

Sonderbericht

Die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-872-0578-0
doi:10.2865/16477

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht

Die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

- I – VI **Zusammenfassung**
- 1 – 9 **Einleitung**
- 1 – 6 **Rechtsgrundlage und Hintergrund**
- 7 – 9 **Organisatorischer Aufbau**
- 10 – 12 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**
- 13 – 67 **Bemerkungen**
- 13 – 22 **Die Errichtung des EAD erfolgte überstürzt, wurde nicht gut genug vorbereitet und war mit zu vielen Einschränkungen und vage definierten Aufgaben verbunden**
- 14 – 18 **Die Rolle des EAD wurde spät festgelegt und vage definiert**
- 19 – 22 **Der EAD stand vor einer Reihe politischer und finanzieller Herausforderungen**
- 23 – 50 **Unzulänglichkeiten bei der Prioritätensetzung, der Organisation und der Zuweisung der Ressourcen verringern die Effizienz des EAD**
- 25 – 28 **Der EAD behandelte die Entwicklung eines übergeordneten strategischen Rahmens für die Außenpolitik der EU nicht als Priorität und nahm keine interne Strategie an**
- 29 – 34 **Der komplexe Aufbau des EAD erschwert die zeitnahe Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen**
- 35 – 39 **Die EU-Sonderbeauftragten sind nicht ausreichend in den EAD integriert**
- 40 – 44 **Der EAD hatte Schwierigkeiten bei der Besetzung von Schlüsselfunktionen mit den übertragenen Ressourcen**
- 45 – 50 **Die Einstellungsverfahren waren langwierig, kostspielig und glichen bestehende Ungleichgewichte nicht vollständig aus**

- 51 – 67 **Die Koordinierung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten bessert sich, ist jedoch im Hinblick auf die volle Ausschöpfung des Potenzials des EAD immer noch nicht ausreichend**
- 52 – 56 Die Koordinierung mit der Kommission war teilweise wirksam
- 57 – 61 Die neue Organisation der EU-Delegationen verlangt mehr Koordinierungsarbeit, und ihre Verwaltung ist weniger effizient
- 62 – 64 Die Mitgliedstaaten und der EAD haben das Potenzial für Synergien zwischen ihren jeweiligen Netzen diplomatischer Vertretungen noch nicht vollständig ausgeschöpft
- 65 – 67 Die potenziellen Vorteile des ständigen Vorsitzes des EAD in Vorbereitungsgremien des Rates wurden nicht vollständig genutzt
- 68 – 73 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Antwort des EAD

I
Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, der gleichzeitig auch Vizepräsident der Europäischen Kommission ist. Der Hohe Vertreter/Vizepräsident soll die Kohärenz der EU-Außenpolitik sicherstellen und wird dabei von einem neuen diplomatischen Korps, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), unterstützt.

II
Der EAD nahm seine Tätigkeit offiziell am 1. Januar 2011 auf. Neben seiner Zentrale in Brüssel umfasst er ein weltweites Netz von 140 Delegationen, die die Interessen der EU vertreten.

III
Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob

- die Errichtung des EAD angemessen vorbereitet wurde;
- die Ressourcen des EAD effizient priorisiert, organisiert und zugewiesen wurden;
- der EAD sich wirksam mit der Kommission und den Mitgliedstaaten abgestimmt hat.

IV
Mit der Errichtung des EAD verfügt die EU nun über einen operativen außenpolitischen Dienst, der mit politischen Referaten und Krisenmanagementstrukturen, einem weitläufigen Netz diplomatischer Vertretungen sowie mit Personal ausgestattet ist, das in Bezug auf seine Herkunft eine ausgewogene Zusammensetzung aufweist. Der Hof stellte allerdings fest, dass

- die Errichtung des EAD überstürzt erfolgte, nicht gut genug vorbereitet wurde und mit zu vielen Einschränkungen und vage definierten Aufgaben verbunden war;

- Unzulänglichkeiten bei der Prioritätensetzung, der Organisation und der Zuweisung der Ressourcen die Effizienz des EAD beeinträchtigten und die EU-Sonderbeauftragten nicht ausreichend in den EAD integriert sind;
- die Koordinierung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten sich verbessert hat, jedoch im Hinblick auf die volle Ausschöpfung des Potenzials des EAD immer noch nicht ausreichend war.

V
Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer unabhängigen Bewertung der Errichtung des EAD. Die Prüfung des Hofes fand zeitgleich mit der Erstellung der Halbzeitüberprüfung des EAD statt. Die Feststellungen und Empfehlungen des Hofes stehen im Allgemeinen in Einklang mit der Selbsteinschätzung des EAD, was es nur noch notwendiger macht, die ermittelten Schwachstellen anzugehen.

