch hat es sich in der Praxis als schwierig erwiesen, die beiden Seiten der *Rue de la Loi* zu überbrücken und die Instrumente mit dem politischen Ge-

¹⁰ EXCO steht unter dem gemeinsamen Vorsitz des diplomatischen Beraters von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und des stellvertretenden Kabinettschefs von HV/VP Borrell. Siehe Europäische Kommission – »Die Arbeitsmethoden der Kommission von der Leyen: zu Hause und in der Welt mehr erreichen«, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_6657.

wicht des Rates in Einklang zu bringen, um die außen- und sicherheitspolitischen Ziele der EU zu realisieren. Die Bemühungen, die verschiedenen Stränge des auswärtigen Handelns zu verknüpfen, werden durch eine Vielzahl von Faktoren und Akteuren behindert. Einer davon ist das Widerstreben des HV/VP, sich in die Bereiche anderer Kommissare (z. B. Handel) einzumischen (d. h. sie zu koordinieren).

Im Fall der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) sind die Grenzen eines technischen und prozessorientierten Ansatzes sowohl in der Östlichen Partnerschaft als auch bei den südlichen Mittelmeerländern offensichtlich. Die Umsetzung der von der Kommission gesteuerten (Assoziierungs-) Abkommen und Unterstützungsprogramme bleibt der Kern. Der Mehrwert des EAD besteht in diesem Fall darin, dafür die entsprechenden kontextbezogenen (geo)politischen Analysen zu liefern.

In der Entwicklungszusammenarbeit scheiterten die anfänglichen Versuche, die gesamte GD DEV (einschließlich der Direktion für Entwicklungspolitik) im EAD zu integrieren. Trotz aller Anfangsschwierigkeiten konnte jedoch ein *Modus Operandi* gefunden werden. Auch bei der Formulierung einer kohärenten Politik wurden erhebliche Fortschritte erzielt (Entwicklung von Strategien usw.). Die Entwicklungshilfe lässt sich nicht von anderen Strängen der EU-Außenpolitik trennen. Der Einfluss des EAD auf die Entwicklungspolitik ist nicht signifikant, aber größer als in anderen Bereichen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Im Wesentlichen bestehen die Beiträge des EAD jedoch darin, Hilfsprogramme zu planen, Länderstrategien festzulegen und darüber nachzudenken, wie Entwicklungspolitik (im weiteren Sinne) umgesetzt wird. Ein stärkerer Schwerpunkt liegt dabei auf dem Umgang mit Konflikten. Die verbesserte Verwaltung der politischen Seite von Entwicklungsmitteln (wobei das Vorrecht der GD INTPA erhalten bleibt, Programme in Projekte zu verwandeln) dürfte eine positive Dynamik beim neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI) zur Folge haben.¹¹

Natürlich ist der EU-Politik in den Bereichen Handel, Nachbarschaftsbeziehungen und humanitäre Hilfe (um nur einige zu nennen) nicht unbedingt besser gedient, wenn der EAD mit seinen begrenzten Ressourcen stärker daran beteiligt wäre. Der EAD darf nicht versuchen, die besondere politische Kompetenz der EU zu replizieren. Ähnlich wie die Außenministerien es für die Fachministerien auf nationaler Ebene tun, sollte der EAD der Kommission vielmehr ein Lagebewusstsein und politisches Verständnis für das Umfeld, in dem die EU arbeitet, vermitteln. Umgekehrt muss sie den Partnern die strategische Positionierung der EU nahe bringen. In diesem Aufgabenfeld ist die Rolle der geografischen und thematischen Direktionen sowie von EU.INTCEN und EUMS.INT (durch ihre strukturierte Kooperation SIAC) und der EUDs von unschätzbarem Wert. Wenn

der EAD sich als nützlich erweist, bildet er Vertrauen. Alle Dienste sollten sich daher verstärkt um den Erfolg der bestehenden Koordinationsplattformen bemühen. Je besser sie arbeiten, desto mehr kann der EAD von der Kommission profitieren, anstatt sich darum zu bemühen, seine eigene Expertise aufzubauen und eine größere Rolle bei der Umsetzung zu spielen. Umgekehrt wäre die Kommission gut beraten, bei der Verfolgung sektorbezogener politischer Maßnahmen (z. B. Handel oder Fischerei) die (geo)politischen Kenntnisse des EAD zu berücksichtigen. Äußerst hilfreich wäre in dieser Hinsicht, politisch anzuerkennen, dass die stellvertretenden GS des EAD eine ähnliche Verantwortung haben wie die GD der Kommission.

DIE UNTERSTÜTZUNG DES PARLAMENTS KULTIVIEREN

Alle Parlamente schätzen außenpolitische Diskussionen, trotz ihres begrenzten Einflusses auf diesem Gebiet. Dies gilt auch für das Europäische Parlament (EP). Dennoch hat sein Einfluss auf das auswärtige Handeln der EU sowohl im Prinzip als auch in der Praxis deutlich zugenommen. Die Zusammenarbeit mit dem EP ist wichtig, um die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit des EAD zu untermauern. Das EP war stets ein kritischer, aber auch der treueste Unterstützer des EAD – und zwar nicht nur sein Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, sondern auch die Ausschüsse für Entwicklung und Handel sowie die Sonderdelegationen. Es kann die politische Führung des Dienstes (HP/VP) zur Rechenschaft ziehen und Anhörungen der DLs organisieren, selbst wenn es nicht berechtigt ist, ihre Ernennung zu bestätigen.

Die formale Rechenschaftspflicht ist zwar nur schwach ausgeprägt, und der Mehrwert des EP über die seiner gesetzgeberischen Kontrolle unterliegenden Bereiche hinaus ist begrenzt. Dennoch hat das EP über das Haushaltsverfahren erheblichen Einfluss auf den EAD. Die Herausforderung für den EAD besteht demnach darin, mit dem EP so zusammenzuarbeiten, dass er seine Ansichten hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der Kooperationsprogramme äußern kann, ohne die Verwaltung dieser Programme in restriktive Rechtsrahmen einzubinden.

Der EAD kann auch an andere Bereiche der politischen Agenda anknüpfen (z. B. Klima, Entwicklung, Sanktionen und Gensanktionen). Einige davon könnten auch für die nationalen Parlamente von Interesse sein, mit denen der EAD aufgrund ihrer nachgelagerten Rolle bei der Ratifizierung umfassender EU-Abkommen (z. B. Errichtung weitreichender und umfassender Freihandelszonen) interagieren kann. Es könnte daher von Vorteil sein, wenn Beamte des EAD die Teilnahme an Anhörungen ermöglicht würde, um ein besseres Verständnis der nationalen Parlamente zu fördern.

Interaktion mit Mitgliedstaaten

Oftmals sieht sich der EAD mit denselben Herausforderungen konfrontiert wie die nationalen Außenministerien: Durch verbreitete (Fehl-)Informationen auf verschiedenen Kanälen

¹¹ Es besteht jedoch die Gefahr, dass innenpolitische motivierte, kurzfristige Sicherheitsbedenken die langfristigen außenpolitischen Ziele der Armutsbekämpfung in den Hintergrund drängen.

und die blitzschnelle direkte Kommunikation haben Präsenz und Einfluss anderer Akteure (u.a. Amt des Premierministers, Fachministerien, Nachrichtendienste) im Bereich der Diplomatie zugenommen. Auf EU-Ebene haben die Außenminister_innen (oder ihre GASP-Botschafter_innen im PSK) mittlerweile weniger Einflussmöglichkeiten auf den außenpolitischen Kurs der EU. Vor 20 Jahren befassten sich noch die Außenministerien mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR). Mittlerweile haben sie ihren Vorsitz im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« durch die rotierende Präsidentschaft verloren. Auch am Europäischen Rat, in dem die aktuellsten Themen entschieden werden, sind sie nicht mehr beteiligt. Der EAD ist dadurch mit dem Rat »Auswärtige Angelegenheiten« an einen Partner gebunden, der an Dynamik verloren hat.

Die Teilnahme des HV an den Gipfeln des Europäischen Rates bietet eine Gelegenheit, den gesamten Zweig der Außenpolitik (wieder) zu mobilisieren (einschließlich des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« und des PSK); dem EAD ermöglicht die Teilnahme, einen Rahmen für die vor- und nachgelagerte Dynamik festzulegen – allerdings nur, wenn die Europäische Kommission und das Generalsekretariat des Rates zusammenarbeiten.

AMBIVALENTE AUSSENMINISTERIEN

In der Praxis steht der EAD nicht »im Dienst der Mitgliedstaaten« (er erhält Weisungen vom HV/VP), sondern arbeitet mit den Außenministerien zusammen. Ergänzung heißt das Gebot der Stunde. Der Haken ist, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Interessen dahingehend haben, welche Rolle der EAD für sie spielen sollte. Kleine und mittelgroße Mitgliedstaaten etwa sehen die Initiativen des HV/VP bzw. des EAD als nützlich für die Entwicklung dringend benötigter EU-Positionen an, die mehr Gewicht als ihre individuellen Positionen oder Handlungen haben und dem gemeinsamen Interesse dienen. Der EAD kann sie darüber hinaus in Drittländern vertreten, in denen sie keine eigene Präsenz haben. Die großen Mitgliedstaaten hingegen sehen den HV/VP, den EAD und die EUDs eher als Vehikel an, die manchmal, aber nicht immer, nützlich sind, um die Hebelwirkung zu verstärken, die sie bereits haben.

In der Politikgestaltung hat die Transparenz im PSK und im AStV immer dann gut funktioniert, wenn die Mitgliedstaaten dem EAD im Sinne gegenseitiger Unterstützung Raum gaben, sich zu äußern (z. B. zu Sanktionen). Die Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten sollten ebenfalls wichtige Partner sein, vor allem indem sie EU.INTCEN und EUMS.INT in die Lage versetzen, nachrichtendienstlich gestütztes Lagebewusstsein zu vermitteln. Im militärischen Bereich scheint dies formal strenger koordiniert zu sein als bei zivilen auswärtigen Diensten, während die internen Dienste noch ihren eigenen Verfahren und Richtlinien folgen.

