



universität
wien

MASTER THESIS

Titel der Master Thesis / Title of the Master's Thesis

„Institutionelle Analyse des Europäischen

Auswärtigen Dienstes (EAD)“

verfasst von / submitted by

HAN Liya

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of European Studies (M.E.S.)

Wien, 2017 / Vienna 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
Postgraduate programme code as it appears on
the student record sheet:

A 992 959

Universitätslehrgang lt. Studienblatt /
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Europäische Studien /
European Studies

Betreut von / Supervisor:

MMag. Dr. Peter Slominski, Privdoz

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Master Thesis unterstützt und motiviert haben. Besonders möchte ich mich meinen Betreuer Dr. Peter Slominski bedanken, der meine Masterarbeit betreut und begutachtet hat. Ich möchte mich auch meine Familie bedanken, die mir mein Studium durch ihre Unterstützung ermöglicht hat.

Abstract

The thesis aims at analyzing the institutional structure of the European External Action Service and the cooperation between the EEAS and other players in the fields of EU foreign policy and answering the question, can EEAS really the coherence of EU external action enhance? The EEAS was established after implement of Lisbon Treaty and was a compromise between the EU Institution and Member states. It has a sui generis nature and is supposed to enhance the coherence, efficiency and continuity of EU external action. Established in a time of crisis, the EEAS is a unique diplomatic actor on the global scene. As the EEAS always finds itself in an institutional balancing act between the EU institutions and the Member States, and between inter-governmentalism and supra-nationalism, the EEAS experiences a “Capability-expectations Gap” in carrying out EU foreign policy. This thesis attempts to answer the following questions: how the EEAS was established; how it works; what are its relations with other EU institutions and Member States, can it really make contribution to the coherence of EU foreign policy? Analyzing the EEAS from an institutional perspective, the role it plays in the external actions of the EU and its contributions to the coherence of European foreign policy are examined.

Zusammenfassung

Diese Thesis zielt darauf, die institutionelle Struktur des EAD zu analysieren und die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und den EU Institutionen, zwischen dem EAD und den EU Mitgliedstaaten zu untersuchen, und die Frage zu antworten, ob der EAD tatsächlich für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU sorgen kann. Der EAD wurde nach der Implementierung des Lissabon Vertrags errichtet und war ein Kompromiss zwischen den EU Institutionen und den EU Mitgliedstaaten. Der EAD hat sui generis Natur und sollte für die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität des auswärtigen Handels der EU sorgen. Der EAD ist ein einzigartiger diplomatischer Akteur in der internationalen Bühne, der in einer Krisenzeit errichtet wurde. Weil der EAD in der Zwischenstellung der Supranationalität und der Intergouvernementalität liegt, wird die Fähigkeit des EAD in der Durchführung der EU Außenpolitik von der Zusammenarbeit mit den EU Institutionen und dem Willen der EU Mitgliedstaaten beschränkt. In dieser Thesis werde ich versuchen, durch die institutionelle Analyse des EAD die folgenden Fragen zu antworten. Wie EAD gegründet wurde, wie funktioniert EAD? Welche Kohärenzgebot gibt es im Europäischen Vertrag und im Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des EAD? Durch die Untersuchung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem EAD und EU den Institutionen, zwischen dem EAD und EU Mitgliedstaaten und zwei Fallstudien werde ich die Frage antworten, ob der EAD seine Aufgabe erfüllt hat, für Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sorgen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	1
Einleitung.....	2
1. Theorie.....	6
1.1 Die Definition von Kohärenz.....	6
1.1.1 Allgemeine Definition.....	6
1.1.2 Definitionen in der Literatur.....	6
1.2 Der Unterschied zwischen Kohärenz und Konsistenz.....	7
1.3 Kohärenz in dieser Thesis.....	8
1.3.1 Die institutionelle Kohärenz.....	8
1.3.2 Die horizontale Kohärenz.....	9
1.3.3 Die vertikale Kohärenz.....	9
1.4 Methode zur Untersuchung.....	10
2. Die Entwicklung der EU Außenpolitik.....	11
2.1 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).....	11
2.2 Entwicklung nach der Implementierung des Lissabon Vertrags.....	13
2.3 Kohärenzproblem in der EU Außenpolitik.....	13
3. Der Europäische Auswärtige Dienst.....	16
3.1 Der Prozess der Gründung des EAD.....	16
3.1.1 Die Idee von einem „EU Außenministerium“ (2001 bis 2004).....	16
3.1.2 Konkreter Plan von EAD (2004 bis 2007).....	17
3.1.3 Debatte über Errichtung von EAD (2007 bis 2009).....	17
3.1.4 Endliche Gründung von EAD (2009 bis 2010).....	19
3.1.5 Die Errichtung des EAD im Hinblick der Kohärenz.....	21
3.2 Rechtsgrundlage des EAD.....	22
3.2.1 Das System von dem Hohen Vertreter.....	22
3.2.1.1 Sicherung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU.....	22
3.2.1.2 Die erste Hohe Vertreterin.....	24
3.2.1.3 Mogherini als Nachfolgerin.....	25
3.2.1.4 Bewertung des Hohen Vertreters im Hinblick von Kohärenz.....	26
3.2.2 Aufgabe des EAD.....	27
3.2.2.1 Die Aufgabe von Unterstützung und Koordinierung.....	28
3.2.2.2 Mandat des EAD für mehr Kohärenz.....	29
3.2.2.3 Vage Definition der Aufgabe des EAD.....	30
3.2.3 Organisationale Struktur des EAD und Personal.....	31
3.2.3.1 Organisationale Struktur in Brüssel.....	31
3.2.3.2 EU Delegationen.....	32
3.2.3.3 Personal.....	35
3.2.4 Haushalt.....	36
3.2.5 Bewertung des EAD im Hinblick von Kohärenz.....	38
4. Die Arbeitsweise des EAD.....	42
4.1 Die Rechtsstellung des EAD.....	42
4.2 Zusammenarbeit des EAD mit den anderen EU Institutionen und	

Mitgliedstaaten.....	44
4.2.1 EAD und die Europäische Kommission	45
4.2.1.1 Kompetenzteilung zwischen EAD und der Kommission	45
4.2.1.2 Teilig wirksame Zusammenarbeit mit Konkurrenz	47
4.2.1.3 Die Zusammenarbeit im Hinblick der Kohärenz.....	49
4.2.2 EAD und der Rat der Europäischen Union.....	51
4.2.2.1 Reorganisation des Rats	51
4.2.2.2 Die Koordinierung im Hinblick der Kohärenz	52
4.2.3 EAD und das Europäische Parlament	53
4.2.3.1 Große Einflüsse von dem Europäischen Parlament an EAD.....	53
4.2.3.2 Die Koordinierung im Hinblick der Kohärenz	55
4.2.4 EAD und Mitgliedstaaten	56
4.2.4.1 EAD Zentrale und Mitgliedstaaten	56
4.2.4.2 EU Delegationen und Botschaften der Mitgliedstaaten.....	57
4.2.4.3 Die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten im Hinblick der Kohärenz.....	59
4.2.5 EAD und der Europäische Rat.....	59
5. Fallstudien.....	62
5.1 Krisenmanagement am Beispiel der Libyenkrise 2011	62
5.1.1 Die inter-institutionelle Kohärenz in der Libyenkrise	63
5.1.2 Die vertikale Kohärenz in der Libyenkrise.....	65
5.1.3 Die horizontale Kohärenz in der Libyenkrise.....	66
5.1.4 Zusammenfassung.....	67
5.2 Die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission in Außen-und Entwicklungshilfe	69
5.2.1 Die institutionellen Veränderungen in Außen- und Entwicklungshilfe	70
5.2.2 Verteilung der Befugnis zwischen dem EAD und der Kommission.....	70
5.2.3 Generaldirektion Europe Aid----Entwicklung und Zusammenarbeit (GD EDVCO)	71
5.2.4 Die EU Delegationen in Außen- und Entwicklungspolitik.....	72
5.2.5 Die Außen- und Entwicklungshilfe für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020.....	73
5.2.6 Bewertung im Hinblick der Kohärenz	75
6. Bewertung des Europäischen Auswärtigen Dienstes.....	77
6.1 Mehr Kohärenzgebot im Lissabon Vertrag	77
6.2 EAD in einer Krisenzeit.....	78
6.3 Schlussfolgerung.....	81
Literaturverzeichnis	83

Abkürzungsverzeichnis

EAD	Der Europäische Auswärtige Dienst
EAD Beschluss	Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes
EUV	Der Europäische Union Vertrag
DCI	Instrument für Entwicklungszusammenarbeit
DG	Generaldirektionen/ Directorate General (auf Englisch)
DG DEVCO	Generaldirektion Europe Aid--Entwicklung und Zusammenarbeit
DG ENLARG	DG für Erweiterung und ENP
DG ECHO	DG für humanitäre Hilfe
DG RELEX	DG für Außenbeziehungen
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
EDF	Europäischer Entwicklungsfond
FAC	Rat für Auswärtige Angelegenheiten
FPI	Der Service for Foreign Policy Instruments
GASP	Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Hohe Vertreter	Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
MFR	Der mehrjährige Finanzrahmen
IPA	Instrument zur Beitrittsvorbereitung
PSK	Politische und Sicherheitspolitische Komitee
VVE	Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Einleitung

Seit dem Anfang des europäischen Integrationsprozesses haben die Europäer sich immer bemüht, „mit einer Stimme zu sprechen“, aber eine kohärente Außenpolitik zu verwirklichen ist immer für die EU eine große Herausforderung, weil die intergouvernementalen und supranationalen Entscheidungsmethoden noch gespalten im Bereich des EU auswärtigen Handelns sind.¹ Der Vertrag von Lissabon brachte große Fortschritte in der EU Außenpolitik und schaffte die Position des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Der Hohe Vertreter). Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) wurde eingerichtet, der hauptsächlich die Arbeit des Hohen Vertreters unterstützen sollte. Der Hohe Vertreter und der EAD haben die Aufgabe, für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union zu sorgen.

Der EAD wurde so auch errichtet, damit es alle EU Institutionen und auch die Mitgliedstaaten im Bereich des auswärtigen Handelns unterstützen kann. Als eine funktional eigenständige Einrichtung aber keine EU Institution liegt der EAD in einer Zwischenstellung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität, EAD kann verschiedene Arbeitsmethoden benutzen und im EAD sind die bürokratischen und diplomatischen Kulturen miteinander gemischt.² EAD wird oft als „Außenministerium“ von EU bezeichnet, aber es ist unterschiedlich von dem traditionellen Außenministerium des Nationalstaats. Es ist eine einzigartige Einrichtung und repräsentiert eine Innovation der EU Außenpolitik. Der EAD wurde errichtet mit hohen Erwartung von Stärkung der Kohärenz im EU auswärtigen Kohärenz und steht auch vor einer Reihe von Herausforderungen, weil das auswärtige Handeln der EU auf der horizontalen und vertikalen Ebene strukturell gespalten ist. Mit sui generis Natur ist die Rechtsgrundlage des EAD einzigartig und seine Interaktion, Koordinierung mit

¹ S. Dennis Engbrink (2014), Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, Mohr Siebeck, S.1

² Rosa Balfour (2015), Change and Continuity: A Decade of Evolution of EU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service, in The European External Action Service and National Foreign Ministries, Ashgate, S.15

anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten sind auch kompliziert.

In dieser Thesis werde ich versuchen, durch die institutionelle Analyse des EAD die folgenden Fragen zu antworten. Wie EAD gegründet wurde, wie funktioniert EAD? Welche Kohärenzgebot gibt es im Europäischen Vertrag und im Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des EAD. Durch die Untersuchung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem EAD und EU den Institutionen, zwischen dem EAD und EU Mitgliedstaaten und zwei Fallstudien werde ich die Frage antworten, ob der EAD seine Aufgabe erfüllt hat, für Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sorgen.

Das erste Kapitel dient als eine breite Einführung von Theorie. Ich werde zuerst das Wort „Kohärenz“ definieren und dann das Wort „Kohärenz“ von „Konsistenz“ unterscheiden. Die Kohärenz ist in der EU Außenpolitik eingeführt, dann unterscheide ich zwischen die Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU in drei Dimensionen, nämlich die inter-institutionelle Kohärenz, horizontale Kohärenz und vertikale Kohärenz. Nachdem ich hier das Wort „Kohärenz“ definiere, stellt sich die Frage, wie Kohärenz gemessen wird.

Nach der theoretischen Einordnung werde ich im zweiten Kapitel die Entwicklung der EU Außenpolitik seit dem Maastricht Vertrag einführen. Es ist fundamental, die komplizierte Umgebung des EU auswärtigen Handelns zu verstehen, in dieser Umgebung wurde EAD errichtet. Der Lissabon Vertrag brachte Reform und Innovation in dem Bereich der EU Außenpolitik, aber die Natur des Intergouvernementalismus der GASP wurde nicht geändert. Dann erörtere ich das Kohärenzproblem in der EU Außenpolitik, was der EAD konfrontieren muss.

Im dritten Kapitel werde ich die institutionelle Struktur von EAD fokussieren. Zuerst werde ich die Debatte über die Gründung des EAD darstellen, um die unterschiedlichen

Haltungen über den EAD zwischen den EU Institutionen und den Mitgliedstaaten zu unterstreichen. Dadurch können wir verstehen, die Gründung des EAD ist ein Kompromiss. Dann werde ich die rechtliche Grundlage und die Funktion des EAD ausführlich analysieren, besonders wichtig sind seine Aufgabe, Kompetenz, Struktur, Personal und Haushalt, am Ende versuche ich die Errichtung des EAD und seine Rechtsgrundlage in Hinblick von Kohärenz zu bewerten

Im vierten Teil möchte ich untersuchen, wie EAD funktioniert. Ich werde zuerst die Rechtsstellung des EAD definieren. EAD ist eine funktional eigenständige Einrichtung und hat die Rechtsfähigkeit für die Ausführung seiner Aufgaben und für die Erreichung seiner Ziele, aber EAD hat keine Rechtspersönlichkeit. Aus der Rechtsauffassung ist der EAD keine EU Institution, trotzdem spielt der EAD noch eine wichtige Rolle in der EU Außenpolitik. Dann werde ich die Beziehung des EAD mit den anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten zu analysieren. Die Zusammenarbeit und Koordinierung des EAD mit anderen EU Institutionen werden das Ausmaß, in dem der EAD arbeiten kann, beeinflussen. Besonders wichtig ist seine Beziehung zu der Kommission, die die Kohärenz des auswärtigen Handels der EU beeinflussen kann. Die Beziehungen mit dem europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten werden auch analysiert.

Durch die obere Analyse ist es schon geklärt, wie EAD funktioniert und welche theoretischen Kohärenzgebote im der Europäische Union Vertrag (EUV) und im Beschluss EAD existieren. Nur durch institutionelle Aspekten des EAD kann man die Leistungen und Probleme des EAD nicht umfassend kennen. Folgende werde ich durch zwei Fallstudien die Arbeit von EAD bewerten, die erste Fallstudie geht um EU Krisenmanagement. EU Krisenmanagement gehört zu der GASP, aber es ist einer des sensibelsten Bereichs in dem Integrationsprozess. Nach Inkrafttreten des Lissabon Vertrags sind die EU-Krisenmanagement-Strukturen in den EAD integriert worden. Die Zweite Fallstudie geht um die europäische Außen- und Entwicklungshilfe, die

Teilnahme des EAD in diesem Bereich hat institutionelle Änderungen gebracht. Durch Fallstudien möchte ich die Frage antworten, ob EAD im Bereich des Krisenmanagements und der Außen- Entwicklungshilfe mehr Kohärenz gefördert hat.

In den letzten Kapitel werde ich den EAD zusammenfassend bewerten. Die Idee des EAD entstand aus der Zeit der hohen Blüte der europäischen Integration, aber es wurde in einer Zeit voller Krisen errichtet. In dem Hintergrund von Wirtschaftskrise braucht der EAD viele Schwierigkeiten zu konfrontieren. Am Ende der Thesis ziele ich die Schlussfolgerung, obwohl der EAD jetzt seine Aufgabe für mehr Kohärenz noch nicht völlig erfüllt hat, hat EAD die Potenzial, in einem mittel- und langfristigen Prozess die Kohärenz des auswärtigen Handels der EU zu fördern, wegen inneren und äußeren Gründen wurden die Fähigkeit des EAD beschränkt, als eine relativ neue Einrichtung in der EU braucht der EAD noch mehr Zeit, sich zu entwickeln und reif zu werden, um seine Aufgabe zu erfüllen.

Die Analyse basiert auf den einschlägigen politischen und akademischen Literaturen. EU Vertrag, der Vertrag über die Arbeitsweise der EU, EAD Beschluss sind die grundlegenden Dokumente für Verstehen der Struktur und Kompetenz des EAD. Die Literaturen und Referate von Think Tank helfen mir bei der Analyse der Arbeitsweise des EAD und seiner Zusammenarbeit mit den EU Institutionen und EU Mitgliedstaaten.

1. Theorie

1.1 Die Definition von Kohärenz

1.1.1 Allgemeine Definition

Um die Frage zu antworten, ob der EAD für mehr Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU sorgen kann, erkläre ich hier zuerst den Begriff von „Kohärenz“. Das Wort „Kohärenz“ ist nicht spezifisch für das auswärtige Handeln der EU, sondern ein Schlagwort in den Politikfeldern.³ Das Wort kommt aus dem lateinischen Wort „cohaerentia“ und bedeutet „Zusammenhang“, „Verbindung“.⁴ Kohärenz bedeutet die Eigenschaft von Lichtbündeln, die die gleiche Wellenlänge und Schwingungsart haben in der Physik.⁵ Auf Englisch wird „Kohärenz“ in „coherence“ übersetzt. Als Kohärenz bezeichnet man allgemein den inneren oder äußeren Zusammenhang oder Zusammenhalt von etwas.⁶

1.1.2 Definitionen in der Literatur

Kohärenz wird mehrmals in der Literatur unterschiedlich definiert. Gaedtke definiert „Kohärenz“ als geschlossene und widerspruchsfreie Handels.⁷ Harnisch definiert „Kohärenz“ als die Kompatibilität der nationalen außenpolitischen Identitäten für die EU Außenpolitik.⁸ Koenig definiert „Kohärenz“ als die Abwesenheit von

³ Anne-Claire Marangoni, Kolija Raube (2014), Virtue or Vice? The Coherence of the EU's External Policies, Journal of European Integration, S. 474 bei Internet: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.883505>, Datum des Zugriffs: 29.07.2017

⁴ Das Große Fremdwörterbuch, Herkunft und Bedeutung der Fremdworte, Duden, S. 731

⁵ Das Große Fremdwörterbuch, S. 731

⁶ Fremdwort.de, bei Internet: <http://www.fremdwort.de/suchen/bedeutung/koh%C3%A4renz#>

⁷ Gaedtke, Jens-Christian (2009), Europäische Außenpolitik, Paderborn, S. 53

⁸ Jan Bahr-Vollrath (2014), Der Europäische Auswärtige Dienst, Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU, Herbert Htz Verlag, S. 11

Widersprüchen auch die Existenz von Synergieeffekten.⁹ Portela definiert, die Optimierung der Koordination der Außenpolitik der EU ist Voraussetzung für die Kohärenz.¹⁰ Zusammenfassend ist Kohärenz in zwei Stufen definiert. Erstens bedeutet Kohärenz als Abwesenheit von Widersprüchen oder direkten Konflikten zwischen Politiken, Instrumenten, Institutionen. Zweitens verlangt Kohärenz Synergie und Mehrwert in der Politik. Zusammenfassend ist Kohärenz zielorientiert und charakterisiert mit Abwesenheit von Widersprüchen und mit Synergie in Streben nach einem Ziel.¹¹

1.2 Der Unterschied zwischen Kohärenz und Konsistenz

Im Europäische Union Vertrag in deutschen Version werden die Worte „Kohärenz“ und „kohärent“ verwendet, aber in der englischen Version werden die Worte „consistency“, „consistent“ und „coherent“ verwendet. Kohärenz wird auf Englisch in coherence übersetzt, während Konsistenz auf Englisch in consistency übersetzt wird. Folgend werde ich das Wort „Kohärenz“ von „Konsistenz“ unterscheiden. „consistency“ und „Konsistenz“ bedeuten die Abwesenheit von Widersprüchen oder direkten Konflikten. Auf Deutsch wird „consistency“ in Übereinstimmung, Vereinbarkeit übersetzt.¹² Kohärenz enthält neben der Abwesenheit von Widersprüchen auch die Existenz von Synergieeffekten.¹³ „Kohärenz“ beinhaltet „Konsistenz“ und hat mehr Bedeutung, wie das Streben nach Synergien, das Ziel der Kohärenz liegt in Schaffung eines Mehrwerts im Rahmen der Politiken der EU und Erreichung gemeinsamer Politikziele.¹⁴ „Kohärenz“ kann in verschiedenen Graden abgestuft werden, für „Konsistenz“ gibt es nur „Konsistenz“ oder „keine Konsistenz“, keine Grad wird darin abgestuft.¹⁵ Aber es ist schwer, von „Kohärenz“ und „Konsistenz“ streng zu unterscheiden in der Praxis.¹⁶

⁹ Nicole Koenig (2015), S. 17

¹⁰ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 12

¹¹ Anne-Claire Marangoni, Kolija Raube (2014), S475

¹² S. Dennis Engbrink (2014), Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, Mohr Siebeck, S.10

¹³ Nicole Koenig (2015), S. 17

¹⁴ S. Dennis Engbrink (2014), S.10

¹⁵ Susanne Bracker (2000), Kohärenz und juristische Interpretation, Nomos, S.172

¹⁶ S. Dennis Engbrink (2014), S.12

In meiner Thesis behandle ich um das Wort „Kohärenz“.

