

# Der Europäische Auswärtige Dienst

Dr. Dietmar Nickel

Der Rahmen ist gewaltig: Zwei Weltkriege innerhalb von 30 Jahren sind Zeugnis des dramatischen Versagens auch der europäischen, nationalen Außenpolitiken. Der Prozess der europäischen Integration stellt die glücklichste Reaktion auf dieses Desaster dar, ohne diesen Prozess – während langer Zeit – mit einer eigenen Außenpolitik zu versehen. Wohl gab es bereits in den Römischen Verträgen eine Handels- und eine Entwicklungspolitik, aber keine Außenpolitik im engeren Sinne.

Erst mit Maastricht und nach allmählichen Annäherungen bis hin zur EPZ kam der Terminus in den Vertrag und die Union zu einem neuen Ziel: Sie sollte über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verfügen.

Der Weg zu diesem Ziel ist aus guten Gründen beschwerlich. Fortschritte im institutionellen Zuschnitt in den Verträgen von Amsterdam und Nizza waren das Echo der Unzufriedenheit mit der Verwirklichung einer Unions-Außenpolitik. Auch nach Nizza setzte sich die Erkenntnis der fehlenden Effizienz und Effektivität dieser Politik fort.

Der Europäische Konvent schuf deshalb die Position eines Außenministers der Union und stellte ihm zur Unterstützung einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zur Seite. Mit dem Vertrag von Lissabon ist aus dem Außenminister ein Hoher Vertreter geworden, was sicherlich einen Rückschritt darstellt. Der ihn stützende Dienst ist zwar unverändert in den Vertrag gekommen. Dennoch führt die Reduzierung des Status des Außenministers zu einem Vertreter unzweifelhaft auch zu einem Zurückschneiden des Anspruches an den ihn unterstützenden Dienst.

Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Dienstes sagt der Vertrag wenig: „Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste.“ (Art. 27 Abs. 3 VEU). Zur Schaffung des Dienstes sieht der Vertrag einen Beschluss des Rates „auf Vorschlag des Hohen Vertreters nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Kommission“ vor.

Die Mitgliedstaaten und der Rat hatten nicht die Absicht, es dem zukünftigen Hohen Vertreter allein zu überlassen, sein Initiativrecht auszuüben. Noch bevor der Vertrag von Lissabon in Kraft trat und gleichsam als Element im Prozess der Auswahl und schließlichen Ernennung der Hohen Vertreterin, Baroness Catherine Ashton, nahm der Rat im Oktober 2009 Leitlinien für die Schaffung des Dienstes an. Damit nicht genug wurden diese Leitlinien dem Europäischen Rat im Dezember 2009 vorgelegt und von diesem (wie mit einem notariellen Akt) genehmigt. Ein solches Verhalten muss deutlich anders eingeschätzt werden als das des Europäischen Parlaments (EP), welches im Vorfeld auf der Grundlage eines Berichts Brok seine Vorstellungen auf den Tisch gelegt hatte. Ähnlich wie frühere vorbereitende Arbeiten des Rates kann in der Annahme eines Initiativberichts des EP nur ein Beitrag zur Meinungsbildung gesehen werden. Die Annahme von Leitlinien durch das Organ, das aufgerufen ist, den endgültigen Beschluss anzunehmen, und die Absegnung dieser Leitlinien durch das Organ mit der höchsten

politischen Autorität dagegen sind ein eindeutiger Versuch, der Hohen Vertreterin die Hand zu führen und ein Verstoß gegen ihr Initiativrecht.

So wie der Kommissionspräsident der Ernennung der Hohen Vertreterin zustimmen musste, bedarf es für die Schaffung des Dienstes der Zustimmung der Kommission. Trotz dieser starken formalen Stellung war wenig Widerstand der Kommission gegen die „Formulierungshilfe“ des Rats und der Mitgliedstaaten zu vernehmen. Auch wenn der Kommissionspräsident schon lange als Person feststand, gehörte er doch zu dem großen Paket von Positionen, die die Mitgliedstaaten nach den Wahlen zum EP zu besetzen hatten. Die diesbezüglichen Verhandlungen haben die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, wengleich manch interner Zwist verborgen geblieben sein mag.