Vom EAD geförderte, regelmäßige intergouvernementale Konsultationsformate auf Koordinatorenebene sollten zusätzlich zu den bereits bestehenden Konsultationen mit den verschiedenen Dienstgruppen (zivil, militärisch, extern

und intern) erwogen werden. Wichtig ist dies insbesondere bei politischen Maßnahmen, die die Unterstützung der Mitgliedstaaten für EU.INTCEN und EUMS.INT betreffen. Diese Formate sollten dazu beitragen, die Ziele, den Umfang und die Art der nachrichtendienstlichen Unterstützung für das Lagebewusstsein der EU sowie die damit verbundene Lastenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Bezug auf Personal, Infrastruktur und Haushalt zu definieren.¹²

UND EIN WIDERSTREBENDES GENERALSEKRETARIAT DES RATES

Die Zusammenarbeit des EAD mit dem Generalsekretariat des Rates (GSR) ist nach wie vor mit einigen Schwierigkeiten behaftet. So haben misstrauische Mitgliedstaaten über das GSR versucht, vereinfachte Prozesse zu beschränken. Ein Beispiel dafür ist das Verfahren zur Unterzeichnung gemeinsamer Erklärungen und anderer rechtlich nicht bindender Texte, das vor der Veröffentlichung nun mehrere Genehmigungsstufen umfasst. Auch die Vorbereitung von Gipfeltreffen ist durch die direkte Beteiligung der Mitgliedsstaaten komplizierter geworden.

Ein ähnliches Misstrauen besteht gegenüber dem Vorsitz des EAD in den thematischen und geografischen Arbeitsgruppen des Rates. Hier befindet sich der EAD in einer wenig beneidenswerten Position: Als Vermittler der Interessen der Mitgliedstaaten bei der Verhandlung seines eigenen Vorschlags einzutreten, ist eine unmögliche Aufgabe. Gleiches gilt für die doppelte, aber unvereinbare Rolle des HV. Einerseits soll er politische Maßnahmen anbahnen und andererseits soll er den Rat »Auswärtige Angelegenheiten« moderieren. Natürlich könnte man von ihm erwarten, dass er – über die für die politische Debatte wertvollen Beiträge in Op-Eds und Blogs hinaus – sein politisches Mandat mehr nutzt, um konkrete Initiativen vorzuschlagen. Doch wenn Interessen aufeinander prallen, trägt die Arbeitsweise des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« nicht dazu bei, zu gemeinsamen Positionen zu gelangen. Dies frustriert alle Beteiligten und schwächt infolgedessen den Einfluss der EU.

Allgemein hat der Rat »Auswärtige Angelegenheiten« mit den rotierenden Präsidentschaften an Dynamik verloren: Es wird immer noch erwartet, dass der EAD alle sechs Monate mit neuen Ideen aufwartet. Erschwerend kommt hinzu, dass das Vertrauen unter den Mitgliedstaaten schwindet und es schwierig ist, eine gemeinsame Position zu finden. Zwar hat der Rat »Auswärtige Angelegenheiten« seine halbjährliche Energiespritze, die ihm die rotierende Präsidentschaft gab, verloren, doch die Kontinuität, die ein ständiger Präsident bietet, ist ebenfalls wichtig und wertet

¹² Die Kapazitäten von EU.INTCEN und EUMS.INT sollten darüber hinaus durch einen mehrjährigen Entwicklungsplan für Personal, Gebäude, IT- und Kommunikationsinfrastruktur erweitert werden. Dadurch können Umfang und Aktualität der Empfehlungen des PSK/Ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit (COSI) und der Dienste der Kommission verbessert werden.

die Rolle der auswärtigen Angelegenheiten auf. Dem Ruf nach der Wiederherstellung des Systems vor dem Vertrag von Lissabon sollte widerstanden werden. Die intelligente Nutzung der rotierenden Präsidentschaft wäre dennoch erwägenswert. Ein gutes Beispiel dafür ist das Vorgehen während der Sudankrise 2019, als die Befugnis des HV an den finnischen Außenminister übertragen wurde.

Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Vorbereitung der Sitzungen des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« und wichtiger politischer Maßnahmen könnte die Entscheidungsfindung auch auf andere Weise unterstützen. Beispielsweise könnten besonderes Fachwissen bereitgestellt werden (z. B. von Belgien zur Demokratischen Republik Kongo oder von Dänemark zu Mali) oder Arbeitsgruppen zu bestimmten Tagesordnungspunkten gebildet werden (z. B. Venezuela).¹³ Dies sind interessante Modelle, um eine »gemeinsame« Außen- und Sicherheitspolitik federführend zu gestalten und der Versuchung bi- oder multilateraler Modelle von Mitgliedstaaten entgegenzuwirken, an denen der HV/VP nicht beteiligt ist.

Interaktion mit Partnern

Aktuelle Studien zeigen, dass sich das Außenbild der EU abhängig von ihren Leistungen im vergangenen von (mehreren) Krisen geprägten Jahrzehnt entwickelt hat, wenn gleich stark gefiltert durch lokale und regionale Anliegen und Empfindungen.¹⁴ Einige traditionelle Wahrnehmungen haben sich als robust erwiesen: etwa die EU als Wirtschaftsmacht (die sich von der Staatsschuldenkrise in der Eurozone erholt hat), als führende Akteurin in der Bekämpfung des Klimawandels und in der umweltfreundlichen Gestaltung der Wirtschaft oder – umgekehrt – als häufig gespaltene Gemeinschaft. In anderen Bereichen hat das Bild der EU stark unter ihren Krisenreaktionen gelitten. Dies gilt beispielsweise für die Wahrnehmung der EU als Bastion der Menschenrechte (eine Illusion, die während der sogenannten Migrationskrise von 2015 verloren ging) oder als selbsternannte geopolitische Macht, die nicht in der Lage ist, ihre eigene Nachbarschaft zu stabilisieren. Dies hat dazu geführt, dass »Außenbild« und »Selbstwahrnehmung« nun stärker auseinanderklaffen. Für die öffentliche Diplomatie der EU in der Welt stellt dies eine Herausforderung dar. Dem EAD kommt bei der Gestaltung eines positiven Bildes der EU in der Welt eine wichtige Aufgabe zu. Gleiches gilt

für die Stärkung der Glaubwürdigkeit der Union als internationaler Akteurin.

Zu diesem Zweck sollte der EAD dafür sorgen, dass seine EUDs den Wählern und Interessengruppen vor Ort aufmerksam und emphatisch zuhören, um die Nettowirkung und -wahrnehmungen der EU-Politik zu bewerten. Nur wenn die Ergebnisse aus solchen Feedbackschleifen berücksichtigt werden, ist eine wirksame Feinabstimmung der externen Kommunikation der EU möglich. Dabei sollten zukünftige Generationen und Multiplikatoren aus verschiedenen Sektoren gezielt angesprochen werden. Wichtig ist, den Kontext im Auge zu behalten und die Vermittlung abstrakter, distanzierter Botschaften zu vermitteln, die nicht mit den lokalen Gegebenheiten in Einklang stehen.

Die Partner der EU haben größeres Vertrauen in die EU als in die einzelnen Mitgliedstaaten. Dies liegt daran, dass die Union in Bezug auf ihre Ziele als transparenter wahrgenommen wird und solidere Kontrollmechanismen bietet, die sie davon abhalten, einseitige/kleinkarierte Interessen durchzusetzen. Die EU beweist darüber hinaus mehr Bewusstsein dafür, dass die Bedürfnisse externer Partner stärker berücksichtigt werden müssen. Sowohl der UN-Generalsekretär als auch viele andere internationale Partner haben sich dahingehend geäußert, dass ihre Organisationen und Länder auf eine geschlossen auftretende EU und eine starke Partnerschaft angewiesen sind, um gedeihen zu können.¹⁵ EU-Akteure sehen eine gemeinsame Aussage zum auswärtigen Handeln der EU schon als ein Ergebnis, wenn interne Herausforderungen bei der Formulierung einer »gemeinsamen« Politik überwunden werden konnten. Die Partner der EU sind allerdings weniger geneigt, die EU für erfolgreich zu halten, nur weil sie sich auf eine Position geeinigt hat.

Auch im Hinblick auf dieses Ziel muss die EU die verschiedenen Dimensionen für ihr außenpolitisches Handeln pragmatischer zusammenführen, um für die übrige Welt zugänglicher und verständlicher zu werden. Von außen betrachtet kann leicht der Eindruck entstehen, dass die Rolle des EAD darin besteht, ein politischer Sekretär für den HV/VP und die Mitgliedstaaten, aber lediglich ein Botendienst für die zuständigen GDs der Kommission zu sein. Für externe Akteure wäre es hilfreich, wenn sie es nicht mit mehreren Institutionen zu tun hätten (z. B. dass das FPI der Kommission untersteht). Externe Akteure sehen das Innenleben der EU nicht – und wollen es auch nicht sehen. Sie wünschen sich vielmehr, dass die EU zusammenhängend und mit einer Stimme spricht.

Drittländer begrüßten die Aufwertung der Kommissionsdelegationen zu vollwertigen EU-Delegationen, weil sie allen Diensten der EU eine gemeinsame Zielsetzung mit einem geografischen Fokus und einen physischen Treffpunkt bieten. Die EUDs sind nun besser in der Lage, die verschiedenen Akteure, Politikfelder und Instrumente miteinander zu verbinden. Dadurch sind ein besser koordiniertes Han-

¹³ Siehe auch das Non-Paper von Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden und der Tschechischen Republik über die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vor dem informellen Fachgespräch beim Rat »Auswärtige Angelegenheiten« am 9. Dezember 2019.