VI
Der Bericht enthält eine Reihe von Empfehlungen zur Steigerung des Mehrwerts und der Effizienz des EAD, etwa die Präzisierung seiner Aufgaben und Zielsetzungen, die Straffung seines organisatorischen Aufbaus, die Vereinfachung seines Verwaltungsrahmens, die Stärkung seiner strategischen Rolle und die Weiterentwicklung seiner Planung. Der Bericht empfiehlt ferner eine Überarbeitung des Ernennungsprozesses und der Arbeitsweise der EU-Sonderbeauftragten sowie der EAD-Einstellungsverfahren. Der EAD sollte mit der Kommission zusammenarbeiten, um die Auswirkungen der starren Bestimmungen des Statuts und der Haushaltsordnung auf die Effizienz der EU-Delegationen zu mindern. Schließlich sollte der EAD seine Bemühungen zur Förderung des Informationsaustauschs und der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten mit den Mitgliedstaaten fortsetzen und die Möglichkeit prüfen, bestimmte Konsulardienste anzubieten.

Rechtsgrundlage und Hintergrund

01

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Amt eines Leiters der EU-Außenpolitik geschaffen: der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig auch Vizepräsident der Europäischen Kommission ist¹. Der Hohe Vertreter/Vizepräsident wird von einem neuen diplomatischen Korps unterstützt, dem EAD. Durch diese Änderungen wurde der vormalige „Troika“-Mechanismus² beendet, der zwei Jahrzehnte lang die EU-Außenpolitik bestimmte.

02

Der EAD sollte den Grundpfeiler einer neuen EU-Außenpolitik bilden und „einen modernen und operationellen außenpolitischen Dienst [darstellen], der in der Lage ist, (...) die Werte und Interessen der EU zu fördern sowie für Koordinierung und Kohärenz bei den Beziehungen der EU zum Rest der Welt zu sorgen“³, und den Bemühungen sowohl der EU-Organen als auch der Mitgliedstaaten zusätzlich Gewicht verleiht. Aus diesem Grund stellt sein Personal eine Bündelung der Kräfte der Hauptakteure dar, nämlich der Kommission, des Rates und der Mitgliedstaaten. Die Zusammensetzung des Personals aus Bediensteten verschiedener Herkunft wurde als wichtige Voraussetzung für seinen Erfolg angesehen und daher im Vertrag von Lissabon ausdrücklich erwähnt⁴.

03

Als der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, waren die Mitgliedstaaten immer noch im Begriff, verschiedene Optionen zur Errichtung des EAD zu prüfen. Auf Vorschlag der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie nach Zustimmung durch die Europäische Kommission verabschiedete der Rat seinen Beschluss vom 26. Juli 2010 zur Organisation und Arbeitsweise des EAD⁵, in dem die Autonomie des EAD bestätigt, die Grundsätze seines organisatorischen Aufbaus aufgeführt und die Dienststellen festgelegt wurden, die von der Kommission und vom Generalsekretariat des Rates auf den EAD übertragen werden sollten.

04

Der EAD unterscheidet sich aufgrund seines einzigartigen Charakters von der Kommission (einem supranationalen Organ) und dem Rat (einem zwischenstaatlichen Organ). Je nachdem, ob ein Thema im Zuständigkeitsbereich der Union liegt oder nicht, funktioniert er als Dienststelle der Kommission oder als Generalsekretariat des Rates. Wenn er als Dienststelle der Kommission agiert, verfügt der EAD in Bezug auf die Beteiligung an den internen Koordinierungsmechanismen der Kommission über dieselben Rechte und Befugnisse wie jede andere Dienststelle.

- 1 Artikel 18 des Vertrags über die Europäische Union.
- 2 Der Hohe Vertreter für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, das für Außenbeziehungen zuständige Kommissionsmitglied und der Außenminister des Mitgliedstaats, der gerade den turnusmäßig wechselnden Ratsvorsitz innehat.
- 3 Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD, Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 17.12.2013.
- 4 Gemäß Artikel 27 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union muss der EAD Beamte der Kommission und des Generalsekretariats des Rates sowie von den Mitgliedstaaten abgeordnete Diplomaten umfassen.
- 5 Beschluss 2010/427/EU des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 30).