1.3 Kohärenz in dieser Thesis

Im Bereich der Außenpolitik bedeutet Kohärenz ein aufeinander abgestimmtes Zusammenhang des Verhalten, Stimmigkeit, Widerspruchsfreiheit.¹⁷ Das Wort „Kohärenz“ wird im EUV und AEUV mehrmals benutzt, „Kohärenz“ kann sich auf einzelne Politiken oder das gesamte Handeln der EU, auf die Kohärenz zwischen Politiken der Mitgliedstaaten und der EU Institutionen, oder auf die Kohärenz der Tätigkeiten in einer Institution beziehen.¹⁸ In diesem Thesis wird die Kohärenz des auswärtigen Handeln der EU als ein abgestimmtes Verhalten zur Erreichung eines einheitlichen Auftretens der EU auf der internationalen Ebene bezeichnet.¹⁹ Die Kohärenz ist in der EU Außenpolitik in drei Dimensionen eingeteilt.²⁰

1.3.1 Die institutionelle Kohärenz

Die institutionelle Kohärenz umfasst zwei Elemente. Die institutionelle Kohärenz bedeutet die Politikkohärenz zwischen den EU Institutionen, z.B. die Kohärenz zwischen der Europäischen Kommission, die Supranationalismus repräsentiert, und dem Rat der Europäischen Union, der Intergouvernementalismus repräsentiert, in dem Bereich der EU Außenpolitik.²¹ Die institutionelle Kohärenz bedeutet auch die Kohärenz der verschiedenen Akteure in einer EU Institution, zum Beispiel die Einheitlichkeit der einigen DGs der Kommission auf einer Angelegenheit.²² Nach dem EUV sorgen der Rat, die Kommission und der Hohe Vertreter für die institutionelle

¹⁷ S. Dennis Engbrink (2014), S.9

¹⁸ Ibid., S.8

¹⁹ Ibid., S. 12

²⁰ Duke Simon (2011), consistency, coherence and European union external action: the path to Lisbon and beyond, European foreign policy Legal and Political Perspectives, P. 15-30

²¹ Sebastian Harnisch und Bernhard Stahl (2009), Einleitung: EU-Außenpolitik und Actorness, bei Internet: http://www.uni-heidelberg.de/md/politik/harnisch/person/publikationen/harnisch_stahl_2009_einleitung_eu_aussenpolitik_und_actorness.pdf, Datum des Zugriffs: 22.06.2017

²² Anne-Claire Marangoni, Kolija Raube (2014), S.475

Kohärenz der EU.²³

1.3.2 Die horizontale Kohärenz

Die horizontale Kohärenz bedeutet die Kohärenz zwischen den verschiedenen Sektoren der spezifischen Politiken der EU, die horizontale Kohärenz bedeutet im EU auswärtigen Handeln das Verhältnis zwischen der intergouvernementalen GASP und dem supranationalen auswärtigen Handeln,²⁴ z.B. die Kohärenz zwischen der EU Handelspolitik und der GASP. Im EUV Artikel 21 wird die horizontale Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU geregelt, „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns und zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen.“²⁵ Weil es die intergouvernementale GASP und das supranationale auswärtige Handeln in der EU gibt, liegt das Ziel der Erhöhung der horizontalen Kohärenz des EU auswärtigen Handelns darin, die Konflikte zwischen diesen zwei unterschiedlichen Rechtsregime zu lösen.²⁶

1.3.3 Die vertikale Kohärenz

Die vertikale Kohärenz ist die allgemeine Artikulation zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltungen²⁷, in meiner Thesis bedeutet es die Kohärenz zwischen der Außenpolitik der Mitgliedstaaten und der EU Außenpolitik.²⁸ Im EUV wird die vertikale Kohärenz so geregelt: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich“.²⁹ Die vertikale Kohärenz bestimmt, ob der EU „mit einer Stimme“ sprechen kann. Die vertikale Kohärenz in der Praxis ist eine große Herausforderung im auswärtigen

²³ EUV Artikel 21

²⁴ S. Dennis Engbrink (2014), S. 13

²⁵ EUV, Artikel 21

²⁶ S. Dennis Engbrink (2014), S. 173

²⁷ Anne-Claire Marangoni, Kolija Raube (2014), S. 475

²⁸ Sebastian Harnisch und Bernhard Stahl (2009), S.24

²⁹ EUV, Artikel 24

Handeln der EU, weil die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse der Außenpolitik nicht an EU überlassen wollen.

1.4 Methode zur Untersuchung

Nachdem ich hier das Wort „Kohärenz“ definiere, stellt sich die Frage, wie Kohärenz gemessen wird. Eigentlich ist es schwer, Kohärenz des EU auswärtigen Handelns zu messen und zu bewerten, weil die unterschiedlichen Beobachter verschiedene Meinungen dazu haben könnten.³⁰ Bei der Forschung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU geht es vor allem um die Kohärenz der EU Politik. Um zu bewerten, ob der EAD für mehr Kohärenz im EU auswärtigen Handeln gesorgt hat, werde ich im ersten Schritt durch die institutionelle Analyse des EAD das theoretische Kohärenzgebot in dem EUV und im Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes untersuchen, dann ich werde im zweiten Schritt durch die Analyse der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten, zwischen dem EAD und den EU Institutionen und zwei Fallstudien die tatsächliche Beiträge des EAD zu Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU bewerten. Nachdem ich die theoretischen Kohärenzgebote in den Dokumenten und tatsächliche Arbeit des EAD analysiere, wird ich am Ende die Frage beantworten, ob der EAD mehr Kohärenz im EU auswärtigen Handeln gefördert hat.

³⁰ Simon Duke (2009), Providing for European Level Diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service, The Hague Journal of Diplomacy, S.212, Bei Internet: <http://graspe.eu/document/DukeHJD2009.pdf>, Datum des Zugriffs: 27.07.2017

2. Die Entwicklung der EU Außenpolitik

Die europäische Integration ist eine langfristige Entwicklung von wirtschaftlichen Integration bis politischen Integration und endlich zum sozialen Integration. Als die wirtschaftliche Integration erfolgreich vorangetrieben wurde, stößt die politische Integration oft auf Schwierigkeiten. Seit dem Anfang der Integration bemühen die Europäer sich immer „mit einer Stimme zu sprechen“ und den Mechanismus von Kooperation zu stärken. Außenpolitik ist einer des schwersten Bereichs in der Integration, weil es die Souveränität der Mitgliedstaaten tief betrifft. Die Integration der Außenpolitik der EU ist langsam, aber manche Erfolge wurden schon erzielt.

Das auswärtige Handeln der Union besteht aus der GASP und GSVP, der Gemeinsamen Handelspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit, der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern, der humanitären Hilfe, und der Beziehung der EU zu internationalen Organisation und Drittländern und der Nachbarschaftspolitik.³¹ Die EU hat nur die ausschließliche Zuständigkeit für die Gemeinsame Handelspolitik und teilt sich die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten auf anderen Bereichen.³²

2.1 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Weil die Außen- und Sicherheitspolitik zu den Kernbereichen staatlicher Souveränität zählt, ist in diesem Bereich die Entwicklung gemeinschaftlicher Politiken besonders schwierig. Von Plevan Plan, Westeuropäische Union bis Europäische Politische Zusammenarbeit wurde die Kooperation der institutionelle Rahmen in dem Bereich der Außenpolitik durch das Maastricht Vertrag endlich gegründet, es wurde als

³¹ EUV Titel V und Fünfter Teil

³² Stephan Keukeleire and Tom Delreux (2014), The foreign Policy of the european union, 2nd Edition, Palgrave Macmillan, S. 94

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ genannt und diente als „zweite Säule“ in der Struktur der EU. Es war ein Meilenstein in dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, aber eine echte einheitliche Außenpolitik war noch eine Illusion, die Meinungen der Mitgliedstaaten waren ganz unterschiedlich und möchten ihre Souveränität in diesem Bereich nicht viel der EU überlassen.³³ Der Amsterdam Vertrag hat die Position des Hohen Vertreters für GASP geschaffen und die Position existierte in dieser Form bis 2009, der Amtsinhaber war der Spanier Javier Solana. Aber es bedeutete keine bedeutsame Innovation auf EU Außenpolitik, die Intergouvernementalismus dominierte noch GASP.³⁴

Die Ziele der GASP liegen darin, die Interessen, Sicherheit, Werte und Unabhängigkeit der EU zu wahren, die Demokratie, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige Entwicklung zu fördern, die Integration der Weltwirtschaft zu fördern. Nach dem Maastricht Vertrag wurde die EU nach außen durch die Troika (Hoher Vertreter, Außenminister der Ratspräsidentschaft und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied) repräsentiert.³⁵ Der Entscheidungsmechanismus der GASP ist auf dem Konsens beruhendes System (vom Europäischen Rat und dem Rat einstimmig festgelegt), es bedeutet immer Intergouvernementalismus in diesem Bereich. Weil die GASP sämtliche Fragen der Sicherheit der EU umfasst, ist die GSVP ein Teilbereich der GASP. Wie in der GASP sind die wesentlichen Akteure der GSVP die Mitgliedstaaten in der Form des Europäischen Rates und des Rates. Der Hohe Vertreter und die Kommission können dem Rat gemeinsam Vorschläge vorlegen, der Hohe Vertreter ist für die GASP und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig. Die unterschiedlichen Interessen der verschiedene Akteur führten oft zur zersplitterten Politik in diesem Bereich der GASP, ein einheitlicher Auftreten ist schwer zu erreichen.³⁶

³³ Ingeborg Tömmel, S. 175

³⁴ Stephan Keukeleire and Tom Delreux, S. 158

³⁵ Johannes Pollak, Peter Slominski, S. 214

³⁶ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), The EU's External Action Service: Potentials for a one voice foreign policy, page 27

2.2 Entwicklung nach der Implementierung des Lissabon Vertrags

Der ehemalige amerikanische Außenminister Kissinger hatte eine provokante Frage gestellt, „Who do I call if I want to speak to Europe?“. Nachdem der Lissabon Vertrag in Kraft getreten ist, wurde die Frage leicht beantwortet, der Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Lissabon Vertrag brachte einen großen politischen Integrationsschritt, der den internationalen Status von EU erhöhte und ein neues Konzept für EU-Entscheidungsmechanismus anbot. Besonders in dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik war eine höhere Kohärenz durch das Lissabon Vertrag gelangen. Erstens wurden alle verschiedenen Dimensionen des EU auswärtigen Handelns unter einem Vertrag Titel gebracht. Zweitens kann die EU mit Rechtspersönlichkeit eine wichtige Rolle in der internationalen Arena spielen. Drittens wurde ein Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen und damit die Position des Kommissars für Außenbeziehungen und das Amt des Hohen Vertreters für GASP fusioniert. Gleichzeitig wurde der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) geschaffen, der die Arbeit des Hohen Vertreters unterstützen sollte.³⁷ Die GASP wird noch immer vom Europäischem Rat gemeinsam und dem Rat einstimmig festgelegt.

2.3 Kohärenzproblem in der EU Außenpolitik

Trotz der großen Fortschritte und Innovation in dem Bereich Außen- und Sicherheitspolitik sind die GASP und GSVP noch von Intergouvernementalismus dominiert, weil es um den Kernbereich der Souveränität der Mitgliedstaaten geht. Nach dem Artikel 31 EUV sollten der Europäische Rat und der Rat die Beschlüsse über GASP einstimmig fassen. Es ist sehr schwer für 27 Mitgliedstaaten, eine einheitliche Haltung in dem Bereich des auswärtigen Handelns zu haben. Es wäre noch schwieriger, EU und 27 Mitgliedstaaten sich auf eine einheitliche Außenpolitik zu einigen. Das Dualismus

³⁷ Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, Seite 236

in EU Außenpolitik zwischen der intergouvernementalen GASP und dem supranationalen Handeln der EU wurde nicht durch die Implementierung des Lissabon Vertrag gelöst.

In der EU Außenpolitik dominieren die Interessen der EU und der Mitgliedstaaten, die ohne Hierarchie gleichberechtigt koordiniert und verhandelt werden müssen.³⁸ Aber EU und die Mitgliedstaaten haben immer ein Konkurrenzverhältnis in den außenpolitischen Kompetenzen, es ist auch einer der wichtigsten Grund für das Kohärenzproblem im EU auswärtigen Handeln. Das Problem zuerst liegt im vertikalen Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und dann erweitert in dem horizontalen Bereich.³⁹ Wenn eine Einstimmigkeit im Bereich der Außenpolitik zwischen EU und den Mitgliedstaaten erreicht wurde, wäre es meistens ein Kompromiss, aber ein Kompromiss ist nicht vorteilhaft für zielgerichtetes auswärtiges Handeln in EU.

Das zweite Problem liegt in der Vielzahl von Akteure in den verschiedenen Aspekten des auswärtigen Handelns. Die GASP und GSVP sind die grundlegenden politischen und diplomatischen Dimensionen in der EU auswärtigen Handeln. Daneben gehören Erweiterungs- und Nachbarschaft-, Handels-, Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe auch zu EU multilateralen auswärtigen Handeln. Der Hohe Vertreter mit EAD zusammen sind für die GASP und GSVP verantwortlich. Aber die Kommission verwaltet noch die Nachbarschaftspolitik und Teil der Entwicklungszusammenarbeit. Die Vielfalt der Rollen und Aufgaben im Bereich des auswärtigen Handelns führt zu starken inter-institutionellen Inkohärenz und Ineffizienz bei der Entscheidungsfindung. Die Vergemeinschaftung Grad ist zwischen den EU Politikbereichen unterschiedlich, deshalb sind alle Bereiche der EU Außenpolitik zu koordinieren, zielgerichtet zu handeln. Der Hohe Vertreter hat die Aufgabe, eine reibungslose inter-institutionelle Zusammenarbeit zu ermöglichen, die unterschiedlichen Interessen der Akteure

³⁸ Jan Bahr-Vollrath, S. 8

³⁹ S. Dennis Engbrink (2014), S. 172

zusammenzubringen und die EU Außenpolitik zu koordinieren.⁴⁰ Der EAD sollte den Hohen Vertreter unterstützen und gemeinsam mit dem Hohen Vertreter diese Kohärenzprobleme lösen.

⁴⁰ Der europäische auswärtige Dienst, Instrument und „Koordinierungsstelle“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2010), Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, bei Internet: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Kurzinfo_EAD_12_2010.pdf, Datum des Zugriffs: 16.05.2017

3. Der Europäische Auswärtige Dienst

3.1 Der Prozess der Gründung des EAD

Die Einrichtung des EAD ist ein Prozess einer harten Bargaining zwischen verschiedenen Akteure. Die Idee der Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienst kam schon 2002 vor, aber der EAD nahm seine Tätigkeit offiziell erst am 1. Januar 2011 auf. Der Grund der Aufschiebung lag nicht nur in der Verhandlung des Entwurfs der Kompetenz und Funktion eines neuen Diensts, sondern auch in einer inter-institutionellen Gleichgewicht der Kräfte in der EU. Die Mitgliedstaaten und Institutionen der EU beiden möchten ihren Einfluss und Macht im auswärtigen Handeln der EU auszubauen und um die Führungsposition in die Errichtung des EAD kämpfen. Bei den Verhandlungen des Aufbaus des EAD ging es im Kern von Anfang an darum, mit welchen Zuständigkeiten EAD ausgestattet werden sollte.⁴¹

3.1.1 Die Idee von einem „EU Außenministerium“ (2001 bis 2004)

Die EU Strukturen im Bereich der auswärtigen Politik und Diplomatie existierten bereits vor 2002, die zwischen dem Rat und der Kommission zersplittert waren. Einer der innovativsten Vorschlag des Verfassungskonvents von 2002 war die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes mit einem Außenminister der Union an seiner Spitze. Mit dem Management der GASP beschäftigten sich damals verschiedene Generaldirektionen (DGs) der Europäischen Kommission und das Generalsekretariat des Rats. Die Schaffung eines Außenministers der Union und eines Auswärtigen Dienstes sollte diese über mehrere Institutionen und Direktionen verstreute außenpolitische Expertise bündeln.⁴² Die Idee war die Überbrückung der

⁴¹ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.), S. 49

⁴² Olaf Wientzek (2013), der europäische auswärtige Dienst, Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformationen, bei Internet: http://www.kas.de/wf/doc/kas_35436-544-1-30.pdf?130919143842, Datum des Zugriffs: 28.05.2017

institutionellen Lücke zwischen GASP und den anderen Bereichen des EU auswärtigen Handelns. Es gibt vier Ziele, erstens sollte die europäische Außenpolitik künftig die unterschiedlichen Dimensionen in Zivil, Militär, Entwicklungspolitik, Humanismus Rechnung tragen. Zweitens sollte die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU verbessert werden. Drittens ist mehr Kontinuität in der Außenpolitik EU zu erwarten. Viertens sollte das auswärtigen Handeln der EU auf der internationalen Bühne geschlossener und wirksamer werden.⁴³

3.1.2 Konkreter Plan von EAD (2004 bis 2007)

Am 29. Oktober 2004 wurde der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) von 25 Mitgliedstaaten der EU in Rom unterzeichnet. Theoretisch war das Datum des Beginnens des Aufbaus des EAD. Laut dem VVE wurde die Errichtung des EAD genau geplant: Die Konferenz erklärte, dass der Generalsekretär des Rates, der Hohe Vertreter, die Kommission und die Mitgliedstaaten die Vorarbeiten zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes einleiten, sobald VVE unterzeichnet worden ist.⁴⁴ Aber niemand begann wirklich mit der Vorbereitung des EAD, weil der Vertrag nach gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft treten konnte.

3.1.3 Debatte über Errichtung von EAD (2007 bis 2009)

Nach 2-jährigen Reflexionsphase wurde der Lissabon Vertrag unterzeichnet. Nach Verhandlung wurde im Lissabon Vertrag der Reform in dem Bereich der EU Außenpolitik in VVE im Großen und Ganzen beibehalten. Aber manche Regelungen wurden geändert, die zu staatsähnlich Elemente wurden gelöscht, zum Beispiel erklärte das Vereinigte Königreich, die Schaffung von dem Außenminister der Union war

⁴³ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (2014), S. 81

⁴⁴ Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Erklärung zu Artikel III-296, bei Internet: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_de.pdf, Seite 470, Datum des Zugriffs: 14.06.2017

schwer zu verwirklichen.⁴⁵ So entschied der Rat in Schlussfolgerungen des Vorsitzes, dass EUV und AEUV keinen Verfassungscharakter hatten. Die in den Verträgen insgesamt verwendeten Begrifflichkeiten spielten diese Änderung wider: der Ausdruck "Verfassung" wurde nicht mehr verwendet, der "Außenminister der Union" wurde "Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" genannt. Der EAD wurde unverändert beibehalten.⁴⁶

Eine große Reihe der Akteure haben an die Verhandlung des Aufbaus des EAD teilgenommen: der Hohe Vertreter, der Rat, die Kommission, das Parlament und die Mitgliedstaaten.⁴⁷ Bevor der Lissabon Vertrag in Kraft trat, wurde ein Report über EAD von der schwedischen rotierenden EU Ratspräsidentschaften an dem Europäischen Rat und dem Rat eingereicht. Es ging um die Leitlinie für den Hohen Vertreter in der Verbreitung des Entwurfes der Organisation und Arbeitsweise des EAD. Laut dem Report sollte EAD einen Organisationsstatus haben, der seine einzigartige Rolle und Funktion im EU System unterstützt. Der EAD sollte als Dienst einer sui generis Natur und von der Kommission und dem Ratssekretariat getrennt sein. EAD hat die Autonomie in Verwaltung des Haushalts und Personals.⁴⁸ Dieser Report war ein wichtiger Zwischenschritt in den Verhandlungen über EAD. Aber die zentrale Entscheidung über die Zuordnung von Befugnissen und Finanzmitteln des EAD wurden vertagt.⁴⁹

⁴⁵ S. Dennis Engbrink (2014), S. 18

⁴⁶ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (2014), S.58

⁴⁷ Rosa Balfour (2015), S.37

⁴⁸ Council of the European Union: Presidency report to the European Council on the European External Action Service, October 2009, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014930%202009%20INIT>, Datum des Zugriffs: 03. Juni 2017

⁴⁹ Julia Lieb und Martin Kremer (2010), Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, Zeitschrift Info also, bei Internet: http://www.info-also.nomos.de/fileadmin/integration/doc/Aufsatz_integration_10_03.pdf, Datum des Zugriffs: 15.06.2017

3.1.4 Endliche Gründung von EAD (2009 bis 2010)

Nach dem gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa repräsentierte der Lissabon Vertrag einen großen politischen Integrationsschritt, der ein neues Konzept für EU-Entscheidungsmechanismus anbieten konnte, besonders in dem Bereich der Außenpolitik brachte der Lissabon Vertrag Innovation und Reform. Die Position des Hohen Vertreters wurde durch den Lissabon Vertrag geschaffen. Gleichzeitig wurde der EAD auch eingerichtet, der dem Hohen Vertreter unterstellt sein soll. Durch den Vertrag von Lissabon gründet EU ein einheitliches auswärtiges Organ, dadurch sollte die Kohärenz der EU Außenpolitik gegenüber den dritten Staaten und den internationalen Organisationen erhöht werden.

Im Dezember 2009 wurde Frau Catherine Ashton vom Europäischen Rat für den Posten der Hohen Vertreterin nominiert. Am 9. Februar 2010 wurde sie in diesem Amt zusammen mit den übrigen Mitgliedern der Kommission Barroso durch das Europäische Parlament bestätigt. Als der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, stimmten Mitgliedstaaten, Kommission und dem Rat sich noch nicht über die Eigenschaften des zukünftigen EAD ab. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes wurden später durch einen Beschluss des Rates festgelegt.⁵⁰

Im Januar 2010 etablierte Ashton eine hochrangige Gruppe, die aus Repräsentative aus Kommission, Rat und Mitgliedstaaten bestanden, für den Entwurf des Beschlusses des Rates über die Organisation und Funktionsweise des EAD. Ende März 2010 legte Ashton zunächst ein Organigramm des EAD und dann einen Entwurf für die notwendige Ratsentscheidung über den Dienst vor. Der Rat der Europäischen Union einigte auf einen Kompromisstext für die Ratsentscheidung des EAD am 26. April 2010. Laut dem Lissabon Vertrag konnte der Rat nur nach Anhörung des Europäischen

⁵⁰ EUV Artikel 27

Parlaments und nach Zustimmung der Kommission auf Vorschlag der Hohen Vertreterin beschließen.⁵¹

Vor dem Anhörungsverfahren müssen das Personalstatut und die Haushaltsordnung des EAD festgestellt. Der erste Entwurf der Ratsentscheidung wurde zuerst von dem Europäischen Parlament scharf kritisiert. Die Hohe Vertreterin hatte verschiedene Meinungen mit dem Parlament und der Kommission. Das Europäische Parlament möchte weiter vollständige Haushaltskontrolle über den EAD haben und sorgte um den intergouvernementalen Charakter des EAD in dem ersten Entwurf. Die Kommission möchte noch durch Kontrolle der finanziellen Instrumente das auswärtige Handeln der EU verwalten. Das Parlament hatte erhebliches Anhörungsrecht, deshalb brauchte die Hohe Vertreterin die Unterstützung des Parlaments für die Leitlinien des EAD. Nach hitzigen Diskussionen erzielte ein Quadrat Dialog in Madrid, die aus der Hohen Vertreterin und Repräsentanten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission bestanden, die Einstimmigkeit. Das Parlament verlangte Budgetkontrolle und weniger nationaler Einfluss, eine politische Einigung über die letzten noch offenen Punkte beim Aufbau des EAD wurde endlich erreicht. Am 21. Juni gab die Hohe Vertreterin Ashton vor dem Plenum des Europäischen Parlaments den überarbeiteten Entwurf der Ratsentscheidung, es wurde am 8. Juli 2010 von dem Europäischen Parlament mit breiter Mehrheit verabschiedet.⁵²

Die genauen Aufgaben und der detaillierten Bestimmungen zu Organisation und Arbeitsweise des Dienstes wurden durch einen Ratsbeschluss im Juli 2010 festgelegt. Dieser Beschluss wies einen Kompromisscharakter im Bereich des auswärtigen Handelns der EU auf.⁵³

⁵¹ Julia Lieb und Martin Kremer (2010), S. 198

⁵² Der europäische auswärtige Dienst, Instrument und „Koordinierungsstelle“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2010), Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, bei Internet: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Kurzinfo_EAD_12_2010.pdf, Datum des Zugriffs: 16.05.2017

⁵³ Julia Lieb und Martin Kremer (2010), S. 201

3.1.5 Die Errichtung des EAD im Hinblick der Kohärenz

Die schwierigen Verhandlungen um die Gestalt und Funktionsweise des EAD zeigt die divergierenden Interessen von den EU Institutionen und den Mitgliedstaaten und die Inkohärenz zwischen diesen Akteuren.⁵⁴ Das Bargaining des Aufbaus des EAD ist ein Kampf um Macht und Einfluss zwischen den EU Institutionen und Mitgliedstaaten, der die Kompetenz des EAD untergraben könnte. Das Prozess der Verhandlung zur Einrichtung des EAD bedeutet, dass die EU Institutionen und die Mitgliedstaaten all ihre Macht in der EU Außenpolitik erhalten wollten. Aber diese Kämpfe um Kraft zwischen diesen Akteuren begrenzen auch die Fähigkeit des EAD, seine Aufgabe der Stärkung der Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU zu erfüllen.⁵⁵ Als eine innovative Errichtung stand der EAD schon seit seiner Gründung vor Herausforderungen. Die Idee der Schaffung des EAD entstand in einer Ära, wenn die innere und äußere Atmosphäre der EU noch gut war. Danach hatte der Enthusiasmus für den Dienst nachgelassen. Außerdem wollten die Mitgliedsstaaten ihre Kontrolle in dem Bereich der Außenpolitik nicht verlieren, bei der Konzeption des Dienstes prallten unterschiedlichste außenpolitische Traditionen der Mitgliedstaaten aufeinander.⁵⁶ Die Kommission und das Parlament sorgten um das intergouvernementale Charakter des EAD und möchten auch ihre Kontrolle beibehalten. Deshalb ist EAD ein Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten und den EU Institutionen, der in der Praxis viele Probleme und Herausforderungen konfrontieren muss.