¹⁴ Siehe N. Chaban und S. Lucarelli, »Reassessing external images of the EU: Evolving narratives in times of crisis«, *European Foreign Affairs Review*, Bd. 26, Ausgabe 1, in Kürze erscheinend. Siehe auch Europäische Kommission, »Flash Eurobarometer 450: Future of Europe – views from outside the EU« (2017), <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79589>; und PPMI, NCRE & NFG, »Analysis of the perception of the EU and EU's policies abroad« (2015), http://ec.europa.eu/dgs/fpi/showcases/eu_perceptions_study_de.htm.

¹⁵ »Ein »starkes und geeintes Europa« war noch nie so notwendig wie heute, betont UN-Chef Guterres«, UN News, 30. Mai 2019.

deln und die Entwicklung einer ganzheitlicheren Vision möglich geworden. Die Partner und Kontakte vor Ort schätzen dies sehr, da die EUDs die erste Anlaufstelle für die Behörden des Gastlandes und andere Akteure vor Ort sind.¹⁶

Zivilgesellschaftliche Organisationen (sowohl innerhalb der EU als auch weltweit) sehen den EAD weiterhin als Fahnenträger der EU-Werte. Werte zu fördern ist nach wie vor ein Hauptanliegen der EU und für viele Außenstehende die letzte Hoffnung. In der Zivilgesellschaft (im weiteren Sinne, unter anderem auch Wissenschaft und Unternehmensverbände) und bei stärker reformorientierten Teilen in den Verwaltungen von Drittländern besteht der Eindruck, dass die EU eher eine werteorientierte Agenda verfolgen würde als die einzelnen europäischen Nationen. Die einzelnen Länder werden oftmals als rein interessengesteuert angesehen. In vielen afrikanischen Ländern bevorzugt die Zivilgesellschaft es daher, einen Dialog mit der EU im Namen von Europa zu führen, anstatt es mit ehemaligen – manchmal miteinander konkurrierenden – Kolonialmächten zu tun zu haben.

3.2 DIE RESSOURCEN DES EAD NEU BEWERTEN

Personal

Die Entscheidung, dem EAD den Status einer separaten »Institution« zu verleihen, hatte nicht nur die Trennung seines Personals von dem der Kommission und des Rates zur Folge. Vielmehr »erbte« er damit auch die starren Verfahrensweisen beider Institutionen. Infolgedessen setzten sich schlechte Gewohnheiten nach dem Motto »jeder arbeitet für sich« durch. Am stärksten ausgeprägt war dies bei den EUDs. Für die Personalführung des EAD hatte die Entscheidung fortdauernde negative Folgen sowohl in der Rotations- als auch in der Ernennungspolitik. Ein typisches Beispiel für diese starren Regeln ist, dass Mitarbeitenden der Kommission, die zum EAD gingen, das Recht auf Rückkehr zur Kommission verweigert wurde.

Die erste HV/VP befürwortete das Ziel des Rates, die EU-Personal- und Verwaltungskosten um 5 % zu senken. Infolge dieser Entscheidung konnte der EAD von Anfang an keine Kapazität aufbauen, sondern musste sie abbauen. Davon war nicht der Bereich Sicherheit, sondern beispielsweise geografische Dienste und Vertretungen in Drittländern betroffen. Dort taten sich Lücken auf, die erst noch geschlossen werden müssen. Es wurden Wege gefunden, um die Fehler in der Struktur zu korrigieren. Einige davon waren erfolgreicher als andere. So wurde der Haushalt des EAD für Sicherheit, Entwicklung der GSVP in der Zentrale, Sicherheit von EUDs und Missionen in Drittländern und Kommunikation (z. B. die Einrichtung von STRATCOM, um Desinformation zu bekämpfen) aufgestockt. Für die Weiterentwicklung der SIAC-Kompetenzen wurden jedoch keine weiteren Mittel bereitgestellt. Gestützt auf die jüngsten Erhöhungen des

Personalbestands sollten weitere Investitionen in die Bekämpfung der Desinformation und die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten in diesem Bereich erfolgen. Diese sollten durch eine angemessen erhöhte Kapazität von EU.INTCEN unterstützt werden.

EU-Sonderbeauftragte (EUSRs) wurden ebenfalls eingesetzt, um Defizite zu beheben. Der Einsatz von EUSRs hat unbestreitbare Vorteile: Sie leisten wertvolle Beiträge bei der Behandlung konkreter thematischer oder regionaler Fragen, insbesondere beim Umgang mit hochpolitischen Konflikten. Die Ernennung von EUSRs erfolgt außerhalb des EAD und stärkte die Akzeptanz einer EU-Außenpolitik durch die Mitgliedstaaten. Doch wenn sie nicht ordnungsgemäß eingesetzt werden, kann ihre Präsenz Verwirrung stiften. Dies betrifft insbesondere die EU-Außenvertretungen vor Ort. Das EUSR-System sollte in der Tat überdacht werden. EUSRs wurden nicht immer an der richtigen Stelle eingesetzt. Sie sollten vor allem für die regionale Dimension von Konflikten oder thematische Fragen verantwortlich sein. Ihr Mandat sollte auf drei Jahre begrenzt (und nur unter strengen Bedingungen verlängert) werden. Sie dürfen die DLs in ihrer Funktion nicht behindern, duplizieren oder überschatten (vgl. Kosovo, Bosnien und Herzegowina) und müssen besser in den EAD eingebettet werden, vor allem in Bezug auf die Berichtswege.

Wenn der EAD seine Glaubwürdigkeit als Fachorganisation und Vorreiter in globalen Fragen stärken will, muss seine Zusammensetzung dem Image der Union und ihren Grundsätzen entsprechen. Die Bemühungen, auf allen Ebenen der Organisation für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu sorgen, sollten verstärkt werden. Im Vergleich mit vielen Mitgliedstaaten und anderen Organisationen hat der EAD in diesem Bereich noch Aufholbedarf. Der Dienst hat den Anspruch, »die Besten und Intelligentesten« zu seinem Personal zu zählen. Das bedeutet, dass die Qualität der Analyse auf der Ebene der Referent_innen, der unteren und mittleren Ebene, verbessert werden muss. Die Ausleihung von externem Personal ist wertvoll, unter anderem durch Einbeziehung von Mitarbeitenden mit den richtigen Sprachkenntnissen. So hat sich beispielsweise die Ernennung von Militärattachés verbessert (z. B. EUD Moskau).

Vielfalt beim Personal ist eine Bereicherung für den EAD. Die Präsenz von Mitarbeitenden aus den Mitgliedstaaten hilft dem Dienst, die Entwicklungen auf nationaler Ebene im Auge zu behalten. Die Einbindung dieses Wissens in politische Initiativen auf EU-Ebene ist der Schlüssel zu einer stärkeren Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten. Ein Sonderfall in dieser Hinsicht sind die SIAC-Direktionen. Sie müssen definitionsgemäß vorwiegend auf nachrichtendienstliche Analyst_innen und andere Spezialist_innen zurückgreifen, die von den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten der Mitgliedstaaten abgestellt werden. Nur so können sie fertige geheimdienstliche Informationen und das breitere Spektrum an Open-Source-, Social-Media- und Bildmaterial erhalten, ordnungsgemäß bearbeiten und analysieren. Auch in diesem Sinne ist Mobilität ein wichtiger Faktor. Nationale Diplomaten_innen und ANS sollten zeitlich befristet, auf fortlaufender Basis und separat von der

¹⁶ Ihre Kenntnis der politischen Lage vor Ort verschafft auch dem EAD in der Zentrale einen Vorteil und hat dazu beigetragen, ein gemeinsames Verständnis auf EU-Ebene zu fördern.

üblichen Laufbahn für Beamte_innen in den EU-Institutionen beim EAD bleiben. Nachwuchsdiplomat_innen sollten ermutigt werden, vier Jahre lang beim EAD zu arbeiten und dann in den nationalen auswärtigen Dienst zurückzukehren. Später könnten nationale Diplomat_innen dann als Delegationsleiter_in zum EAD zurückkehren, vielleicht für zehn Jahre am Ende ihrer Laufbahn.

Die Leistungsbeurteilungssysteme für Mitarbeitende in den EUDs sind isoliert, ineffizient und kostspielig in der Rekrutierung der besten Mitarbeitenden vor Ort. Die DL werden bei der Beurteilung mit einbezogen. Sie tragen jedoch keine Verantwortung für die Laufbahnentwicklung und die Beförderungsaussichten von Personal der Kommission. Die Folge davon ist unweigerlich, dass die Loyalität des Kommissionspersonals nicht immer den DLs gilt. Dies wiederum erschwert die Zusammenarbeit der Mitarbeitenden innerhalb der EUDs.

Finanzielle Mittel

Der EAD ist eine chronisch unterfinanzierte Einrichtung. Er nahm seine Arbeit mit einem massiven Defizit in der Finanzierung von Personal, Infrastrukturen und Kommunikation auf und hat seither immer mit knappen Mitteln haushalten müssen. Der Dienst hat mit wachsenden Erfolgserwartungen einerseits und ständigen Forderungen nach Kosteneinsparungen andererseits zu kämpfen. »Mehr tun für weniger Geld« ist ein problematischer Ansatz. Sofern er das Defizit nicht ausgleichen kann, wird der EAD diese Last weiter mit sich tragen.

Die »Wurzel allen Übels« war die Entscheidung der Mitgliedstaaten und der Kommission im Jahr 2010, mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, den Dienst als »funktional autonome Einrichtung« zu etablieren und somit als »Institution« zu betrachten, die in Bezug auf Haushalt und Personal an Regeln gebunden ist.¹⁷ Folglich verwaltet die Kommission den operativen Haushalt des EAD. Der Dienst selbst hat nur über einen sehr begrenzten Teil des für die Außenpolitik vorgesehenen Haushalts das Sagen, nämlich zur Deckung der Verwaltungskosten der GASP/GSVP.

