

# Der Europäische Auswärtige Dienst: Mittel zum Zweck oder Selbstzweck?

Klemens H. Fischer

## ZUSAMMENFASSUNG

*Die Europäische Union ist sich ihres im Vergleich zum robusten Auftreten als Wirtschaftsblock eher zögerlichen Engagements in außen- und sicherheitspolitischen Fragen seit Jahren bewusst. Eines der Hauptelemente des Vertrags von Lissabon sollte die Stärkung der Rolle der Union in der Welt sein. Ob Europa durch den Vertrag von Lissabon kurz- bis mittelfristig zum außen- und sicherheitspolitischen Global Player aufzusteigen vermag, ist fraglich; ebenso fraglich ist, ob der nunmehr einzurichtende Europäische Auswärtige Dienst in seiner derzeit angedachten Form einen schlagkräftigen Beitrag zur Verbesserung der europäischen Position wird leisten können.*

Der Vertrag von Lissabon (VvL) bringt – neben weiteren fundamentalen Adaptionen des EU-Primärrechts – den zum EU-Organ erhobenen Europäischen Rat (ER), zwei neue Funktionen in Form des ständigen Präsidenten des ER (= PräsER) und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, eine grundlegende Neuordnung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (= GASP) und des gesamten auswärtigen Handelns der Union, sowie – als wesentlichen Bestandteil dieser Neuausrichtung – den Europäischen Auswärtigen Dienst (= EAD). Die beiden neuen Funktionen stehen in engem Zusammenhang mit der Neuorientierung der EU-Außenpolitik und werden durch die Amtsführung der ersten Funktionsträger prägend für das zukünftige Amtsverständnis sein. Politische Ämter sind in direktem Zusammenhang mit den agierenden Personen und ihrer Amtszeit zu sehen. Sie sind stetem Wechsel unterworfen, da der jeweilige Funktionsträger eigenständige Schwerpunkte zu setzen trachtet und ein persönliches Amtsverständnis einzubringen versucht. Gerade dieses volatile Element fehlt jedoch bei Administrationen, die – im Gegensatz zu politischen Entitäten – den eher statischen, oder besser kontinuierlichen Teil des politisch-administrativen Gefüges darstellen. Dies gilt naturgemäß auch für den EAD, der langfristig das außen- und sicherheitspolitische Handeln und Auftreten der Union prägen wird, jedenfalls nachhaltiger als die politischen Funktionsträger. Der EAD steht aber von Beginn seiner Existenz an im Mittelpunkt des politischen EU-internen Machtkampfes innerhalb des institutionellen Dreiecks Rat-Parlament-Kommission, wobei der ER durch seine neue Stellung in Folge des VvL unter dem „Eck Rat“ zu subsumieren ist.

Die entscheidenden Fragen, die sine ira et studio beantwortet werden müssen, lauten daher:

- ★ Wie ist die Kompetenzsphäre des EAD anzulegen, wie ist sie von derjenigen der Mitgliedstaaten einerseits und der Kommission andererseits abzugrenzen?
- ★ Wie kann die einheitliche Führung des EAD durch den Hohen Vertreter sichergestellt werden?
- ★ Wie kann ab initio die Tendenz zur Entwicklung eines unerwünschten Eigenlebens des EAD wirksam verhindert werden?

Nicht zuletzt von der Beantwortung dieser Fragen wird die Behandlung eines zweiten, nicht minder wichtigen Themenblocks abhängen: (i) Wie wird die Rolle des Hohen Vertreters in seiner Doppelhutfunktion als Vorsitzender des Rates Auswärtige Beziehungen und zugleich Vizepräsident und Mitglied der Europäischen Kommission mittel- bis langfristig ausgestaltet? (ii) Wie autonom werden oder können die mitgliedstaatlichen Außen- und Sicherheitspolitiken auf Dauer bleiben und (iii) wie einheitlich wird der Auftritt der Union und ihrer Mitgliedstaaten in der öffentlichen Wahrnehmung sein?