Ganz anders die Lage im EP: Obgleich vom Vertrag nur zu einer Stellungnahme aufgerufen, die der Rat souverän hätte übergehen können, agierte das EP aus einer Position der Stärke. Die Erklärung für dieses Verhalten liegt in der Tatsache, dass die Schaffung des Dienstes zusätzlich zum Beschluss nach Art. 27 Abs. 3 VEU auch noch Änderungen der Haushaltsordnung und des Beamtenstatuts sowie die Annahme eines spezifischen Haushalts nötig macht, alles drei Bereiche, die der Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bzw. des Haushaltsverfahrens unterliegen und also dem EP das Mitentscheidungsrecht einräumen. Von Anfang an stellte das EP klar, dass es die Schaffung des Dienstes als ein großes Mitentscheidungsverfahren ansah, in dem nichts entschieden sei, bis nicht alles entschieden ist. Schließlich konnte das EP die Geschwindigkeit seiner Arbeiten selbst bestimmen (auch wenn dieses Argument nicht beliebig nutzbar war, weil jeder wusste, dass das EP selbst zu den stärksten Befürwortern der Schaffung eines Auswärtigen Dienstes gehörte).

Es fiel der Hohen Vertreterin und auch dem Rat lange Zeit nicht leicht, diese institutionelle Realität zu akzeptieren. Nach Vorlage des Entwurfs am 25. März 2010 und der dazugehörigen Texte zu den anderen Rechtsakten, begann eine intensive Verhandlungsrunde, die am 21. Juni in Madrid zu einer Übereinkunft im Quadrilog führte, also zwischen der Hohen Vertreterin, der Ratspräsidentschaft, der Kommission und dem EP. Sie enthielt 75 Änderungen am Text des Entwurfs und insbesondere zwei Erklärungen, die die Hohe Vertreterin vor dem Plenum des EP abgeben wollte.

Das Übereinkommen wurde von den Berichterstattern Brok und Verhofstadt in ihren Berichtsentwurf übernommen und unter Zufügung einer weiteren Änderung im zuständigen Ausschuss angenommen. Es handelte sich um eine Formulierung in Richtung auf eine „hinreichende“ geographische Ausgewogenheit, statt einer „angemessenen“ Einstellung von Mitarbeitern aus den Mitgliedstaaten, die der Union ab dem 1. Mai 2004 beigetreten sind. Die Kompromißformel verhinderte die Annahme eines weitergehenden Wunsches nach einer Quotenregel. Das Plenum des EP nahm den Text mit großer Mehrheit an. Bei der Annahme seines Beschlusses am 26. Juli 2010 setzte der Rat genau das Übereinkommen von Madrid um und ignorierte damit die zusätzlich vom EP angenommene Formulierung zur hinreichenden Einstellung von Bediensteten aus den neueren Mitgliedstaaten.

Genau diese Divergenz bildet den Aufhänger für ein erstes Scharmützel noch bevor der Dienst in Erwartung der Änderungen des Personalstatuts und der Haushaltsordnung seinen Betrieb aufnehmen können. Am 15. September machte die Hohe Vertreterin eine Liste von 27 Ernennungen bekannt. Es handelt sich fast ausschließlich um Leiter der EU-Delegationen. Die Liste enthält die Ernennungen von 4 Delegationsleitern aus den