Die gemeinsame Unterbringung des Dienstes für außenpolitische Instrumente (FPI) mit dem EAD hat dazu beigetragen, einige dieser Probleme zu übertünchen.¹⁸ Rechtliche

und institutionelle Dichotomien bleiben jedoch bestehen.¹⁹ Würde das FPI wie vom Deutschen Bundestag vorgeschlagen, vollständig in den EAD integriert, könnte der Dienst nicht mehr als »funktional autonome Einrichtung« betrachtet werden. An sich ist das schon allein deswegen eine attraktive Idee, um die Kohäsion zu stärken und Synergien zwischen Finanzinstrumenten zu schaffen, um die strategischen Ziele der EU umzusetzen. Diese Integration würde eine Änderung des Ratsbeschlusses über den EAD von 2010, der Finanzverordnung und möglicherweise auch der EU-Verträge verlangen.

Länder- und Regionalprogramme werden gemeinsam vom EAD und der GD INTPA entwickelt – und das sollte auch so bleiben. Diese Arbeitsteilung steht im Einklang mit dem Beschluss des Rates von 2010. Allerdings sind zu viele Beamte dafür verantwortlich, finanzielle Mittel zu verwalten oder Projektmanagement und operative Fragen mit all ihren Aspekten zu regeln. Mit separaten Haushalts- und Finanzberichtswegen, Personalknappheit und mangelndem Engagement seitens früherer HV/VPs bedeutet die Verwaltung von mehr als 30 künstlich aufgeteilten Haushaltslinien eine erhebliche bürokratische Belastung für die EUDs. In diesem Bereich könnte das NDICI zur Entlastung beitragen. Die Zuteilung von Haushaltsmitteln durch jährliche Arbeitsprogramme ist natürlich eine echte Quelle der (internen) Macht. Letztendlich definiert sie die internationale Rolle der EU aber als Geberin und nicht als Akteurin. Ohne eine auf solide politische und wirtschaftliche Analysen gestützte ordnungsgemäße Programmplanung wird die Auszahlung externer Mittel durch die EU (z. B. durch die GDs INTPA und NEAR) nicht gelingen. Wenn der EAD und die Kommission ein besseres Gleichgewicht zwischen (geo)politischen Prioritäten und Ausgabendruck in den Außenbeziehungen finden würden, könnte die EU sowohl Akteurin als auch Geberin sein.

Ohne Abwägung des politischen Umfelds kann es wie bereits erwähnt keine ordnungsgemäße Entwicklungspolitik geben. Die im Beschluss des Rates von 2010 vorgesehenen Planungs- und Programmierungsarrangements für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit und im weiteren Sinne die Beziehung zwischen der Kommission und dem EAD müssen also neu überdacht werden. Die GD INTPA ist der wichtigste Verbündete des EAD in der Finanzierung der Außenpolitik in den nächsten sieben Jahren. Doch die Mitgliedstaaten nehmen diesbezüglich einen ganz anderen Standpunkt ein. Die Sorge, dass eine zu enge administrative Anbindung an die Kommission die Verbindung

¹⁷ Gemäß Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2010 L 311/1) und Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst (ABl. 2010 L 311/9)

¹⁸ Das FPI sah seine Rolle von Anfang an und etwas widersprüchlich darin, den EAD zu unterstützen, statt umgekehrt. Darüber hinaus konnten externe Partner mit dem EAD zusammenarbeiten, um durch das Stabilitätsinstrument Initiativen einzuleiten. Das Stabilitätsinstrument bietet gemäß Art. 3 der Verordnung die Flexibilität, innerhalb von einem Monat mit begrenztem Verwaltungsaufwand schnelle Einsätze durchzuführen.

¹⁹ Ein unglückliches Gegenbeispiel zur gemeinsamen Unterbringung und Integration ist die Entscheidung von Kommissionspräsidentin von der Leyen, das Sanktionsmanagement ohne Rücksprache mit dem HV/VP vom FPI in die GD FISMA zu verlagern. Bevor der EAD etabliert wurde, fiel das Sanktionsmanagement in den Aufgabenbereich der GD Relex. Da es mit Gesetzgebung und potenziell auch Finanzierung verbunden ist, wurde es bei der Einrichtung des EAD 2010 an den FPI übertragen. Das Arrangement funktionierte gut. Eine Abteilung für »politische« Sanktionen im EAD arbeitete Hand in Hand mit dem FPI. Nach Bedarf arbeitete sie auch mit anderen Diensten der Kommission (Handel, FISMA, TAXUD usw.) zusammen. Durch das neue System ist eine unnötige Spaltung entstanden, durch die die Sanktionspolitik nicht gerade effektiver wird.

des EAD mit den Mitgliedstaaten untergraben würde, ist unnötig. Sie könnte etwa mit der Behauptung verglichen werden, dass der EAD in eine zu starke Abhängigkeit vom Rat geriete, wenn ihm die Zuteilung von Mitteln im Rahmen des Athena-Mechanismus an militärische Missionen verweigert würde.

In diesem Zusammenhang sind die Möglichkeiten hervorzuheben, die sich im Rahmen des neuen MFR ergeben: Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) wurde von der GD DEVCO und dem EAD in sehr enger Zusammenarbeit entwickelt und gibt dem Dienst mehr Raum, um (eine gewisse) Kontrolle über die Mittel zu haben. Die Finanzierung für Nachbarländer könnte sich jedoch in den nächsten Jahren als schwieriger erweisen als für den Rest der Welt. Dass die GD NEAR ihre eigene Rolle unter ihrer gegenwärtigen Führung aufgeben wird, ist unwahrscheinlich. Sie scheint sich der Integration, die in diesem Jumbo-Instrument implizit vorausgesetzt wird, heftig zu widersetzen. Das Stichwort lautet daher »Flexibilität«: Da die Ressourcen und das Engagement weiterhin begrenzt sein werden, würde man erwarten, dass der HV/VP die politischen Diskussionen über die Verteilung der Mittel an führender Stelle beeinflusst. Ein weiteres Element der Flexibilität könnte beispielsweise darin bestehen, dem Personal der EUDs die Möglichkeit zu geben, einen Teil ihrer Zeit Themen zu widmen, die nicht zu ihren Hauptaufgaben zählen. Der EAD und die Kommission sollten eine flexiblere Anwendung der »20 %-Regel« in ihren Diensten erwägen. Damit könnten sie den aktuell herrschenden Silo-Ansatz aufbrechen und die erwünschte Agilität bei der Arbeitsverteilung in EUDs herstellen.

Sonstige Ressourcen

Die Einrichtung des EAD war für die Mitgliedstaaten auch deswegen interessant, um Kosten für die eigenen Botschaften einzusparen. Die gemeinsame Unterbringung stellt eine Chance dar, insbesondere für kleinere diplomatische Dienste: Dadurch kann die EU ihre Tätigkeit unterstützen und die Integration vor Ort gefördert werden. Sie bietet auch eine Plattform für die engere Zusammenarbeit zwischen nationalen und europäischen Diplomaten_innen, die zur Schaffung einer eigenen Diplomatie europäischer Prägung beitragen kann. Die gemeinsame Unterbringung hat im ersten Jahrzehnt, in dem der EAD bestand, gut funktioniert,²⁰ auch wenn sich die Zahl der Botschaften von Mitgliedstaaten seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht nennenswert verringert hat. Teilweise liegt dies daran, dass sich die Parameter der Finanzkrise, die bei der Einrichtung des EAD herrschten, geändert haben; teilweise ist es darauf zurückzuführen, dass es insbesondere in Konfliktgebieten kompliziert ist, eine gemeinsame Unterbringung zu realisieren. Infolgedessen wandten sich die Mitgliedstaaten eher aneinander als an die EUDs. Zudem sind mehrere Mitgliedstaaten

der Auffassung, dass der EAD nationale Diplomatie oder die Notwendigkeit nationaler Botschaften, etwa für Aufgaben wie die Handelsförderung, nicht ersetzt.

Im Haushalt sind Ausgaben für Sicherheit und Gebäudemieten die größten Posten. 70–80 % der Büros und Gebäude sind gemietet. Damit hält der EAD wahrscheinlich einen Weltrekord. Veränderungen vollziehen sich im Schnecken-tempo, und es können noch weitere Einsparungen erzielt werden (vgl. 30 Millionen Euro über fünf Jahre mit dem Kauf von Büro- und Wohnimmobilien in Washington D.C.). Wenn das Immobilienportfolio professionell verwaltet werden würde, könnte der EAD besser vorausplanen.

Die Union ist eine offene Organisation. Die Sicherheit von Personal, Daten, physischen und IT-Infrastrukturen ist deshalb nicht in ihrer DNA verankert und sicherlich nicht mit jener von nationalen diplomatischen Diensten vergleichbar. Besorgniserregend ist, dass zu wenige Ressourcen für die Sicherheit des EAD-Personals vorgesehen sind und es der Zentrale an Sicherheitsexpertise mangelt. Die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass die EUDs ihr eigenes Sicherheitspersonal einstellen sollten, ist schwierig. Stattdessen sind sie darauf angewiesen, Verträge mit privaten Sicherheitsfirmen zu schließen. Das ist nicht ideal und hat in der Vergangenheit Probleme verursacht.

Dass eine zuverlässige technische Infrastruktur notwendig ist, ist offensichtlich. In der digitalen Welt nach COVID-19 ist ein guter Schutz gegen Cyber-Angriffe noch wichtiger. Derzeit werden sichere und einigermaßen benutzerfreundliche Telefone eingeführt, aber sichere Besprechungszimmer sind noch immer Mangelware.