## **EAD – Ergänzung der mitgliedstaatlichen Außenämter, Paralleleinrichtung oder Nukleus für eine zukünftige ausschließlich europäische Außenvertretung?**

Die EU-Mitgliedstaaten stehen am Scheideweg zwischen dem Aufrechterhalten der klassischen Diplomatie und einzelstaatlicher Außenvertretung gegenüber der Einrichtung eines umfassenden, gemeinschaftlichen Auftretens mit dynamischen Elementen hinsichtlich der Politikfelder und des Personals. Bis zum Inkrafttreten des VvL war Außenpolitik und Außenvertretung eine – ausschließliche – Prerogative der Mitgliedstaaten gewesen, auch wenn Javier Solana als Hoher Vertreter und das jeweils amtierende Kommissionsmitglied mit Außenvertretungskompetenz den An-

schein einer einheitlichen Unionsvertretung zu erwecken suchten. Der sogenannten EU-Troika (Hoher Vertreter, zuständiges Kommissionsmitglied, jeweiliges EU-Vorsitzland) selbst fiel es schon schwer mit einer einheitlichen Außendarstellung, da jede der drei Personen eine führende Rolle einzunehmen gedachte; darüber hinaus musste diese Troika sich auch noch der Parallelaußenpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten erwehren. Mit dem VvL haben die Mitgliedstaaten aus eigenem Antrieb dieses Politikfeld, auf dem sie – von marginalen Einschränkungen abgesehen – souverän agieren konnten, teilweise in die Hände der EU gelegt, indem sie die Funktion des Hohen Vertreters und des EAD in das Primärrecht aufgenommen haben. Das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat Auswärtige Beziehungen und der Umstand, dass der Hohe Vertreter nur auf einstimmigen Beschluss des Rates Auswärtige Beziehungen agieren kann, machen deutlich, dass diese Souveränitätsabgabe nur halbherzig erfolgte. Das außenpolitische Gesicht ist aber nicht mehr der Außenminister des EU-Vorsitzlandes, sondern der Hohe Vertreter.

Der EU-Vertrag verlangt, dass die Union auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen achtet und beruft Rat und Kommission zur Sicherstellung dieser Kohärenz. Die personelle Klammer zwischen Rat und Kommission ist der Hohe Vertreter, der bei seiner Auftragserfüllung vom EAD unterstützt werden soll. Wenn der EAD somit zum auswärtigen Dienst der Union berufen wird, stellt sich die Frage, was für die auswärtigen Dienste der Mitgliedstaaten wie lange noch übrig bleibt.

Der österreichische Außenminister Dr. Michael Spindelegger hat dazu bereits eine zukunftsweisende Perspektive eröffnet, indem er die