⁵⁴ Andreas Maurer, Nicolai von Ondarza (2012), Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen, Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S. 59 bei Internet: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf, Datum des Zugriffs: 08.06.2017

⁵⁵ Rosa Balfour (2015), S.41

⁵⁶ Olaf Wientzek (2013) der europäische auswärtige Dienst, Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformationen, bei Internet: http://www.kas.de/wf/doc/kas_35436-544-1-30.pdf?130919143842, Datum des Zugriffs: 28.05.2017

3.2 Rechtsgrundlage des EAD

Rechtsgrundlage für die Errichtung des EAD ist Art.27 Abs.3 des Vertrags von Lissabon. Zuerst hat der Lissabon Vertrag das System von dem Hohen Vertreter eingeführt.

3.2.1 Das System von dem Hohen Vertreter

Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird oft als „Außenminister von EU“ bezeichnet. Der Hohe Vertreter ist dafür zuständig, die GASP und GSVP zu koordinieren und durchzuführen. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Der Hohe Vertreter führt auch den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, er sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU. Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf den EAD.⁵⁷

3.2.1.1 Sicherung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU

In dieser Eigenschaft einer Dreifachfunktion kann der Hohe Vertreter sicherstellen, dass das auswärtige Handeln der EU insgesamt kohärent ist. Nach dem EUV hat der Hohe Vertreter die Aufgabe, nicht nur die horizontale Kohärenz, sondern auch die vertikale Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu gewährleisten.⁵⁸ Durch die Schaffung des Hohen Vertreter wurde der vormalige „Troika“ Mechanismus beendet, der zwei Jahrzehnte lang die EU Außenpolitik bestimmte.⁵⁹ Bei der Durchführung dieser Dreifunktionen in zwei Institutionen, in der Kommission und im Rat, ist die Hohe Vertreterin und die Vizepräsidentin der Kommission doppelt gehütet, diese besondere

⁵⁷ EUV, Artikel 18, Artikel 27

⁵⁸ S. Dennis Engbrink (2014), S. 51

⁵⁹ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, August 2014, S.5, bei Internet, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr14_11_/sr14_11_de.pdf, Datum des Zugriffs: 15.05. 2017

institutionelle Stellung des Hohen Vertreters wird als „Doppelhut“ bezeichnet.⁶⁰

Der Hohe Vertreter ist einerseits im Entscheidungszentrum des Bereichs der GASP und ist andererseits über alle Aktivitäten und Initiativen der Kommission im Bereich des auswärtigen Handelns informiert. Er kann die Inkohärenz zwischen dem Rat und der Kommission früher bemerken und verhindern.⁶¹ Er soll ein überbrückender Akteur zwischen den zwei Institutionen in dem Bereich der Außenpolitik: eine Verbindung zwischen den intergouvernementalen Entscheidungsmethoden und Entscheidungsmethoden in der Kommission, eine Verbindung zwischen der intergouvernementalen GASP und das supranationale auswärtige Handeln der EU.⁶²

Im Bereich der GASP hat der Hohe Vertreter die Aufgabe, die vertikale Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sichern. Nach dem Artikel 24 EUV sollen die Mitgliedstaaten sich jede Handlung enthalten, die ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Hohe Vertreter zusammen mit dem Rat tragen für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge.⁶³ Daneben tragen der Hohe Vertreter und der Rat nach dem EUV Artikel 26 für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge.⁶⁴

Die Doppelhut Position bietet eine einzigartige Chance für die Erhöhung der Kohärenz der EU Außenpolitik, aber gleichzeitig ist es eine Herausforderung für den Stelleninhaber. Die Aufgabe des Hohen Vertreters wird nicht in der GASP beschränkt, als Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsident der Kommission ist er auch für das supranationale auswärtige Handeln zuständig. Das Design des Hohen Vertreters ist eine gute Idee für das EU auswärtige Handeln in der

⁶⁰ S. Dennis Engbrink (2014), S. 17

⁶¹ Ibid., S. 53

⁶² Blockmans Steven (2012), The European External Action Service one year on: First signs of strengths and weaknesses, Cleer Working Papers, bei Internet: http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf, Datum des Zugriffs: 30.07.2017

⁶³ EUV Artikel 24, Abs 3

⁶⁴ EUV Artikel 26, Abs 2

Theorie. Aber in der Praxis gibt es einige Probleme, zuerst wurden die Zuständigkeit der Dreiteilung von Hohen Vertreter, Präsident der Kommission und Präsident des Rats nicht im Vertrag klar voneinander abgegrenzt. Zweitens ist es schwer, prozessual und rechtlich den Posten von dem Hohen Vertreter und Vizepräsidenten der Kommission und Präsidenten des Rats zu kombinieren. Drittens ist die Arbeit des Hohen Vertreters stark von den Persönlichkeiten des Stelleninhabers abhängig.⁶⁵

3.2.1.2 Die erste Hohe Vertreterin

Catherine Ashton ist die erste Chefin des EAD, sie vertrat verschiedene europäische Institutionen und sollte eine reibungslose inter-institutionelle Zusammenarbeit ermöglichen, die unterschiedlichen Interessen zusammenbringen und die EU Außenpolitik koordinieren. Sie bestimmt die Weisungen der Delegationen und ernennt die Delegationsleiter. Gemeinsam mit der Kommission entscheidet Ashton über Bildung und Schließung einer Delegation. Die Aufgaben der Hohen Vertreterin sind zu viel für eine Person zu erledigen. Der Lissabon Vertrag führt EAD ein, damit der Hohe Vertreter ihre Aufgaben erfüllen kann.⁶⁶

Die Mitgliedstaaten möchten eigentlich eine aktivere Rolle der Hohen Vertreterin gar nicht haben. Deshalb wurde Ashton als die erste Hohe Vertreterin entschieden, sie war bekannt für ihr Verhandlungsgeschick aber hatte wenige Erfahrung in dem Bereich der Außenbeziehung.⁶⁷ Vorher war sie eine britische Politikerin und hatte nur eine jährige Arbeitserfahrung als Handelns Kommissarin in der EU. Ashtons Berufung lag nicht in ihrer Reputation und Talent, nur weil sie wenige Widerstände von den Mitgliedstaaten erhielt. Sie hatte keine außenpolitische Erfahrung, dann die Mitgliedstaaten konnten die EU Außenpolitik nach ihrem Willen treiben.⁶⁸ Ashtons Normierung war von Anfang

⁶⁵ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe (2013), S. 32

⁶⁶ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (2014), S. 84

⁶⁷ Olaf Wientzek (2013), S. 87

⁶⁸ Josel Janning (2014), Europäischer Auswärtiger Dienst, Internationale Politik 4, Juli/August 2014, S. 60

an voller Besorgnis und Verdacht.

Mit der Dreifachfunktion war Ashton verpflichtet, die Kohärenz in dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu fördern. Als die Hohe Vertreterin war Ashton gleichzeitig die Vizepräsidentin der Kommission und war in vollem Umfang in dem Entscheidungsprozesse der Kommission eingebunden. Aber Ashton war zu beschäftigt mit dem Aufbau des EAD und konnte zum Beispiel im Jahre 2012 aufgrund der Art ihrer Tätigkeit an zwei Dritteln der Kommissionssitzungen nicht teilnehmen. Es war schwer, formelle Treffen zwischen für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitgliedern zu organisieren.⁶⁹ Ashton wurde kritisiert, dass sie ihren anderen Hut völlig vergessen hat. Auf diese Weise konnte Ashton die mit Rolle des Vizepräsidenten verbundenen konkreten Verpflichtungen nicht nachkommen. Der Mangel an Koordinierung führte zu Rückschritt auf EU Außenpolitik und die Kompetenz der Kommission wurde nämlich erweitert.⁷⁰ Ashton beschäftigte sich als die Hohe Vertreterin, aber ihre Aufgabe als Vizepräsidentin der Kommission wurde nicht völlig wahrgenommen, deshalb war die Aufgabe der Hohen Vertreterin, für Kohärenz zu sorgen, nicht erfüllt.⁷¹

3.2.1.3 Mogherini als Nachfolgerin

Während im Sommer 2014 der neue Präsident der Kommission Jean-Claude Juncker nach Verhandlung mit den Mitgliedstaaten Federica Mogherini als die neue Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Kommission wählte, tauchte die ähnliche Enttäuschung wie im Jahre 2009 auf. Damals hatte Mogherini nur 7-monatige Arbeitserfahrung als Außenministerin in Italien und hatte keine berühmte Reputation

⁶⁹ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, August 2014, S. 9

⁷⁰ Stefan Lehne (2011), More Action, better Service: how to strengthen the EEAS, Carnegie Europe, bei Internet: <http://carnegieeurope.eu/2011/12/16/more-action-better-service-how-to-strengthen-european-external-action-service-pub-46218>, Datum des Zugriffs: 19.07.2017

⁷¹ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S.33

in der EU. Aber nach 3-jährigen Arbeit wurde Mogherini viel erfolgreicher als ihre Vorgängerin beurteilt. Es schien, dass im Vergleich mit Ashton Mogherini ihren Posten der Vizepräsidentin der Kommission viel mehr mag. Nach ihrer Normierung arbeitete sie nicht im Büro ihrer Vorgängerin in EAD, sondern in das Berlaymont Gebäude, sie war auch aktiver in der Arbeit der Kommission.⁷² Die Gruppe des Kommissars für das auswärtigen Handeln wurde etabliert und ist unter dem Vorsitz der Vizepräsidenten Mogherini. Durch monatliche Treffen der Kommissare, die für das auswärtige Handeln der EU zuständig sind, ist die Koordinierung verbessert.⁷³ Die Gemeinsamen Erklärungen zwischen der Hohen Vertreterin und einem Kommissar könnten grundsätzlich die Kohärenz in der EU-Außenpolitik verkörpern. In der Ukrainekrise benutzte Ashton selten Gemeinsame Erklärungen mit dem einschlägigen Kommissar, aber Mogherini benutzte mehr gemeinsame Erklärungen, die um Ukraine, Syrien, Türkei gingen. Mogherini war erfolgreicher als ihre Vorgängerin in der Verbindung zwischen den EU Außenpolitik und der Arbeit in der Kommission.⁷⁴ Mogherini hat großes Leadership Potenzial und sollte somit einen positiven Einfluss auf Kohärenz in der EU Außenpolitik ausüben können.

3.2.1.4 Bewertung des Hohen Vertreters im Hinblick von Kohärenz

Die Schaffung des Hohen Vertreters ist vorteilhaft für die Kohärenz des EU auswärtigen Handelns, die Position kompensiert die Dichotomie des EU auswärtigen Handelns und verbindet die Funktionen, die früher von unterschiedlichen Personen und Organen wahrgenommen wurden.⁷⁵ Der Hohe Vertreter hat nicht nur die Aufgabe, die

⁷² Nicolai von Ondarza and Ronja Scheler (2017)

⁷³ Implementing the EEAS Review (2015): Progress Report of the High Representative/ Vice President to the Council, bei Internet:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/94/EU_89484/imfname_10600362.pdf,
Datum des Zugriffs: 19.07.2017

⁷⁴ Nicolai von Ondarza and Ronja Scheler (2017), S. 2

⁷⁵ Jonas Paul (2008), EU Foreign Policy after Lisbon, Will the new high representative and the external action service make a difference? S. 19, bei Internet:
http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19627/ssoar-2008-paul-eu_foreign_policy_after_lisbon.pdf?sequence=1, Datum des Zugriffs: 12.07.2017

horizontale Kohärenz des gesamten auswärtigen Handelns der EU zu sichern, sondern auch für die vertikale Kohärenz in der GASP zu sorgen. Durch die Arbeit des Hohen Vertreters soll die Dichotomie der EU auswärtigen Handelns abgeschwächt werden.⁷⁶ Das Design des Hohen Vertreters mit Dreifunktionen ist theoretisch gut, aber in der Praxis ist die Arbeit des Hohen Vertreters stark von den Persönlichkeiten des Stelleninhabers abhängig. Durch das Vergleich der Arbeit zwischen Ashton und Mogherini finde ich, Mogherini ist viel erfolgreicher in der Verbindung ihrer Arbeit im EAD und in der Kommission. Obwohl die Hohe Vertreterin besser getan hat, hat die EU noch einen langen Weg dazu, als ein starker außenpolitischer Akteur in der schnell verändernden internationalen Bühne zu werden. Kohärenz ist nicht nur bei den EU Institutionen, sondern auch bei den Mitgliedstaaten erforderlich. Die vertikale Kohärenz ist nach wie vor die größte Herausforderung für eine effektive Außenpolitik der EU und eine Aufgabe für die Hohe Vertreterin.⁷⁷ Zur Sicherung der vertikalen Kohärenz hat die Hohe Vertreterin eigentlich keine konkrete Befugnisse, weil die Mitgliedstaaten noch nicht dazu bereit sind, die nationale Außenpolitiken der Kontrolle im Bereich der GASP zu unterwerfen.⁷⁸ Trotz der Kritik an der Hohen Vertreterin wurde sie noch in der Einflussnahme über Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU positiv beurteilt. Zum Beispiel hat die Hohe Vertreterin erfolgreich zwischen Kommission, EAD und Sonderbeauftragter für Sahel koordiniert.⁷⁹

3.2.2 Aufgabe des EAD

Die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes sind im Juli 2010 gemäß Art. 27 Abs. 3 EUV durch einen Beschluss des Rates festgelegt worden. Der erste Artikel des Beschlusses definiert die institutionelle Eigenschaft des EAD: „Der EAD ist eine funktional eigenständige Einrichtung der Europäischen Union, die

⁷⁶ Jonas Paul (2008), S. 16

⁷⁷ Nicolai von Ondarza and Ronja Scheler (2017)

⁷⁸ S. Dennis Engbrink (2014), S. 58

⁷⁹ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S.34

vom Generalsekretariat des Rates und von der Kommission getrennt ist und über die erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit verfügt, um ihre Aufgaben auszuführen und ihre Ziele zu erreichen.“⁸⁰

3.2.2.1 Die Aufgabe von Unterstützung und Koordinierung

Der zweite Artikel des Beschlusses legt die Aufgabe und Kompetenz von EAD dar, „Der EAD unterstützt den Hohen Vertreter bei der Erfüllung seines Auftrags, die GASP, einschließlich GSVP zu leiten, für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union zu sorgen, in seiner Eigenschaft als Präsident des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) und als Vizepräsident der Kommission der dieser übertragenen Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und bei der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union zu leisten.“ Die Aufgabe des EAD besteht aus drei Elementen. Erstens ist die Unterstützung des Hohen Vertreters bei Erfüllung seiner Arbeit, GASP und GSVP zu leiten. Zweitens ist die Unterstützung des Hohen Vertreters als Präsident des Rates für auswärtige Angelegenheit. Drittens ist die Unterstützung des Hohen Vertreters als Vizepräsident der Kommission, für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union zu sorgen, die Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union zu gewährleisten.⁸¹ Diese drei Elemente reflektieren die Eigenschaft einer Dreifachfunktion des Hohen Vertreters. Neben der Hauptaufgabe soll „der EAD den Präsidenten des Europäischen Rates, den Präsidenten der Kommission und die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen unterstützen“. ⁸² Daneben soll der EAD auch mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretariat des Rates und den Dienststellen der Kommission zusammenarbeiten, um die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereich des auswärtigen Handelns der Union und zwischen diesen und den übrigen Politikbereichen der Union zu sichern.⁸³

⁸⁰ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 1.

⁸¹ EUV, Artikel 18

⁸² EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 1.

⁸³ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 3.

Der EAD ist ein diplomatischer Dienst der Europäischen Union, der die Kommission, den Rat, den Europäischen Rat und die Mitgliedstaaten verknüpft und im Zentrum der Koordinierung zwischen dieser Akteure steht. Mit dem neuen Dienst bekommt die EU-Außenpolitik erstmals ein einheitliches Gesicht. In einem Sonderbericht des europäischen Rechnungshofs wird der EAD so beschrieben: „Der EAD ist ein moderner und operationeller außenpolitischer Dienst in der Union, die Werte und Interessen der EU zu fördern und für Koordinierung und Kohärenz bei den Beziehungen der EU zum Rest der Welt zu sorgen.“ Der EAD wurde mit hohen Erwartungen geschaffen, es sollte die EU-Außenpolitik kohärenter und wirksamer machen und dadurch Europas Einfluss in der Welt stärken.

3.2.2.2 Mandat des EAD für mehr Kohärenz

In einer Pressemitteilung des Rates wurde das Mandat des EAD festgelegt: „Die Schaffung des EAD soll ein kohärenteres und effizienteres außenpolitisches Handeln der EU ermöglichen und den politischen und wirtschaftlichen Einfluss der Union in der Welt erhöhen. Der EAD wird den Hohen Vertreter bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützen.“⁸⁴ Nach dem dritten Artikel des EAD Beschlusses soll der EAD nicht nur die horizontale, vertikale sondern auch die institutionelle Kohärenz des EU auswärtigen Handelns sicherstellen. Für die horizontale Kohärenz soll der EAD die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union und zwischen diesen und den übrigen Politikbereichen der Union sicherstellen. Für vertikale Kohärenz soll der EAD zwischen den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission koordinieren. Für institutionelle Kohärenz soll der EAD mit dem Rat und der Kommission zusammenarbeiten.⁸⁵

⁸⁴ Rat der Europäische Union (2010), Mitteilung an die Presse 3010, Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten, bei der Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-89_de.htm

⁸⁵ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 3

3.2.2.3 Vage Definition der Aufgabe des EAD

Aber im Beschluss des Rats ist die Aufgabe des EAD nicht konkret definiert, der Beschluss sieht keine Zielsetzungen für den EAD vor.⁸⁶ Ob der EAD für mehr Kohärenz im EU auswärtigen Handeln sorgen kann, ist abhängig von der Koordinierung zwischen vielen Akteure.⁸⁷ Seine Aufgabe ist völlig abhängig von dem Hohen Vertreter und anderen EU Institutionen, seine Aufgabe liegt in der Unterstützung, Assistenz, Koordinierung, es ist nur eine allgemeine Funktion und hat sich auf keine konkrete Politikbereiche bezieht. Neben dem Programmplanungs- und Verwaltungszyklus in der Außen- und Entwicklungshilfe ist der EAD für keine konkrete Bereiche des auswärtigen Handelns in der Union zuständig. Es gibt auch keine klare Auslegung darüber, was genau die Aufgabe des EAD bedeutet, für die Kohärenz in EU auswärtigen Handeln zu sorgen. Diese vage Beschreibung der Aufgabe des EAD kann zu Reibung und Ineffizienz führen.⁸⁸ Zum Beispiel weißt der EAD oft nicht, was er in der einzelnen EU Außenpolitik machen sollte, dann fokussiert der EAD auf die klassische EU Außenpolitik, es führt zu Konkurrenz zwischen dem EAD und der Kommission oder zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten, weil der EAD einfach die Arbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten duplizieren würde.⁸⁹ Wouters Jan schlug in einer Studie des Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments vor, der EAD könnte in der Zukunft auf die externen Dimensionen der internen EU Politiken fokussieren, zum Beispiel Energie, Migration und Klimaschutz, um seine Aufgabe, für Kohärenz zu sorgen, zu erfüllen.⁹⁰ Theoretisch hat der EAD die Fähigkeit und das Potenzial, für Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU zu sorgen. Aber der EAD kann dieses Potenzial nur mit Unterstützung der Mitgliedstaaten und EU

⁸⁶ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, August 2014, S.8

⁸⁷ Furness, M. (2010), The European External Action Service: an new institutional framework for EU development cooperation. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, S. 18, bei Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3333/pdf/DP_15.2010.pdf, Datum des Zugriffs: 21.07.2017

⁸⁸ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe (2013), S27

⁸⁹ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.70

⁹⁰ Ibid., S. 71

Institutionen benutzen.⁹¹

3.2.3 Organisationale Struktur des EAD und Personal

Der EAD besteht aus einer Zentralverwaltung und 140 Delegationen der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen. Die allgemeine Struktur des EAD ist kompliziert, die Struktur wurde seit ihrer Gründung mehrmals verändert, um die Veränderung der Weltlage anzupassen. Der Organisationschart des Hauptquartiers von EAD sieht ähnlich wie die Struktur des Außenministeriums eines großen nationalen Staates, aber der EAD unterscheidet sich tatsächlich von dem traditionellen nationalen Außenministerium, der EAD umfasst nicht nur allein diplomatisches Personal, sondern bringt auch militärische, entwicklungspolitische und humanitäre Expertise zusammen. Im Vergleich zu einem nationalen Außenministerium hat EAD mehr zusätzliche Funktionen, die in einem Nationalstaat von dem Verteidigungsministerium, Innenministerium und Nachrichtendienst wahrgenommen werden.