05

Im Beschluss des Rates wurde eine Überprüfung der Errichtung des EAD gefordert. Diese Überprüfung, die am 29. Juli 2013 veröffentlicht wurde, fasst die erzielten Fortschritte sowie die aufgetretenen Schwierigkeiten zusammen und enthält mittel- und kurzfristige Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsweise des EAD. Am 17. Dezember 2013 verabschiedete der Rat seine Schlussfolgerungen zur Überprüfung⁶, in denen er die Umsetzung der kurzfristigen Empfehlungen unterstützte und den nächsten Hohen Vertreter/Vizepräsidenten ersuchte, bis Ende 2015 eine Bewertung der Organisation und Arbeitsweise des EAD und erforderlichenfalls einen Vorschlag für einen neuen Beschluss des Rates vorzulegen.

06

Die Prüfungsarbeiten des Hofes fanden zeitgleich mit der vom EAD durchgeführten Halbzeitüberprüfung statt. Der Hof ist mit der Überprüfung und den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates vertraut und stellt fest, dass seine eigenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen in vielen Punkten mit beiden Dokumenten übereinstimmen. Vor diesem Hintergrund, insbesondere im Lichte der zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen, legt der Hof eine unabhängige Bewertung einer neuen europäischen Einrichtung von zentraler Bedeutung vor.

Organisatorischer Aufbau

07

Der EAD nahm seine Tätigkeit offiziell am 1. Januar 2011 auf. Neben seiner Zentrale in Brüssel umfasst er ein weltweites Netz von 140 ehemaligen Kommissionsdelegationen⁷, die zu diesem Datum in den EAD überführt und zu „EU-Delegationen“ mit einem umfassenderen politischen Mandat wurden, das darin besteht, die Interessen der Union zu vertreten.

08

Der EAD ist in administrativen Belangen unabhängig. Ursprünglich setzte sich sein Personal ausschließlich aus Bediensteten einiger Verwaltungseinheiten zusammen, die vom Generalsekretariat des Rates und der Kommission in den EAD überführt wurden, doch wurde es schrittweise durch die Einstellung von Diplomaten der Mitgliedstaaten ergänzt. Gemäß dem Beschluss des Rates sollte bei Erreichung der vollen Stärke des EAD ein Drittel seiner AD-Bediensteten⁸ aus Diplomaten der Mitgliedstaaten bestehen⁹. Im Juni 2013 umfasste der EAD 3 392 Bedienstete, davon 1 487 in seiner Zentrale und 1 905 in den Delegationen, wobei die Diplomaten der Mitgliedstaaten 33 % der 935 AD-Stellen innehatten¹⁰.

09

Für 2014 verfügt der EAD über einen Haushalt in Höhe von 519 Millionen Euro, der zwischen der Zentrale (41 %) und den Delegationen (59 %) aufgeteilt ist. Die Kommission stockt den Haushalt der Delegationen mit ungefähr 270 Millionen Euro jährlich auf, da in den EU-Delegationen nach wie vor sehr viele Kommissionsbedienstete tätig sind, die sich vornehmlich mit der Ausführung der operativen Haushaltsmittel der Union befassen, für die die Kommission zuständig ist.

- 6 Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD, Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 17.12.2013.
- 7 Ein Netz, das von der Kommission vor 50 Jahren geschaffen wurde.
- 8 Gemäß dem Statut der Beamten und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften werden EU-Beamte je nach Art und Bedeutung ihrer Aufgaben in zwei Funktionsgruppen unterteilt: die Funktionsgruppe Administration (AD) und die Funktionsgruppe Assistenz (AST). AD-Bedienstete sind mit leitenden oder konzeptionellen Aufgaben bzw. mit Studien, Aufgaben im Sprachendienst oder Aufgaben im Forschungsbereich beauftragt. AST-Bedienstete sind mit technischen oder Bürotätigkeiten befasst.
- 9 Artikel 6 Absatz 9 des Beschlusses 2010/427/EU des Rates.
- 10 46 % in den Delegationen (376 AD-Stellen) und 24 % in der Zentrale (559 AD-Stellen).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

07

10

Der Hof prüfte die Errichtung des EAD und beantwortete dazu die drei folgenden Fragen:

- a) Wurde die Errichtung des EAD angemessen vorbereitet?
- b) Wurden die Ressourcen des EAD effizient priorisiert, organisiert und zugewiesen?
- c) Hat sich der EAD wirksam mit der Kommission und den Mitgliedstaaten abgestimmt?
- c) eine Stichprobe von 30 Einstellungsverfahren für AD-Bedienstete, davon 15 in der Zentrale und 15 in Delegationen;
- d) eine Stichprobe von 14 Fortbildungskursen für EAD-Personal, die seit 2011 organisiert wurden;
- e) eine quantitative Analyse der EAD-Personaldaten zum 15. April 2013, 10. Januar 2012 und 25. Januar 2011;

11

Die Prüfung betraf die vorbereitenden Arbeiten der EU-Organe und der Mitgliedstaaten sowie die Tätigkeiten des EAD von seiner Errichtung am 1. Januar 2011 bis Dezember 2013.