Die Kommunikationssicherheit war schon lange vor der Einrichtung des EAD ein Problem. Noch heute ist sie eine sehr ernstzunehmende Schwachstelle, die leider auch mehrere andere EU-Institutionen betrifft. Der EAD hat die Funktionsstörungen der Kommission und des Rates geerbt. Die Interoperabilität ihrer Systeme, insbesondere bei verschlüsselten Anwendungen, mit denen der Mitgliedstaaten ist gering. Die Behebung dieser gefährlichen Defizite erfordert sowohl konzertierte interinstitutionelle Bemühungen als auch erhebliche Investitionen.

3.3 DIE AUFGABEN DES EAD BESSER ERFÜLLEN

Koordination: der EAD als treibende Kraft für Kohärenz

Die Koordination der Außenpolitik zwischen den Mitgliedstaaten funktioniert heute besser als noch vor einem Jahrzehnt (beispielsweise in puncto Energie und Klima). Die Integration der Politikfelder könnte allerdings noch verbessert werden (etwa in Bezug auf Migration und Digitalisierung). Die Gründe dafür lassen sich teilweise auf die »Wurzeln allen Übels« zurückführen: die Dichotomie zwischen der GASP und allen anderen EU-Politikfeldern in unterschiedlichen Verträgen, mit verschiedenen Kompetenzzuweisungen

²⁰ So heißt es im Personalbericht des EAD von 2019: »2019 waren 113 einzelne Vereinbarungen über die gemeinsame Unterbringung in Kraft (40 davon mit Mitgliedstaaten und 73 mit anderen EU-Partnern)« (S. 32).

gen, institutionellen Arrangements und Entscheidungsfindungsprozessen; das unmögliche Aufgabenprofil des HV/VP; die Einrichtung des EAD, die »zu weit entfernt« von der Kommission erfolgte und von einem »Schubladenansatz« geplagt war, die Zusammenfügung von Bausteinen (geografische Direktionen und GSVP-Gremien)²¹ ohne richtige Verbindungen zwischen ihnen. Wenn die Akteure nicht koordiniert werden wollen, dann erfordert der Aufbau von mehr Kohärenz für den EAD eine stärkere Führungsrolle.

Der »Team Europe«-Ansatz von Josep Borrell könnte ein vielversprechender Kurs sein: Damit könnten die Mitglieder der EU-Familie (einschließlich der Mitgliedstaaten) dazu bewegt werden, nicht nur die verschiedenen Stränge innen- und außenpolitischen Handelns miteinander zu verflechten, sondern auch den Kohärenz zwischen diesen und der GASP/GSVP zu stärken. Zu diesem Zweck könnten unter anderem die von der Kommission verwalteten politischen Instrumente und Haushalte in einem neuen strategischen Rahmen zusammengefasst werden (z. B. Ausrichtung der Industriepolitik auf die Ergänzung der »soft power« der EU durch eine Dimension der »hard power«). Ergänzt werden könnte dieser Rahmen durch Mittel der Mitgliedstaaten, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Allerdings könnte dies zu neuen Spannungen mit der Kommission führen, etwa in Bereichen, die »traditionell« und exklusiv ihr zugeordnet waren, oder aber dem EAD (vgl. Diskussionen über den Europäischen Verteidigungsfonds seit Gründung der GD Verteidigungsindustrie und Weltraum). In solchen Fällen sollten EXCO und die Gruppe der Kommissionsmitglieder »Ein stärkeres Europa in der Welt« Bemühungen unternehmen, um Hindernisse zu überwinden, die mehr Kohärenz im Weg stehen. Positive Beispiele einer gemeinsamen Führung (z. B. HV/VP Borrell mit Kommissar Breton zur Verbesserung der europäischen Industrieautonomie, einschließlich im Bereich der Verteidigung) könnten sowohl horizontal als auch vertikal wiederholt werden.

Intern muss der EAD seine administrative Kultur verbessern. Sie ist durch strenge Hierarchien, langsame und schwerfällige Entscheidungsfindungsprozesse und eine »Kultur« des Zurückhaltens von Informationen geprägt. Zwar wird Rücksicht auf die geografische Seite des Dienstes genommen, doch dieses Problem lässt sich nicht einfach durch eine Änderung des Organigramms lösen. Der Informationsaustausch muss auf organischere Weise erfolgen. Gleichzeitig müssen Vorkehrungen getroffen werden, um den Austausch von Informationen sicherer zu gestalten. Dies gilt insbesondere für die Kommunikation innerhalb der Zentrale zwischen SIAC- und geografischen Direktionen sowie zwischen der Zentrale und den EU-Delegationen.

Die Weiterentwicklung von SIAC wird von den Mitgliedstaaten zunehmend als wertvoll angesehen: zum einen für die Stärkung der Kohärenz im Hinblick auf das Lagebewusstsein für Risiken, Bedrohungen und Chancen für die

politische und militärische Entscheidungsfindung und zum anderen für operative Prozesse im weiteren Bereich der »Sicherheit« (z. B. Terrorismus, hybride Operationen und feindliche Spionage).

Anbahnung politischer Maßnahmen: der EAD als Ideenfabrik?

Die Unterstützung für politische Initiativen des HV/VP durch den Dienst beschränkte sich in der Praxis auf die GASP und die GSVP. Der HV hat kaum eine Initiative eigenständig ergriffen. Vielmehr handelt er meist auf Ersuchen des Rates und des Europäischen Rates oder in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, mit denen er das Initiativrecht (GASP) teilt. Im Gegensatz zu dem innovativen Ansatz, der beim Entwurf der Globalen Strategie 2016 verfolgt wurde, wird der laufende Prozess der Erarbeitung eines »Strategischen Kompasses« für die Umsetzung der GSVP von den Mitgliedstaaten vorangetrieben, auch wenn der EAD die Fäden in der Hand hält. Dem HV/VP bzw. dem EAD wird damit zwar die informelle Macht verliehen, die Agenda festzulegen, doch die »Fäden in der Hand« sind nicht gleichbedeutend mit politischer Initiative und einer Vordenkerrolle.

In dieser Hinsicht stellt das Papier »EU-China – Ein strategischer Ausblick« vom März 2019 ein interessantes Prisma dar: Es wurde schnell, in engem Kontakt zwischen hohen Beamten der Kommission, des EAD und einiger Mitgliedstaaten konzipiert. Als Grundlage dienten dabei Ideen der Abteilung für strategische Planung des EAD und Informationen zum Lagebewusstsein, die vom SIAC bereitgestellt wurden. Das Papier wurde dem Europäischen Rat vor dem EU-China-Gipfel im April 2019 als gemeinsame Mitteilung der Kommission und des HV vorgelegt. Es gab den Staats- und Regierungschefs der Länder, die sich einer geschlosseneren, bestimmteren Haltung gegenüber Peking anschließen wollten, einen Fokus. In der Nachbereitung traten zwar einige Schwächen in der Strategie selbst zu Tage, dennoch können aus der unorthodoxen Erarbeitung dieses »Ausblicks« Lehren für andere strategische Dokumente gezogen werden. Ihre Anwendung könnte helfen, die Autorität außenpolitischer Initiativen des HV/VP und des EAD in ihrer Formulierung zu stärken.

Die EU-Außenpolitik könnte durch transaktionale Ansätze behindert werden, wenn sie von anderen, enger gefassten Erwägungen wie Handelsliberalisierung oder Prioritäten der inneren Sicherheit wie Migrationskontrolle in den Hintergrund gedrängt wird. Die Vision sollte Vorrang vor dem Prozess haben. Im Dialog mit verschiedenen Interessengruppen, die für die Beteiligung an und Unterstützung von Initiativen des HV/VP gewonnen werden sollen, sollten sowohl Werte als auch das internationale Recht eine maßgebliche Rolle spielen.

Vom HV/VP und vom EAD wird erwartet, dass sie als politische Impulsgeber auftreten. Im Einklang mit dieser Erwartung sollten mehr unabhängig erarbeitete Initiativen erwogen werden. Die EUDs können durch ihre Beiträge (z. B. zum Thema Menschenrechte) eine wesentliche Rolle spielen.

²¹ Die »Institutionalisierung« des integrierten Ansatzes für Sicherheit und Frieden in einer eigenen Direktion des EAD ist eine lobenswerte Entwicklung.

Die zusätzliche Nutzung rechtlicher und institutioneller Instrumente, die im Vertrag von Lissabon zur Verfügung gestellt wurden, kann den Beitrag des EAD zur Gestaltung der EU-Außenpolitik ebenfalls stärken. Insbesondere könnte das förmliche Initiativrecht des HV sowohl autonom als auch auf Ersuchen des Europäischen Rates in größerem Umfang ausgeübt werden. Dadurch könnte potenziell die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit aktiviert werden, wenn Aktionen oder Standpunkte der EU angenommen werden (gemäß Art. 31 Abs. 2 EUV). Ein verstärkter Einsatz der konstruktiven Enthaltung, wie vom HV vorgeschlagen, könnte ein erster Schritt sein, um außenpolitisches Handeln der EU zu ermöglichen.

Politische Entscheidungsträger_innen sollten Flexibilität als Mittel zur Verbesserung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU und nicht als eine Art von Versagen ansehen. Informelle Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten können empfehlenswert sein, um Europa in Krisen mit hoher Intensität zu mobilisieren und sinnvolle Vermittlungsvorschläge zu machen. Solche individuellen Initiativen im außenpolitischen Handeln der EU sollten jedoch keine Fragmentierung innerhalb der EU schaffen. Die Beteiligung eines HV im Rahmen jedes dieser flexiblen Formate sollte ein allgemein anerkanntes Prinzip werden, ähnlich wie bei den Arrangements für die internationalen Atomgespräche mit dem Iran und anders als beim »Normandie«-Gipfel über die Ukraine, an denen der HV/VP nicht beteiligt war. Ein solcher *Modus Operandi* könnte helfen, Flexibilität akzeptabler zu machen und den Druck auf die EU, einen ständigen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen, zu überwinden.