3.2.3.1 Organisationale Struktur in Brüssel

Der EAD wird von einem Geschäftsführenden Generalsekretär verwaltet, der dem Hohen Vertreter unterstellt ist. Der Generalsekretär gewährleistet eine effektive Koordinierung zwischen allen Abteilungen der Zentralverwaltung mit den Delegationen der Union, er wird von zwei Stellvertretenden Generalsekretären unterstützt.⁹² Ein Stellvertretender Generalsekretär ist für politische Angelegenheiten und die Unterstützung des Hohen Vertreters bei der Koordinierung des auswärtigen Handelns zuständig, der andere Stellvertretende Generalsekretär ist für inter-institutionelle Koordination, Beziehungen zu den Mitgliedstaaten und Aufgaben im Bereich der GSVP zuständig.⁹³

⁹¹ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 34

⁹² EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 4

⁹³ S. Dennis Engbrink (2014), S.103

Die Zentralverwaltung des EAD wird in Generaldirektionen untergliedert. Es umfasst hauptsächlich drei Teile. Erstens sind mehrere Generaldirektionen in geografische und thematische Referaten unterteilt. Geografische Referate enthalten 5 Referate, die alle Staaten und Regionen auf der Welt abdecken. Sie sind Referate für Asien und Pazifik, für Afrika, für Europa und Zentralasien, für Nordafrika und Mittlerer Osten, und für Amerika. Thematische Referat handelt um Human Rights, globalen und multilateralen Angelegenheiten. Diese Referate sind der Kernbereiche des EAD und werden meistens von der ehemaligen DG für Außenbeziehungen der Kommission übernommen.⁹⁴

Zweitens übernahm der EAD die Abteilungen der Krisenmanagementstrukturen und GSVP vom Generalsekretariat des Rates, es besteht aus die Direktion Krisenbewältigung und Planung, der Zivile Planungs- und Durchführungsstab, das Zentrum für Informationsgewinnung und Informationsanalyse, der Direktion der Sicherheitspolitik und dem EU Militärstab (EUMU).⁹⁵

Drittens sind die Verwaltungseinheiten, diese stimmen sich mit dem Generalsekretariat des Rates sowie mit den einschlägigen Dienststellen der Kommission ab. Eine Generaldirektion für Verwaltung, Personal, Haushalt, Sicherheit sowie Kommunikations- und Informationssysteme, die im Rahmen des EAD unter der Leitung des Geschäftsführenden Generalsekretärs tätig ist. Der Hohe Vertreter ernennt einen Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung, der dem Hohen Vertreter untersteht. Dieser Generaldirektor ist dem Hohen Vertreter gegenüber für die Verwaltung und interne Haushaltsführung des EAD verantwortlich.⁹⁶

3.2.3.2 EU Delegationen

Vor dem Lissabon Vertrag hatte die Europäische Kommission Delegationen in Drittländern und internationalen Organisationen, die ähnliche Funktion wie nationale

⁹⁴ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 4

⁹⁵ Ibid., Artikel 4

⁹⁶ Ibid., Artikel 4

Botschaften haben. Diese Delegationen unterstanden allein der DG für Außenbeziehungen der Kommission. Nachdem der Lissabon Vertrag in Kraft trat, wurden die Delegationen der europäischen Kommission am 1. Januar 2011 zu Delegationen der Union umwandelt. Die Delegationen der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen sorgen für die Vertretung der Union. Die Delegationen der Union unterstehen der Leitung des Hohen Vertreters. Sie werden in enger Zusammenarbeit mit den diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten tätig.⁹⁷

Es ist leicht, der Name von den Delegationen der europäischen Kommission zu den Delegationen der Union zu ändern, aber die Reorganisation der Delegation nach dem Vertrag von Lissabon ist nicht einfach.⁹⁸ Die Einrichtung des EAD verändert nicht nur die Arbeitsweise der EU in Brüssel, sondern auch Diplomatie der EU in anderen Regionen der Welt. Vor dem Lissabon Vertrag führten die Delegationen der Kommission die GASP nicht durch, behandelten nur die Programme der Entwicklungshilfe und setzten die Kooperation- und Handelsabkommen um. Politik und Sicherheit gehörten nicht zu den Kompetenzen der Delegationen der Kommission, die Botschaft der rotierenden EU Ratspräsidentschaften war verantwortlich für diese Bereiche. Nach dem Lissabon Vertrag wurden die Kompetenz der Delegationen in dem Bereich GASP erweitert, trotzdem der Lissabon Vertrag die Natur der Intergouvernementalismus von GASP nicht veränderte.⁹⁹ Die Delegationen sollen politisch tätig sein, z.B. der Kontakt mit Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in ihrem Einsatzland zu pflegen und politische Berichterstattung für den EAD zu betreiben. Die EU Delegationen brauchen mit den Botschaften der Mitgliedsstaaten zu kooperieren, um Gemeinsamer Standpunkt zu erzielen.¹⁰⁰

⁹⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, bei Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE>, 26.10.2012

⁹⁸ Edith Driesken (2012), What's in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegation, S.52

⁹⁹ Ibid., S. 52

¹⁰⁰ Olaf Wientzek, S. 61

Der Lissabon Vertrag beschrieb nur ein grundlegender Fahrplan für die Delegationen, die Aufgabe, Kompetenz und Struktur wurden in den Ratsbeschluss detailliert. Der Beschluss zur Eröffnung oder Schließung einer Delegation wird von Hohen Vertreter im Einvernehmen mit dem Rat und der Kommission erlassen. Jede Delegation wird einem Delegationsleiter unterstellt. Das Personal der Delegationen besteht aus Personal des EAD und der Kommission. Das Personal der Kommission führt die Politik der Union in Bereichen durch, die nicht in die Zuständigkeit des EAD fallen, z. B Erweiterungspolitik, Handelspolitik usw. Alle Personal der Delegationen untersteht dem Delegationsleiter. Der Delegationsleiter nimmt Weisungen vom Hohen Vertreter, die Kommission kann ebenfalls Weisungen in den Bereichen erteilen, in denen die Kommission durch die Verträge übertragenen Befugnisse ausübt. Die Delegationen arbeiten eng mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und tauschen mit ihnen Informationen aus.¹⁰¹

Auf manchen Bereichen gibt es noch parallele Befehlsstrukturen von diplomatischem und Kommissionspersonal in EU Delegation. Insbesondere in den größere drittländern, die wichtig für die Mitgliedstaaten, brauchten die Delegationen noch mehr Akzeptanz. Trotzdem gewannen die Delegationen immer deutlich an Bedeutung, sind die Delegationen immer wichtiger für die kleinen und mittleren Mitgliedstaaten, die weniger Vertretungen in Drittländern haben. Innerhalb der EU nur Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien haben jetzt mehr Vertretungen als EU. In vielen Ländern können die EU Delegationen als Augen und Ohren für die Länder sein, die dort über keine Botschaften verfügen. Nachdem Syrien Krise haben viele Mitgliedstaaten ihre Botschaften in Syrien geschlossen, unterrichtete die EU Delegation in Syrien die Mitgliedstaaten über die aktuelle Lage.¹⁰²

¹⁰¹ Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_de, Datum des Zugriffs: 28.04.2017

¹⁰² Olaf Wientzek, S.99

3.2.3.3 Personal

Laut dem Artikel 27 des EUV sollte EAD mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission und abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste umfassen.¹⁰³ Die Beamten aus dem Rat und der Kommission sind permanente EU Beamte, die Personal aus nationalen diplomatischen Dienste sind temporäre Bedienstete für eine Periode von 4 Jahren bis maximal 10 Jahren. Erforderlichenfalls kann der EAD in bestimmten Fällen auf eine begrenzte Zahl abgeordneter nationaler Sachverständiger mit Spezialkenntnissen zurückgreifen. Das Personal des EAD lässt sich bei der Erfüllung seiner Pflichten und in seinem Verhalten ausschließlich von den Interessen der Union leiten.¹⁰⁴

Der Beschluss gibt keine spezifische Quote für das Personal. Aber das Personal aus den Mitgliedstaaten sollte mindestens ein Drittel des gesamten EAD-Personals auf AD-Ebene ausmachen. Ebenso sollten die Beamten der Union mindestens 60% des gesamten EAD Personal auf AD Ebene ausmachen. Jetzt hat der EAD ungefähr 4300 Personal, die in Brüssel und in EU Delegationen arbeiten.

Das Personal System kann hoch Standard und Qualität des Personalwesens in EAD garantieren. Aber das System der Drei Partitionen des Personal führt auch zu Problem der inneren Koordinierung. Frau Ashton hat in „EEAS 2013 Review“ zugegeben, der EAD wurde durch einen ständigen Transfer von Mitarbeitern der Kommission und des Ratssekretariats eingerichtet. Nur ein kleiner Teil der neuen Stellen wurden durch die nationalen Diplomaten aus den Mitgliedstaaten ergänzt. Die Kombination der verschiedener Traditionen und organisatorischen Kulturen waren auch große Herausforderungen für EAD.¹⁰⁵

¹⁰³ EUV, Artikel 17 (3)

¹⁰⁴ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 6.

¹⁰⁵ Catherine Ashton (2013), EEAS Review, bei Internet:

<http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publicat>

3.2.4 Haushalt

Das EP wollte den EAD nicht als eigenständige Institution mit eigenem Budget eingerichtet sehen, sondern bei der Kommission ansiedeln. An Anfang war EP dagegen, dass EAD ihr Einzelplan im Gesamthaushaltsplan der EU hatte. Im Gegenteil hoffte der Hohe Vertreter und Mitgliedstaaten, dass EAD ihr eigen Budget haben konnte.¹⁰⁶ Der EAD wurde in der Zeit der Wirtschaftskrise eingerichtet, das Haushaltsmittel auf EU- und einzelstaatlicher Ebene waren knapp. Durch Verhandlung kam es zu Kompromisse, EAD wurde gleich wie alle anderen Organe der EU nach der Haushaltsordnung behandelt und hat einen eigenen Einzelplan im EU Haushaltsplan.¹⁰⁷ Aber die Errichtung des EAD sollte dem Grundsatz der Haushaltsneutralität entsprechen.¹⁰⁸ Haushaltsneutralität bedeutet keine Haushaltserhöhung in EAD, nachdem Kommission und der Ratssekretariat dem EAD ihre einschlägigen Abteilungen weitergeben, ist der Haushalt für den EAD gleich wie vor dem Transfer, kein mehr Haushalt wird für EAD geplant.¹⁰⁹

Im Beschluss des Rates wurde Haushaltsplan des EAD bestimmt: Die Aufgaben des Anweisungsbefugten für den EAD betreffenden Einzelplan des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union werden nach Artikel 59 der Haushaltsordnung delegiert. Der Hohe Vertreter beschließt die internen Regeln für die Führung der Haushaltslinien der Verwaltung. Die operativen Ausgaben verbleiben in dem die Kommission betreffenden Einzelplan des Gesamthaushaltsplan.¹¹⁰ Das bedeutet, der EAD kann ein eigenes

[ions/2013/3/2013_eas_review_en.pdf](#), Datum des Zugriffs: 06.13.2017

¹⁰⁶ Udo Margedant, Auswärtiger Dienst, Europäischer. In: Bergmann (Hg.), Handlexikon der Europäischen Union. Baden-Baden 2012

¹⁰⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, Brüssel, 24.3.2010

¹⁰⁸ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Präambel Artikel 15

¹⁰⁹ Michael Emerson, Rosa Balpour (2011), Upgrading the EU's Role as Global Actor, Center for European Policy Studies, bei Internet: <https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/01/ME%20et%20al%20EU%20as%20Global%20Actor.pdf>, Datum des Zugriffs: 13.06.2017

¹¹⁰ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 8

Verwaltungsbudget haben und sollte unter dafür dem Entlastungsverfahren durch das Europäische Parlament unterliegen. Das Europäische Parlament wird mithin vollständige Haushaltskontrolle über den EAD haben.

Auf der Grundlage des Artikel 314, Artikel 319 des AEUV und Artikel der Haushaltsverordnung detaillierte der Beschluss des Rates die Verwaltungsausgaben und die operativen Aufgaben des EAD. Bei der Veranschlagung der Verwaltungsausgaben des EAD wird der Hohe Vertreter das für Entwicklungspolitik, Nachbarschaftspolitik zuständige Mitglied der Kommission im Rahmen seiner jeweiligen Zuständigkeiten konsultieren. EAD stellt einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen. Die Kommission kann den Haushaltsplanentwurf ändern.¹¹¹ Um die Haushaltstransparenz im Bereich des auswärtigen Handels 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.¹¹²

Der Grundsatz der Haushaltsneutralität ist so strikt befolgt, dass der EAD bei der Ausführung seines Mandats beschränkt wird. Der EAD ist unterbesetzt und unzureichend ausgerüstet, es ist schwer für EAD, seine Aufgabe, für mehr Kohärenz in EU auswärtigen Handeln zu sorgen, auszuführen.¹¹³ Der EAD wurde errichtet mit Hohen Erwartung, es sollte neue Aufgaben wahrnehmen, z. B. die neuen politischen Verpflichtungen von EU Delegationen, Ersatz des turnusmäßigen wechselnden Vorsitzes des Rates, aber sein Haushalt wurde strikt begrenzt. Außerdem erhielt der EAD keine Ressource für Unterstützungsfunktionen. Die Kommission und das Generalsekretariat des Rates stellten weiter Dienstleistungen von Personalmanagement

¹¹¹ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 8

¹¹² Ibid., Artikel 8

¹¹³ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 30

bis zu Verwaltungsunterstützung. Deshalb schloss der EAD Dienstleistungsvereinbarungen mit der Kommission und mit dem Generalsekretariat des Rates. Es schien, die Probleme wurden gelöst. Aber diese Dienstleistungen entsprachen nicht vollständig den Bedürfnissen des EAD.¹¹⁴ Außerdem wurde die Fähigkeit des EAD von vollen Flexibilität und schnellen Reaktion, die bei der Krisenbewältigung erforderlich sind, wegen der Haushaltsneutralität sehr beschränkt.

3.2.5 Bewertung des EAD im Hinblick von Kohärenz

Die zwei wichtigsten institutionellen Innovationen im Lissabon Vertrag sind die Rekombination des Systems von Hohen Vertreter und die Schaffung des EAD. Eine wichtige Aufgabe des Hohen Vertreters ist die Sicherung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU, der EAD sollte den Hohen Vertreter unterstützen. Das Mandat des EAD für mehr Kohärenz wurde wegen Vage Definition der Aufgabe des EAD kritisiert, die Organisationalen Struktur des EAD wurde wegen der komplizierten personellen Besetzung auch kritisiert.

Das Personal der Länderreferate kommt hauptsächlich aus der Kommission und das Personal der Krisenmanagementstrukturen kommt aus dem Rat, die zwei für das auswärtige Handeln zuständigen Verwaltungseinheiten integrieren im EAD, die administrative Doppelstrukturen wurden abgeschafft und die Koordinierungsaufwände sollte auch reduziert werden, alle diese sollten die horizontale Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU fördern. Aber die Verbindung der zwei Verwaltungseinheiten nach der Errichtung des EAD ist noch nicht so eng, manchmal ist die Kommunikation innerhalb des Dienstes noch schwer durchschaubar.¹¹⁵ Trotzdem ist die alten Rivalitäten zwischen der Kommission und des Generalsekretariates des Rates im Bereich des EU auswärtigen Handelns wurden durch die Errichtung des EAD beseitigt, langfristig ist mehr Kohärenz in der EU Außenpolitik

¹¹⁴ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 117

¹¹⁵ Olaf Wientzek, S.93

zu erwarten.¹¹⁶

Der EAD übernimmt nicht alle Verwaltungseinheiten der Kommission, die Kommission verwaltet noch manche Bereiche, wie Handeln, Nachbarschaftspolitik usw. Es muss nicht unbedingt ein Nachteil für die Kohärenz des EU auswärtigen Handelns sein, weil der EAD schon mehr Aufgaben als ein klassischer diplomatischer Dienst hat, zum Beispiel gehört die Durchführung der Verteidigungspolitik und Entwicklungspolitik nicht zu den Aufgaben eines Außenministeriums der Mitgliedstaaten.¹¹⁷

Trotz der komplizierten Struktur und Zusammensetzung hat der EAD sich noch darum bemüht, seine Aufgabe, für mehr Kohärenz des EU auswärtigen Handelns zu sorgen, zu erfüllen. Dafür wurde 2012 ein „Political Affairs Department“ in der EAD Zentrale gegründet, um die horizontale und vertikale Kohärenz der EU Außenpolitik zu stärken.¹¹⁸ In diesem Department sind der Vorsitz der Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und Verbindungen zu den EAD Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen vereint. Der Leiter des Departments ist auch Counterpart der politischen Direktoren der nationalen Außenministerien.¹¹⁹

Der EAD besteht aus den Personals des Rats, der Kommission und der Mitgliedstaaten, jeder Beteiligter hat ein Gefühl der Teilhaber. Mindestens ein Drittel des Personals des EAD kommt aus den Mitgliedstaaten, es ist auch vorteilhaft für die vertikale Kohärenz der EU auswärtiges Handeln. Die Bediensteten des EAD aus den Mitgliedstaaten werden das nationale Interesse während der Ausarbeitung von Initiativen im EAD besonders berücksichtigen, diese Initiativen werden leicht von den Mitgliedstaaten

¹¹⁶ S. Dennis Engbrink (2014), S. 113

¹¹⁷ I S. Dennis Engbrink (2014), S. 114

¹¹⁸ Niklas Heilwig, Paul Ivan, Hrant Kostanyan (2013), The new EU Foreign Policy Architecture, Reviewing the first two years of the EEAS, S. 23, bei Internet: <https://www.ceps.eu/publications/new-eu-foreign-policy-architecture-reviewing-first-two-years-eeas>, Datum des Zugriffs: 08.07.2017

¹¹⁹ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 64

unterstützt, es gibt auch mehr Möglichkeit in der EU „mit einer Stimme zu sprechen“. Durch die Beamten aus den nationalen Außenministerien werden die Kontakte und die Kommunikation zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten verbessert, weil EAD mehr über die Arbeitsweise und Positionen der Außenministerien der Mitgliedstaaten erfahren kann. Die Teilnahme des Personals aus den Mitgliedstaaten an EAD und die gegenseitigen Austausche zwischen den Beamten aus EAD und aus den Mitgliedstaaten können die vertikale Kohärenz des EU auswärtigen Handelns beitragen.¹²⁰

Die inter-institutionelle Kohärenz des EAD ist noch zu verbessert. Die Aufgabenteilung zwischen dem Topmanagement des EAD und dem Hohen Vertreter ist noch nicht so klar. Die Verwaltungseinheiten im EAD wurden nicht aufgrund ihres erwarteten Beitrags zur Erreichung seines Ziels errichtet, sondern basierend auf der Tätigkeit und ihrer administrativen Position innerhalb der Kommission oder des Generalsekretariats des Rates. In der Praxis hatte der EAD bei der Koordinierung bestimmte Probleme, es war auch ein Nachteil für EAD, seine Aufgabe von mehr Kohärenz zu erfüllen.¹²¹ Die Zusammenlegung der Verwaltungseinheiten aus verschiedenen EU Institutionen ist leicht zu implementiert, aber die tatsächliche Zusammenführung der außenpolitischen Strukturen, die unterschiedliche Kultur und Arbeitsweise haben, ist nicht leicht, manche Verwaltungseinheiten sollten besser in den EAD überführt, damit die gegenseitigen Konkurrenzverhältnisse zu vermeiden sind.¹²²

Zusammenfassend ist das Mandat des EAD, die organisationale Struktur und die Zusammensetzung des gesamten EAD Personals vorteilhaft für die Stärkung der horizontalen und vertikalen Kohärenz des EU auswärtigen Handelns. Aber zu welchem Grad kann der EAD zur Stärkung der Kohärenz im EU auswärtigen Handeln ist jetzt noch schwer zu antworten, weil die Arbeit des EAD noch abhängig von der Zusammenarbeit und Koordinierung mit den anderen EU Institutionen und von dem

¹²⁰ S. Dennis Engbrink (2014), S.115

¹²¹ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, S.9

¹²² Catherine Ashton (2013)

Willen der Mitgliedstaaten. Die Schaffung einer gemeinsamen Kultur zwischen dem Personal aus unterschiedlichen Hintergrund ist auch eine Herausforderung für den EAD. Seit der Errichtung des EAD wachsen die kooperative Kultur und Teamgeist zwischen dem Personal aus dem Rat, der Kommission und den Mitgliedstaaten allmählich, aber eine reibungslose Zusammenarbeit ist noch zu erwarten.¹²³

Es war voller Kompromisse in der institutionellen Reform im Bereich des auswärtigen Handels der EU, trotzdem wurden bedeutende Fortschritte schon erzielt. Die Schaffung und Verbesserung der institutionellen Struktur des EAD repräsentiert den Fortschritt der Reform. Trotz der vagen Definition der Aufgaben und komplizierten Struktur des EAD bietet der Errichtung des EAD theoretisch das Potenzial, die Kohärenz im EU auswärtigen Handeln zu stärken.¹²⁴ Aber der EAD kann dieses Potenzial nur mit der Unterstützung der EU Institutionen und Mitgliedstaaten benutzen.¹²⁵

Der EAD unterstützt als Gremium sui generis und eine funktional unabhängige Errichtung die Hohe Vertreterin und hat viele Interaktion mit den EU Institutionen und Mitgliedstaaten. Um zu überprüfen, ob die Einrichtung des EAD tatsächlich zu der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU beitragen kann, werde ich folgend die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen EAD und anderen EU Institutionen, zwischen EAD und den Mitgliedstaaten untersuchen.

¹²³ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 24

¹²⁴ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 78

¹²⁵ Ibid., S. 70

4. Die Arbeitsweise des EAD

4.1 Die Rechtsstellung des EAD

EAD ist eine spezifische Einrichtung, die den Hohen Vertreter bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützt. Der EAD ist eine funktional eigenständige Einrichtung der EU aber gehört nicht zu dem wichtigen Organ der EU. Im Artikel 13 des EUV sind 7 wichtige Organe gelistet, sie sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof, der Rechnungshof und die europäische Zentralbank. Neben dem EUV kann wir in anderen EU Dokumente entdecken, dass der EAD keine formelle Institution der EU ist. EAD unterscheidet sich von dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem europäischen Rat, der EAD ist auch unterschiedlich von den EU Agenturen. Die EU Agenturen sind von den EU-Institutionen rechtlich getrennt, eigenständige Rechtspersonen, die eingerichtet werden, um bestimmte Aufgaben im Rahmen des EU-Rechts wahrzunehmen.¹²⁶

Nach der Regelung in EU sollte der EAD als eine neue Einrichtung durch dem EUV gegründet. Laut dem Artikel 27 (3) des EUV „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt.“ Entweder der Vertrag von Lissabon noch der Beschluss über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes erteilt EAD eine Rechtspersönlichkeit. Die Position des EAD ist mit EU vor dem Inkrafttreten des Lissabon Vertrags vergleichbar. EU hatte auch keine Rechtspersönlichkeit vor dem Lissabon Vertrag, weil die Mitgliedsstaaten nicht viel Souveränität an EU übertragen möchten. Aus ähnlichen Gründen ist EAD eine

¹²⁶ Agenturen und sonstige Einrichtungen der EU, Europäische Union, bei Internet: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_de, Datum des Zugriffs: 19.05.2017

funktional eigenständige Einrichtung und hat die Rechtsfähigkeit für die Ausführung ihre Aufgaben und Erreichung ihrer Ziele, aber ohne Rechtspersönlichkeit. Die Gründe liegen darin, das europäische Parlament möchte die Fortschritte der Integration der EU Außenpolitiken abzusichern, im Gegenteil wollen die Mitgliedsstaaten ihre Recht auf GASP nicht aufgeben. Der EAD hat Rechtsfähigkeit und Geschäftsfähigkeit aber keine Rechtspersönlichkeit, es ist ein Kompromiss zwischen den EU Institutionen und Mitgliedsstaaten.