- f) eine Umfrage bei einer Stichprobe von 35 EU-Delegationen, an der sich alle 35 beteiligten;
- g) eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten, an der sich 15 von ihnen beteiligten¹²;
- h) Gespräche mit Vertretern des Generalsekretariats des Rates und von neun Generaldirektionen der Kommission, um ihre Meinung zur Zusammenarbeit mit dem EAD einzuholen;
- i) Gespräche mit Führungskräften und Bediensteten des EAD, mit den jeweiligen EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte, den südlichen Mittelmeerraum bzw. das Kosovo und mit Vertretern der Außenministerien Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Polens.

12

Der Hof erlangte die Nachweise für seine Bewertung aus verschiedenen Quellen. Diese umfassten

- a) eine Dokumentenanalyse und Literaturlauswertung;
- b) eine Stichprobe von 30 Auskunftersuchen¹¹ des Präsidenten des Rates, des Präsidenten der Kommission, der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und anderer Kommissionsmitglieder aus den Jahren 2011-2012;

11 Auskunftersuchen dienen zur Unterstützung der Vorbereitung von Sitzungen auf hoher Ebene. Das EAD-Personal beantwortet sie mit Dokumenten verschiedener Art (z. B. Sprechzettel, Reden oder Informationsvermerke).

12 Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Schweden und Vereinigtes Königreich.

Die Errichtung des EAD erfolgte überstürzt, wurde nicht gut genug vorbereitet und war mit zu vielen Einschränkungen und vage definierten Aufgaben verbunden

13

In diesem Abschnitt (Ziffern 13-22) wird die erste Frage beantwortet: Wurde die Errichtung des EAD angemessen vorbereitet? Es wird analysiert, ob die Aufgaben des EAD klar festgelegt und mengenmäßig begrenzt sind, von der Kommission und den Mitgliedstaaten gleich aufgefasst werden, und ob der EAD über die politischen und finanziellen Instrumente verfügt, um seine Aufgaben wahrzunehmen.

Die Rolle des EAD wurde spät festgelegt und vage definiert

14

Aufgrund von Ungewissheiten im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon¹³ führten die Mitgliedstaaten und die EU-Organe vor der Errichtung des EAD nur wenige vorbereitende Arbeiten durch. Als der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, waren daher die Eigenschaften des zukünftigen Dienstes nach wie vor Gegenstand von Erörterungen zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Rat.

15

Ein wichtiger Faktor bei diesen Erörterungen war die Tatsache, dass die Zielsetzungen der EU nicht im Rahmen einer übergeordneten Strategie für die EU-Außenpolitik formuliert worden waren, die bei den vorbereitenden Arbeiten den Weg hätte weisen können¹⁴.

16

Infolgedessen sieht der Beschluss des Rates keine Zielsetzungen für den EAD vor. Stattdessen werden darin lediglich seine Aufgaben aufgeführt¹⁵:

- a) Unterstützung des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten bei der Erfüllung seines dreifachen Auftrags: Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ sowie Ausübung seiner Rolle als Vizepräsident der Kommission;
- b) Unterstützung des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission und der Kommission selbst bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen;
- c) Unterstützung der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie anderer Organe und Einrichtungen der Union, insbesondere des Europäischen Parlaments, und Zusammenarbeit mit diesen.

- 13 Die irischen Wähler lehnten den Vertrag von Lissabon im Juni 2008 ab, bevor sie ihm im Zuge eines zweiten Referendums am 2.10.2009 zustimmten.
- 14 Das bisher letzte übergeordnete Strategiepapier der EU ist nach wie vor die Europäische Sicherheitsstrategie 2003, die zwar 2008 aktualisiert wurde, die jüngsten geopolitischen Ereignissen, die die Welt verändert haben, aber nicht widerspiegelt. Die Mitgliedstaaten sind sich allerdings bezüglich der Notwendigkeit der Ausarbeitung einer neuen Strategie uneins, da einige von ihnen die Auffassung vertreten, dass die 2003 festgelegten Grundsätze nach wie vor gültig sind.
- 15 Artikel 2 und Artikel 3 des Beschlusses 2010/427/EU des Rates. Außerdem wird dem EAD in Artikel 9 im Kontext des Auftrags des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten in Bezug auf die Sicherstellung der politischen Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU eine Schlüsselrolle bei der Planung der Instrumente der Kommission im Bereich des auswärtigen Handelns eingeräumt.

