



Projektland: EU, Brüssel

Quartal/Jahr: I/2010

Inhaltsverzeichnis:

- Ashtons Vorschlag zum Europäischen Auswärtigen Dienst
- Klimawandel: Post-Kopenhagen-Strategie der Europäischen Kommission
- Haiti: EU sagt über 1,2 Mrd. Euro für Wiederaufbaumaßnahmen zu

Ashtons Vorschlag zum Europäischen Auswärtigen Dienst

Die Hohe Vertreterin für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Catherine Ashton, legte am Donnerstag, den 25. März, ihren [Vorschlag](#) zum Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vor. In den letzten Monaten waren die unterschiedlichen Konzeptionen der Europäischen Kommission, des Rates der Europäischen Union, der die Mitgliedsstaaten repräsentiert, und des Europäischen Parlaments hinsichtlich Einfluss, Struktur und Personalausstattung der neuen EU-Institution evident geworden (siehe hierzu [Quartalsbericht IV 2009](#)).

Der Aufbau eines EAD soll die institutionelle Verwirklichung einer realpolitischen Notwendigkeit werden.¹ Nicht nur die Bedrohung durch den internationalen transnationalen Terrorismus, auch der Klimawandel, die Sicherstellung des Energiezuflusses, die Wirtschafts- und Finanzkrise machen deutlich, dass kein europäischer Staat alleine den aktuellen Herausforderungen gewachsen ist. Um neben den USA und den BRIC-Staaten weiterhin internationalen Einfluss zu genießen und die Interessen Europas und seiner Bürger in der Welt wahrzunehmen, müssen die 27 EU-Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene gemeinsame Standpunkte vertreten. Im Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wurden jene Mechanismen gestärkt, die ein gemeinsames Vorgehen in der europäischen Außenpolitik gewährleisten sollen. Zu den wichtigsten Neuerungen zählen die Ernennung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union, der die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) leitet und der Aufbau eines - diesen unterstützenden - Europäischen Auswärtigen Dienstes. Ashton steht nun vor der großen Herausforderung, den EAD in das institutionelle Machtgefüge der EU ohne Reibungsverluste einzubauen, und die Vorgaben, die sich aus dem Lissabon Vertrag ergeben, umzusetzen.

Das von Ashton ausgearbeitete Papier gesteht der Europäischen Kommission auch weiterhin großen Einfluss auf die europäische Außenpolitik zu. In ihrer Gewalt bleiben u.a. die Haushaltsmittel für die Entwicklungszusammenarbeit. Damit hat sich im Verhandlungspoker vorerst die Kommission durchgesetzt. Ob der Vorschlag von den Mitgliedsstaaten und insbesondere vom Europäischen Parlament in dieser Fassung akzeptiert wird, bleibt abzuwarten. In den nationalen Hauptstädten fürchtet man einen zu großen Einfluss der Behörde auf die Außenpolitik, das Europäische Parlament möchte über die Budgetkompetenz auf den neuen Dienst Einfluss nehmen.

Scharfe Kritik kam aus den Reihen der Europaparlamentarier. Mitglieder der Fraktionen der Christlichen Demokraten, der Sozialdemokraten, der Liberalen und der Grünen bezeichneten kurz nach der Veröffentlichung den Vorschlag der "EU-Außenministerin" als nicht akzeptabel. In einer Pressemitteilung heißt es: "Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments für den EAD, Elmar Brok (EVP/CDU) sowie Guy Verhofstadt (ALDE, Berichterstatter im konstitutionellen Ausschuss), Hannes Swoboda (S&D-Fraktion), Rebecca Harms und Daniel Cohn-Bendit (Grüne) bewerten den Vorschlag als inakzeptabel für das Europäische Parlament. Sie bedauern, dass die Hohe Vertreterin trotz der vielen Kontakte der vergangenen Wochen die Standpunkte des Europäischen Parlaments nicht ausreichend berücksichtigt hat (...)." Zwar ist das EP nicht formal am Gründungsbeschluss des EAD beteiligt, es kann seine Vorstellungen jedoch über den Haushalt und das Personalstatut durchsetzen. Ein eigenständiger Haushalt ist Bedingung für die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Dienstes.