Die mangelnde interne Geschlossenheit der Mitgliedstaaten ist ein Handicap. Sie verlangsamt nicht nur den Entscheidungsprozess im Rat, sondern behindert auch Initiativen des HV, wie die Abgabe von Erklärungen im Namen der EU. Erklärungen, Reden oder Blog-Beiträge des HV oder seines Sprechers können helfen, diese Lücke zu füllen. Auch weniger förmliche Kommunikationsmittel wie Tweets von den EUDs in Drittstaaten (in Abstimmung mit der Zentrale) könnten verstärkt genutzt werden, um der Union mehr Sichtbarkeit zu verleihen.

Vertretung: der EAD als Gesicht vor Ort?

Der Übergang von den Kommissionsdelegationen aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon zu vollwertigen EU-Delegationen wird gemeinhin als Erfolg gewertet. Er ermöglicht es dem EAD, die EU in allen ihren Dimensionen zu vertreten. Dem Dienst hat es geholfen, sich zu einem echten diplomatischen Akteur zu entwickeln und den Status der EU in bilateralen und multilateralen Szenarien zu verbessern (unter anderem auch bei den Vereinten Nationen). Die Mitgliedstaaten, insbesondere die kleineren Länder, profitieren von den inhaltlichen Beiträgen und von der politischen, moralischen und logistischen Unterstützung durch die EUDs und die DLs.

Aus den Erfahrungen während der COVID-19-Krise können einige Lehren gezogen werden. Dies gilt insbesondere

bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in Zivilschutzfragen und bei der Rückführung europäischer Bürgerinnen und Bürger. Theoretisch könnte der EAD die konsularischen Dienste der Mitgliedstaaten noch mehr unterstützen. Insbesondere kann er den nationalen Beamten vor Ort geeignete Hintergrundinformationen zu Migrationsfragen bieten. Natürlich wäre eine solche zusätzliche Aufgabe arbeitsintensiv und setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten den EUDs mehr Personal zuweisen. Der Fallstrick ist letztlich, dass die Mitgliedstaaten vom EAD erwarten, mit weniger mehr zu leisten.

Die DLs beschwerten sich häufig darüber, dass die Mitgliedstaaten von den EUDs verlangen, die Koordinationsschnittstelle vor Ort zu sein. Darunter haben aber andere Arbeitsbereiche zu leiden: Reisen im Land, Berichte über inländische Entwicklungen und Übernahme der traditionellen Botschafterrolle. Es könnte jedoch ein stärkeres Gefühl der Solidarität geschaffen werden: Die EUDs könnten im Gegenzug mehr von den Mitgliedstaaten bekommen. Selbst wenn sie ihren Hauptstädten in ihrer eigenen Sprache Bericht erstatten, könnten die Botschaften der Mitgliedstaaten sich beispielsweise bereitwilliger zeigen, verfügbare Informationen oder von ihnen erstellte Analysen zu teilen. Der regelmäßige informelle Austausch sollte durch einen besser funktionierenden formellen Austausch ergänzt werden. Die Mitgliedstaaten, das Botschaftspersonal wie auch Beamte der Außenministerien auf Arbeitsbesuchen sollten die Position der EU-Botschafter_innen stärken. Insbesondere sollten sie in Treffen mit Beamten der Gastländer und wichtigen internen Interessengruppen einbezogen werden. Größere Mitgliedstaaten haben in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu spielen.

Dem EAD obliegt ebenfalls die Verantwortung, die Rolle der EU-Botschafter_innen zu stärken und zu zeigen, dass sie im Namen der EU als Ganzes sprechen. Die Zentrale muss sie befähigen und sie ins Vertrauen ziehen. EU-Botschafter_innen (sowohl im weiteren Sinne als auch DLs) sollten am Schriftverkehr und an Treffen zwischen EU-Beamten (und Beamten des Mitgliedstaats, der die rotierende Ratspräsidentschaft innehat) und den Behörden des Gastlandes beteiligt werden. Gleichermaßen sollte ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, eine prominentere Rolle in der Politikgestaltung in der Zentrale (vor allem im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee) zu übernehmen und insbesondere die Agenda in Bezug auf das Gastland mitzugestalten. Die Feedbackschleifen aus den Drittländern sind äußerst wertvoll. Weisungen bezüglich Berichtswegen und Befehlsketten sollten loyal befolgt werden, damit der DL nicht umgangen wird. Den EUDs sollten außerdem klare Richtlinien für die Zusammenarbeit mit den Vertreter_innen der Mitgliedstaaten vor Ort, beispielsweise für den Informationsaustausch, zur Verfügung gestellt werden. Transparenz gegenüber den Mitgliedstaaten ist von wesentlicher Bedeutung, um Vertrauen aufzubauen und sich ihre Unterstützung zu sichern.

4

EMPFEHLUNGEN: ANPASSUNG DES EAD AN SEINEN ZWECK

Dieser Abschnitt enthält eine Liste von Empfehlungen. Sie sollen dem EAD dabei helfen, die oben aufgezeigten Dilemmata zu überwinden und die Lücken zu schließen, damit er seinen gewünschten Auftrag und seine in Abschnitt 2 beschriebenen vielfältigen Aufgaben besser erfüllen kann. Die aus Abschnitt 3 abgeleiteten Empfehlungen bauen auf den Stärken/Ressourcen des Dienstes auf und versuchen, einige seiner Schwächen in Chancen umzuwandeln.

Es obliegt dem HV/VP, dem EAD eine klarere Perspektive im Hinblick auf seine Ziele und seine Ausrichtung zu vermitteln und dafür zu sorgen, dass er eine eigene Diplomatie europäischer Prägung entwickelt. Letzteres bedeutet, den EAD in die Lage zu versetzen, die strategische Vision und die geopolitische Ausrichtung, durch die die EU sich schrittweise zu einer einflussreichen internationalen Akteurin entwickeln wird, voranzutreiben und im gesamten politischen Handeln der EU zu verankern. Der EAD muss für andere außenpolitische Akteure der EU, insbesondere für die Kommission und die Mitgliedstaaten, eine einzigartige intellektuelle und institutionelle Unterstützung leisten. Dadurch kann er seinen Mehrwert unter Beweis stellen und sich das Vertrauen und die loyale Zusammenarbeit sichern, die für einen ›gesamteuropäischen Ansatz‹ in der Außenpolitik notwendig sind.

Ohne den rechtlichen Status des EAD und die unterschiedlichen Kulturen der Institutionen, mit denen er zusammenarbeiten soll, in Frage zu stellen, erfordert jede Veränderung ein gewisses Maß an Flexibilität. Der europäische diplomatische Dienst muss in die Lage versetzt werden, einen besser für seine Anforderungen geeigneten, maßgeschneiderten Arbeitsprozess festzulegen. Deshalb sollten die schwach ausgeprägte Identität und Perspektive des EAD dazu genutzt werden, seine Anpassungsfähigkeit zu unterstreichen. Gleichmaßen sollte der EAD Anpassungsfähigkeit entwickeln, um seine relativen institutionellen Schwächen einzudämmen. Schließlich muss er sich über die komplexe außenpolitische Struktur der EU hinwegsetzen, indem er seine Rolle als Vordenker in puncto Lagebewusstsein, Planung und Politik verstärkt.

Die nachstehenden Empfehlungen der Taskforce sollen einander ergänzen und sich nicht gegenseitig ausschließen. In der Liste sind einige Maßnahmen als Priorität gekennzeichnet (*). Dies bedeutet, dass ihre zügige Umsetzung

von größter politischer Bedeutung ist und den Weg für weitere geschlossene, ausgewogene Maßnahmen der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments ebnen wird.

Kurz- bis mittelfristig könnten die dienststellenübergreifenden Vereinbarungen zwischen dem EAD, dem Rat und dem Europäischen Rat verstärkt werden. Auf längere Sicht können die strukturellen Dichotomien zwischen den Teilen des außenpolitischen Handelns der EU, die mit der GASP bzw. nicht mit dieser befasst sind, aber nur überwunden werden, wenn der Beschluss des Rates von 2010 und die Verträge geändert werden. Diese Frage könnte im Kontext der Konferenz über die Zukunft Europas behandelt werden.

DER EAD ALS TREIBENDE KRAFT FÜR KOHÄRENZ

1. Die Führung des EAD sollte ihre Rolle als richtungsweisende Kraft stärken: durch interne Kommunikation, strukturierte Zusammenarbeit vom HV/VP bis hinunter zur Direktorenebene und Einführung von *Jours fixes*, bei denen die Mitarbeitenden den HV/VP treffen. (*)
2. Der EAD sollte den internen Informationsaustausch stärken und Kontinuität in der Ausrichtung und im Feedback gewährleisten (insbesondere zwischen der Zentrale und den EUDs).
3. Die Mobilität der Beamt_innen innerhalb der Organisation sollte erhöht werden: sowohl zwischen der Zentrale und den EUDs als auch innerhalb der Zentrale zwischen Planungseinheiten und anderen Direktionen. Dadurch werden bessere Verbindungen zwischen Lagebewusstsein, Planung und praktischer Diplomatie gefördert.
4. Der EAD und die Außenministerien sollten eine intelligente Mobilität untereinander fördern. Die Zeit, die nationale Diplomaten_innen beim EAD verbringen, sollte mehr geschätzt werden. Eine mittelfristige Laufbahnplanung ist sowohl für einzelne Mitarbeitende als auch für die Dienste notwendig, um Möglichkeiten zu finden, die Rückkehr in die nationalen Hauptstädte zu verbessern. (*)