17

Der Beschluss des Rates gibt die zwischen den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Kommission erzielte Einigung zu dem Zeitpunkt wieder, als der Text des Beschlusses erstellt wurde. Er enthält keine nähere Definition dieser weit gefassten Aufgaben und sagt wenig über ihren Inhalt aus.

18

Dadurch wurden Verwaltungseinheiten in den EAD nicht aufgrund ihres erwarteten Beitrags zur Erreichung seiner Ziele überführt, sondern basierend auf ihrer Tätigkeit und ihrer administrativen Position innerhalb der Kommission oder des Generalsekretariats des Rates. Dies wird besonders in Bezug auf die Außen-dimension der internen Politikbereiche der EU deutlich, für die der EAD von der Kommission keine Ressourcen erhielt¹⁶. Insbesondere wurden bei der Schaffung des EAD keine Abteilungen vorgesehen, die sich mit globalen Belangen von Bedeutung für die EU befassen, wie etwa Klimawandel oder Energieversorgungssicherheit, da die für diese Belange zuständigen Personalressourcen vor der Errichtung des EAD von der ehemaligen Generaldirektion für Außenbeziehungen (GD RELEX) in andere Kommissionsdienststellen überführt wurden. Dies trug im Ergebnis dazu bei, dass der EAD bei der Koordinierung einiger Maßnahmen der Kommission mit Auswirkungen auf die EU-Außenpolitik praktische Probleme hatte.

Der EAD stand vor einer Reihe politischer und finanzieller Herausforderungen

19

Die Errichtung des EAD erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Lage im südlichen Mittelmeerraum allmählich zuspitzte¹⁷. Der EAD konzentrierte sich auf die Leitung der Reaktion der EU¹⁸ und behandelte dies vorrangig gegenüber der Entwicklung von außenpolitischen Initiativen, auf die Mitgliedstaaten und EU-Organe seit Langem warteten, darunter die Reform der Verfahren und Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Entwicklung des Gesamtkonzepts der EU¹⁹.

- 16 Die internen Politikbereiche und Maßnahmen der EU können sich erheblich außerhalb der EU-Außen-grenzen auswirken, wie auch externe Ereignisse interne Dynamiken der EU beeinflussen können. Die sogenannte Außendimension der internen Politikbereiche bezieht sich im Allgemeinen auf Situationen, in denen die externen Aspekte der internen Politikbereiche eine zunehmend außen- und sicherheitspolitische Dimension aufweisen. Ein Beispiel für die Auswirkungen der internen Politikbereiche der EU auf die EU-Außenpolitik sind die bilateralen Beziehungen zu Kanada, die lange von der Diskussion über die Auswirkungen der EU-Klimapolitik auf den Zugang von aus bituminösem Sand gewonnenem Erdöl zu europäischen Märkten bestimmt wurden.
- 17 Der EAD nahm seine Tätigkeit während des Arabischen Frühlings auf, unmittelbar vor der internationalen Intervention in Libyen.
- 18 Diese Reaktion umfasste zahlreiche Initiativen wie die Entwicklung einer neuen Nachbarschaftspolitik, die im Mai 2011 angenommen wurde, die Eröffnung des EU-Büros in Bengasi im Mai 2011 und die Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den südlichen Mittelmeerraum im Juli 2011. Die EU-Delegation in Libyen nahm schließlich im November 2011 ihre Tätigkeit auf.
- 19 Beim EU-Gesamtkonzept handelt es sich um einen integrierten Ansatz zugunsten eines Landes oder einer Region, bei dem zur Erreichung eines übergeordneten Ziels herkömmliche Instrumente (z. B. Entwicklungshilfe) mit Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (z. B. Sanktionen) kombiniert werden. Der Mehrwert einer solchen Kombination wurde in der Vergangenheit bereits anerkannt (z. B. nach den Balkankriegen), doch war ihre Umsetzung durch die Vielzahl der Akteure in der Außenpolitik der EU zu der Zeit beeinträchtigt. Eine Gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und der Kommission zu diesem Thema wurde am 11.12.2013 veröffentlicht.

20

In einer Zeit knapper Haushaltsmittel auf EU- und einzelstaatlicher Ebene beschloss der Rat, dass die Errichtung des EAD dem Grundsatz der Haushaltsneutralität entsprechen sollte²⁰. Allerdings ist die Errichtung einer neuen Institution per se kostspielig, umso mehr, wenn die entsprechende Einrichtung neue Aufgaben wahrzunehmen hat. Der Rat fasste seinen Beschluss, ohne eine Bewertung der Ressourcen vorzunehmen, bei der sowohl die neuen Anforderungen²¹ als auch die potenziellen Synergieeffekte einer Zusammenführung von Strukturen der Kommission und des Generalsekretariats des Rates hätten berücksichtigt werden müssen.