¹ Brok, Elmar: Der Europäische Auswärtige Dienst. Konsequenzen einer realpolitischen Notwendigkeit, URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_18754-544-1-30.pdf?100301171017 (nach dem Stand vom 12. April 2009)

Für die kritische Stellungnahme des Europäischen Parlaments und einiger Mitgliedsstaaten können drei zentrale Gründe genannt werden.

Politische Kontrolle des EAD

Die Frage nach der politischen Kontrolle des EAD wird im Vorschlag von Ashton nicht beantwortet. Die Abgeordneten fordern, dass der EAD dem Parlament gegenüber in politischen und haushaltsrechtlichen Angelegenheiten Rechenschaft ablegen muss.

Auch der vorgeschlagene organisatorische Aufbau des Dienstes mit einem beamteten Generalsekretär und zwei Stellvertretern, widerspricht den Vorstellungen des Parlaments. Die Abgeordneten treten dafür ein, dass Ashton Politiker zur Seite gestellt werden.

Durch die Wahl oder Ernennung eines politischen Generalsekretärs besteht jedoch die Gefahr, dass eine institutionelle Gegenmacht aufgebaut wird, die den Hohen Vertreter schwächen könnte. Die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten will den neuen Apparat unter die direkte Verantwortung des Rates der Europäischen Union stellen und somit u.a. ein Mitspracherecht des EP bei der Ernennung von EU-Botschaftern ausschließen. Der EAD wird sich jeweils zu einem Drittel aus Beamten des Rates, der Europäischen Kommission und der nationalen diplomatischen Dienste zusammensetzen und zwischen 7.000 und 8.000 Diplomaten umfassen.

Personalhoheit

Der Vorschlag Ashtons, dass die künftigen EU-Botschafter in aller Welt auch Weisungen von der Europäischen Kommission erhalten dürfen, z.B. durch die jeweiligen Kommissare, stößt auf Kritik bei den Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten fordern ein einheitliches Außenbild, das nur durch eine alleinige Weisungsbefugnis des Hohen Vertreters geschaffen werden könne.

Entwicklungspolitik

Der EAD könnte sehr bedeutsame Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit der EU haben. Experten sehen im EAD Potenzial für mehr Politikkohärenz, effektivere Umsetzung der Programme und eine stärkere Fähigkeit, das politische und wirtschaftliche Gewicht der EU ins Spiel zu bringen. Er bietet außerdem die Möglichkeit, das Profil der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu schärfen und ihre Wirkung auf andere Außenziele zu erhöhen.

Bei ihrem Treffen in Cordoba am 5. März hatten die EU-Außenminister gefordert, Ashton müsse für alle Aspekte der Außenpolitik einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit zuständig sein und auch über entsprechende Mittel verfügen. Der jetzige Vorschlag kommt diesen Forderungen teilweise nach.

Ashton schlägt vor, dass der EAD zukünftig in den entwicklungspolitisch-strategischen Planungen ein Mitspracherecht erhält, z.B. bei der Ausarbeitung von Länderstrategiepapieren, nationalen und regionalen Investitionsprogrammen und Länderfinanzhilfen. Laut dem Vorschlag sollen die zuständigen Abteilungen im EAD und der Kommission gemeinsame Vorschläge erarbeiten. In der Entwicklungspolitik soll das unter Aufsicht des Entwicklungskommissars, in der Nachbarschaftspolitik unter Aufsicht des Nachbarschaftskommissars geschehen. Die Entscheidungen werden dann in Absprache zwischen Hohem Vertreter und den zuständigen Kommissaren getroffen.

Über das Budget zur:

Entwicklungszusammenarbeit	(2,5 Mrd. Euro),
Heranführung von potenziellen Beitrittskandidaten	(1,6 Mrd. Euro),
Europäischen Nachbarschaftspolitik	(1,7 Mrd. Euro),
Humanitärer Hilfe	(0,8 Mrd. Euro),

Förderung von Demokratie und Menschenrechten	(0,2 Mrd. Euro),
Stabilisierung von heftigen Konflikten	(0,2 Mrd. Euro)

wird wie bisher jedoch die Kommission verfügen. Damit hat die Brüsseler Behörde de facto ein Vetorecht. Die Doppelfunktion Ashtons in Rat und Kommission gibt ihr die Möglichkeit zu einer kohärenten und koordinierten Politik. Politische Beobachter gehen daher davon aus, dass Kommission und Rat keinen interinstitutionellen Konfrontations- und Kollisionskurs verfolgen. Gleichwohl ist Ashton nur Vizepräsidentin der Kommission, so dass das entscheidende Machtzentrum hinsichtlich Mittelvergabe der Kommissionspräsident Manuel Barroso bleiben wird.