5. Das Rekrutierungssystem des EAD muss flexibler gestaltet werden. Dies kann etwa durch gezielte Beschäftigung der Beamt_innen von Mitgliedstaaten (in der Zentrale und in EUDs) und nach Bedarf durch Hinzuziehung externer Sachverständiger (d.h. außerhalb der EU und der nationalen Verwaltungen) erzielt werden (gleichzeitig muss den Besonderheiten bestimmter Dienste wie EU.INTCEN Rechnung getragen werden).
 6. Die Auswahlkriterien für die Rekrutierung von Delegationsleiter_innen müssen verbessert werden. Denkbar sind beispielsweise eine dreimonatige maßgeschneiderte Schulung vor der Entsendung und ein Einsatz in der Zentrale und der Kommission.
 7. Der EAD sollte das Programm der European Academy of Diplomacy für neu eingestellte und bestehende Mitarbeitende weiterentwickeln.(*)
 8. Der Informationsaustausch im gesamten außenpolitischen System der EU (einschließlich der Mitgliedstaaten sollte verbessert werden. Die dienststellenübergreifenden Vereinbarungen zwischen dem EAD, der Kommission und dem (Europäischen) Rat sollten verfeinert werden, um eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zu gewährleisten.
 9. EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und der EAD sollten die Kompatibilität der Mittel sicherstellen, um vertrauliche Informationen, Mitteilungen, politische Konsultationen und Beschlüsse zu schützen und so den Informationsaustausch im auswärtigen System der EU zu fördern.(*)
 10. Der HV/VP sollte die dienststellenübergreifenden Koordinierungsplattformen (z.B. die Gruppe »Ein stärkeres Europa in der Welt« und EXCO) aktiv nutzen, um Ressourcen der Kommission zu mobilisieren und damit Beschlüsse des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« anzubahnen und/oder umzusetzen.
 11. Der EAD und die Kommission sollten eine Duplizierung ihrer Expertise vermeiden und Mobilität zwischen den Diensten fördern.(*)
 12. Dem Personal der EUDs sollte die Möglichkeit gegeben werden, einen Teil ihrer Zeit Themen zu widmen, die nicht zu ihren Hauptaufgaben zählen. Der EAD und die Kommission sollten eine flexiblere Anwendung der »20%-Regel« in ihren Diensten erwägen. Ein Aufbrechen der bestehenden festen Strukturen würde auch die erwünschte Agilität bei der Arbeitsverteilung in EUDs herstellen.
 13. Änderungen an den Personal- und Finanzverordnungen sollten in Betracht gezogen werden (durch gesetzgebende Institutionen der EU), um rationalere Lösungen für die Verwaltung der »Finanzkreisläufe« von EUDs und in der »delegierten Autorität« zu ermöglichen (z.B. Finanzberichterstattungswege vereinfachen und Personal rationalisieren, das daran beteiligt ist).
 14. Der EAD und die Kommission sollten bei der (Um)verteilung von externen Mitteln enger zusammenarbeiten. Wenn der EAD sich darauf konzentriert, (geo)politischen Kontext und Verständnis zu vermitteln, kann ein besseres Gleichgewicht mit der Ausgabenseite in auswärtigen Angelegenheiten gefunden und die Flexibilität im NDICI voll ausgenutzt werden. Dies sollte einer regelmäßigen Konsistenzprüfung unterzogen werden (insbesondere mit der Verwendung von Mitteln, die unmittelbar für die Außen- und Sicherheitspolitik relevant sind).(*)
- ## DER EAD ALS IDEENFABRIK
15. In Anbetracht der breiten Definition der Außenpolitik in EU-Verträgen sollte der EAD dem HV/VP helfen, politische Initiativen anzubahnen, die das gesamte Spektrum der EU-Außenpolitik abdecken. Dabei sollte er mit den Diensten der Kommission zusammenarbeiten und von diesen unterstützt werden (wie beispielsweise in den Bereichen Energie und Klimawandel).(*)
 16. Da der HV/VP sowohl im Rat »Auswärtige Angelegenheiten« als auch im Europäischen Rat sitzt, sollte er als Brücke zwischen den Institutionen fungieren. Der EAD sollte einen aktiveren Einsatz des Initiativrechts des HV/VP anregen und den Prozess durch die Maschinerie des Rates führen. Zu diesem Zweck sollten HV/VP und EAD die Anzahl ihrer Vorschläge erhöhen und deren Autorität stärken.
 17. Ebenso sollte der EAD bzw. der HV/VP dem Präsidenten des Europäischen Rates bei der Formulierung klarerer Prioritäten in der EU-Außenpolitik mehr kognitiven Input und technische Unterstützung bieten.
 18. Mit Unterstützung des EAD sollte der HV/VP Aufforderungen des Europäischen Rates zur Vorlage von Initiativen anstoßen (vgl. Erarbeitung und Nachbereitung von EUGS 2016, Strategischer Kompass), die potenziell zu *Beschlüssen* des Rates führen (und die Möglichkeit eröffnen, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zur Umsetzung von Maßnahmen zu nutzen).(*)
 19. Unter der Leitung des HV sollte der EAD eigene Non-Papers erstellen, die die richtigen/schwierigen Fragen stellen, Reaktionen und Beiträge der Kommission und der Mitgliedstaaten einfordern und möglicherweise zur Ausarbeitung vollwertiger gemeinsamer Mitteilungen führen.(*)
 20. In Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat des Rates sollte der EAD ein jährliches Treffen von nachrichtendienstlichen Koordinator_innen der Mitgliedstaaten organisieren. Bei diesen Treffen sollte die inhaltliche (Umfang und Art der nachrichtendienstlichen Unterstützung für EU-Lagebewusstsein) und infrastrukturelle (Lastenteilung in puncto Personal und Finanzierung) Unterstützung für EU.INTCEN und EUMS. INT diskutiert werden.

21. Die Leitung des EAD sollte die interne Expertise von EAD-Beamt_innen aus verschiedenen Zweigen (EU-Institutionen, entsandte nationale Diplomaten_innen, abgeordnete nationale Sachverständige (ANS)) besser bündeln. Dadurch können Perspektiven verschiedener Interessengruppen bei der Formulierung von Initiativen besser eingebracht werden und der EAD könnte so dafür sorgen, dass diese Beteiligten sich die EU-Außenpolitik und insbesondere den EAD stärker zu eigen machen.(*)
22. Der HV/VP sollte sich gestützt auf den EAD die Unterstützung der Mitgliedstaaten für die Umsetzung von Schlussfolgerungen und Beschlüssen des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« und des Europäischen Rates sichern: beispielsweise durch die Operationalisierung von Beschlüssen des Rates »Auswärtige Angelegenheiten« und Rückmeldungen, eine aktivere Überwachungsfunktion des EAD, um die Erfüllung von Zusagen der Mitgliedstaaten sicherzustellen (vgl. PESCO-Modell, Überwachungsmethoden der Gemeinschaft).(*)
27. Stellvertreter_innen des HV/VP sollten aktiver in Erwägung gezogen werden, beispielsweise durch Hinzuziehung leitender Beamter des EAD und der Kommission (z. B. das »Barnier«-Format) oder der Außenminister_innen von Mitgliedstaaten. In der EU-Vertretung sollten flexible Ansätze in Form von Kerngruppen der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden, an denen der HV/VP beteiligt ist.(*)
28. Die Bedingungen und die Rechtfertigung für die Ernennung von EUSRs muss geklärt werden: Sie sollten vollständig in den Dienst eingebettet sein, sparsam und nur dann eingesetzt werden, wenn verglichen mit dem EAD ein deutlicher Mehrwert nachgewiesen werden kann.
29. Die Sicherheit der physischen Standorte von Gebäuden und Personal sollte überdacht werden. Es sind mehr Ressourcen notwendig, damit der EAD in der Lage ist, eine angemessene professionelle Sicherheit zu bieten. Das gilt insbesondere, wenn der Dienst in Konfliktgebieten aktiver und effektiver arbeiten soll.

DER EAD ALS GESICHT VOR ORT

23. Die Beamt_innen der Mitgliedstaaten sollten EU-Botschafter_innen einbeziehen, insbesondere wenn sie ihre Kolleg_innen treffen. Größere Mitgliedstaaten haben in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu spielen. Die Außenminister_innen der Mitgliedstaaten sollten bei Arbeitsbesuchen den EU-Delegationsleitern_innen Bericht über ihre Gespräche mit den lokalen Behörden erstatten, anstatt dies ihrem/ihrer eigenen PSK-Botschafter_in zu überlassen.
24. EU-Botschafter_innen (insbesondere Delegationsleiter_innen) sollten am gesamten Schriftverkehr und an allen Treffen zwischen EU-Beamt_innen und den Behörden des Gastlandes beteiligt werden. Gleichmaßen sollten sie eine prominentere Rolle in der Politikgestaltung in der Zentrale (vor allem im PSK) übernehmen und insbesondere die Agenda in Bezug auf das Gastland mitgestalten.(*)
25. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer EU-Außenpolitik sollte durch eine verstärkte, bessere öffentliche Diplomatie geschärft werden. Die EUDs könnten eine ähnliche Rolle wie die Vertretungen der Kommissionen in den Mitgliedstaaten spielen (d.h. als Informationszentren, die für Besucher_innen geöffnet sind und Wissen über die EU fördern). Investitionen in persönliche Kontakte zwischen Menschen, einschließlich des Besucherprogramms der Europäischen Union auf Ebene der Zentrale sollten erweitert werden.
26. Die Kapazitäten zur Unterstützung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern im Ausland sollten in Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen und Partnern verstärkt werden. Diese Unterstützung könnte jedoch, insbesondere wenn sie Konsulardienstleistungen betrifft, eine erhebliche Aufstockung von Ressourcen und einen Umzug erfahrener nationaler Beamter in die EUDs erfordern.
30. Der EAD sollte eine professionelle Struktur an der Verwaltung des Immobilienportfolios beteiligen, um die Nutzung von unbeweglichem Eigentum und die Haushaltsbeträge, die für Gebäudemieten aufgewendet werden, zu rationalisieren. Den Botschaften der Mitgliedstaaten müssen Anreize geboten werden, mit den EU-Delegationen zusammen zu ziehen. Die gemeinsame Unterbringung mit EUDs ist weiterhin anzustreben, auch mit den eigenen Institutionen der EU. Sie würde sich positiv auf das Bemühen des EAD um Kohärenz und Effizienz im außenpolitischen Handeln der EU auswirken. Darüber hinaus würde sie die Wahrnehmung einer europäischen diplomatischen Gemeinschaft im Ausland und letztendlich einer eigenen Diplomatie europäischer Prägung stärken.