21

Der Grundsatz der Haushaltsneutralität wurde strikt angewandt, und es wurden lediglich außenpolitische Strukturen in den neuen Dienst überführt. Der EAD erhielt demnach keine Ressourcen für Unterstützungsfunktionen. Stattdessen stellten die Kommission und das Generalsekretariat des Rates weiterhin Dienstleistungen von Personalmanagement (darunter Einstellung, ärztliche Untersuchungen oder Gehaltszahlungen) bis hin zu Verwaltungsunterstützung (etwa IT, Gebäude oder Sitzungsräume) bereit. Deshalb schloss der EAD Dienstleistungsvereinbarungen mit der Kommission und mit dem Generalsekretariat des Rates. Dies stellte kurzfristig eine pragmatische Lösung dar, doch entsprachen die erbrachten Dienstleistungen nicht vollständig den Bedürfnissen des EAD:

- a) Der EAD erhielt keine Gelegenheit, den Umfang und die Vorteile dieser Dienstleistungsvereinbarungen, die nach Maßgabe der vor seiner Errichtung erbrachten Unterstützung ausgearbeitet worden waren, zu bewerten oder zu ändern.

- b) Bei der Festsetzung der Laufzeit der Vereinbarungen wurden die Bedürfnisse des EAD außer Acht gelassen. Zum Beispiel lief die Unterstützung durch das Generalsekretariat des Rates zur Wartung der gesicherten Systeme für die Verbreitung von Verschlussachen aus, noch bevor eine wirksame alternative Lösung (im Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltsneutralität) eingerichtet war.

22

Es wurde keine Gesamtbewertung vorgenommen, um die Kosten für den Betrieb des EAD mit den Kosten der vorhergehenden Strukturen, einschließlich der Mitgliedstaaten, zu vergleichen. Durch die Errichtung des EAD dürften die Mitgliedstaaten erhebliche Einsparungen erzielt haben. Zum Beispiel können sich die Mitgliedstaaten auf die politische Berichterstattung des EAD stützen, anstatt ihre eigenen Berichte zu erstellen, der Arbeitsaufwand des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes bei der Vorbereitung und Leitung der Arbeitsgruppen des Rates ist geringer, und die Gehälter der abgeordneten Diplomaten werden nunmehr vom EAD gezahlt.

- 20 In Erwägungsgrund 15 der Präambel des Beschlusses des Rates heißt es: «Die Errichtung des EAD sollte nach dem Grundsatz der Kostenwirksamkeit erfolgen, mit dem Ziel, möglichst haushaltsneutral zu sein.»
- 21 Die Verwaltungsaufgaben, die mit der Autonomie des EAD verbunden sind, Aufgaben, die davor vom turnusmäßig wechselnden Vorsitz wahrgenommen wurden (z. B. Leiten einiger Arbeitsgruppen des Rates) sowie die neuen politischen Verpflichtungen von EU-Delegationen (z. B. Koordinieren aller EU-Botschaften vor Ort).

Unzulänglichkeiten bei der Prioritätensetzung, der Organisation und der Zuweisung der Ressourcen verringern die Effizienz des EAD

23

In diesem Abschnitt (Ziffern 23-50) wird die zweite Frage beantwortet: Wurden die Ressourcen des EAD effizient priorisiert, organisiert und zugewiesen? Der Hof prüfte stichprobenweise Einstellungsverfahren, Briefings und Fortbildungskurse und führte eine quantitative Analyse der Personaldaten durch.

24

Auf dieser Grundlage bewertete der Hof die Managementstrategie, die Zielsetzung und Planung, den organisatorischen Aufbau des EAD, die Rolle der EU-Sonderbeauftragten sowie die Verwaltung der Humanressourcen mit Schwerpunkt auf Einstellung, Zuweisung und Fortbildung.

Der EAD behandelte die Entwicklung eines übergeordneten strategischen Rahmens für die Außenpolitik der EU nicht als Priorität und nahm keine interne Strategie an

25

Vor dem Hintergrund einer sich rasch verändernden internationalen Lage bevorzugte der EAD punktuelle Ansätze, anstatt eine übergeordnete Strategie für die Außenpolitik vorzuschlagen. Desgleichen verzichtete der EAD darauf, einen übergeordneten Ansatz für die Handhabung der strategischen Partnerschaften der EU vorzuschlagen, obwohl die bestehenden Partnerschaften²² lange vor dem Vertrag von Lissabon ad hoc eingegangen wurden und möglicherweise keine klare Verbindung mit den aktuellen Prioritäten der EU-Außenpolitik aufweisen. Das Fehlen eines übergeordneten strategischen Rahmens wurde von einigen Mitgliedstaaten²³ und vom Europäischen Parlament²⁴ moniert, die sich eine proaktivere Rolle des EAD bei der Entwicklung der EU-Außenpolitik erwartet hatten²⁵.