sogenannten neuen Mitgliedstaaten, die sich –und die Statistik gibt ihnen Recht- für stark unterrepräsentiert halten, und 7 Frauen. Die Kombination von verfehlter Gleichbehandlung der Geschlechter und perpetuierter Unterrepräsentation der neuen Mitgliedstaaten schuf eine kritische Stimmung im Außenpolitischen Ausschuss des EP, die dazu führte, dass dieser die Abstimmung über seine Stellungnahme zum Bericht des Rechtsausschusses zur Änderung des Personalstatuts, aber nicht die zur Haushaltsordnung, verschob. Baroness Ashton wehrte sich in einem Brief an den polnischen Abgeordneten Jacek Saryusz-Wolski gegen die erhobenen Vorwürfe: Sie hätte in allen Fällen der Qualität der Bewerber den Vorrang gegeben. Es hätten sich leider nicht genügend qualifizierte Frauen beworben. Die Vertreter aus den Mitgliedstaaten, die der Union ab dem 1. Mai 2004 beigetreten seien, hätten sich vielfach gegenseitig blockiert, weil sie sich auf dieselben Posten beworben hätten. Ohne Kenntnis der internen Auswahlverfahren wird man der Argumentation der Hohen Vertreterin zu folgen haben. Es ist auch nicht mit Sicherheit zu sagen, ob es den Abgeordneten um Saryusz-Wolski mehr um ein Quotensystem für alle Mitarbeiter des Dienstes ging oder um insbesondere eine relevante Berücksichtigung bei der Vergabe der höchsten Positionen: Geschäftsführender Generalsekretär, seine beiden Stellvertreter, den Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung, den Vorsitz des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees usw. Es gehört zum Geschäft zu versuchen, seinen Einfluss geltend zu machen. Auf dem Spiel steht das Ziel, den Betrieb des Dienstes zum 1. Dezember 2010, also ein Jahr nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags, aufzunehmen. Laut Saryusz-Wolski geht Qualität vor Kalender.

Nicht überzeugt von der Argumentation der Hohen Vertreterin gelang es Saryusz-Wolski in seiner Funktion als Verfasser der Stellungnahme des Außenpolitischen Ausschusses zum Bericht des federführenden Rechtsausschusses zur Änderung des Statuts der Beamten und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten im Außenpolitischen Ausschuss eine deutliche Mehrheit für die Einführung eines Quotensystems zu mobilisieren: „...werden freie Planstellen bis zum 31. Dezember 2020 im Einklang mit den indikativen Einstellungszielen entsprechend dem Kinnock'schen Referenzwert (Angemessene indikative Einstellungsziele pro Mitgliedstaat, die den Durchschnitt des relativen Werts folgender drei Kriterien (in Prozentzahlen ausgedrückt) darstellen: (1) Zahl der Einwohner, (2) Zahl der Sitze im Europäischen Parlament, (3) Gewicht der Stimmen im Rat (C(2003)0436).) durch die Einstellung von Staatsangehörigen der unterrepräsentierten Mitgliedstaaten besetzt...“. Die Distanz zur Formulierung des Beschlusses des Rats ist deutlich: „Personaleinstellungen in den EAD erfolgen auf der Grundlage des Leistungsprinzips, wobei auf eine angemessene geografische Verteilung und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu achten ist.“ (Art.6, Paragraph 6).

Nach der Annahme der Stellungnahme des Außenpolitischen Ausschusses am 29. September 2010 schrillten bei der Hohen Vertreterin, im Rat und im EP die Alarmglocken. Da die Regierungen in ihrer Mehrheit nicht gewillt waren, sich auf einen Quotenmechanismus einzulassen, war eine Einigung in der ersten Lesung des Gesetzgebungsverfahrens auf dieser Basis auszuschließen. Damit hätte der EAD seine Tätigkeit nicht zum 1. Dezember 2010 aufnehmen können. Aus der Sicht des EP entstand zusätzlich die unangenehme Perspektive einer Abstimmung im Plenum, in der Abgeordnete aus den neueren Mitgliedstaaten mit denjenigen aus den alten

Mitgliedstaaten konfrontiert gewesen wären. Als erste Reaktion wurde die Abstimmung des federführenden Rechtsausschusses verschoben. In den nachfolgenden Gesprächen hatten zunächst die Fraktionen Zeit und Gelegenheit, ihre Unterstützung für eine Formulierung des Berichtstatters Rapkay zu bestätigen. Mitte Oktober verständigten sich Rat und EP im sogenannten Trilog auf diese Formel, die auch der Ausschuss der Ständigen Vertreter billigte. Am 18. Oktober nahm der Rechtsausschuss und am 20. das Plenum den gefundenen Kompromiss mit großer Mehrheit an: „... wird bei der Einstellung oder Anstellung angestrebt, dem EAD die Mitarbeit von Beamten und von Bediensteten auf Zeit zu sichern, die in Bezug auf Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und die unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind...“ (Art. 3, Paragraph 4). Zur weiteren Beruhigung hat auch die Formulierung von Artikel 4 beigetragen: „Bis Mitte 2013 legt der Hohe Vertreter dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung mit besonderem Schwerpunkt auf dem ausgewogenen Geschlechterverhältnis und der geographischen Streuung der Bediensteten innerhalb des EAD vor.“ Schließlich gab die Hohe Vertreterin vor der Abstimmung im Plenum zwei Erklärungen zur geographischen Streuung und zum ausgewogenen Geschlechterverhältnis im EAD ab, die das EP ins Protokoll aufnahm.