Diese sui generis Stellung des EAD zwischen den anderen Institutionen, die aus dem Verhandlungsprozess zur Ausarbeitung des EAD Beschluss resultiert, wird nicht klargestellt, ob der EAD unter die Gemeinschaftsmethode fällt und eine Art Spezial DG der Kommission darstellen sollte oder eher in den von den Mitgliedstaaten dominierten intergouvernementalen Bereich fällt. Es führt oft zu Missverständnissen der Natur, des Mandats, der Befugnisse und der Rolle des EAD in der EU Außenpolitik. Der mangelnde Institutionscharakter des EAD ist ein Nachteil für die Erfüllung seiner Aufgabe, für die Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU zu sorgen, der EAD kann auch keine rechtsverbindlichen Entscheidungen in den EU Außenbeziehungen treffen und nicht über die Instrumente der EU Außenpolitik entscheiden.¹²⁷ Aber der EAD verfasst eine Vielzahl an Politikdokumenten, zum Beispiel Entwürfe von Ratsschlussfolgerungen, Policy Papers, Verhandlungsmandate für internationale Abkommen oder vertragliche Beziehungen zu Drittstaaten, Positionspapiere und Vorbereitungen für Gipfeltreffen und politische Dialoge, Vorschläge und Finanzierungsentscheidungen für gemeinsame Aktion und Mission, regionale und Länderstrategiepapiere usw. Um alle diese Aufgabe zu erledigen, braucht der EAD gute Verbindungen zu verschiedenen Institutionen. Gleichzeitig wird die GASP noch mehr von Intergouvernementalismus dominiert und auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhend geregelt, deshalb ist die Beziehung des EAD zu den Mitgliedstaaten auch

¹²⁷ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 18

wichtig.¹²⁸ Folgend werde ich die Beziehungen des EAD mit den verschiedenen EU Institutionen und den Mitgliedstaaten analysieren, um die Frage zu antworten, wie kooperiert und koordiniert EAD mit anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten? Hat der EAD durch diese Zusammenarbeit für Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU gesorgt?

4.2 Zusammenarbeit des EAD mit den anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Artikel 3 des EUV sollten EU Institutionen und die Mitgliedstaaten gegenseitig achten und unterstützen. Nach dem Artikel 13 des EUV sollten allen EU Institutionen loyal zusammenarbeiten. Im Artikel 24 wurde der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Bereich der GASP geregelt, der Rat und der Hohe Vertreter tragen für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gilt auch für den EAD.¹²⁹ Im Artikel 3 des EAD Beschlusses wird die Zusammenarbeit des EAD mit anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten bestimmt.¹³⁰

Als Ashton den ersten Entwurf des EAD im März 2010 vorlegte, sagte sie: „Der EAD ist als ein Dienst genannt für einen Grund, dass EAD für den Präsidenten der Europäischen Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rats und andere Kommissionäre, für das Mitglied des Europäischen Parlament und die Mitgliedstaaten arbeitet. Der EAD ist unser gemeinsamer Dienst.“¹³¹ Der EAD hat komplexe Verflechtungen mit anderen EU Institutionen und Mitgliedstaaten, die Handlungsfähigkeit des EAD ist von der Zusammenarbeit mit den EU Institutionen und mit den Mitgliedstaaten abhängig.

¹²⁸ Jan Bahr-Vollrath (2014)

¹²⁹ EUV, Artikel 3, 13, 24

¹³⁰ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 3

¹³¹ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), S. 50

4.2.1 EAD und die Europäische Kommission

Die Kommission ist der wichtigste Akteur im Aufbau des EAD, am Anfang des Aufbaus des EAD möchte die Kommission den EAD nach dem Muster der europäischen Exekutivagenturen errichten, die unmittelbar der Kommission nachgeordnet ist und ihre Weisungen untersteht. Auf diese Weise wird die Natur des Intergouvernementalismus der GASP völlig geändert und EAD wird ein echtes Außenministerium der EU, dieser Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten und dem europäischen Rat abgelehnt. Trotzdem hatte die Kommission noch starke Mitspracherecht während des Aufbaus des EAD, weil nach Artikel 27 des EUV brauchte der EAD Beschluss zuerst die Zustimmung der Kommission.¹³² In der Praxis haben der EAD und die Kommission viele Verflechtungen im auswärtigen Handeln der EU und die beiden haben auch ein Konkurrenzverhältnis. Die Kohärenz der EU Außenpolitik ist abhängig von der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission.¹³³

4.2.1.1 Kompetenzteilung zwischen EAD und der Kommission

Der EU Vertrag differenziert zwischen allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besonderen Bestimmungen über die GASP. Es führt zu unterschiedlichen Organzuständigkeiten und Verfahrensweisen, einerseits die Exekutivfunktion der Kommission für Politikbereiche der EU, andererseits die Zuständigkeit des Hohen Vertreters für die GASP. Deshalb ist die grundsätzliche Zuständigkeit des EAD auf die GASP beschränkt. Als Konsequenz werden nur bestimmte Arbeitsbereiche der Kommission an den EAD übertragen, zum Beispiel die Auslandsdelegationen und die DG für Außenbeziehung und Teile der DG für Entwicklung, die übrigen DGs verbleiben in der Kommission.¹³⁴ Alle Entscheidungen über Finanzhilfen sollen noch von der Kommission getroffen und ausgeführt werden.

¹³² EUV Artikel 27

¹³³ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 45

¹³⁴ Dr. Gernot Sydow (2011), S. 7-9

Der EAD soll für die strategische Planung zuständig sein. Die Entscheidungsvorschläge sollen gemeinsam von den zuständigen Stellen im EAD und in der Kommission erarbeitet werden, in der Entwicklungspolitik unter Leitung des Entwicklungskommissars, in der Nachbarschaftspolitik unter Aufsicht des Nachbarschaftskommissars. Dieser fachlich zuständige Kommissar soll die Vorschläge gemeinsam mit dem Hohen Vertreter der Kommission als Kollegialorgan zur Entscheidung vorlegen. Neben die Unterstützungsfunktion für den Hohen Vertreter überträgt der EAD zusätzlich auch eine Assistenzfunktion für den Präsidenten der Kommission und für die Kommission als Kollegialorgan im Bereich der Außenbeziehung.¹³⁵

Die Kommission versuchte, die Oberhoheit über die wichtigsten finanziellen Instrumente der Außenpolitik zu behalten, die Kommission wollte nicht nur ihre Kompetenz schützen, sondern auch hatte Angst vor einer Stärkung des Intergouvernementalismus durch EAD.¹³⁶

Die Kommission und EAD haben Konkurrenz und Zusammenarbeit während des Aufbaus des EAD. Das Personal aus DGs und Auslandsdelegation der Kommission ist die wichtige Quelle des Personals des EAD. Die gesamte DG für Auswärtige Beziehung und Teile der ehemaligen DG Entwicklung wurden in den EAD überführt. Aber viele wichtige Instrumenten in dem Bereich des auswärtigen Handelns wurden noch von der Kommission behalten. Drei wichtigsten Dimensionen, die die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission erfordern, sind Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe, EU Erweiterungspolitik und ENP. Im Bereich der EU Entwicklungspolitik bleibt die Zuständigkeit für das Management der externen Kooperation Programme noch bei der Kommission, während der EAD für die Vorbereitung der strategischen, mehrjährigen Entscheidungen im

¹³⁵ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 3

¹³⁶ Olaf Wientzek (2013), S.92-93

Programmierungszyklus zuständig.¹³⁷ Die Zusammenarbeit des EAD und der Kommission in der Entwicklungspolitik wird ich in folgenden Fallstudien konkret analysiert. In dem Bereich der humanitären Hilfe kooperiert der EAD mit Kommission DG für humanitäre Hilfe (DG ECHO). DG ECHO ist für die klassischen humanitären Krisen wie Naturkatastrophen zuständig, der EAD durch die Krise Plattform sorgt für die politischen und sicherheitspolitischen Aspekte. Für die EU Erweiterungspolitik besteht im EAD eine spezielle Arbeitseinheit, die für den West Balkan zuständig ist und der Hohe Vertreter und der EAD sind vor Ort stark engagiert. DG für Erweiterung und ENP (DG ENLARG) ist für den Hauptteil der Ressource für die Länder des Balkans verantwortlich.¹³⁸

Außerdem hat die Kommission gegenüber den Auslandsdelegationen des EAD ein eigenes Weisungsrecht. Das schafft ein Problem konkurrierender Weisungsstränge und wirft die Frage nach der Aufgabenabgrenzung zwischen Kommission und EAD auf, zum Beispiel für die Verwaltung der Programme der EU, wie der Europäischen Entwicklungsfond, das Instrument zur Zusammenarbeit mit Industriestaaten und weitere Instrument.¹³⁹ Der EAD hat keine selbständige Entscheidungsbefugnis, alle Vorschläge aus dem EAD für Beschlüsse werden nach den Arbeitsverfahren der Kommission ausgearbeitete und der Kommission zur Annahme vorgelegt.

4.2.1.2 Teilig wirksame Zusammenarbeit mit Konkurrenz

Ansichts dieser Verflechtung zwischen EAD und der Kommission schreibt der Ratsbeschluss eine gegenseitige Konsultierung bei allen Politikbereichen vor: „Bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben konsultieren der EAD und die Dienststellen der Kommission einander zu allen Fragen im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Union.“ Dies soll vermeiden, dass in verschiedenen Politikfeldern

¹³⁷ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 46-48

¹³⁸ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.49

¹³⁹ Dr. Gernot Sydow

entgegengesetzte Ziele verfolgt werden.¹⁴⁰ Die Effizienz des EAD ist auch von der Zusammenarbeit mit der Kommission abhängig, die Koordinierung mit der Kommission jetzt ist teilweise wirksam, zum Beispiel es gibt die wöchentliche Sitzung zwischen dem Chief Operating Officer des EAD und dem Generaldirektor von DG DEVCO und die wöchentliche Sitzung mit dem Kabinett des Kommissars für Erweiterung und ENP. Die Kohärenz der Zusammenarbeit des EAD und verschiedenen DGs der Kommission ist auch unterschiedlich, der EAD hat mehr Zusammenarbeit mit DG ENLARG, DG DEVCO, aber mit DG Trade hat EAD wenige Interaktion, weil die Kommission noch für den Bereich des Handelns allein zuständig ist.¹⁴¹

Der Grad der Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission ist unterschiedlich in Brüssel und in den Drittländern. Die Zusammenarbeit der EU Delegationen und der Kommission sieht besser aus, weil die Präsenz der Beamte aus der Kommission in der Delegation die Kommunikation zwischen EAD und der Kommission erleichtern kann. Um “Mit einer Stimme zu sprechen”, ist die Kommission auch willig, mit den EU Delegationen zu kooperieren.¹⁴²

In der täglichen Arbeit des EAD könnten sich Spannungen mit der Kommission ergeben, weil die Kommission die Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern und die Europäischen Nachbarschaftspolitik noch verwaltet. Deshalb kann die Kommission zum Hohen Vertreter und zum EAD Weisung erteilen, wenn traditionell von der Kommission verwaltete Bereiche der EU Außenbeziehungen, z. B. Außenhandelsbeziehungen betroffen sind.¹⁴³ Die Koordinierung in manchen Bereichen zwischen dem EAD und der Kommission war noch mangelhaft, die Überlappungen bei den Zuständigkeiten und Ressourcen könnten zu Spannungen

¹⁴⁰ Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, 26. Juli 2010, Artikel 3

¹⁴¹ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 46

¹⁴² Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 49

¹⁴³ Werner Weidenfeld Wolfgang Wessels (Hrsg.) (2011), Seite 196

zwischen EAD und der Kommission führen.¹⁴⁴

4.2.1.3 Die Zusammenarbeit im Hinblick der Kohärenz

Der EAD und die DGs der Kommission haben parallele organisationale Strukturen in manchen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU, es kann zu einem Konkurrenzverhältnis führen, es ist nachteilhaft für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU.¹⁴⁵ Der EAD sollte hauptsächlich für strategische Planung verantwortlich sein, die Kommission für die Implementierung im auswärtigen Handelns der EU zuständig sein. Aber in der Verflechtung der Kompetenzen wird der EAD manchmal ein Mitbewerber gegenüber die Kommission anstatt ein einfacher Dienst, der strategische Leitlinien gibt.¹⁴⁶

Die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission ist entscheidend für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU. Um dieses Ziel von mehr Kohärenz zu erreichen, sind manche Koordinierungsmechanismen zur Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission geschaffen.¹⁴⁷ Ein wichtiger Mechanismus für die Stärkung der horizontalen und institutionellen Kohärenz ist die Gruppe „Außenbeziehungen“ in der Kommission. Diese Gruppe ist von dem Hohen Vertreter geleitet und besteht aus den Kommissaren für Wirtschaft und Währung, für Entwicklung, für internationale Zusammenarbeit, für humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, für Handel und für Erweiterung und ENP, der Präsident der Kommission nimmt auch an der Gruppe teil.¹⁴⁸ Die Mitglieder der Gruppe „Außenbeziehungen“ treffen in dieser Gruppe keine Entscheidungen, sondern breiten durch die Diskussion für die Entscheidungsfindung im

¹⁴⁴ Nicole Koenig (2015), Neuausrichtung des Auswärtigen Handelns der EU: Potenzial und Grenzen, Jacques Delors Institut Berlin, bei Internet: <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2015/02/EUAuswaertigesHandeln-Koenig-JDIB-Feb15.pdf>, Datum des Zugriffs: 22.06.2017

¹⁴⁵ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 46

¹⁴⁶ Ibid., S. 48

¹⁴⁷ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11

¹⁴⁸ S. Dennis Engbrink (2014), S. 21

Kommissionskollegium vor.¹⁴⁹ Die Gruppe hat die Aufgabe, die Kohärenz im Bereich der Außenbeziehungen sicherzustellen.¹⁵⁰ Aber Ashton nahm wenig an dem Treffen der Gruppe teil, sie wurde auch deswegen kritisiert. Mogherini hat diese Gruppe besser benutzt, deshalb ist die inter-institutionelle Kohärenz auf bilateralen Beziehungen zwischen der Kommission und dem EAD, die horizontale Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen verbessert.¹⁵¹ Daneben wurde ein Dienst in der Europäische Kommission geschaffen, es ist „der Service for Foreign Policy Instruments“ (FPI), der unmittelbar der Hohen Vertreterin untersteht und eng mit dem EAD arbeitet. Die Aufgaben des FPI sind die Vorbereitung und Umsetzung von außenpolitischen Maßnahmen in vielen Bereichen, wie GASP, Instrument für Stabilität und Frieden, das Partnerschaftsinstrument usw.¹⁵² Der FPI ist ein institutioneller Vermittler zwischen dem EAD und der Kommission und erleichtert die Koordinierung der Planung der EU Instrumenten von EAD und der Implementierung von der Kommission.¹⁵³ Außerdem sind die gegenseitigen Briefings über Besuche und Treffen mit Drittländern und internationalen Organisation auch ein wichtiger Beitrag für die inter-institutionelle Kohärenz zwischen der Kommission und EAD.¹⁵⁴

Trotz der Überlappungen bei den Zuständigkeiten und Ressourcen zwischen dem EAD und der Kommission haben beiden noch den Willen, für Kohärenz im Bereich des auswärtigen Handelns der EU zu sorgen. Die Zusammenarbeit zwischen den Beiden hat sich seit der Gründung des EAD langsam verbessert, weil eine Reihe von Koordinierungsmechanismen wurden geschaffen, diese sind vorteilhaft für die Kohärenz, besonders die horizontale und inter-institutionelle Kohärenz des EU

¹⁴⁹ S. Dennis Engbrink (2014), S. 22

¹⁵⁰ Mission letters from President Barroso to the Commissioners designate (2009), Bei der Internet: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/index_en.htm, Datum des Zugriffs: 06.08.2017

¹⁵¹ Steven Blockmans and Sophia Russasck (2015), The Commissioners' Group on External Action, Key political facilitator, CEPS Special Report, No. 125, S.1

¹⁵² Service for Foreign Policy Instrument, http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_de.htm, Datum des Zugriffs: 29.07.2017

¹⁵³ Jan Bahr-Vollrath (2014), Seite 47

¹⁵⁴ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 47

auswärtigen Handelns.

4.2.2 EAD und der Rat der Europäischen Union

Der Rat gestaltet die GASP und fasst die für die Durchführung dieser Politik erforderlichen Beschlüsse auf Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rat, die von den Mitgliedstaaten und dem Hohen Vertreter implementiert werden.¹⁵⁵ Der Rat ist auch zusammen mit der Kommission vom Hohen Vertreter unterstützt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zuständig.¹⁵⁶ Nach dem Lissabon Vertrag wurde der Rat auch reorganisiert. Der frühere Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen wurde in Rat für Allgemeine Angelegenheiten, der für die Kohärenz zwischen den einzelnen Ratsformationen sorgt und noch von der rotierenden Ratspräsidentschaft leitet wird, und Rat für Auswärtige Angelegenheiten (FAC) geteilt.¹⁵⁷ Der Hohe Vertreter ist der permanente Vorsitz des FAC und soll für Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU sorgen. Der FAC ist verantwortlich für das auswärtige Handeln der EU, das sich auf die Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, den Handel, die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe erstreckt. Es besteht aus Minister des Auswärtigen Amts der Mitgliedstaaten.¹⁵⁸

4.2.2.1 Reorganisation des Rats

Während des Aufbaus hat der EAD enge Beziehung mit dem Rat der Europäischen Union. Der Rat erließ nach Artikel 27 Absatz 3 des EUV den EAD Beschluss. Der Rat ist auch eine wichtige Quelle des Personals des EAD, die einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates, einschließlich politischer Stab, GSVP und Krisenbewältigungsstrukturen und Generaldirektion E, die die Angelegenheit des Landes und der Region behandelt. Gleichzeitig ist der Hohe Vertreter führt auch den

¹⁵⁵ EUV Artikel 26

¹⁵⁶ EUV Artikel 21

¹⁵⁷ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.52

¹⁵⁸ Stephan Keukeleire and Tom Delreux (2014), S. 67

Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“.¹⁵⁹ Im Vergleich zu der Außenpolitik der EU auf der supranationalen Ebene liegt die Zuständigkeit des EAD mehr im Bereich der GASP, die früher von dem Generalsekretariat des Rats verwaltet wurde. Deshalb beeinflussen der Entscheidungsmodus und die institutionelle Kultur des Generalsekretariats bestimmt die Arbeit des EAD in dem Bereich der GASP.

Gleichzeitig sitzt ein permanenter Vertreter des EAD die PSK vor, die aus Botschaften der Mitgliedstaaten besteht. PSK verfolgt die internationale Lage in den Bereichen der GASP und trägt auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei, es überwacht auch die Durchführung vereinbarter Politiken.¹⁶⁰ Alle geografischen und thematischen gelagerten GASP Ratsarbeitsgruppen werden auch vom EAD geleitet und die Arbeit des PSK unterstützt. Nur im Bereich des Handelns werden die entsprechenden Ratsarbeitsgruppen nach wie vor von der rotierenden Ratspräsidentschaft geleitet.

4.2.2.2 Die Koordinierung im Hinblick der Kohärenz

Diese institutionelle Reorganisation des Rats hat viele Vorteile. Der Hohe Vertreter als Vorsitz des FAC hat fünfjährige Amtszeit, im Vergleich zu der sechsmonatigen Amtszeit der rotierenden Ratspräsidentschaft wird durch den permanenten Vorsitz des FAC mehr vertikale Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU und eine langfristige Planungsfähigkeit im Rat geschaffen.¹⁶¹ Früher war FAC mehr von den Interessen der rotierenden Ratspräsidentschaft beeinflusst, nach der Reorganisation hat das System mehr Stabilität, deshalb ist das Design vorteilhaft für die Kohärenz der EU Außenpolitik, erstens wird eine direkte Verbindung zwischen den Außenministerien der Mitgliedstaaten und den Staats- und Regierungschefs hergestellt, zweitens gibt es die Möglichkeit, dass der Präsident des europäischen Rats und der Hohe Vertreter

¹⁵⁹ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 7

¹⁶⁰ EUV Artikel 38

¹⁶¹ Jan Bahr-Vollrath (2014), Seite 53

gemeinsame GASP und GSVP Initiativen ergreifen.¹⁶² Ein permanenter Vertreter des EAD sitzt PSK vor und GASP Ratsarbeitsgruppen werden auch vom EAD geleitet, diese neue Vorsitzregelung bietet auch eine Chance für mehr Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU, mit stabilen Zusammenarbeit und starken Gruppenkohärenz wird der Planungshorizont durch die Zusammenarbeit mit dem EAD langfristiger.¹⁶³

4.2.3 EAD und das Europäische Parlament

Durch den Lissabon Vertrag hat das Europäische Parlament bedeutende Zugewinne an Macht und Verantwortung erlangt. Das Parlament hat Rechtsetzung und Haushaltsbefugnisse gemeinsam mit dem Rat, politische Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge, das Parlament kann auch den Präsidenten der Kommission wählen.¹⁶⁴

4.2.3.1 Große Einflüsse von dem Europäischen Parlament an EAD

Das europäische Parlament ist eine wichtigere Teilnahme in der Ernennung des Hohen Vertreters und Aufbaus des EAD. Vor dem Inkrafttreten des Lissabon Vertrags brauchte die Ernennung des Hohen Vertreters keine Zustimmung des Parlaments. Die Macht des Europäischen Parlament hat ständig zugenommen, insbesondere in der Auseinandersetzung um den EAD hat das Parlament seine „Muskeln“ gezeigt.¹⁶⁵ Nach dem Lissabon Vertrag ist der Hohe Vertreter gleich der Vizepräsident der Kommission, wenn das Parlament einen Misstrauensantrag gegen die Kommission stellt, müsste der Hohe Vertreter auch mit der gesamten Kommission zurücktreten. Das Parlament zeigte

¹⁶² Helwig Niklas, Ivan Paul, Kostanyan, Hrant (2013), the new EU foreign policy architecture, reviewing the first two years of the EEAS, Foreign Policy Association, bei Internet: <https://foreignpolicyblogs.com/2013/03/04/eu-foreign-policy-in-perspective/>, Datum des Zugriffs: 20.07.2017

¹⁶³ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 55

¹⁶⁴ EUV Artikel 14

¹⁶⁵ S. Dennis Engbrink (2014), S. 100

seine Macht im Aufbau des EAD, der erste Entwurf des Aufbaus des EAD von Ashton wurde zuerst vom Parlament kritisiert. Das Parlament bedrohte während des Aufbaus des EAD, den Vorschlag der Hohen Vertreterin nicht zuzustimmen, wenn seine Wünsche und Vorschläge, die um die Veränderungen zum Haushaltsplan, zur Haushaltsordnung und zum Beamtenstatus gingen, nicht berücksichtigt würden. Obwohl das Parlament nach EUV nur Anhörungsrecht hatte, benutzte das Parlament es als ein faktisches Zustimmungsrecht zur Errichtung des EAD.¹⁶⁶ Deshalb brauchte die Hohe Vertreterin die Unterstützung des Parlaments, dafür hat Ashton mehrmals mit dem Parlament konsultiert.