Möglichkeit für die europäischen Bürger, in konsularischen Fällen eine erste Unterstützung durch den EAD zu erhalten, als essenzielle Aufgabe des EAD bezeichnete und in den EAD-Beschluss reklamierte. Außenminister Spindelegger gibt dadurch eine Antwort auf die Frage, ob der EAD eine Paralleleinrichtung zu den nationalen Außenämtern ist oder ergänzend wirken kann – ja sogar muss. Der EAD ist hinsichtlich seiner Entwicklung keinesfalls statisch zu betrachten, sondern dynamisch. Es ist nicht zu erwarten gewesen, dass der EAD von Anfang an alle Aufgaben erfüllen kann. Er wird seine Aufgaben schrittweise übernehmen und deren Umsetzung entwickeln. Mit der Zuweisung der Aufgabe der konsularischen Unterstützung europäischer Bürger wird aber erstmals deutlich, dass der EAD nicht nur ein administrativ-politisches Element der Union und ihrer Mitgliedstaaten ist, sondern eine Einrichtung zum Wohle der europäischen Bürger. Dadurch wird der EAD auch der Problematik der Parallelstruktur enthoben, vielmehr wird er zum subsidiären Instrument einer gemeinsamen Außenvertretung. Das Schlüsselwort in diesem Konnex lautet Ownership. Ownership durch die Union ist zu wenig, der EAD würde damit zu einer weiteren mehr oder weniger anonymen Gemeinschaftseinrichtung degradiert werden. Ownership durch die Mitgliedstaaten und ihre Bürger bindet den EAD an die Union und ihre Mitgliedstaaten, es macht ihn zu ihrem gemeinsamen Dienst. Naturgemäß stellen sich viele mitgliedstaatliche Außenämter die Sinnfrage ihrer zukünftigen Existenz. Diese Frage hätte man sich aber bereits vor Jahren, als die GASP durch den Vertrag von Maastricht erstmals eingeführt worden war, stellen müssen. Die nationalen Außenämter können nicht dazu degradiert werden, dass sie Personal für den EAD ausbilden und an diesen abstellen. Ihre Aufgabe wird darin liegen, das Auftreten der Union abzurufen, es zu unterstützen und gleichzeitig alle klassischen Außenvertretungsaufgaben wahrzunehmen, die nicht dem EAD kraft Primärrecht zugewiesen sind. Heute eine Antwort zu geben, ob der EAD langfristig die nationalen Außenämter ersetzen wird, entbehrt jeder seriösen Grundlage. Eindeutig mit Nein kann aber die Frage beantwortet werden, ob der EAD eine Paralleleinrichtung werden soll. EAD und nationale Außenämter werden einen Weg finden müssen, kohärent in Drittstaaten und gegenüber Organisationen aufzutreten, wobei diese Kohärenz – also eine eindeutige Kompetenzzuweisung – innerhalb der Grenzen des Primärrechts

politisch festzulegen ist. Der EAD-Beschluss wird vorsehen, dass EAD und mitgliedstaatliche Botschaften eng kooperieren und ihre Informationen teilen. Der Grad der Kooperation wird wohl vom Goodwill der jeweiligen Delegationsleiter und Botschafter einerseits sowie vom – politischen – Druck des Hohen Vertreters und der Außenminister andererseits abhängen.

### **Der EAD als Einrichtung sui generis – Gefahr der Abkopplung von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten?**

In engem Zusammenhang mit diesem Themenkomplex ist die Frage zu sehen, wie die Tendenz zur Entwicklung eines unerwünschten Eigenlebens des EAD vis-à-vis den EU-Organen einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits von Anfang an verhindert werden kann. Es könnte auch viel grundsätzlicher gefragt werden, ob eine derartige Gefahr überhaupt besteht. Letzteres ist jedenfalls mit Ja zu beantworten, da jede Einrichtung dieser – geplanten – Größenordnung dazu neigt, ein Eigenleben zu entwickeln. Euphemistisch wird ein derartiges Eigenleben auch als Korpsgeist bezeichnet, was in Bezug auf die Identifikation mit Inhalten durchaus wünschenswert ist, aber das Risiko einer unkontrollierbaren Verselbständigung in sich birgt.

Der Rat – also die Mitgliedstaaten – verlangen, dass möglichst rasch eine Drittelparität hinsichtlich der Personalherkunft (Ratssekretariat, Kommission, Mitgliedstaaten) hergestellt werde, da nur so Ownership durch alle drei Träger und eine Integration des Dienstes unter das allgemeine Kohärenzgebot sichergestellt sei. Überdies verlangen die Mitgliedstaaten, dass die Zugehörigkeit zum EAD zeitlich befristet sein müsse, um eine Personalrotation sicherzustellen, die dazu diene, möglichst viel an Erfahrung einzubringen und gewonnene Erkenntnisse in den Herkunftsdiensten nutzen zu können.