ABKÜRZUNGEN

ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union
DL	Delegationsleiter
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EP	Europäisches Parlament
EU SATCEN	Satellitenzentrum der Europäischen Union
EU.INTCEN	EU Intelligence Analysis Centre (EU-Zentrum für Informationsgewinnung und Lageerfassung)
EUD	EU-Delegation
EUGS	Globale Strategie der EU
EUSR	EU-Sonderbeauftragter
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EXCO	Group for External Coordination (Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns)
FAC	Rat »Auswärtige Angelegenheiten«
FPI	Dienst für außenpolitische Instrumente
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSR	Generalsekretariat des Rates
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
HV/VP	Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsident der Europäischen Kommission
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MPCC	Militärischer Planungs- und Durchführungsstab
NDICI	Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity
STRATCOM	Taskforce zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen
UN	Vereinte Nationen

ZUSAMMENSETZUNG DER TASKFORCE

Vorsitzender	Pierre Vimont	Botschafter Frankreichs, Senior Associate Researcher bei Carnegie Europe, erster geschäftsführender Generalsekretär des EAD
Berichterstatter	Christophe Hillion	Senior Researcher bei SIEPS und Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Oslo
	Steven Blockmans	Forschungsdirektor bei CEPS und Professor für EU-Außenbeziehungsrecht und Governance an der Universität Amsterdam
Mitglieder	Gerhard Conrad	Gastprofessor am King's College London, Vorstandsmitglied Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V., ehemaliger Direktor von EU.INTCEN, Direktor des BND
	Janos Herman	ehemaliger EUSR für Zentralasien, EU-Botschafter in Georgien, Norwegen und Island, Ständiger Vertreter von Ungarn bei der NATO, Ständiger Sekretär des Außenministeriums
	Renée Jones-Bos	ehemalige Generalsekretärin des Außenministeriums und Botschafterin der Niederlande in den USA und Russland
	Nicole Koenig	stellvertretende Leiterin des Jacques Delors Centre, Berlin
	Christian Leffler	ehemaliger stellvertretender Generalsekretär für globale und wirtschaftliche Fragen und Geschäftsführer für Amerika, EAD
	Christian Lequesne	Professor für europäische Politik bei Sciences Po und Gastprofessor an der Diplomatischen Akademie Wien und an der Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) in Rom
	James Moran	Senior Associate Fellow bei CEPS, ehemaliger leitender Berater für MENA-Staaten und Asien beim EAD, EU-Botschafter in Ägypten, Jordanien und Jemen
	David O'Sullivan	Vorsitzender des Verwaltungsrates des EPC, ehemaliger EU-Botschafter in den USA, Chief Operating Officer des EAD, GS und GD Handel der Europäischen Kommission
	Elena Poptodorova	Vizepräsidentin des Atlantic Club in Bulgarien
	Kristi Raik	Leiterin des Estnischen Instituts für Außenpolitik am Internationalen Zentrum für Verteidigung und Sicherheit, Lehrbeauftragte an der Universität Turku
	Annika Söder	Präsidentin des Aufsichtsrats vom EIP, ehemalige Staatssekretärin für auswärtige Angelegenheiten in Schweden, stellvertretende GD der FAO
	Renate Tenbusch	Leiterin des EU-Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel
	Nathalie Tocci	Leiterin des Istituto Affari Internazionali in Rom
	Vygaudas Ušackas	Mitglied der Geschäftsleitung, Avia Solutions Group, ehemaliger Außenminister von Litauen, EUSR in Afghanistan und EU-Botschafter in Russland
	Beata Wojna	Lehrbeauftragte am Tecnológico de Monterrey, ehemalige Botschafterin Polens in Mexiko (akkred. Zentralamerika), ehemalige stellvertretende Leiterin von PISM
	Catherine Woollard	Direktorin, Europäischer Flüchtlingsrat
Beobachter	Stephan Marquardt	Leiter der Abteilung für Rechtsangelegenheiten, EAD
	Oda Sletnes	Botschafterin Norwegens in Frankreich, zuvor bei der Mission Norwegens in der EU

GRUNDSÄTZE UND RICHTLINIEN FÜR DIE TASKFORCE

Der Ansatz der Taskforce sieht einen strukturierten Dialog zwischen Expert_innen, (ehemaligen) Politiker_innen, Diplomat_innen, politischen Entscheidungsträger_innen, Vertreter_innen aus Industrie, Wissenschaft, von Nicht-Regierungsorganisationen und/oder Thinktanks vor, die mehrmals zusammentreffen. Die Berichte der Taskforce sind die endgültigen Ergebnisse der Untersuchungen, die von SIEPS und CEPS im Rahmen der Taskforce unabhängig durchgeführt werden.

Teilnehmende einer Taskforce

- Der Vorsitzende ist ein Sachverständiger, der während der Sitzungen den Dialog führt sowie SIEPS und CEPS über die allgemeine Durchführung der Aktivitäten der Taskforce informiert.
- Die Mitglieder leisten Beiträge als unabhängige Sachverständige.
- Die Berichtersteller sind Forscher von SIEPS und CEPS, die die Taskforce organisieren, die Untersuchungen unabhängig ausführen und den endgültigen Bericht abfassen.
- Beobachter sind alle politischen Entscheidungsträger_innen oder Interessierte, die zur Teilnahme an Sitzungen der Taskforce eingeladen werden und mündliche und/oder schriftliche Beiträge leisten.

Ziele von Taskforce-Berichten

- Die Berichte der Taskforce sollten zu politischen Debatten beitragen, indem sie auf der Grundlage der verfügbaren Daten, Literatur und Einschätzungen ausgewogene Argumente darlegen.
- Die Berichte sollen den Leser_innen als konstruktive Diskussionsgrundlage dienen. Sie versuchen nicht, eine einzelne Position zu vertreten oder die Komplexität eines Themas ungenau darzustellen.
- Die Berichte der Taskforce erfüllen auch Bildungszwecke und sind so verfasst, dass sie leicht verständlich, ohne Jargon und mit vollständig erläuterten Fachbegriffen zu lesen sind.

Erstellung des Berichts

- Die Berichte der Taskforce spiegeln die Einschätzungen der Mitglieder wider.
- Elemente oder Empfehlungen können nur dann in den Bericht aufgenommen werden, wenn ein Konsens oder eine breite Übereinstimmung unter den Mitgliedern der Taskforce herrscht.
- Besteht neben dem Konsens eine signifikante Minderheitsansicht, so wird sie im Bericht neben der entsprechenden Empfehlung aufgeführt.
- Die Berichte der Taskforce enthalten Daten, die von den Berichterstellern als relevant und richtig angesehen werden. Nach Rücksprache mit anderen Mitgliedern der Taskforce können die Berichtersteller entweder entscheiden, Daten auszuschließen oder ihre Bedenken im Text zu erwähnen.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

IMPRESSUM

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro in Brüssel

Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brüssel

Verantwortlich:

Renate Tenbusch, Leiterin EU-Büro

Tel.: +32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

ISBN 978-3-96250-893-7

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisation, für die die Autor_innen arbeiten. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

EUROPA

Die Rivalitäten und Konflikte im aktuellen Umfeld sollten für die Europäische Union Grund genug sein, als geschlossene Kraft aufzutreten – und sei es nur, um nicht ausmanövriert zu werden. Dennoch tun sich die Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union noch immer schwer damit, über ihre Differenzen hinweg zu sehen und sich auf das gemeinsame Interesse zu konzentrieren.

Das zehnjährige Bestehen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ist ein günstiger Zeitpunkt für eine Bestandsaufnahme seiner Beiträge zur Gestaltung einer aktiveren, geschlosseneren und sichtbarer EU-Außenpolitik. Trotz erheblicher Erfolge leidet der Dienst noch immer unter mangelnder Akzeptanz seitens der Mitgliedstaaten und anderer Teile der EU-Verwaltung.

Dieser Bericht bietet eine Neubewertung des aktuellen und potenziellen Auftrags des EAD in den kommenden Jahren und berücksichtigt dabei das dynamische Ökosystem, in dem er tätig ist. Er arbeitet wesentliche Erkenntnisse aus dem ersten Arbeitsjahrzehnt des EAD heraus und formuliert 30 Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel. Ziel der Studie ist es, dem EAD Mittel an die Hand zu geben, um eine eigene Diplomatie europäischer Prägung zu entwickeln und seine Arbeitsweise zu verbessern: Der Dienst braucht mehr Flexibilität zum Denken, Vorschlagen und Handeln; mehr Agilität, um den raschen Veränderungen der internationalen Landschaft Rechnung zu tragen, und mehr Entschlossenheit, eine Führungsrolle zu übernehmen.

So könnte der EAD stärker von seinen Vorteilen profitieren, insbesondere von seinem integrierten Ansatz, der Vielfalt seiner internen diplomatischen Expertise, seinem beeindruckenden Netzwerk von Delegationen rund um die Welt und einer einzigartigen Analysekompetenz, um nur einige wenige zu nennen.

Auf diese Weise würde er den gemeinsamen Interessen der Europäischen Union besser dienen und zur Erfüllung ihrer außenpolitischen Ziele beitragen.

Dieser Bericht ging aus einer intensiven Forschungszusammenarbeit zwischen CEPS, SIEPS und der Friedrich-Ebert-Stiftung hervor.