Eine Trennung zwischen strategischer Planung (EAD) und Umsetzung (Kommission) der EU-Entwicklungspolitik ist sinnvoll, um den Dienst mit einer Aufgabenüberfrachtung nicht handlungsunfähig zu machen. Mit Ashtons Vorschlag besteht jedoch die Gefahr, dass es zu einer Duplizierung von Verantwortlichkeiten kommt, wie etwa die Existenz konkurrierender geographischer Referate im EAD und der Generaldirektion Entwicklung oder der Generaldirektion Erweiterung. Es verdichtet sich der Anschein, dass die Europäische Kommission versucht, selbst die Kontrolle über wichtige Bereiche der Außenpolitik zu behalten.

Die Verhandlungen über den Aufbau des Dienstes sind noch nicht abgeschlossen. Der Vorschlag Ashtons bedarf in einigen Bereichen weiterer Konkretisierung. Ob die Mitgliedsstaaten wie ursprünglich geplant, noch im April den formalen Beschluss zur Gründung des Dienstes fassen, bleibt abzuwarten. Die Verhandlungen sollten jedoch so schnell wie möglich abgeschlossen werden, damit eine institutionelle Lähmung und Kompetenzstreitigkeiten vermieden werden und die positive Neuausrichtung nicht versandet. Der neue institutionelle Rahmen könnte ein *Momentum* für eine bessere Politikkohärenz in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit schaffen. Die institutionellen Differenzen verstellen den Blick auf eine in der Perspektive revolutionäre Veränderung der europäischen Entwicklungspolitik, die zusehends als ein Instrument zur Durchsetzung gemeinsamer außenpolitischer Positionen angesehen wird und dadurch das Nebeneinander von Entwicklungs- und Außenpolitik auf europäischer Ebene aufgehoben wird. Für diese Perspektive werden heute erste Grundsteine gelegt. Wichtigstes Element ist zweifellos die Haltung des Rates in der Frage der Weisungskompetenz an die EU-Delegationsleiter im Ausland. Dieses Recht scheint man den Kommissaren auf keinen Fall gewähren zu wollen.

Die zukünftigen entscheidenden Akteure für die Gestaltung der EU-Außenbeziehungen sind:



Catherine Ashton

- [Catherine Ashton](#), Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und stellvertretende Präsidentin der EU-Kommission
verantwortlich für: Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)
Herkunftsland und Parteizugehörigkeit: Großbritannien, S&D



- [Andris Piebalgs](#), Kommissar für Entwicklungspolitik
verantwortlich für: Generaldirektion Entwicklung & „Entwicklungspolitikbereich“ von EuropeAid
Herkunftsland und Parteizugehörigkeit: Lettland, parteilos



- [Stefan Füle](#), Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik
verantwortlich für: Generaldirektion Erweiterung & „Nachbarschaftspolitikbereich“ der Generaldirektion Außenbeziehungen & „Erweiterungsbereich“ von EuropeAid
Herkunftsland und Parteizugehörigkeit: Tschechien, S&D



- [Kristalina Georgieva](#), Kommissarin für Internationale Kooperation, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion
verantwortlich für: Generaldirektion ECHO & Zivilschutz im Bereich der Generaldirektion Umwelt
Herkunftsland und Parteizugehörigkeit: Bulgarien, EVP



- [Karel de Gucht](#), Kommissar für Handel
verantwortlich für: Generaldirektion Handel
Herkunftsland und Parteizugehörigkeit: Belgien, ALDE

Klimawandel: Post-Kopenhagen-Strategie der Europäischen Kommission

Die neue EU-Kommissarin für Klimaschutz, Connie Hedegaard, stellte am 10. März vor den Abgeordneten des Europäischen Parlaments einen Vorschlag für eine neue EU-Klima-Strategie vor.