Letztlich dienen alle diese Maßnahmen einem zusätzlichen, jedoch völlig anders gearteten Ziel: der Verhinderung eines Eigenlebens des EAD. Dass die Mitgliedstaaten ein derartiges Eigenleben als unerwünscht betrachten ist verständlich, könnte dies doch ein Beitrag zur Obsoleterklärung der nationalen Außenämter sein.

Fraglich ist aber, welche politische Agenda als Grundlage dafür dient, den EAD als Institution mit möglichst wenig Eigenleben auszustatten. Eine Antwort mag darin zu finden sein, dass die Aufgabe der nationalen außenpolitischen Souveränität in den Mitgliedstaaten nur

zögerlich umgesetzt wird. Ein weiterer Grund mag aber auch in der Angst liegen, dass die EU-Außenpolitik nicht von allen Mitgliedstaaten gemeinsam, sondern von einigen wenigen Mitgliedstaaten geprägt sein würde. Schon bei der Benennung der ersten Hohen Vertreterin wurde in einigen Mitgliedstaaten moniert, nunmehr würde die EU-Außenpolitik von Großbritannien aus gesteuert werden.

Frankreich wird unterstellt, dass es den französischen Behördenaufbau im EAD – vor allem mit einem starken Generalsekretär – durchgesetzt und somit seinen Einfluss sichergestellt habe. Der Beitrag des dritten großen Mitgliedstaates erscheint daneben eher fragwürdig zu sein, denn die Feststellung, dass Deutsch eine Arbeitssprache des EAD sein werde, stärkt Deutschlands Einfluss wohl kaum signifikant. Auch wenn die Ängste vor einem Direktorium der Großen ins Paranoide abgleiten würden, sie blieben erhalten, zu tief verwurzelt ist die Angst der Kleinen und Mittelgroßen. Dieser Anachronismus wurde auch durch den VvL nicht nachhaltig überwunden, übersieht aber einen entscheidenden Punkt: Es ist nicht eine Frage der Größe eines Landes, sondern der jeweiligen politischen Führung, wie stark der Einfluss realiter ist.

Das Europäische Parlament äußert sich ebenfalls kritisch zum EAD und führt an, sich um dessen Unabhängigkeit vis-à-vis der Mitgliedstaaten zu sorgen – und möchte diesen Dienst daher am liebsten der Kommission unterstellt sehen. Das Parlament verlangt einen politischen EAD, der der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Grundsätzlich könnte gegen ein derartiges Verlangen kaum Einwand erhoben werden, stünde dem nicht das EU-Primärrecht entgegen, das den EAD gerade nicht dem Parlament unterstellt, sondern ihn gleichsam zu einer *semi-intergouvernementalen Einrichtung* erklärt. Das Parlament versucht über die Hintertüre der Budgetbewilligung für Kosten und Personal des EAD denjenigen Einfluss zu erlangen, den ihm das EU-Primärrecht nicht zugestanden hat, und findet dabei in der Kommission einen willigen Partner. Kann das Parlament bei der Einrichtung des EAD nichts verlieren, sondern allenfalls etwas gewinnen, so sieht die Lage für die Kommission dramatisch aus. Durch die Einrichtung des EAD läuft sie Gefahr, ihre Rolle als Außenvertretung der Union nicht nur teilweise, sondern möglicherweise ganz zu verlieren. Sie unterstützt daher jeden Vorstoß des Europäischen Parlaments einerseits und versucht andererseits durch zusätzliche Maßnahmen wie die Weigerung, Programmdurchführungen im Entwicklungsbereich an den

EAD abzugeben, einen Verlust ihrer Außenvertretungsfunktion zumindest in erträglichen Grenzen zu halten.

Es wird letztlich zu einem Kompromiss zwischen Rat/Mitgliedstaaten, Kommission und Europäischem Parlament kommen, der zumindest so ausgeglichen sein wird, dass keine der drei Seiten den Verhandlungsraum als gebrandmarkter Verlierer verlassen muss. Die Erhaltung des *Nash*-Gleichgewichts führt jedoch auch dazu, dass eine Abkoppelung des EAD von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten gleichsam verunmöglicht wird. Seine Schlagkraft könnte dadurch auf lange Sicht massiv eingeschränkt sein.