26

Wann immer strategische Leitlinien fehlen, zieht der EAD die EU-Organe und die Mitgliedstaaten hinzu, um die Reaktionen der EU auszuarbeiten. Die dabei festgelegten Ad-hoc-Strategien sind das Ergebnis intensiver Debatten und werden anschließend von der Kommission förmlich angenommen und vom Rat gebilligt. Dieser Prozess ist einem zeitnahen Handeln nicht förderlich.

- 22 Die EU unterhält gegenwärtig strategische Partnerschaften mit zehn Ländern: Brasilien, Kanada, China, Indien, Japan, Mexiko, Russland, Südafrika, Südkorea und USA. Der Rat ging diese Partnerschaften lange vor der Errichtung des EAD ein.
- 23 Spanien, Italien, Polen und Schweden befanden, dass für die EU-Außenbeziehungen ein breiter strategischer Ansatz erforderlich sei, und beschlossen die Finanzierung der Initiative *Think-tank process for a European Global Strategy* (Think-Tank-Prozess für eine europäische globale Strategie), um diesen Ansatz zu erarbeiten.
- 24 Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (A7-0357/2012) vom 31.10.2012.
- 25 50 % der Mitgliedstaaten, die sich an der Umfrage beteiligten, waren der Ansicht, dass der EAD mehr zur Entwicklung der Außenpolitik der EU, wie etwa regionale Strategien, beitragen sollte.

27

Der EAD hat bislang weder eine interne Strategie noch einen Managementplan angenommen. Allerdings legte die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin 2011 drei anfängliche Prioritäten fest:

- a) Aufbau des EAD als funktionierende Institution;
- b) Ausbau der zehn bestehenden strategischen Partnerschaften der EU;
- c) Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik als Reaktion auf den Arabischen Frühling.

Neben dieser begrenzten Anzahl an Prioritäten war der EAD flexibel genug, sich an die sich wandelnden Gegebenheiten anzupassen, und spielte eine wichtige Vermittlerrolle im Kosovo-Serbien-Dialog und bei den Gesprächen zum iranischen Atomprogramm.

28

Der EAD hat zur Bewertung der Verwirklichung dieser Prioritäten weder Zielsetzungen festgelegt noch detaillierte Kriterien entwickelt. Er hat ferner keinen umfassenden Planungsrahmen erarbeitet, weshalb jede Abteilung die Planung ihrer Tätigkeiten selbst festlegt. Dies beeinträchtigt die Gesamteffizienz des EAD, da die Aufgaben und Ressourcen nicht unbedingt übergeordneten Zielsetzungen entsprechen. Darüber hinaus erschwert das Fehlen eines umfassenden Planungsrahmens ein Einbetten der Tätigkeiten des EAD in den breiteren Kontext des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission oder des 18-monatigen Dreierprogramms²⁶, das von der Gruppe der drei turnusmäßig wechselnden Vorsitze und dem Generalsekretariat des Rates erstellt wird.

Der komplexe Aufbau des EAD erschwert die zeitnahe Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen

29

Die allgemeine Struktur des EAD ist komplex, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass er, anders als ein typisches Außenministerium, zusätzliche Funktionen hat, die üblicherweise von Verteidigungsministerien, Innenministerien und Nachrichtendiensten wahrgenommen werden. Die Länderreferate, die größtenteils von der ehemaligen Generaldirektion für Außenbeziehungen der Kommission (GD RELEX) übernommen wurden, und die vom Generalsekretariat des Rates übernommenen Krisenmanagementstrukturen²⁷ bilden zwei getrennte Bereiche der Organisation, wobei Letzterer direkt dem Hohen Vertreter/Vizepräsidenten Bericht erstattet.

30

Die Struktur des EAD entspricht einem pyramidenförmigen Organisationsaufbau und ist komplexer als die außenpolitischen Strukturen, die er ersetzt:

- a) Die Länderreferate, der Kernbereich des EAD²⁸, haben mehr Verwaltungsebenen als bisher (siehe **Tabelle**);
- b) es gibt mehr organisatorische Einheiten, die dafür kleiner sind (Führungskräfte haben einen kleineren Verantwortungsbereich mit ungefähr 20 % weniger Personal, das an sie berichtet);
- c) der EAD umfasst doppelt so viele Führungskräfte wie seine Vorgängereinrichtungen²⁹.