Das Europäische Parlament möchte weiter vollständige Haushaltskontrolle über den EAD haben. Das Parlament hat gemeinsame Haushaltsbefugnisse nach der Haushaltsordnung und kann das Haushalt des EAD überprüfen. Außerdem kann Das Parlament durch seine Haushaltbefugnisse indirekt über den Auf- und Ausbau des EAD mitentscheiden, zum Beispiel das Haushalt der zivilen Missionen der GASP, Verwaltungsaufgaben aus der Koordinierung militärischer Operationen der EU.¹⁶⁷

Das europäische Parlament ist ein größter Befürworter eines starken Dienstes mit möglichst umfassenden Kompetenzen und der Charakter des Supranationalismus. Außerdem möchte das Parlament möglicherweise große Einflüsse auf den Dienst ausüben. Mit den Befugnissen der Aufsicht der EU Außenpolitik möchte das Parlament eine kooperative Beziehung mit dem Hohen Vertreter und dem EAD, um die demokratische Verantwortung und die Transparenz des EAD abzusichern.¹⁶⁸

¹⁶⁶ S. Dennis Engbrink (2014), S. 101

¹⁶⁷ Die Reformen des Vertrages von Lissabon, das Europäische Parlament, Innsbruck Center for European Research, bei Internet <https://www.icer.at/dossiers/die-reformen-des-vertrages-von-lissabon/das-europ%C3%A4ische-parlament/>, Datum des Zugriffs: 14.07.2017

¹⁶⁸ Parliament and High Representative: a new partnership? (2015), European Parliament, bei Internet: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-545707-Parliament-and-High-Representative-FINAL.pdf>, Datum des Zugriffs: 14.07.2017

4.2.3.2 Die Koordinierung im Hinblick der Kohärenz

Nach dem EAD Beschluss sollte der EAD insbesondere dem Europäischen Parlament, zweckdienliche Unterstützung und Zusammenarbeit zu Verfügung. Es gibt eine unvermeidliche Verbindung zwischen EAD und dem Parlament im Bereich des auswärtigen Handelns der EU.¹⁶⁹ In EAD Review 2015 wurde das aktive Engagement mit dem Parlament erwähnt. Die Hohe Vertreterin machte eine Reihe von Verpflichtungen während ihrer Ernennung, Anhörung in Bezug auf ihre Anwesenheit und die Teilnahme an der Arbeit des Europäischen Parlaments.¹⁷⁰ Die Verbindung zwischen dem EAD und dem Parlament war gut, die Beamte des EAD auf Direktoren Ebene nahmen an den Treffen mit dem Auswärtigen Ausschuss des Parlaments regelmäßig teil.¹⁷¹ Eine Vereinbarung zwischen dem Parlament und dem Rat im Jahre 2002 wird auf die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und Parlament übertragen, deshalb kann das Parlament direkt von der Hohen Vertreterin über sensible Themen im Bereich der EU Außenpolitik erfahren.¹⁷²

Nach dem Artikel 36 des EUV sollte der Hohe Vertreter das Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und die grundlegende Weichenstellung der GASP und GSVP hören und es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen unterrichten. Die Auffassungen des Parlaments sollten berücksichtigt werden. Das Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP und GSVP.¹⁷³ Als der Hohe Vertreter das Parlament über das EU auswärtigen Handeln unterrichtet, können der Hohe Vertreter und die Bedienten des EAD ihren Einfluss über Gestaltung des öffentlichen Debatte der EU Außenpolitik auch ausüben.¹⁷⁴ Die inter-

¹⁶⁹ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S 59

¹⁷⁰ Implementing the EEAS Review (2015)

¹⁷¹ Helwig Niklas, Ivan Paul, Kostanyan, Hrant (2013), S. 56

¹⁷² Jan Bahr-Vollrath (2014), S 58

¹⁷³ EUV Artikel 36

¹⁷⁴ Rosa Balfour (2015), S.36

institutionelle Zusammenarbeit zwischen dem EAD und dem Parlament besteht nicht nur auf dem Vertrag sondern auch in der Praxis, der Hohe Vertreter oder ihr Vertreter sollte an die Ausschusssitzungen des Parlaments, die um Außenpolitik geht, teilnehmen. Aus der Zusammenführung der außenpolitischen Praxis des Parlaments mit dem EAD ergeben sich Synergieeffekte, wodurch mehr Kohärenz langfristig in der GASP und GSVP zu erwarten ist.¹⁷⁵

4.2.4 EAD und Mitgliedstaaten

4.2.4.1 EAD Zentrale und Mitgliedstaaten

Am Anfang der Errichtung des EAD hatten viele Mitgliedstaaten passive Haltung, weil sie ihre Souveränität in dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht EU überlassen möchten. Deshalb waren die Mitgliedstaaten stark dagegen, dass der EAD der Kommission unterstellt. Nachdem die Wesen der Intergouvernementalismus der GASP nach dem Lissabon Vertrag noch beibehalten wurde, waren die Mitgliedstaaten wieder aktiv in dem Aufbau des EAD. Am Anfang brauchte EAD auch starke Unterstützung aus den Mitgliedstaaten, fast ein Drittel das Personal des EAD sollte aus den Mitgliedstaaten kommen. Die GASP wurde von den Mitgliedstaaten dominiert und der EAD brauchte zuerst Vertrauen mit den Mitgliedstaaten aufzubauen.¹⁷⁶ Mit der Errichtung des EAD begannen die Mitgliedstaaten die neue Verfahren aus EAD zu akzeptieren, die die vertikale Koordinierung gewährleisten sollte.¹⁷⁷ Später war der EAD fertig mit seinem Aufbau und möchte mehr Selbständigkeit, besonders im Bereich der GASP. Die Beziehung zwischen den EAD und den Mitgliedstaaten wurde delikat,

¹⁷⁵ Die Reformen des Vertrages von Lissabon, das Europäische Parlament, Innsbruck Center for European Research, bei Internet <https://www.icer.at/dossiers/die-reformen-des-vertrages-von-lissabon/das-europ%C3%A4ische-parlament/>, Datum des Zugriffs: 14.07.2017

¹⁷⁶ Rosa Balfour, Kristi Raik (2013), The European External Action Service and National Diplomacies, European Policy Center, bei Internet: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=3385&cat_id=2, Datum des Zugriffs 15.07.2017

¹⁷⁷ Christian Lequesne (2015), At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations, in The European External Action Service and National Foreign Ministries, Ashgate, S.50

auf der einen Seite hofften die Mitgliedstaaten, dass EAD effizient und innovative Lösungsweg im auswärtigen Handeln der EU aufzeigen konnte, auf der anderen Seite möchten sie auch die GASP steuern. Die rotierende Ratspräsidentschaft in FAC wurde von der Hohen Vertreterin ersetzt, die Trio-Präsidentschaft löste ab, es sollte vorteilhaft für die Kohärenz der EU Außenpolitik, aber die Mitgliedstaaten sahen die rotierende Präsidentschaft als eine Gelegenheit, sich zu profitieren. Trotz der Errichtung des EAD die Kohärenz der EU Außenpolitik fördern könnte, möchten der Mitgliedstaaten noch keine Spill Over Funktion im Bereich der GASP, zum Beispiel die Beziehung mit Russland, USA, China und anderen großen Drittstaaten möchten die Mitgliedstaaten noch selbst verwalten. Im Bereich der humanistischen Hilfe und Menschenrechtsschutz, die die Souveränität nicht berühren, hoffen die Mitgliedstaaten, der EAD wichtige Rolle spielen kann.¹⁷⁸ Die Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber EAD ist unterschiedlich. Große Mitgliedstaaten wie Deutschland, Italien begrüßen EAD, Tschechien ist vor allem skeptisch gegenüber dem EAD, manche kleine und mittlere Mitgliedstaaten warfen dem EAD vor, zu sehr unter dem Einfluss der großen Mitgliedstaaten zu stehen.¹⁷⁹

4.2.4.2 EU Delegationen und Botschaften der Mitgliedstaaten

Der EAD sollte die diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten unterstützen. In den EU Delegationen haben jetzt die Leiter und Beamte der EU Delegationen regelmäßige Sitzungen mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten eingeführt, um Fragen der gemeinsamen Interessen zu erörtern. Diese Sitzungen wurden auf verschiedenen Ebene organisiert und ermöglichten es dem EAD, die Themen der politischen und administrativen Fragen, zum Beispiel Fortbildung oder Sicherheit zu koordinieren.¹⁸⁰ Es scheint, der EAD und die Mitgliedstaaten haben gut zusammenarbeitet und koordiniert.

¹⁷⁸ Rosa Balfour, Kristi Raik (2013)

¹⁷⁹ Olaf Wientzek (2013)

¹⁸⁰ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11

Nach der Errichtung des EAD übernahmen die EU Delegationen die Funktion der rotierenden Ratspräsidentschaft in Drittstaaten. Die Delegation ist verantwortlich für EU Statements und übernimmt die Koordinierungssitzungen mit den EU Botschaften und sollte die Kohärenz und Kontinuität in der EU Außenpolitik vor Ort gewährleisten.¹⁸¹ Eine weitere Funktion der EU Delegationen ist die Unterstützung von hochrangigen Besuchen aus den Mitgliedstaaten, es ist sinnvoll für die kleineren Mitgliedstaaten, die in einem Drittstaat keine Botschaft hat.¹⁸²

Der Informationsfluss zwischen den EU Delegationen und den Botschaften der Mitgliedsstaaten ist noch einseitig, die Delegationen können nur wenige Informationen bekommen. Die Delegationen und die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten nutzen nur sehr selten gemeinsame Erklärungen, und es gibt nur sehr wenige gemeinsame politische Berichterstattung von Delegationen und Botschaften.¹⁸³ Die kleineren Mitgliedstaaten hoffen besonders, die Informationen anderer EU Botschaften in den Drittländern über die EU Delegationen zu bekommen. Aber die größeren Mitgliedstaaten sind unwillig, ihre selbst erlangte Informationen durch den EU Delegationen auszutauschen. Sie hatte Sorge über die „informelle Kanäle“ des EAD.¹⁸⁴

Die Schaffung der EU Delegationen steigerte die Erwartungen, dass diese Delegationen Konsulat Dienste, darunter den konsularischen Schutz von Bürgerinnen und Bürgern der EU, erbringen würden. Die kleinen Mitgliedstaaten unterstützen besonders die Konsulat Dienste der EU Delegationen wegen ihrer begrenzten diplomatischen Ressourcen in Drittländern. Aber manche großen Mitgliedstaaten waren dagegen, sie meinten, die Konsulat Dienst hat die Bedeutung von Souveränität und gehört zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten, es gibt jetzt noch keine Weiterentwicklung über Konsulat Dienste der EU Delegationen. Trotzdem sollten EU Delegationen nach Vorschlag der Kommission im Krisenfall die konsularische Aufgabe für nicht vor Ort

¹⁸¹ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 4

¹⁸² Jan Bahr-Vollrath, S. 73

¹⁸³ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11

¹⁸⁴ Jan Bahr-Vollrath, S.73

vertretene EU Bürger übernehmen.

4.2.4.3 Die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und den Mitgliedstaaten im Hinblick der Kohärenz

Die Arbeit der EU Delegationen gehört zu einer der Leistungen des EAD.¹⁸⁵ Insgesamt sieht die Kooperation zwischen den EU Delegationen und Botschaften der Mitgliedstaaten gut aus. Es gibt regelmäßige Koordinierungssitzungen zu allen Politikbereichen, aber manchmal ist die Koordinierung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit schwer durchgeführt. Trotzdem ist die Kohärenz der EU Außenpolitik gegenüber Drittstaaten durch die Koordinierung zwischen den EU Delegationen und EU Botschaften erhöht.¹⁸⁶ Aber die vertikale Kohärenz zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist noch schwer zu verstärken, einerseits haben die Mitgliedstaaten keinen starken Willen dafür, andererseits hat der EAD keine konkrete Befugnis für die vertikale Kohärenz.

4.2.5 EAD und der Europäische Rat

Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter ist kein Mitglied im europäischen Rat, aber Wenn außenpolitische Fragen erörtert werden müssen, ist der Hohe Vertreter auch bei dem Gipfel des Europäischen Rates.¹⁸⁷ Der Europäische Rat ist eine wichtigere Rolle im EU auswärtigen Handeln und hat auch besondere Bedeutung für die Kohärenz.

¹⁸⁵ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 84

¹⁸⁶ Jan Bahr-Vollrath, S.73

¹⁸⁷ EUV Artikel 15

Der europäische Rat hat auch viel beim Aufbau des EAD getan. 2009 wurde ein Report über EAD von der schwedischen rotierenden EU Ratspräsidentschaften an dem Europäischen Rat und dem Rat eingereicht. Es ging um die Leitlinie für den Hohen Vertreter in der Verbreitung des Entwurfes der Organisation und Arbeitsweise des EAD. In diesem Report wurde die sui generis Charakter des EAD festgelegt. Der Europäische Rat billigte den Report aus der schwedischen rotierenden EU Ratspräsidentschaften und lud die künftige Hohe Vertreterin ein, einen Vorschlag für die Organisation und die Arbeitsweise des EAD schnell wie möglich vorzulegen.¹⁸⁸ Der europäische Rat gab die Hohe Vertreterin eine Leitlinie für den Aufbau des EAD.

Der EAD stellt den anderen Organen und Einrichtungen der Union zweckdienliche Unterstützung und Zusammenarbeit zur Verfügung, der Europäische Rat gehört natürlich zu diesen Organen.¹⁸⁹ Als der europäische Rat die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten für die Union festlegt, braucht es die Informationen in dem Bereich der GASP, dafür der EAD sich vorbereiten soll, weil es keine fachliche Abteilung für die außenpolitischen Angelegenheiten im Europäischen Rat gibt.

Der EAD unterstützt den Präsidenten des Europäischen Rates bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen.¹⁹⁰ Der Präsident des Europäischen Rates nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahr.¹⁹¹ Der Präsident des Europäischen Rates vertritt die EU international auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs, er nimmt den Vorsitz bei internationalen Gipfeltreffen wie G8, G20 wahr und empfängt die Staats- und Regierungschef. Gleichzeitig nimmt der Hohe Vertreter die Außenvertretung der EU auf der Ebene von Minister wahr.¹⁹² Für die Außenvertretung in der internationalen

¹⁸⁸ Presidency Conclusions of the European Council of 29/30 October 2009, doc. 15265/1/09, Brussels, 1. Dezember 2009

¹⁸⁹ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 3

¹⁹⁰ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 2

¹⁹¹ EVU Artikel 15

¹⁹² Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos

Bühne braucht der Präsident des Europäischen Rates die Konsultierungsservice von dem EAD, um mehr Informationen über Drittländer zu haben. Der EAD leitet die Vorbereitung von Gipfeltreffen mit Drittstaaten und bietet dem Präsidenten des Europäischen Rates Informationspapier. Der Inhalt dieses Informationspapiers entspricht der Meinung des Hohen Vertreters im auswärtigen Handeln der EU. Durch den internen Konsultations- und Koordinierungsprozess wird die Möglichkeit erhöht, dass der Präsident des Europäischen Rates und der Hohe Vertreterin in der EU Außenvertretung „mit einer einheitlichen Stimme zu sprechen.“¹⁹³ In der Praxis wird die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und dem Präsident des Europäischen Rat auch als positiv bewertet, der Präsident ist zufrieden mit den von dem EAD angebotenen Informationspapier.¹⁹⁴ Aus dieser Sicht ist die Kohärenz der EU Außenpolitik durch die Konsultationsarbeit des EAD für den Europäischen Rat und dessen Präsident erhöht.

Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 35

¹⁹³ S. Dennis Engbrink, S. 81

¹⁹⁴ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 35

5. Fallstudien

Seit der EAD seine Tätigkeit offiziell am 1. Januar 2011 aufnahm, hat es viele schwierige Koordinierungen in dem Bereich Außenpolitik unterzogen. Die Errichtung des EAD erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Lage im südlichen Mittelmeerraum allmählich zuspitzte und „Arabische Frühling“ sich verbreitete, die internationale Lage veränderte sich rasch. In diesem Hintergrund machte EAD mehr punktuelle Ansätze statt eine übergeordnete Strategie im auswärtigen Handeln der EU. Vor so vielen Krisen konnte der EAD damals nur sich auf die Leitung der Reaktion der EU konzentrierte und hatte sogar keine Zeit für die Entwicklung von außenpolitischen Initiativen, auf die Mitgliedstaaten und EU Institutionen seit Langem warteten, zum Beispiel die Reform des Verfahrens und der Strukturen der GSVP.¹⁹⁵ Der EAD ist nur eine relative neue Errichtung, in den ersten einigen Jahren nach seine Gründung beschäftigte EAD sich noch mit Personalausstattung und Übernahme der Abteilungen aus der Kommission und dem Rat. In diesem Kapitel versuche ich, durch die Fallstudien des EU Krisenmanagement und der Außen- und Entwicklungshilfe die Arbeit des EAD seit seiner Gründung zu bewerten und die Frage zu antworten, ob der EAD Beitrag zu mehr Kohärenz in der EU Außenpolitik geleistet hat.

5.1 Krisenmanagement am Beispiel der Libyenkrise 2011

Krisenmanagement ist einer der wichtigen Element in der GASP, konkret gesagt in der GSVP, aber es ist auch einer der schwächsten Bereich in der EU Integration, weil es die Souveränität der Mitgliedstaaten berührt. Der EAD wurde in einer Krisenzeit errichtet und hatte eine Reihe Aufgaben von Krisenmanagement, zum Beispiel das arabische Frühling, humanitären Krisen in Pakistan, dramatische Entwicklungen in Syrien, Krise in Mali, Krise in Ukraine. In einer Zeit voller Krisen konzentrierte der EAD zuerst auf

¹⁹⁵ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, August 2014, S. 57

die Reaktion der EU auf verschiedenen internationalen Angelegenheit und hatte wenige Kräfte für die Entwicklung von EU außenpolitischen Initiativen.¹⁹⁶ Trotzdem wurde viele Krisenmanagement von EAD als positiv und erfolgreich bewertet, zum Beispiel die Arbeit des EAD in Kosovo und Serbien, die Reaktionen auf den Tsunami in Japan, Krisenmanagement auf das Horn von Afrika und auch die Iran Politik. Es gibt auch negative Beispiel, die Hohe Vertreterin hatte Schwierigkeiten, eine gemeinsame EU Position über den Status von Palästina bei der VN Generalversammlung zu finden, in der Libyenkrise konnte der EAD das militärische Krisenmanagement Operation der Mitgliedstaaten nicht koordinieren.¹⁹⁷ Folgend werde ich durch Libyenkrise analysieren, ob das Krisenmanagement der EU durch die Errichtung des EAD kohärenter wurde.

Die Libyenkrise brach am 15. Februar 2011 aus, nur eineinhalb Monate nach der Aufnahme der Tätigkeit des EAD. Es war auch die erste große außenpolitische Krise nach der Implementierung des Vertrags von Lissabon und der Errichtung des EAD, es wurde auch als ein Test betrachtet, ob das auswärtige Handeln der EU nach der Reform kohärenter wurde. In dieser Krise benutzte EU viele Maßnahmen und Instrumenten, wie die Diplomatie, humanitäre Hilfe, Sanktionen, Migrationsmanagement, zivile und militärische Krisenmanagement Operationen im Rahmen der GASP.¹⁹⁸ Der Grad der Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU in der Libyenkrise war auf den inter-institutionellen, vertikalen und horizontalen Dimensionen unterschiedlich.

5.1.1 Die inter-institutionelle Kohärenz in der Libyenkrise

Die erste Reaktion der EU auf die Libyenkrise war aus diplomatischer Natur. Am Anfang der Libyenkrise fiel eine einheitliche europäische Reaktion und die Vertreter der EU sprachen sogar mit vielen Stimmen. Am 20. Februar 2011 gab die Hohe

¹⁹⁶ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11

¹⁹⁷ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013)

¹⁹⁸ Nicole Koenig (2011), zwischen Handeln und Zaudern----die Europäische Union in der Libyen Krise

Vertreterin Ashton eine Erklärung im Namen der Europäischen Union zu den Ereignissen in Libyen und drückte die tiefe Besorgnis darüber aus, Ashton forderte die Regierung nachdrücklich auf, „Zurückhaltung zu üben, Ruhe zu bewahren und unverzüglich davon abzulassen, mit Gewalt gegen friedliche Demonstranten vorzugehen.“¹⁹⁹ Später gaben der Präsident der Europäischen Kommission Barroso, Präsident des Europäischen Rat Van Rompuy und Präsident des Europäischen Parlaments ähnliche Erklärungen zu Libyenkrise. Diese Erklärungen aus verschiedenen EU Institutionen waren nicht gegenseitig ergänzend, es gab sogar Widersprüche darin. Als Ashton im Name der EU den Nationale Übergangsrat von Libyen noch nicht anerkannte, luden schon mehrere MEPs die Vertreter des Nationalen Übergangsrats nach Straßburg ein. Es zeigte die inter-institutionelle Inkohärenz zwischen dem EAD und anderen EU Institutionen in der Libyenkrise.²⁰⁰

Am Anfang der Krise wurde EAD und die Hohe Vertreterin von den Medien, Politikanalytiker, Entscheidungsträger scharf kritisiert. Alle waren enttäuscht über die Reaktion der EU auf die Krise, nach der Errichtung des EAD war die Erwartung hoch, dass die EU mit einer Stimme sprechen und kohärente Reaktion zu externen Herausforderungen haben könnte. Aber es schien, die EU war wenig vereinigt und kohärent im Vergleich mit der Zeit vor dem Lissabon Vertrag.²⁰¹ Der Grund lag hauptsächlich darin, der EAD wurde gerade errichtet vor dem Ausbruch der Krise, die Hohe Vertreterin beschäftigte sich noch mit dem institutionellen Aufbau und der Übernahme der Arbeitseinheiten aus anderen EU Institutionen, der EAD war damals noch nicht bereit, auf eine solche Krise zu reagieren. Die Krisenmanagement Struktur war gerade erst in EAD integriert und war noch unterbesetzt.²⁰²

¹⁹⁹ Catherine Ashton: Erklärung der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton, im Namen der Europäischen Union zu den Ereignissen in Libyen, 20.02.2011, 6795/1/11 REV 1, Presse 33, bei Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-11-33_de.htm

²⁰⁰ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.115

²⁰¹ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.), S. 27

²⁰² Ibid., S. 170

5.1.2 Die vertikale Kohärenz in der Libyenkrise

Die erste Reaktion des EAD auf die Libyenkrise war nicht befriedigend. Die folgende koordinierte Arbeit auf der vertikalen Ebene war sogar schlechter. Am 11. März 2011 wurde eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates abgehalten, um über die Entwicklungen in Libyen zu beraten. In einer gemeinsamen Gipfelerklärung forderten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten Gaddafi auf, die Macht unverzüglich abzugeben. Der Nationale Übergangsrat von Libyen wurde im Namen der Europäischen Union „begrüßt und ermutigt“ und fortan als „politischer Gesprächspartner“ angesehen, als Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung wurde Gaddafi zum Rücktritt aufgefordert, Unterstützung und Koordinierung der humanitären Hilfe wurden in der Tagung festgelegt.²⁰³