#### **Der EAD – Ein einheitlicher Dienst oder verschiedene Dienste unter einem Dach?**

Die Frage der Einheitlichkeit der Führung mag zwar aus dem militärischen Bereich kommen, sie stellt sich aber ebenso im zivilen und politischen Sektor. In engem Zusammenhang mit der Frage, welche Entwicklung der EAD als Einrichtung nimmt, steht die Frage nach der Führung des EAD. Nominell ist der Hohe Vertreter berufen, den EAD zu führen. Diese Verantwortung stellt niemand in Frage, vielmehr aber, ob es sich um einen einheitlichen Dienst handelt oder doch nur um eine Manteleinrichtung, die mehrere Dienste beherbergt. Die Einheitlichkeit der Führung kulminiert in der Festlegung der Weisungskette und der Festlegung der Führungsverantwortlichkeit. Diese *chain of command* sollte im Idealfall – in beiden Richtungen – einspurig verlaufen. Das bedeutet, dass derjenige, der eine Weisung erteilt, davon ausgehen kann, dass der Weisungsempfänger am Ende dieser Kette die Weisung umsetzt und – über denselben Weg – rückberichtet. Der Sinn liegt darin, sicherzustellen, dass Entscheidungen stets auf aktuellen Grundlagen getroffen werden und beide Enden überzeugt sein können, dass Weisung und Vollzugsmeldung ordnungsgemäß ihren Weg nehmen. Diese Grundvoraussetzung berührt nicht die anzuwendende Methode, die entweder *Führen durch Befehl* oder *Führen durch Auftrag* lauten kann. *Führen durch Auftrag* setzt voraus, dass diejenigen Akteure, die die Weisung erhalten, in der Lage sind, deren Sinn und Zweck nicht nur zu begreifen, sondern derart ausgebildet sind, dass sie die Art der Umsetzung situationskonform selbständig entscheiden können. In Ausnahmefällen wird wohl auch *Führen durch Befehl* greifen, in der Regel kann man jedoch davon ausgehen, dass das Personal des EAD in der Lage ist, dem Prinzip *Führen durch Auftrag* Genüge zu tun. Die

methodologische Frage rührt aber nicht an den Grundfesten des Prinzips der Einheitlichkeit der Führung. Gerade dieses unabdingbare Prinzip wird jedoch beim EAD von Anfang an durchbrochen werden.

In dem Bewusstsein, dass derjenige sich besonderer Beliebtheit erfreut, der Mittel verteilen kann, ist die Kommission ängstlich darauf bedacht, ihre Auslandsprogrammverwaltung nicht aus den Händen gleiten zu lassen. Sie weigerte sich daher von Anfang an, die von ihr an die EAD-Delegationen entsandten Mitarbeiter, die sich – beispielsweise – mit Handels- oder Entwicklungspolitik beschäftigen, dem EAD-Delegationsleiter zu unterstellen. Diese sollten weiterhin ihre Weisungen von der Kommission selbst erhalten und dementsprechend unverändert in die bisherige Befehlskette eingebunden sein, ohne dem Delegationsleiter unterstellt zu werden. Damit wird auch der Hohe Vertreter und dessen Weisungsrecht umgangen werden, vor allem aber – zumindest indirekt – der Einfluss der Mitgliedstaaten via Rat Auswärtige Beziehungen. Der Widerstand der Mitgliedstaaten war zwar zäh und heftig, letztendlich brach dieser Widerstand jedoch zusammen und die Kommission bot generös einen Kompromiss an, der die Niederlage der Mitgliedstaaten noch viel deutlicher macht: Der EAD und der jeweilige Delegationsleiter vor Ort werden via Kopie von den Kommissionsweisungen in Kenntnis gesetzt, können aber nichts gegen deren Inhalt unternehmen, auch wenn die Weisung der Kommission vielleicht sogar im Einzelfall gegen das Kohärenzgebot verstoßen würde. Die Kommission konnte somit erreichen, dass sie auch in Zukunft ihre eigene Außenpolitik betreiben kann, ohne von den Mitgliedstaaten respektive dem Rat daran gehindert werden zu können.