Darin wird die Europäische Union (EU) aufgefordert, auch zukünftig auf ein tragfähiges und verbindliches weltweites Klimaübereinkommen hinzuarbeiten, das alle Länder in konkrete Klimaschutzmaßnahmen einbindet. Um dieses Ziel zu erreichen, fordert die EU, die Kopenhagener Vereinbarung in die UN-Verhandlungstexte einzubeziehen und als Basis für ein künftiges, weltweites Klimaschutzübereinkommen zu verwenden. Die Kopenhagener Vereinbarung wurde beim UN-Klimagipfel in Kopenhagen nicht beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen. In der Vereinbarung erkennen 193 Staaten an, den weltweiten Temperaturanstieg auf unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Stand begrenzen zu wollen.

Außerdem empfiehlt die Kommission eine rasche Umsetzung der finanziellen Zusagen gegenüber den Entwicklungsländern. Um die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union zu sichern und die Fähigkeit der Empfängerländer zur Bewältigung des Klimawandels zu verbessern, sollte die versprochene "Anschubfinanzierung" in Höhe von 2,4 Mrd. Euro jährlich von 2010 bis 2012 unverzüglich bereit gestellt werden.

Trotz der Bereitschaft der EU, bei der nächsten UN-Klimakonferenz in Cancún (Mexiko) ein weltweit verbindliches Abkommen zu unterzeichnen, kann davon ausgegangen werden, dass solch ein Abschluss auf Grund der Blockadetaktik, insbesondere von China und den USA, weiterhin verzögert wird. In Brüsseler Diplomatenkreisen geht bereits die Sorge um, dass die Klimaverhandlungen ein ähnliches Schicksal wie die Doha-Verhandlungen erleiden könnten, deren Abschluss von Jahr zu Jahr verschoben wird.

Haiti: EU sagt über 1,2 Mrd. Euro für Wiederaufbaumaßnahmen zu

Die "EU-Außenministerin" Catherine Ashton nahm gemeinsam mit dem EU-Entwicklungskommissar, Andris Piebalgs, und der EU-Kommissarin für internationale Zusammenarbeit und Humanitäre Hilfe, Kristalina Georgieva, an der internationalen Geberkonferenz "Towards a New Future for Haiti" am 31. März in New York teil. Vertreter von 120 Staaten und internationalen Organisationen entschieden bei dieser Konferenz über die mittel- und langfristige Hilfe für den Karibik-Staat, der nach dem schweren Erdbeben am 12. Januar großflächig zerstört wurde.

Die Hilfszusagen der internationalen Geberkonferenz haben die Erwartungen übertroffen. Insgesamt verpflichteten sich die Geberländer, 7,3 Milliarden Euro (9,9 Milliarden Dollar) bereitzustellen. Von dieser Summe ist mehr als die Hälfte (5,3 Mrd. Dollar) für 2010 und 2011 vorgesehen. Haiti hatte für diesen Zeitraum nur 3,9 Mrd. Dollar erbeten. Die EU wird 1,2 Mrd. für den Wiederaufbau und die langfristige Entwicklung Haitis bereitstellen.

Von Beobachtern wurde die Geberkonferenz als Chance für einen Neubeginn Haitis gewertet. Die EU-Vertreter unterstrichen die Notwendigkeit einer langfristigen Strategie für die nächsten zehn Jahre. Das Europaparlament machte in seiner Stellungnahme deutlich, dass in den kommenden Jahren besonderes Augenmerk auf eine bessere Regierungsführung und eine effizientere öffentliche Verwaltung gelenkt werden müsse. Georgieva schlägt vor, durch

Minikredite und Geld-gegen-Arbeit-Schemata die Entwicklung anzukurbeln und die Haitianer zur Selbsthilfe zu ermuntern.

Bei dem Erdbeben kamen mehr als 200 000 Menschen ums Leben und über eine Million wurden obdachlos. Die EU hatte bereits 300 Millionen Euro als humanitäre Hilfe bereitgestellt.