Aber ein Tag vor der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates erkannte Frankreich ohne vorherige EU-interne Abstimmung den Nationale Übergangsrat von Libyen als einzige rechtmäßige Vertretung des libyschen Volkes an. Unterstützt von Deutschland, Italien und einigen anderen Mitgliedstaaten gab ein Sprecher der Hohen Vertreterin eine Erklärung „wir können nicht einseitig eine Gruppe anerkennen“. Frankreich hat die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie der EU gegenüber dem Nationale Übergangsrat verhindert. Am 4. April 2011 erkannte Italien offiziell den Übergangsrat an. Frankreichs Anerkennung hat einen Präzedenzfall geschaffen, Italien möchte auch seinen Einfluss in Libyen aufbauen.²⁰⁴ Die Anerkennung durch Deutschland erfolgte im Mai, aber die Anerkennung durch die EU kam erst im September, weil EAD die unterschiedlichen Einschätzungen der Rechtmäßigkeit des Nationalen Übergangsrats von den Mitgliedstaaten einigen musste.²⁰⁵

In dem militärischen Krisenmanagement-Operation schien der EAD ein machtloser

²⁰³ Nicole Koenig (2011)

²⁰⁴ Lombardi (2011), *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Nr.4, S.35

²⁰⁵ *Ibid.*, S. 35

Spieler. Die vertikale Inkohärenz entstand durch die abweichende Stimmabgabe bei der Vereinten Nation Sicherheitsrat Resolution 1973, die ein Waffenembargo, gezielte Sanktionen, die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen umfasste. Die Resolution 1973 wurde von Frankreich, UK und USA vorantreibt, aber Deutschland war dagegen. Auf diese Weise war die GSVP gespalten, am 19. März 2011 begannen Frankreich, UK und USA zusammen mit der NATO Luftangriff gegen militärische Einrichtungen des Gaddafi Regimes.²⁰⁶ Neben Deutschland war Schweden auch gegen Europäischen Union Force in Libyen, weil die Mitgliedstaaten unterschiedliche strategischen Kulturen und Priorität der Außenpolitik hatten.²⁰⁷ Der EAD ist stark vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig in dem Bereich GASP und GSVP und hat kein klares politisches Mandat erhielt.²⁰⁸ Der Einfluss des EAD wurde stark beschränkt in der Planung der militärischen Krisenmanagement. Nach schwierigen Diskussion waren die Mitgliedstaaten endlich mit European Union Force einigt. Aber aus vielen Gründen wurde es nicht eingesetzt.²⁰⁹ Die Hohe Vertreterin engagierte nicht in EUFOR, sie schien wie eine Zuschauerin.²¹⁰

5.1.3 Die horizontale Kohärenz in der Libyenkrise

Im Vergleich zu der Koordinierung zwischen EU und Mitgliedstaaten war die Außenpolitik der EU Institutionen in der Libyenkrise relative kohärenter. Am Anfang der Krise startete die EU schnell die Frontex Operation, um Italien beim Umgang mit Flüchtlingen aus Libyen zu helfen. Europäisches Amt für humanitäre Hilfe aktivierte am 23. Februar 2011 das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz unter Beteiligung des EAD und setzte noch ein weiteres Notfallinstrument für die humanitäre Hilfe ein. Der EAD öffnete im Mai 2011 ein Verbindungsbüro der EU in Bengasi, um die Abstimmungen mit den Mitgliedstaaten zu intensivieren.²¹¹ EU ist der größte

²⁰⁶ Nicole Koenig (2011), S. 326

²⁰⁷ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 116

²⁰⁸ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe (2013), S.28

²⁰⁹ Nicole Koenig (2011), S. 326

²¹⁰ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), S. 170

²¹¹ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 113

Geber der humanitären Hilfe in der Libyen Krise.²¹² Trotz der Inkohärenz im Bereich der GSVP wurde „comprehensive approach“ in Libyen Krise noch positiv für Sicherheitskoordination beurteilt.²¹³ Durch „comprehensive approach“ möchte der EAD die verschiedene EU Instrumente im auswärtigen Handeln verbrücken und betonen, dass es bei der Sicherheitspolitik nicht nur um zivile und militärische Krisenmanagement Operationen geht, andere Instrumente sollten auch berücksichtigt werden.²¹⁴ Im August entsandte der EAD eine diplomatische Mission in die libyschen Hauptstadt Tripolis, um die Lage vor Ort einzuschätzen und die Eröffnung der EU Delegation vorzubereiten.²¹⁵ Nach dem Libyenkrieg band die EU Libyen wieder in die Nachbarschaftspolitik und Union für den Mittelmeerraum ein. Die von verschiedenen EU Institutionen geleiteten Konfliktbeilegung, Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe waren grundsätzlich kohärent.²¹⁶

5.1.4 Zusammenfassung

Die Fallstudie der Libyenkrise zeigt die inhärenten Schwächen der EU als außenpolitischen Akteur. In Libyenkrise gelang die Europäer noch einmal nicht, mit einer Stimme zu sprechen. Die Mitgliedstaaten waren immer im Fahrersitz der GASP, unilaterale Erklärungen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten verhinderten den Versuch von Ashton, im Name der EU in einer Stimme zu sprechen, Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten beschränkten das Potenzial der vertikalen Koordinierung durch die Hohe Vertreterin und den EAD.²¹⁷ Die horizontale Koordinierung sah besser aus, der EAD hat die EU Delegation in Tripolis geöffnet, um die Übergangsregierung zu unterstützen. In der Libyenkrise spielte der EAD die Rolle als Koordinator und brachte Fortschritte bei der demokratischen Transformation und wirtschaftlichen Entwicklung

²¹² Nicole Koenig (2011), S. 325

²¹³ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 29

²¹⁴ Ibid., S.28

²¹⁵ Nicole Koenig (2011), S. 325

²¹⁶ Jan Bahr-Vollrath (2014) S. 113

²¹⁷ Nicole Koenig (2011), S. 336

in Libyen.²¹⁸ Die Fallstudie zeigt, die Kohärenz im Bereich der GSVP ist schwer durch den EAD zu fördern, zum Beispiel keine Einstimmigkeit über die Militärintervention in der Libyenkrise, weil jede Mitgliedstaaten ihre eigenen Interessen hatten. Die militärische Mission ist schwer im Rahmen der EU stattzufinden, aber im Rahmen der NATO wird es leichter.²¹⁹

Das auswärtige Handeln der EU in der Libyenkrise zeigt noch, dass EU im Bereich „soft power“, z.B. bei humanitärer Hilfe, kohärent ist, aber im Bereich der „hard power“, z.B. die militärischen Krisenmanagement Operationen im Rahmen der GSVP divergent ist.²²⁰ Während der Libyenkrise wurde der EAD gerade erst errichtet, einige Jahre nach der Libyenkrise zeigten die Beamten des EAD, dass die Sozialisation Dynamik des EAD allmählich die inter-institutionellen Spannungen ersetzte. Teamspirit und Gemeinschaftsarbeit waren auch „allmählich blühend“. Sie erlebten eine unglaubliche Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb des EAD, insbesondere zwischen dem alten Beamten der Kommission und den ehemaligen Mitarbeitern des Sekretariats des Rates.²²¹ Es gibt auch die Anzeichen, die Außenpolitik Architektur der EU verbessert sich durch einen institutionellen Lernprozess, einige wichtige Lehren aus der Libyenkrise förderten auch die Koordinierung der EU Institutionen und EU Krisenmanagement Struktur. Zum Beispiel äußerten in der Ukraine Krise 2014 die EU Institutionen und die EU Mitgliedstaaten mehr Zufriedenheit mit der Reaktion des EAD und mit seiner Mobilisierung von Ressourcen. Das zeigt eine Lernkurve im Vergleich zu den Bemühungen in der Libyenkrise.²²² Im EAD Review 2015 wurde eine weitere Reorganisation geplant, um die Kohärenz und Effizienz des EAD in dem Bereich der GASP und GSVP, einschließlich der Krisenmanagement, zu erhöhen. Durch die Reorganisation sollte Reaktionsfähigkeit der EU-Krisenreaktionsinstrument verbessert werden und die Kohärenz wird auch

²¹⁸ Jan Bahr-Vollrath (2014) S.112

²¹⁹ Nicole Koenig (2011), S. 336

²²⁰ Ibid., S. 336

²²¹ Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), S. 171

²²² Rosa Balfour (2015), S.39

erhöht.²²³

5.2 Die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission in Außen- und Entwicklungshilfe

EU und EU Länder sind die größte Quelle der offiziellen Entwicklungshilfe, fast die Hälfte der Außen- und Entwicklungshilfe auf der ganzen Welt kommt aus EU und EU Mitgliedstaaten. Die EU Entwicklungszusammenarbeit umfasst nicht nur die damaligen europäischen Kolonien AKP Ländern sondern auch alle Partnerstaaten der EU in der Welt. Deshalb spielt die Außen- und Entwicklungshilfe eine wichtige Rolle in dem europäischen auswärtigen Handeln.

Politikkohärenz für die Entwicklung (Policy Coherence for Development) wurde speziell für die Entwicklungspolitik der EU erarbeitet.²²⁴ Der Rat, das Parlament, die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich in einer gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik der EU „Der Europäische Konsens“ darauf geeinigt, in zahlreichen Bereichen Maßnahmen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu greifen.²²⁵ Der Lissabon Vertrag hat auch die Politikkohärenz für die Entwicklung übernommen.

Nach dem Lissabon Vertrag sind der EAD und die Kommission zusammen für die Entwicklungspolitik verantwortlich, diese inter-institutionelle Koordinierung ist auch ein Charakter der Reform der EU Außenpolitik. Durch Forschung der Arbeit des EAD und seine Koordinierung mit der Kommission in der Zusammenarbeit versuche ich zu prüfen, ob Kohärenz im Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe gefördert wird.

²²³ Implementing the EEAS Review (2015)

²²⁴ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.12

²²⁵ Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2006), Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, bei Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A42006X0224%2801%29>

5.2.1 Die institutionellen Veränderungen in Außen- und Entwicklungshilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU unterstand vor der Implementierung des Vertrags von Lissabon völlig der Verantwortung der Kommission. Entwicklungspolitische Kompetenzen waren zwischen DG für Außenbeziehungen, DG für Entwicklung und DG für europäische Nachbarschaftspolitik aufgeteilt. Nach dem Vertrag von Lissabon übernahm der EAD von der Kommission die gesamte DG für Außenbeziehungen und Teil der DG für Entwicklung.²²⁶ Die institutionellen Veränderungen um die Schaffung des Hohen Vertreters und des EAD führten auch zu Wandel der Planung, Umsetzung und Verwaltung der EU Entwicklungszusammenarbeit. Einerseits ist von einer verbesserten Kohärenz, einer größeren Wirksamkeit der Maßnahmen und neuen Handlungsräumen für die Entwicklungspolitik nach dem Lissabon Vertrag zu erwarten, andererseits entsteht die Besorgnis der Vertiefung der institutionellen Gräben zwischen der Kommission und dem EAD.²²⁷

5.2.2 Verteilung der Befugnis zwischen dem EAD und der Kommission

Bei der Gründung des EAD gab es schon Streit um die Kompetenzverteilung im Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe, die Kernfrage lag darin: wie wird in der Zukunft die Strategie- und Programmplanung, Verwaltung und Implementierung der Entwicklungshilfe zwischen dem EAD und der Kommission zu gestalten sein?²²⁸ Im ersten Entwurf über EAD wollte Ashton alle wirtschaftlichen und politischen

²²⁶ Julia Sattelberger, Heidelberg (2010), Der Europäische Auswärtige Dienst – Chance oder Risiko für die europäische Entwicklungszusammenarbeit? Bei Internet: <https://www-nomos-elibrary-de.uaccess.univie.ac.at/10.5771/0506-7286-2010-3-381/der-europaeische-auswaertige-dienst-chance-oder-risiko-fuer-die-europaeische-entwicklungszusammenarbeit-jahrgang-43-2010-heft-3>, Datum des Zugriffs: 17.07.2017

²²⁷ Isabelle Tannous (2014), Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie? Bei Internet: <https://www-nomos-elibrary-de.uaccess.univie.ac.at/10.5771/0720-5120-2012-4-274/der-europaeische-auswaertige-dienst-und-die-organisation-europaeischer-aussen-und-entwicklungshilfe-von-institutionellen-dissonanzen-zur-dienstuebergreifenden-harmonie-jahrgang-35-2012-heft-4>, Datum des Zugriffs: 16.07.2017

²²⁸ Ibid., S. 276

Instrumente über die Entwicklungszusammenarbeit unter einer einheitlichen politischen Strategie zusammenführen. Aber die Kommission war unwillig, ihre Verantwortung und Einfluss in diesen Bereichen an den EAD abzutreten. Am Ende kam es zu Kompromiss, das Management der Finanzinstrumente verbleibt noch bei der Europäischen Kommission, die Entscheidung zur Ausrichtung von Entwicklungspolitik soll vom EAD und von der Europäischen Kommission zusammen erarbeitet werden. Konkret gesagt trägt der EAD zum Programmplanungs- und Verwaltungszyklus für die Außenhilfelinstrumente bei. Der EAD hat die Aufgabe, die folgende drei Beschlüsse der Kommission innerhalb eines Programmzyklus vorzubereiten: Mittelzuweisung an die Länder und die einzelnen Regionen, Länderstrategiepapiere und Regionale Strategiepapiere, Nationale und Regionale Richtprogramme. Während der Planung, Umsetzung dieser Instrumente kooperiert der EAD und der Hohe Vertreter mit den zuständigen Mitgliedern und den einschlägigen Dienststellen der Kommission. Aber der EAD hat keine selbständige Entscheidungsbefugnis, alle Vorschläge aus dem EAD für Beschlüsse werden nach den Arbeitsverfahren der Kommission ausgearbeitet und der Kommission zur Annahme vorgelegt.²²⁹

5.2.3 Generaldirektion Europe Aid----Entwicklung und Zusammenarbeit (GD EDVCO)

Länder- und regionalbezogene Stellen aus der DG für Entwicklung wurden vom EAD übernommen. Die in der Kommission verbliebenen Mitarbeiter der ehemaligen DG für Entwicklung bildeten gemeinsam mit EuropeAid die neue DG Europe Aid----Entwicklung und Zusammenarbeit.²³⁰ Diese neue DG besteht aus vier politischen Direktionen (EU Entwicklungszusammenarbeit, Qualität und Wirkung, Nachhaltiges Wachstum und Entwicklung, Menschliche und gesellschaftliche Entwicklung) und vier geographischen Direktionen (Subsahara-Afrika und horizontale AKP-Angelegenheiten,

²²⁹ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 9

²³⁰ Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid (2013) bei Internet: https://ec.europa.eu/europeaid/generaldirektion-entwicklung-und-zusammenarbeit-%E2%80%93-europeaid-organigramm_de, Datum des Zugriffs: 13.07.2017

Nachbarschaft, Lateinamerika und Karibik, Asien, Zentralasien, Mittlerer und Naher Osten, Golfstaaten und Pazifik).²³¹ Die Umstrukturierung hat die Aufsplittung der Außen- und Entwicklungshilfe in die AKP Länder, die früher von DG für Entwicklung verwaltet wurde, und in den anderen Regionen, die früher von DG für Auswärtige Beziehungen verwaltet wurde, aufgelöst. Durch die Schaffung von DG EDVCO und des EAD ist mehr horizontale Einheit mit Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit gezeigt. Der Transfer der DG für Außenbeziehungen (GD RELEX) zum EAD sollte die Konkurrenz des EAD und der Kommission vermeiden.²³² Um die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission zu verbessern, haben die Beiden ein gemeinsamer Beschluss zu einem Kooperationsmechanismus beschließen, ein gemeinsamer Lenkungsausschuss von EAD und GD DEVCO wurde auch eingerichtet.²³³

5.2.4 Die EU Delegationen in Außen- und Entwicklungspolitik

Vor dem Lissabon Vertrag waren die Delegationen der europäischen Kommission für die Durchführung der Außen- und Entwicklungspolitik der EU in Drittländern verantwortlich. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden die 140 Kommissionsdelegationen offiziell in EU Delegationen umgewandelt und unterstellten dem Hohen Vertreter. Der EAD übernahm alle Kommissionsdelegationen und die Delegationsleiter sind gegenüber dem Hohen Vertreter für die Gesamtleitung der Arbeit der Delegationen rechenschaftspflichtig. Trotzdem kann die Kommission direkte Anweisungen an die Delegationen in dem Bereich der Entwicklungspolitik erteilen.²³⁴ Diese mehrfachen Weisungsbefugnisse könnten zu Schwierigkeit und Spannung führen, dann taucht die Frage auf, wer hat die endgültige Entscheidungsrecht, wenn die Kommission und der EAD verschiedene Meinung haben. Auf diese Frage hat Ashton in ihrem ersten EAD Bericht explizit hingewiesen und darin den Grundsatz bekräftigt,

²³¹ Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid (2013)

²³² Isabelle Tannous (2014), S. 283

²³³ Ibid., S. 287

²³⁴ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 5

dass alle Delegationsmitarbeiter bei ihrer alltäglichen Arbeit dem Delegationsleiter unterstehen, der notfalls bestimmte Angelegenheiten auch an die Zentral in Brüssel zurückverweisen kann, z.B. bei widersprüchlichen Weisungen des EAD und der Kommission.²³⁵

Die EU Delegationen haben eine wichtige Rolle der Koordinierung bei der Außen- und Entwicklungshilfe, die EU Delegationen sind nicht nur für die Strategie- und Programmplanung, sondern auch für die enge Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten zuständig. In den dienstübergreifenden Vereinbarungen in dem Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe sind nicht nur die Zusammenarbeit zwischen der Zentrale EAD und der Kommission wichtig, die Zusammenarbeit der Beiden mit den EU Delegationen ist auch wichtig.

5.2.5 Die Außen- und Entwicklungshilfe für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020

Die EU Außenhilfsprogramme bestehen aus geographischen Instrumente, z.B. Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI), Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI), Europäischer Entwicklungsfond (EDF) und thematischen Instrument, z.B. Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR); Instrument zur Beitrittsvorbereitung (IPA), Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit, Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern, Instrument für Stabilität usw. Neben EDF werden alle Instrumente von EU Budget finanziert, unter Mehrjährigem Finanzrahmen Rubrik 4 Europa in der Welt, das Budget diese Instrumente beträgt mehr als 90% des Budgets von Europa in der Welt.²³⁶ EDF wird von den einzelnen Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung gestellt und widerspielt die Interessen der Mitgliedstaaten.

²³⁵ Isabelle Tannous (2014), S. 286-287

²³⁶ EU Haushalt Mehrjährige Finanzrahmen (2014), bei Internet:

http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_de.cfm, Datum des Zugriffs: 12.07.2017

Es gibt 5 Stufen im ganzen Programmierungszyklus von Planung bis Vergabe Außen- und Entwicklungshilfe. Vor dem Lissabon Vertrag war die Kommission für die gesamten Prozesse zuständig. Nach der Gründung des EAD werden die Befugnisse im Programmierungszyklus neu verteilt. Der EAD ist für konzeptionelle Phase (Programmplanungs- und Verwaltungszyklus) zuständig, die Kommission ist in der technischen Durchführungsphase zuständig (Jahresaktionsprogramme, Implementierung und Evaluierung).²³⁷ Konkret liegt die Aufgabe des EAD darin, die Kommissionsbeschlüsse zu den strategischen, mehrjährigen Maßnahmen durch den Gesamtfinanzrahmen für die einzelnen Regionen, die Länder- und Regionalen Strategiepapiere und die Nationalen und Regionalen Richtprogramme vorzubereiten.²³⁸

2012 nahm der EAD zum ersten Mal an die Budgetverhandlungen der Außen- und Entwicklungshilfe für den MFR 2014 bis 2020. In der MFR 2014 bis 2020 wurde so entschieden, IPA und IHA gehören zu der ausschließlichen Kompetenz der Kommission, der EAD hat keine Kompetenz dafür. Die thematischen Außenhilfelinstrumente wie EIDHR, IfS und INSC gehören zu der ausschließlichen Kompetenz des EAD. Nach dem EAD Beschluss stellt der Hohe Vertreter die allgemeine politische Koordinierung des auswärtigen Handelns der Union sicher und gewährleistet durch Außenhilfelinstrumente Geschlossenheit, Kohärenz und Wirksamkeit des auswärtigen Handelns der EU. Drei wichtigste Außenhilfelinstrumente sollten von dem EAD und der Kommission gemeinsam geplant, verwaltet und umgesetzt werden, sie sind Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, Europäischer Entwicklungsfonds, Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument.²³⁹ Der EAD war zuständig für die Vorbereitung der Kommissionsbeschlüsse, alle Vorschläge für Beschlüsse sollten nach den Arbeitsverfahren der Kommission ausgearbeitet und der Kommission zur Annahme vorgelegt werden.²⁴⁰ Nachdem die

²³⁷ Julia Sattelberger, Heidelberg (2010)

²³⁸ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 9

²³⁹ Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (2011), S. 197

²⁴⁰ EAD Beschluss, 26. Juli 2010, Artikel 9

Kommissionsbeschlüsse angenommen wurden, war GD DEVCO mit der Ausarbeitung der jährlichen Aktionsprogramme für die Implementierung der Kommissionsbeschlüsse zuständig.

5.2.6 Bewertung im Hinblick der Kohärenz

Die Umsetzung des Programmierungszyklus für 2014 bis 2020 ist ein Test für die Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission im Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe. Der EAD und DG DEVCO sind zusammen für die Außen- und Entwicklungshilfe zuständig, früher wurde es von DG Außenbeziehung, DG Entwicklung und EuropeAid Kooperation Büro zusammen verwaltet. Diese neue Konstellation stellt institutionelle Vereinfachung dar, die der institutionellen Kohärenz beitragen dürfte. Die Hohe Vertreterin nimmt nicht nur an der Vorbereitung von Entwicklungsthemen im Rat teil, sondern auch beteiligt im Kommissionskollegium für entwicklungspolitische Themen. Auf diese Weise kann mehr Kohärenz im Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe gefördert werden.²⁴¹ Es gibt auch die Möglichkeit, die europäische Außen- und Entwicklungshilfe durch die Teilnahme des EAD eine kohärentere Anbindung an andere Politikbereiche zu haben.²⁴² Die Sicherheit in den Drittländern ist die Voraussetzung für die Umsetzung der Außen- und Entwicklungshilfe. Durch den EAD ist die Entwicklungspolitik leicht mit Sicherheitspolitik, wie Krisenmanagement zu verbinden. Zum Beispiel in der Strategie für das Horn von Afrika wurde die Außen- und Entwicklungshilfe erfolgreich zusammen mit Krisenmanagement durchgeführt.²⁴³ „comprehensive approach“ ist ein wichtiger Schritt für EAD, für mehr Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sorgen.²⁴⁴

Die Umorganisation im Bereich der Außen- und Entwicklungshilfe ist vorteilhaft für

²⁴¹ Isabelle Tannous (2014), S.283

²⁴² Ibid., S.277

²⁴³ Ibid., S.294

²⁴⁴ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 84

die Kohärenz, aber in der Praxis tauchen auch die Probleme auf. Es gibt keine klare Arbeitsteilung zwischen politischer Programmierung und deren Implementierung, deshalb führt diese Arbeitsteilung auch zu einer Konkurrenz zwischen EAD und Kommission, besonders bei der Mittelverwaltung in den EU Delegationen. Die Kommissionsmitarbeiter verwalten die Programmmittel der einzelnen Finanzierungsinstrumente, während der EAD keinen Zugriff auf diese operativen Mittel hat. Die EU Delegationen sind die Vollstrecker der EU Außen- und Entwicklungshilfe, aber diese Delegationen unterstehen dem EAD direkt, die Kommunikation zwischen den Delegationen und der Kommission ist oft nur über die Kommissionsmitarbeiter in den EU Delegationen effizient.²⁴⁵ Diese mehrfachen Weisungsbefugnisse können zu Schwierigkeit in der Implementierung der EU Außen- und Entwicklungshilfe führen.