Die Begründung der Kommission ist auf den ersten Blick bestechend, wenn sie darlegt, dass bereits sogenannte vergemeinschaftete Politiken, wie eben die Handelspolitik, nicht im Wege der GASP im Allgemeinen und durch den EAD im Besonderen wieder renationalisiert werden; dies eingedenk der Tatsache, dass die Säulenstruktur zwar aufgehoben worden ist, die GASP jedoch weiterhin der Einstimmigkeit unterliegt und somit faktisch intergouvernemental bleibt. Schon bei einer etwas genaueren Betrachtung bricht das Argumentationsgebäude der Kommission jedoch zusammen. Keine Politik, sei sie vergemeinschaftet oder nicht, darf gegen das Kohärenzgebot betrieben werden, alle Politiken mit Außenwirkung sind so zu betreiben, dass sie ein abgerundetes Außenaufreten der Union sicherstellen.

Gerade die Handelspolitik, unbestritten eine Gemeinschaftspolitik, und die Entwicklungspolitik, ebenso unbestritten lediglich eine flankierende Politik, bei der die Union nur ergänzende, koordinierende oder fördernde Maßnahmen setzen darf, haben eine enorme Außenwirkung. Die eine dient nicht zuletzt der Sicherstellung der globalen Marktposition der EU, die andere unter anderem der Umsetzung des Wertekanons der Union auf internationaler Ebene. Wenn die Kommission darauf abzielt, diese beiden Ziele selbständig, gleichsam unter Ausschaltung der Mitgliedstaaten, zu verfolgen, kann sie zwar ihre eigene Machtposition stärken, sie trägt jedoch nichts dazu bei, dass die Union nach außen kohärenter agiert als in der Prae-Lissabon-Ära. Überdies zeugt eine derartige Haltung auch von einem eklatanten Unverständnis in der Sache selbst. Die Verteidigung der eigenen Position spielt sich allenfalls im internen Wettstreit zwischen Rat/Mitgliedstaaten und Kommission ab, auf internationaler Ebene schwächt sie die Sache der Union mittel- bis langfristig. In der Prae-Lissabon-Ära war für Handels- und Entwicklungspolitik eindeutig und ausschließlich die Kommission als Anlaufstelle vorgesehen, in der Post-Lissabon-Ära ist diese Eindeutigkeit nicht mehr gegeben, vielmehr sollte der EAD in Drittstaaten als erste Anlaufstelle dienen. Gerade diese Funktion wird aber untergraben, wenn nicht der EAD und der jeweilige Delegationsleiter als Ansprechstelle fungieren, sondern ein in die Delegation entsandter Desk Officer der Kommission. Die zukünftigen Delegationsleiter, die sich nicht ganz zu Unrecht EU-Botschafter nennen wollen, sind somit nicht uneingeschränkt Herren im eigenen Haus, geschweige denn die Kontaktperson für Anliegen des Empfangsstaates; unter diesen Umständen sollte vielleicht doch der Titel Delegationsleiter beibehalten werden, denn als plenipotentiary kann der Delegationsleiter wohl kaum bezeichnet werden, wenn er nicht einmal das uneingeschränkte Weisungsrecht über das ihm zugeteilte Personal hat. Neben dieser Problematik öffnet sich durch die geteilte Zuständigkeit eine zweite Angriffsfläche innerhalb einer EAD-Delegation: Niemand kann dem Empfangsstaat verbieten, beide Kanäle für seine Anliegen zu nützen und neben dem zuständigen Kommissionsmitarbeiter auch an den Delegationsleiter heranzutreten. Dieser ist aber nicht der Kommission gegenüber verpflichtet, sondern dem Hohen Vertreter, an den er berichtet, wodurch die Doppelgleisigkeit nahezu vorprogrammiert ist. Ähnliches könnte auch bei der Entsendung