Dieses Ergebnis wiederum erlaubte es dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in seiner Sitzung am 25. Oktober 2010, seine politische Zustimmung zur Änderung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen, sowie auch zur Änderung der Haushaltsordnung zu erteilen. Damit war der Weg für die Arbeitsaufnahme des Dienstes zum 1. Dezember 2010 frei.

Die Hohe Vertreterin schritt auf dieser Grundlage zu den ersten Ernennungen an der Spitze des Dienstes. Wie in der Gerüchteküche bereits seit langem gehandelt wurde Pierre Vimont als Generalsekretär berufen. Er ist gegenwärtig Botschafter Frankreichs in Washington und war in seiner Karriere unter anderem auch Ständiger Vertreter seines Landes in Brüssel. Seine beiden Stellvertreter sind Helga Schmid und Maciej Popowski. Die erstere ist Deutsche und wurde zunächst als Mitarbeiterin des damaligen Außenministers Joschka Fischer bekannt. Seit 2005 arbeitet sie im Generalsekretariat des Rats. Sie wird für die politischen Angelegenheiten zuständig sein. Maciej Popowski ist polnischer Diplomat, der 2008 Direktor in der Generaldirektion Entwicklung der Kommission wurde und seit Mitte 2009 als Kabinettschef des Präsidenten des EP, Jerzy Buzek, arbeitete. Er wird für die interinstitutionellen Beziehungen zuständig sein. Zum Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung wurde David O'Sullivan ernannt, ein Ire der früherer Generalsekretär und Generaldirektor in der Kommission war, zuletzt zuständig für Handel. Am 16. November 2010 wurde die Ernennung von Olof Skoog, einem erfahrenen schwedischen Botschafter, zum Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees bekannt. Weitere Ernennungen werden für das Situation Centre, die 5 geographischen und die thematische Generaldirektion erwartet. Auch scheint eine zusätzliche Generaldirektion für das Krisenmanagement geplant zu sein (?). Schließlich ist die Stelle des Direktors der Europäischen Verteidigungsagentur zu besetzen. Ob unter diesen insgesamt mindestens 14 hochrangigen Positionen ein Gleichgewicht erzielt werden kann, das geographische Streuung, Geschlechtergleichgewicht, große und kleine Mitgliedstaaten, Kommission und Rat und

die nationalen diplomatischen Dienste angemessen berücksichtigt, wird eine spannende Frage bleiben, die für reichlich Gesprächsstoff sorgen dürfte.

Die nicht geringe Zahl von Positionen an der Spitze des EAD und die Tatsache, dass dortige Ernennungen im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen, kann leicht den Eindruck erwecken, dass man es mit einer sprichwörtlich „mexikanischen Armee“ zu tun hat, in der es mehr Generäle als Soldaten gibt. Ob das zutrifft, kann der Blick auf den Haushalt des EAD beantworten.

Im Vorfeld waren die Erwartungen an die Größe des Dienstes sehr unterschiedlich und schwankten zwischen weniger als 1000 und 6-8000. Auf der Grundlage des Entwurfs des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6/2010 für das Haushaltsjahr 2010, der von der Kommission am 17. Juni 2010 vorgelegt wurde, und des Berichtigungsschreibens Nr. 1 zum Entwurf des Haushaltsplans 2011 vom 15. September 2010 ergibt sich die Zahl von 3790 Bediensteten, alles einschließlich von Beamten, sonstigen Bediensteten, Abgeordneten nationalen Experten, Vertragsbediensteten, Agenturpersonal und örtlichen Bediensteten, sowohl in der Zentrale in Brüssel als auch in den Delegationen.