Die Teilnahme des EAD in EU Außen- und Entwicklungshilfe sollte für mehr Kohärenz in diesem Bereich sorgen, in der Praxis gibt es noch Probleme zu lösen, die Kohärenz in diesem Bereich ist noch von der Koordinierung zwischen DGs der Kommission und EAD abhängig. Obwohl der EAD zu institutionellen Vereinfachung und mehr Verbindung der Entwicklungshilfe mit Krisenmanagement beitragen hat, gibt es noch Lücke zwischen der hohen Erwartung auf die Erhöhung der Kohärenz durch die Errichtung des EAD im Bereich der EU Außen- und Entwicklungshilfe.

²⁴⁵ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 48

6. Bewertung des Europäischen Auswärtigen Dienstes

6.1 Mehr Kohärenzgebot im Lissabon Vertrag

Vor der Implementierung des Lissabon Vertrags war die EU noch weit von einem institutionellen kohärenten Rahmen für die EU Außenpolitik entfernt. Die strikte Trennung der ersten und zweiten Säule war das strukturelle Grundproblem. Die Frage, wer die EU vertritt, war auch nicht klar. Es gab oft Kompetenzstreitigkeiten zwischen der rotierenden Ratspräsidentschaft, dem Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissar für Außenbeziehungen. Die rotierende Ratspräsidentschaft wechselte alle sechs Monate, die politischen Schwerpunkte der EU Außenpolitik wurden auch verändert, weil jeder Mitgliedstaat ihr eigenes Interesse vergrößern möchte. Außerdem war die Abstimmung zwischen dem Entscheidungszentrum Rat und der mit den Ressourcen ausgestatteten Kommission schlecht, die einzelnen Politikbereiche des auswärtigen Handelns innerhalb der Kommission waren auch schlecht koordiniert.²⁴⁶

Die Inkohärenz wurde durch die Implementierung des Lissabon Vertrag theoretisch verbessert. Das Ziel des Lissabon Vertrag im Bereich der EU Außenpolitik liegt darin, die institutionelle Reform durchzusetzen und die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der EU Politik sicherzustellen. Aber der Lissabon Vertrag war noch nicht so ehrgeizig auf dem Bereich der EU Politik, weil die GASP noch immer vom Europäischen Rat gemeinsam und einstimmig festgelegt wird. Einer der wichtigsten Innovation ist die Schaffung der „Doppel Hut“, die Position des Hohen Vertreters der GASP und Vizepräsident der Europäischen Kommission und die Errichtung des sui generis EAD. Der Hohe Vertreter kann durch die Unterstützung des EAD einerseits politischer Einfluss auf die Kommission und den Rat ausüben und andererseits versucht der Hohe Vertreter, mit den Mitgliedstaaten Verbindungen aufzubauen. Der EAD sollte den

²⁴⁶ Jan Bahr-Vollrath (2014), S.145

Hohen Vertreter unterstützen und für Kohärenz im auswärtigen Handeln der EU sorgen. Die EU Delegationen ersetzen die Funktion der rotierenden Ratspräsidentschaften, dadurch sollte die Kohärenz und Kontinuität der EU Außenpolitik gesichert werden. Es ist erklärt, dass der Hohe Vertreter, der Präsident des Europäischen Rats und der Kommissionspräsident können EU in der internationalen Bühne zu vertreten.²⁴⁷ Es ist offenbar, dass EU durch den Vertrag von Lissabon die Kohärenz im auswärtigen Handeln durch die institutionellen Reformen theoretisch gefördert hat. Als einer der wichtigsten Innovation ist die tatsächliche Arbeit des EAD ein Test für die Implementierung des Lissabon Vertrags im Bereich des auswärtigen Handels der EU.

6.2 EAD in einer Krisenzeit

Der EAD sollte die strukturelle Spaltung des auswärtigen Handelns der EU verbessern und zur Kohärenzsicherung beitragen.²⁴⁸ Durch die institutionelle Analyse des EAD finde ich, seit der Gründung steht EAD vor einer Reihe von Herausforderungen, die Arbeit des EAD wurde von vielen Faktoren beschränkt, wie inneres Management Problem, delikate Beziehungen zu den EU Institutionen und den Mitgliedstaaten und die dramatisch veränderte Weltlage. In einer Zeit voller Krisen hat der EAD viel Schwierigkeiten zu konfrontieren. Zuerst ist die Errichtung des EAD in Kontroverse verstrickt. Die EU Institutionen und die Mitgliedstaaten spielen wichtige Rolle im Aufbau des EAD und während der Operation des EAD. Die weitere Entwicklung des EAD ist abhängig von den Haltungen dieser Akteure.²⁴⁹ Verschiedene politische Akteure beteiligen daran, die EU Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Hohe Vertreterin selbst, alle bekämpften über das Ausmaß der Kompetenzen des neuen EAD. Endlich wurde der EAD als eine selbständige Einrichtung unabhängig von der Kommission errichtet, weil einige

²⁴⁷ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 145

²⁴⁸ S. Dennis Engbrink (2014), S. 245

²⁴⁹ Rosa Balfour (2015), Change and Continuity: A Decade of Evolution of eU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service, in The European External Action Service and National Foreign Ministries, Ashgate, S.33

Mitgliedstaaten damit nicht einverstanden waren, dass die GASP der Kommission unterstellte. Nach dem EEAS Review 2013 der Hohen Vertreterin Ashton ist der EAD kein Europäisches Außenministerium, auch keine Außenpolitikabteilung des Ratssekretariats oder keine Neuauflage der ehemaligen DG für Außenbeziehung.²⁵⁰ Der EAD hat die Natur sui generis. Diese sui generis Natur durchzieht fast alle Bereiche der Arbeit des EAD.²⁵¹

Der EAD wurde errichtet mit zu viel Erwartungen, es soll den Hohen Vertreter beim Vorsitz des FAC und als Vizepräsidenten der Kommission unterstützen, für Kohärenz der EU Außenpolitik sorgen, den Präsidenten des europäischen Rat und der Kommission, andere Kommissare unterstützen, mit dem europäischen Parlament zusammenarbeiten, eine effektive und zeitnahe EU Außenpolitik über die EU Delegationen, die Krisenmanagementstruktur und GSVP Mission sicherstellen, starke Koordinierung der EU Außenpolitik gewährleisten. Diese anspruchsvollen Aufgaben zu erfüllen ist bestimmt sehr schwierig.²⁵² Was schlimmer ist, dass im Hintergrund der Wirtschaftskrise das Budget und die Ressource des EAD strikt beschränkt werden. Der EAD hat so viele Aufgaben zu erledigen, die Weltlage verändert sich schnell, die geopolitischen Konflikte in den Nachbarländern sind noch nicht gelöst, EU-Außenpolitik steht vor überwältigenden Herausforderungen, aber wegen der Sparmaßnahmen der Mitgliedstaaten ist das Budget für EAD nicht ausreichend für alle diplomatischen Aktionen. Der EAD ist auch unterbesetzt und wurde nicht ausreichend ausgestattet für die Erfüllung seiner Aufgaben.

Der komplizierte Aufbau des EAD erschwert die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen.²⁵³ Der große Teil des Personals des EAD kommt aus der Kommission, dem Rat, nur ein kleiner Teil des Personals ist neu rekrutiert. Die Kombination der

²⁵⁰ Implementing the EEAS Review (2015)

²⁵¹ Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), S. 83

²⁵² Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), S. 190

²⁵³ Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, S. 20

Mitarbeiter aus verschiedenen Traditionen und organisatorischen Kulturen war auch eine große Herausforderung für EAD. Der EAD und die Hohe Vertreterin Ashton wurden wegen der schlechten inneren Verwaltung und Zusammensetzung kritisiert. Aber Seit der Errichtung des EAD bemühte sich die Hohe Vertreterin Ashton immer darum, die ursprünglichen Teile und Arbeitseinheiten zusammenzustellen, die verschiedenen Organisationskulturen der einzelnen Teile des EAD zusammenzubringen und auszugleichen.²⁵⁴ In der EAD Zentral könnten die Kohärenz und die Konvergenz der EU Außenpolitik durch das 2012 eingerichtete „Political Affairs Department“ innerhalb des EAD gestärkt werden. Aber in den von der Kommission und dem EAD gleichzeitig zuständigen Personalabteilungen und in den EU Delegationen sind die Probleme von Weisungsbefugnissen aus dem Doppelhut des Leiters noch nicht gelöst.²⁵⁵ Trotz diesen Probleme läuft der EAD immer glatter seit seiner Gründung, in der Fallstudie der Libyenkrise haben die Beamte von „Sozialisation Dynamik“ in EAD berichtet.

Der EAD liegt in der Zwischenstellung zwischen der europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität. Trotz der Reform in der EU Außenpolitik und der Schaffung des Hohen Vertreters und des EAD wurde die Kohärenz der EU Außenpolitik noch von zwei Entscheidungsmethoden beschränkt, intergouvernementalen Entscheidungsmethoden im Bereich der GASP und Entscheidungsmethoden der Gemeinschaft in der Kommission für die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union. Im Bereich der GASP ist der EAD noch von dem Willen der Mitgliedstaaten beschränkt. In den Mitgliedstaaten fehlen noch den starken Willen zur effektiven Bündelung ihrer außenpolitischen Instrumente und Strategien.²⁵⁶ In den Fallstudien wurde es schon gezeigt, wegen der Unstimmigkeit zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland über die VN

²⁵⁴ Implementing the EEAS Review (2015)

²⁵⁵ Jan Bahr-Vollrath (2014), Seite 64

²⁵⁶ Josel Janning (2014), Europäischer Auswärtiger Dienst, Internationale Politik 4, Juli/August 2014, S. 56

Sicherheitsrat Resolution 1973 zu einem Militäreinsatz in Libyen konnte die EU nicht als eine Einheit militärische Operationen gegen Libyen ausüben. Die Willen der Mitgliedstaaten und die zwei Entscheidungsmethoden beschränken die potenzielle Fähigkeit des EAD, die Kohärenz für die EU Außenpolitik zu fördern.

6.3 Schlussfolgerung

Durch die obere Analyse ziehe ich die Schlussfolgerungen, trotzdem der EAD jetzt seine Aufgabe, für mehr Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sorgen, nicht völlig bewältigt hat, kann der EAD doch die wichtigsten Politikbereiche der EU Außenpolitik mitgestalten. Die Arbeit des EAD ist noch stark von der Koordinierung mit der Kommission und dem Willen der Mitgliedstaaten beeinflusst. Die Kommission verfügt noch über die Verantwortung für die Mittel und die Programmgestaltung in den meisten Bereichen der EU Außenpolitik. Die Mitgliedstaaten sind noch die zentralen Spieler in der GASP. Alle diese Faktoren beschränken die Fähigkeit und Wirksamkeit des EAD im auswärtigen Handeln der EU. Es bleibt noch abzuwarten, welche Wirkung die Hohe Vertreterin und der EAD mit ihren Möglichkeiten als Vertreter der EU, als Vermittler zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und als Entwickler von langfristigen Strategien in EU Außenpolitik entfalten können.²⁵⁷

Die Schaffung des Postens des Hohen Vertreters und die Errichtung des EAD können mittel- bis langfristig einen positiven Einfluss auf Kohärenz in der Außenpolitik der EU ausüben. Die Fallstudien zeigen zwar die Schwierigkeiten des EAD am Anfang der Errichtung, der EAD könnte auch positive Perspektive haben und die Kohärenz der EU Außenpolitik würde sich durch die institutionelle Neuerung weiter verbessert. Der EAD ist trotz seines schwierigen Anfangs bereit, langfristig eine Führungsrolle bei der Formulierung und Gestaltung europäischer Außenpolitik wahrzunehmen. Der EAD hat das Potenzial, in der EU Außenpolitik in einem mittel- und langfristigen Prozess die Kohärenz zu fördern, zu welchem Grad und wann es dazu kommen wird, ist es jetzt

²⁵⁷ Jan Bahr-Vollrath (2014), Seite 150

noch schwer zu sagen. Ob der EAD mehr Kohärenz im Bereich des auswärtigen Handelns der EU sorgen kann, ist wesentlich davon abhängig, wieweit die EU Institutionen und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit für EAD bieten, ihre Wirksamkeit zu entfalten. Der EAD hat seit 2011 seine Arbeit erst formell aufgenommen, es ist noch eine neue Errichtung und braucht noch mehr Zeit, reif zu werden. Der EAD ist noch nicht völlig fertig eingerichtet, es gibt noch Unstimmigkeiten im institutionellen Aufbau der EU Außenpolitik.²⁵⁸ Nach dem EAD Review 2015 wird eine weitere Reorganisation für EAD geplant, insbesondere im Bereich der GASP und GSVP, damit mehr Kohärenz gefördert werden kann.²⁵⁹

²⁵⁸ Jan Bahr-Vollrath (2014), S. 150

²⁵⁹ Implementing the EEAS Review (2015), S.4

Literaturverzeichnis

Bücher und Artikels

Anne-Claire Marangoni, Kolija Raube (2014), Virtue or Vice? The Coherence of the EU's External Policies, Journal of European Integration, S. 474 bei Internet: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.883505>, Datum des Zugriffs: 29.07.2017

Antonio Missiroli (2010), the new EU Foreign Policy System after Lisbon: a work in progress, European foreign affairs review

Caedtke, Jens-Christian (2009), Europäische Außenpolitik, Paderborn

Blockmans steven, Laatsit Marja Liisa (2012), The European External Action Service one year on, first signs of strengths and weakness, centre for the law of eu external relations, bei Internet: http://www.asser.nl/upload/documents/1272012_11147cleer2012-2web.pdf. Datum des Zugriffs: 19.07.2017

Christian Lequesne (2015), At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations, in The European External Action Service and National Foreign Ministries, Ashgate

Duke Simon (2011), consistency, coherence and european union external action: the path to Lisbon and beyond, European foreign policy Legal and Political Perspectives

Dr. Gernot Sydow, Der Europäische Auswärtige Dienst, Juristen Zeitung, Freiburg, Nr.1, 2011, bei Internet: <http://www.jstor.org/stable/41060597>, Datum des Zugriffs: 16.07.2017

Der europäische auswärtige Dienst, Instrument und „Koordinierungsstelle“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2010), Zentrum für Internationale

Friedenseinsätze, bei Internet: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Kurzinfo_EAD_12_2010.pdf, Datum des Zugriffs: 16.05.2017

Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz (Eds.) (2014), The EU's External Action Service: Potentials for a one voice foreign policy

Der europäische auswärtige Dienst, Instrument und „Koordinierungsstelle“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2010), Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, bei Internet: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Kurzinfo_EAD_12_2010.pdf, Datum des Zugriffs: 16.05.2017

Edith Driesken (2012), What's in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegation

Furness, M. (2010), The European External Action Service: an new institutional framework for EU development cooperation. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, S. 18, bei Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3333/pdf/DP_15.2010.pdf, Datum des Zugriffs: 21.07.2017

Gaedtke, Jens-Christian (2009), Europäische Außenpolitik, Paderborn

Helwig Niklas, Ivan Paul, Kostanyan, Hrant (2013), the new EU foreign policy architecture, reviewing the first two years of the EEAS, Foreign Policy Association, bei Internet: <https://foreignpolicyblogs.com/2013/03/04/eu-foreign-policy-in-perspective/>, Datum des Zugriffs: 20.07.2017

Ingeborg Tömmel (2014), The european Union, What it is and how it works, Palgrave macmillan

Isabelle Tannous (2014), Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie? Bei Internet: <https://www-nomos-elibrary-de.uaccess.univie.ac.at/10.5771/0720-5120-2012-4-274/der-europaeische-auswaertige-dienst-und-die-organisation-europaeischer-aussen-und-entwicklungshilfe-von-institutionellen-dissonanzen-zur-dienstuebergreifenden-harmonie-jahrgang-35-2012-heft-4>, Datum des Zugriffs: 16.07.2017

Johannes Pollak, Peter Slominski (2012), Das politische System der EU, 2. Auflage, Facultas WUV

Josel Janning (2014), Europäischer Auswärtiger Dienst, Internationale Politik 4, Juli/August 2014

Jonas Paul (2008), EU Foreign Policy after Lisbon, Will the new high representative and the external action service make a difference? S. 19, bei Internet: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19627/ssoar-2008-paul-eu_foreign_policy_after_lisbon.pdf?sequence=1, Datum des Zugriffs: 12.07.2017

Julia Lieb und Martin Kremer (2010), Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, Zeitschrift Info also, bei Internet: http://www.info-also.nomos.de/fileadmin/integration/doc/Aufsatz_integration_10_03.pdf, Datum des Zugriffs: 15.06.2017

Julia Sattelberger, Heidelberg (2010), Der Europäische Auswärtige Dienst – Chance oder Risiko für die europäische Entwicklungszusammenarbeit? Bei Internet: <https://www-nomos-elibrary-de.uaccess.univie.ac.at/10.5771/0506-7286-2010-3-381/der-europaeische-auswaertige-dienst-chance-oder-risiko-fuer-die-europaeische-entwicklungszusammenarbeit-jahrgang-43-2010-heft-3>, Datum des Zugriffs:

17.07.2017

Lombardi (2011), The Internatioanl Spectator: Italian Journal of Internationalen Affairs, Nr.4

Jan Bahr-Vollrath (2014), Der Europäische Auswärtige Dienst, Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU, Herbert Htz Verlag

Michael Emerson, Rosa Balpour (2011), Upgrading the EU's Role as Global Actor, Center for European Policy Studies, bei Internet: <https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/01/ME%20et%20al%20EU%20as%20Global%20Actor.pdf>, Datum des Zugriffs: 13.06.2017

Nicolai von Ondarza and Ronja Scheler (2017), The High Representative's 'double hat': How Mogherini and Ashton have differed in their links with the Commission, the London school of economics and political science, bei Internet: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton>, Datum des Zugriffs: 17.07.2017

Nicole Koenig (2015), Neuausrichtung des Auswärtigen Handelns der EU: Potenzial und Grenzen, Jacques Delors Institut Berlin, bei Internet: <http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2015/02/EUAuswaertigesHandeln-Koenig-JDIB-Feb15.pdf>, Datum des Zugriffs: 22.06.2017

Olaf Wientzek (2013), der europäische auswärtige Dienst, Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformationen, bei Internet: http://www.kas.de/wf/doc/kas_35436-544-1-30.pdf?130919143842, Datum des Zugriffs: 28.05.2017

S. Dennis Engbrink (2014), die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen

Rosa Balfour, Kristi Raik (2013), The European External Action Service and National Diplomacies, European Policy Center, bei Internet: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=3385&cat_id=2, Datum des Zugriffs 15.07.2017

Susanne Bracker (2000), Kohärenz und juristische Interpretation, Nomos

Rosa Balfour (2015), Change and Continuity: A Decade of Evolution of eU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service, in The European External Action Service and National Foreign Ministries, Ashgate, S.33

Sebastian Harnisch und Bernhard Stahl (2009), Einleitung: EU-Außenpolitik und Actorness, bei Internet: http://www.uni-heidelberg.de/md/politik/harnisch/person/publikationen/harnisch_stahl_2009_einleitung_eu_aussenpolitik_und_actorness.pdf, Datum des Zugriffs: 22.06.2017

Stephan Keukeleire and Tom Delreux (2014), The foreign Policy of the european union, 2nd Edition, Palgrave Macmillan

Stefan Lehne (2011) , More Action, better Service: how to strengthen the EEAS, Carnegie Europe, bei Internet: <http://carnegieeurope.eu/2011/12/16/more-action-better-service-how-to-strengthen-european-external-action-service-pub-46218>, Datum des Zugriffs: 19.07.2017

Steven Blockmans and Sophia Russasck (2015), The Commissioners' Group on External Action, Key political facilitator, CEPS Special Report, No. 125

Udo Margendant, Auswärtiger Dienst, Europäischer. In: Bergmann (Hg.), Handlexikon

der Europäischen Union. Baden-Baden 2012

Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (2011), Europa von A bis Z, 12. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft

Wouters Jan, Baere Geert de, Van Vooren Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Rampoulos Thomas, Van den Sande, Tanghe(2013), The organisation and Functioning oft he European External Action Service: Achievement, Challages and Opportunities, bei Internet:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET\(2013\)457111_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457111/EXPO-AFET_ET(2013)457111_EN.pdf), Datum des Zugriffs: 20.07.2017

EU Verträge und Dokumente

Vertrag über die Europäische Union (EUV)

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Erklärung zu Artikel III-296, bei Internet:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_d_e.pdf, Seite 470, Datum des Zugriffs: 14.06.2017

Council of the European Union: Presidency report to the European Council on the European External Action Service, October 2009,

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014930%202009%20INIT>,

Implementing the EEAS Review (2015): Progress Report oft he High Representative/ Vice President to the Council, bei Internet:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/94/EU_89484/imfname_10600362.pdf

Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, 26. Juli 2010

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_de

Der europäische Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 11, die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, August 2014, bei Internet, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr14_11_/sr14_11_de.pdf

Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2006), Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, bei Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A42006X0224%2801%29>

Catherine Ashton (2013), EEAS Review, bei Internet: http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, Brüssel, 24.3.2010

Agenturen und sonstige Einrichtungen der EU, Europäische Union, bei Internet:
https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_de

Parliament and High Representative: a new partnership? (2015), European Parliament,
bei Internet: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-545707-Parliament-and-High-Representative-FINAL.pdf>

Presidency Conclusions of the European Council of 29/30 October 2009, doc.
15265/1/09, Brussels, 1. Dezember 2009

Catherine Ashton: Erklärung der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton, im Namen der
Europäischen Union zu den Ereignissen in Libyen, 20.02.2011, 6795/1/11 REV 1,
Presse 33, bei Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-11-33_de.htm

Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid (2013) bei Internet:
Organigramm https://ec.europa.eu/europeaid/generaldirektion-entwicklung-und-zusammenarbeit-%E2%80%93-europeaid-organigramm_de

Service for Foreign Policy Instrument, http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_de.htm

Das Große Fremdwörterbuch, Herkunft und Bedeutung der Fremdworte, Duden

Fremdwort.de, bei Internet:
<http://www.fremdwort.de/suchen/bedeutung/koh%C3%A4renz#>