von Personal aus dem sicherheits- und verteidigungspolitischen Sektor geschehen, doch scheint hier mehr Pragmatismus zu walten. Naturgemäß ist die Arbeit dieses Personals delikater und weniger transparent, als wenn es um die Verteilung von Entwicklungshilfegeldern geht. Und doch hat hier niemand die grundsätzliche Unterstellung vis-à-vis der Delegationsleiter in Frage gestellt. Dies ist umso bemerkenswerter, als eine Verteidigungspolitik der Union erst in *statu nascendi* – wenn überhaupt – ist.

Die Frage der Einheitlichkeit des EAD, *in concreto* ob dieser ein einheitlicher Dienst ist oder doch nur ein Dach für verschiedene Dienste bilden soll, hängt ursächlich mit der sogenannten Doppelhutnatur des Hohen Vertreters zusammen. Bei den ersten Überlegungen zur Einführung eines Hohen Vertreters im Jahre 2003, als die Mitgliedstaaten diese Funktion noch EU-Außenminister nennen wollten, versuchte man die Problematik der Verantwortlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten einerseits und den Organen der Union andererseits, sowie gegenüber der Zusammenführung der supranationalen Außenvertretungselemente mit denjenigen der intergouvernementalen Schiene dadurch zu überbrücken, indem man diesen EU-Außenminister mit einer Hybridnatur auszustatten gedachte. Nicht ausschließlich supranational oder intergouvernemental, nicht nur Kommissionsmitglied, sondern auch Vorsitzender des Außenministerrates, der geplante Außenminister sollte die *fleischgewordene Brücke* zwischen all diesen Diametralen sein. Das Ergebnis spricht für sich. Die Hohe Vertreterin Lady Ashton ist – und damit erfüllt sie alle Erwartungen aus dem Jahre 2003 – nicht ausschließlich supranational oder intergouvernemental, sie ist nicht nur Kommissionsmitglied, sondern auch Vorsitzende des Außenministerrates. Leider erfüllt sie aber auch alle Befürchtungen, die mit dieser Konstruktion verbunden waren. Lady Ashtons Vorschläge schwanken zwischen Supranationalität und Intergouvernementalismus, ohne sich klar für eine Seite zu entscheiden oder einen annehmbaren Kompromiss zu finden, sie ist im Rat Auswärtige Beziehungen zwar Vorsitzende, dort aber von der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten abhängig, die sie nur erzielen kann, wenn sie mitgliedstaatlich akzeptable Vorschläge macht, gleichzeitig ist sie Mitglied und Vizepräsidentin der Kommission, in der sie wiederum ihre Vorschläge nur dann durchbringt, wenn sie ausreichend die eifersüchtig bewachten Prärogativen der Kommission bedient.

Diese Hybridnatur wirkt sich direkt auf den EAD und dessen Natur aus, was die bisherigen Debatten eindeutig unterstreichen.