Die hiermit erreichte Transparenz ist nur ein erster Schritt. Selbst der konstitutive Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 sieht in Artikel 8, Paragraph 5 mehr vor: „Um die Haushaltstransparenz im Bereich des auswärtigen Handelns der Union zu gewährleisten, legt die Kommission der Haushaltsbehörde zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplans der Europäischen Union ein Arbeitsdokument vor, das einen umfassenden Überblick über alle Ausgaben im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union liefert.“ Dies Arbeitsdokument liegt bislang nicht vor und das EP hat bei der Annahme des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6/2010 die Vorlage (noch) nicht reklamiert. Es hat allerdings im Rahmen des Berichts zur Änderung der Haushaltsordnung eine weitere Präzisierung der Vorlagepflicht der Kommission durchgesetzt. Die Ausrede, der EAD sei noch nicht formell in Funktion, vermöchte nicht zu überzeugen. Zu erwarten wären zusätzlich zu den im Haushalt ausgewiesenen Beträgen für operative Mittel der Union und der oben angeführten Zahl über das Personal des EAD selbst Angaben über weiteres Personal aus Mitgliedstaaten und anderen Generaldirektionen der Kommission, die nicht in den Delegationen arbeiten. Zum Beispiel sollten sich in diesem Dokument die ca. 300 nationalen Bediensteten wiederfinden, die in Georgien in der dortigen Überwachungsmission arbeiten, wie auch alle vergleichbaren Aktivitäten weltweit. Die damit erreichte Transparenz würde eine korrekte Diskussion über den Stellenwert der Außen- und Sicherheitspolitik der Union erst möglich machen.

Erheblich gewichtiger als die Scharmützel um Personen war eine andere Frage, die den Streit zwischen den Organen und den Regierungen von Anfang an prägte: Würde der neue Dienst mehr intergouvernementalen Charakter besitzen oder mehr der Gemeinschaftsmethode verpflichtet sein?

Der Dienst umfasst die Aktivitäten, die seit Maastricht im zweiten Pfeiler zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgeführt sind, und solche Tätigkeitsbereiche, in denen schon seit den Römischen Verträgen die Kommission agierte, insbesondere die Entwicklungspolitik und -später- die Nachbarschaftspolitik, also solche, die seit Maastricht im ersten, dem Gemeinschaftspfeiler, aufgeführt wurden. Die gleichfalls vergemeinschaftete Handelspolitik sollte von vorn herein nicht in den neuen

Dienst integriert sein. Die Beschlußfassungsverfahren zwischen den Pfeilern sind verschieden und werden es nach dem Lissabon-Vertrag auch bleiben. Dennoch ist leicht einzusehen, dass sich das Wirken des Dienstes je nach seiner Ansiedlung unterschiedlich entwickeln würde. Beide Seiten, Rat und Regierungen einerseits und EP und Kommission andererseits, hatten Angst vor einem spill over effect, vor einer Kontaminierung durch die Verfahren des Umfeldes. Die Kommission war selbst direkt betroffen und das EP indirekt wegen seiner Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Kommission. Der Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten fürchteten einen Einfluss der Kommission (und damit vielleicht auch des EP) auf die GASP und sogar auf die bislang weitgehend abgeschirmte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Hohe Vertreterin befand sich in einer schwierigen Zwischenposition wegen ihrer verschiedenen Aufgaben. Als Vorsitzende des Außenministeriums sicher mehr zur intergouvernementalen Sichtweise neigend, muss sie ihre Rolle als Vizepräsidentin der Kommission hiermit in Übereinklang bringen. Die frühere Funktion des Hohen Vertreters war ebenfalls beim Rat angesiedelt und daher von enger Zusammenarbeit mit den Regierungen geprägt.

Die entgegenstehenden Tendenzen waren in allen Vorbereitungsarbeiten für den Europäischen Auswärtigen Dienst zu beobachten. Bereits 2005 wurde im Rat ein selbständiger Dienst konzipiert. Das EP hingegen plädierte wiederholt, durch zwei Brok-Berichte, für eine Integration in die Kommission. Dafür gibt es durchaus Argumente: Die Mehrzahl der Bediensteten des neuen Dienstes kommt jedenfalls bei dessen Gründung aus der Kommission. Die Handelspolitik bleibt auch als Element einer Außenpolitik im weiteren Sinn in der Kommission verankert (wenn auch das System des früheren 133-er Ausschusses- jetzt Art. 207 VAEU- den Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss einräumt, was man gerade in der Auseinandersetzung um die Frage, ob der Sonderausschuss ein normaler Komitologieausschuss ist oder nicht, ablesen kann). Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik ressortieren ebenfalls weiterhin in der Kommission wie auch das Portefeuille der Internationalen Zusammenarbeit, humanitären Hilfe und Krisenreaktion. Schließlich führt gemäß Art.317 VAEU die Kommission den Haushalt aus. Synergieeffekte könnte man auch im Bereich der Personalverwaltung erwarten.