### **Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – Breit angelegte Politik oder punktuell aufzutreten?**

Das ursprüngliche Ziel der Regierungskonferenzen seit dem Jahre 2003, die letztlich im VvL mündeten, war – neben der Demokratisierung der Union und einer institutionellen Reform – die Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Komponente gewesen. Die Debatten, die innerhalb der Union von der Inkorporation des EAD in das Vertragswerk bis zur politischen Einigung über den EAD-Beschluss am 26. April 2010 geführt wurden, lassen jedoch einen ganz anderen Schluss zu. Auch wenn die eigentliche Frage die der Einrichtung eines Auswärtigen Dienstes ist, behandelt die Union das Thema als nahezu ausschließliche Innenangelegenheit mit den üblichen *Nebengeräuschen*. Rat, Parlament und Kommission stellen nicht die Sache in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung, sondern die machtpolitischen Aspekte, wobei der Rat noch am ehesten Tendenzen hin zu einem funktionsfähigen – vor allem europäischen – auswärtigen Dienst erkennen lässt. Auf dem Rücken des EAD wird daher auch ein Kampf um die Vorherrschaft von Intergouvernementalismus versus Kommunitarismus, also Zwischenstaatlichkeits- oder Gemeinschaftsmethode geführt. Ein Grund für die doch nur halbherzige Aufgabe der außenpolitischen Souveränität mag nicht zuletzt auch in den Erfahrungen der letzten Präsidentschaften gelegen haben. Während der Georgienkrise im Jahre 2008 hatte Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy – nahezu unter Umgehung aller nationalen und europäischen Gremien – höchstpersönlich die Angelegenheit in die Hand genommen und gehandelt. Er hatte damit unter anderem aufgezeigt, wie ein starker EU-Präsident handeln könnte, wenn man ihm dies zugestehen würde; zu diesem Zeitpunkt war der VvL schon geschrieben und im Ratifikationsverfahren. Nicolas Sarkozys Vorgehen sollte allen Zweiflern an diesem Amt Recht geben, vor allem jenen, die einen starken EU-Präsidenten verhindern wollten. Insbesondere wurde offensichtlich, was ein starker Präsident mit einem starken Hohen Vertreter gemeinsam ausrichten könnte, wenn sich beide auch noch auf einen starken und unabhängigen EAD abstützen könnten. Eines steht bereits jetzt außer Frage: Ob der EAD zum schlagkräftigen Arm der GASP wird oder

nicht, er ist jedenfalls der Kulminationspunkt für die Frage, wie weit alle Beteiligten bei der Integration gehen wollen, wie viel Macht sie der Union zukommen lassen wollen, wie sehr sie auch in Zukunft Partikularinteressen verteidigen wollen. Bleibt es bei den Machtspielen zwischen Rat, Kommission und Parlament einerseits und den großen und kleinen Mitgliedstaaten andererseits, oder gelingt es doch noch, anzuerkennen, dass nur gemeinsam stark sein kann, wer auch gemeinsam auftritt.

Die Einrichtung des EAD trifft unglücklicherweise mit einer sich verschärfenden Entwicklung hin zu einer asymmetrischen außenpolitischen Demobilisierung zusammen, bei der sich ein immer geringeres außenpolitisches Engagement zugunsten einer nach innen orientierten Politik breit macht; die Asymmetrie liegt darin begründet, dass sowohl Rat als auch Mitgliedstaaten in äußerst unterschiedlichem Ausmaß außenpolitische Aktivitäten setzen – von globalem Anspruch bis hin zu reiner Nachbarschaftspolitik.

Die Reformschritte des VvL hin zu einer verstärkt europäisierten Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Einrichtung eines EAD waren ebenso richtig wie überfällig. Europas Stellung in der Welt wird aber weder durch die schlichte Einführung des Hohen Vertreters noch des EAD verbessert werden. Nur die konsequente Umsetzung dieser institutionellen Schritte wird die Verbesserung des außen- und sicherheitspolitischen Erscheinungsbildes der EU herbeiführen können.

Es steht zu hoffen, dass die außenpolitische Schwarmintelligenz der einzelnen Akteure so stark ist, dass die EU-innenpolitischen Schranken doch noch durchbrochen werden, um sich der eigentlichen Politik widmen zu können.

*PD Gesandter Dr. Klemens H. Fischer ist Associate Fellow am AIES*

Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.  
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6  
A-2344 Maria Enzersdorf  
Tel. +43 (0)2236 411 96  
Fax. +43 (0)2236 411 96-9  
E-Mail: office@aies.at  
www.aies.at

Gestaltung & Druck:  
Magoo Events & Marketing, www.magoo.ag