Die Hohe Vertreterin musste mit ihrem Vorschlag versuchen, einen Kompromiss zu finden. Bereits vor dessen Vorlage am 25. März 2010 wurde deutlich, dass sich Catherine Ashton für einen selbständigen Dienst entscheiden würde. Der Rat hatte mit seinen vorbereitenden Texten allzu deutlich gemacht, dass sein Beschluss nichts anderes enthalten würde. Das Vertrauen in die Kommission für die Übernahme einer solchen zusätzlichen Verantwortung war und ist schlicht nicht vorhanden.

Das EP verfocht dennoch durch seine Berichterstatter und auch ohne Unterstützung durch die Kommission zunächst seine Maximalforderung nach einer Eingliederung in die Kommission. Parallel sondierten die Vertreter des EP die Möglichkeit, eine Technik weiterzuverfolgen, die im Vorschlag der Hohen Vertreterin schon angelegt war: Der Vorschlag verband die grundsätzliche Unabhängigkeit des Dienstes mit Elementen der Anbindung an die Kommission, die auch dem EP die Ausübung gewisser Kontrollrechte erlaubte, insbesondere in den Bereichen des Haushalts und der Entlastung. Die alternative Stoßrichtung des EP war auf die Erringung inhaltlicher Absicherungen gezielt, wenn die

Eingliederung in die Kommission denn unrealistisch war. Idealerweise hätte man alles außer der Überschrift erreichen können.

Der schließlich erzielte Kompromiss errichtet den EAD als eine funktional eigenständige Einrichtung. Der EAD und die Kommission konsultieren sich zu allen Fragen im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union mit Ausnahme des Bereichs der GSVP. Der Interne Prüfer des EAD arbeitet mit dem Internen Prüfer der Kommission zusammen und der gesamte Dienst kooperiert mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung („OLAF“).

Das Argument, dass gemäß Art. 317 VAEU die Kommission den Haushalt ausführt, verleiht ihr überall da, wo es um operative Ausgaben geht, eine starke Stellung und prägt die vorstehend geforderte Konsultation. Deutlich wird dies auch im Handeln der Delegationen. Sie unterstehen gemäß Art. 221, Abs.2 VAEU der Leitung des Hohen Vertreters. Die 136 bilateralen und 2 multilateralen (New York und Genf) Delegationen sind damit der stabile Arm der Hohen Vertreterin in die Welt und neben der Zentrale des Dienstes in Brüssel und den nach Art. 33 VEU zu ernennenden Sonderbeauftragten das wichtigste Instrument, über das sie verfügt. Der Delegationsleiter ist gegenüber dem Hohen Vertreter für die Gesamtleitung der Arbeit der Delegation und für die Gewährleistung der Koordinierung aller Maßnahmen der Union rechenschaftspflichtig. Wenn es aber um den Einsatz operativer Kredite geht - und jedermann weiß um die Bedeutung dieses Instruments -, kann der Delegationsleiter dieses nur tun, „wenn er von der Kommission hierzu im Einklang mit der Haushaltsordnung nachgeordnet bevollmächtigt wurde“ (Art.5, Abs.4 des Ratsbeschlusses). Im Zusammenhang mit dem oben angesprochenen Scharmützel zur Benennung von Delegationsleitern und im Rahmen des Berichts Grässle/Rivellini zur Änderung der Haushaltsordnung konnte das EP noch etwas weiter gehen und ausdrücklich eine spezifische Ausbildung jedes neu ernannten Delegationsleiters zur Ausübung seiner Funktion als anweisungsberechtigtem Bediensteten festlegen (Art. 66 Abs.3a (neu) der Haushaltsordnung). Vergleichbare interne Trainingsverpflichtungen gibt es bereits und erscheinen angesichts der bedeutenden finanziellen Verantwortung auch sinnvoll. Nach Annahme des Berichts im EP ebenfalls am 20. Oktober und der politischen Zustimmung des Rates vom 25. Oktober 2010 ist auch dies Teil der Einigung zwischen den Organen.

Selbst bei der Veranschlagung der Verwaltungsausgaben muss die Hohe Vertreterin das für Entwicklungspolitik, beziehungsweise das für Nachbarschaftspolitik zuständige Mitglied der Kommission konsultieren (Art.8, Abs.3 des Beschlusses).

Die zentralen Außenhilfsmittel der Union kennen für die Programmplanung eine enge Koordinierung zwischen dem EAD und den jeweils zuständigen Kommissionsdienststellen, wobei das Ergebnis der Zusammenarbeit jeweils ein Vorschlag der Kommission ist. Unterschiedlich ist jeweils die Federführung geregelt. Bei der Festlegung des Gesamtfinanzrahmens für die einzelnen Regionen, bei Länder- und Regionalen Strategiepapieren und Nationalen und Regionalen Richtprogrammen liegt die Federführung bei der Hohen Vertreterin und damit beim EAD. Bis auf Ausnahmen (z.B. Maßnahmen im Rahmen des GASP-Haushalts und Wahlbeobachtungsmissionen) bleiben die konkreteren Ebenen des Programmierungszyklus wie z.B. die Thematischen Programme in der Federführung des zuständigen Kommissars. Je näher an konkreten Ausgaben, desto stärker die Stellung der Kommission. Wenn im Ergebnis alle

Vorschläge gemeinsam von der Hohen Vertreterin und einem anderen Kommissar in das Kollegium eingebracht werden, kann dies nur nach Durchführung engster Zusammenarbeit des EAD mit den Dienststellen der Kommission geschehen.

Womöglich noch deutlicher wird der Kampf um intergouvernementalen Charakter oder Gemeinschaftsmethode in den beiden Erklärungen, die Baroness Ashton als Teil des Ergebnisses der Verhandlungen im EP abgeben musste und die vom EP in das Protokoll aufgenommen wurden:

In der Erklärung zur politischen Rechenschaft geht sie über die vor Lissabon bestehenden Mechanismen hinaus:

- Insbesondere wird, ähnlich wie in Art.207, Abs.3 und Art.218, Abs.10 VAEU, eine vorherige Unterrichtung des EP im geeigneten Rahmen über Mandatsentwürfe und Strategien für die GASP vorgesehen. Die in einem interinstitutionellen Abkommen geregelten Verfahren der Konsultationen mit den Vorständen des Außenpolitischen und des Haushaltsausschusses sollen intensiviert werden und die Möglichkeit des Zugangs von Abgeordneten zu vertraulichen Informationen verbessert werden.
- Neu ernannte Delegationsleiter und Sonderbeauftragte, die das EP anhören möchte, werden vor ihrem Dienstantritt nach einem geeigneten Verfahren vom Außenpolitischen Ausschuss gehört. Dies ist sicher kein dem US-Senat zu vergleichendes Verfahren. Eine Zustimmung des EP zu einer Ernennung ist keinesfalls nötig. Dennoch würde ein institutionelles Problem auftauchen, sollte ein bereits Ernannter vor dem Ausschuss durchfallen. Im positiven Fall wird seine Legitimation durch eine überzeugende Anhörung noch gestärkt. Die jüngsten Streitigkeiten drehten sich um die Frage, wie öffentlich solche Anhörungen stattzufinden haben...
- Im Fall ihrer eigenen Verhinderung, an einer Aussprache des EP teilzunehmen, wird die Hohe Vertreterin entweder von einem Kommissar vertreten, in dessen Zuständigkeit die anstehende Debatte ausschließlich oder überwiegend fällt, oder durch ein Mitglied des Außenministerrats, wenn der Gegenstand ausschließlich oder überwiegend in den Bereich der GASP fällt. Letzterer wird entweder von der rotierenden Präsidentschaft des Rates oder aus der Trio-Präsidentschaft kommen. Dieser Kompromiss war für viele im EP unbefriedigend, die sich eine politische Vertretung durch zwei neu zu schaffende Positionen gewünscht hätten. Und in der Tat hätte dies für die Präsenzpflicht der drei Hüte tragenden und nicht mit der gewünschten Ubiquität ausgestatteten Hohen Vertreterin geholfen. Dennoch war der Wunsch nach zusätzlichen politischen Stellvertretern nicht durchzusetzen. Der Vertrag sieht dies nicht vor. Auch stand keineswegs das gesamte EP hinter diesem Anliegen. Die Fraktion der Sozialdemokraten sah in Baroness Ashton die sozialdemokratische Position im kleinen Reservoir der „großen“ Posten und wollte diese nicht durch Stellvertreter aus anderen Lagern geschmälert sehen.
- Die Ernennung von EU-Chef-Beobachtern (chief observer) für Wahlbeobachtungen wird künftig in Konsultation mit der zuständigen koordinierenden Gruppe des EP geschehen. Bislang hatte es bestenfalls informelle Kontakte mit deren Vorsitzenden gegeben.
- Das neue Haushaltsverfahren des Lissabon-Vertrags wird auch für den GASP- Haushalt gelten. Die Tragweite dieser Vereinbarung wird man erst nach Verabschiedung der nächsten Haushalte absehen können. Ein sehr wünschenswerter Transparenzgewinn soll

mit der ausdrücklichen Identifizierung größerer GASP-Missionen im Haushalt erzielt werden.

In der Erklärung über den grundsätzlichen Aufbau der Zentralverwaltung des EAD listet die Hohe Vertreterin eine Reihe von Verwaltungseinheiten auf, die der Dienst umfassen wird:

- eine Einheit zur Pflege ihrer institutionellen Beziehungen zum EP und zu den nationalen Parlamenten,
- eine Einheit zur Abstimmung mit den zuständigen Dienststellen der Kommission,
- einen Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung,
- die mit Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung betrauten Dienststellen der Kommission werden in die GSVP- Strukturen, die Teil des EAD sind, eingegliedert,
- die überführten Dienststellen für Krisenreaktionsplanung und - programmierung, Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung sollen mit den GSVP- Strukturen zusammenarbeiten: „Dies lässt selbstverständlich den speziellen Charakter der jeweiligen Politik (insbesondere ihren zwischenstaatlichen bzw. gemeinschaftlichen Charakter) unberührt.“(sic!),
- eine Struktur auf zentraler Ebene für Menschenrechte und Demokratie sowie entsprechende Stellen in allen einschlägigen EU-Delegationen.

Der Text dieser Erklärungen sorgte bei einigen Regierungen für Missfallen. Um dieses auszuräumen, gab die Hohe Vertreterin im Rat eine weitere Erklärung ab, diesmal über die Strukturen der GSVP.

Weniger als ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags sind alle zur Schaffung des EAD notwendigen Rechtsakte zustande gekommen, ein Beschluss des Rates nach Anhörung des EP und Zustimmung der Kommission, zwei ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Mitentscheidung und ein Haushalt, die letzten drei jeweils in der ersten Lesung. Trotz erheblicher Konflikte und zeitweilig harter Konfrontationen haben sich die Beteiligten auf Kompromisse geeinigt, die davon zeugen, dass alle eine schnelle Beschlussfassung wollten, weil sie die Schaffung des Dienstes wollten. Dies Ergebnis ist zu begrüßen. Es darf aber nicht zu der Erwartung führen, mit der Arbeitsaufnahme des EAD werde sich schnell eine allseits verstandene und anerkannte Außen - und Sicherheitspolitik der Union entwickeln. Die GASP wird nicht vom EAD gemacht. Der Dienst ist nur ein Instrument zur Unterstützung der Hohen Vertreterin und anderer Funktionsträger. So wichtig ein solcher Dienst für eine bessere Vorbereitung und Konsistenz einer vorgeschlagenen Politik sein kann, so wenig kann er sie selbst beschließen. Die Vertragsmechanismen sind insoweit unverändert. Entscheidend ist und wird bleiben, wie weit die Regierungen der Mitgliedstaaten bereit sind, die Hohe Vertreterin und die anderen außenpolitischen Akteure mit ihrem Mandat und ihrem Vertrauen im Namen der Union agieren zu lassen. Sicher ist nur, dass auch bestenfalls das Entstehen einer Außen – und Sicherheitspolitik viel Zeit brauchen wird.