26 Der Dreivorsitz wurde 2007 infolge eines Beschlusses des Rates eingeführt, gemäß dem die Mitgliedstaaten der Union in Gruppen von drei aufeinander folgenden Vorsitzen des Rates der EU unterteilt werden. Dieses System soll die Kontinuität und Kohärenz der Arbeit des Rates sicherstellen.

27 Die Direktion Krisenbewältigung und Planung (2009 geschaffen), der Zivile Planungs- und Durchführungsstab (2007), das Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse (2002) und der Militärstab (2001). Sie sind von wesentlicher Bedeutung für den Einsatz ziviler und militärischer Instrumente, die vom Rat als Reaktion auf Krisenfälle beschlossen werden (z. B. Einleitung einer militärischen Ausbildungsmission in Mali im Februar 2013 zur Unterstützung der Stabilität in der Sahelregion).

28 Ein Länderreferat besteht aus einem oder mehreren EAD-Bediensteten, die für dasselbe Land zuständig sind. Sie sind in geografische Dienststellen unterteilt.

29 Die GD RELEX umfasste vier hochrangige Beamte (einen Generaldirektor und drei stellvertretende Generaldirektoren) und das Generalsekretariat des Rates zwei hochrangige Beamte (einen Generaldirektor und einen stellvertretenden Generaldirektor). Im Gegensatz dazu umfasst der EAD 13 hochrangige Beamte.

Übersicht über die Verwaltungsebenen im EAD, in der GD RELEX und im Generalsekretariat des Rates

| Neue Struktur | Vorherige Strukturen | |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| EAD | GD RELEX | Generalsekretariat des Rates |
| (sechs Ebenen) | (fünf Ebenen) | (fünf Ebenen) |
| 1. Hoher Vertreter/Vizepräsident | 1. Kommissionsmitglied | |
| 2. Geschäftsführender Generalsekretär/Chief Operating Officer | – | 1. Generalsekretär |
| 3. Stellvertretende Generalsekretäre | – | – |
| 4. Exekutivdirektoren | 2. Generaldirektor | 2. Generaldirektor |
| – | 3. Stellvertretende Generaldirektoren | 3. Stellvertretender Generaldirektor |
| 5. Direktoren | 4. Direktoren | 4. Direktoren |
| 6. Abteilungsleiter | 5. Referatsleiter | 5. Referatsleiter |

Quelle: Personaldaten des EAD und amtliches Verzeichnis der Europäischen Union, 2010.

31

Der kopflastige Aufbau des EAD ist teilweise auf den Beschluss des Rates zurückzuführen, der die Schaffung von Generaldirektionen für geografische Gebiete vorsah und vorgab, dass ein Drittel des EAD-Personals aus den Mitgliedstaaten stammen sollte. Da die meisten der auf den EAD übertragenen Führungspositionen bereits durch Beamte besetzt waren, schuf der EAD eine kopflastige Struktur, wodurch eine erhebliche Anzahl hochrangiger Posten mit Diplomaten der Mitgliedstaaten besetzt werden konnte.

32

Die vom Generalsekretariat des Rates übernommenen Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden im Lauf der Jahre von Fall zu Fall, ohne übergeordneten Rahmen geschaffen und überschneiden sich mit anderen Abteilungen für Krisenmanagement³⁰. Der EAD hat bereits erste Schritte zur Lösung dieser Probleme gesetzt, doch handelt es sich hierbei um einen komplexen Prozess, der die einstimmige Unterstützung der Mitgliedstaaten für eine Änderung mehrerer Beschlüsse des Rates erfordert. In der Zwischenzeit hat der EAD neue Mechanismen zur besseren Koordinierung eingeführt, wie etwa das Gremium für Krisenmanagement und die Krisenplattform (siehe **Kasten 1**).

30 Insbesondere mit der Abteilung für Krisenreaktion und Einsatzkoordinierung, der Direktion Sicherheitspolitik und Konfliktprävention und zu einem gewissen Grad mit dem Referat Globale Angelegenheiten und Terrorismusbekämpfung. Die Prüfung ergab zum Beispiel Überschneidungen in den Bereichen Krisenprävention, Krisenreaktionsplanung, Weltraumpolitik und Reform des Sicherheitssektors.

Die Krisenplattform

Die Krisenplattform ist ein neuer Koordinierungsmechanismus, der dem EAD und der Kommission klare politische und strategische Orientierungshilfe zur Bewältigung einer bestimmten Krise bieten soll. Abhängig von den Merkmalen einer bestimmten Krise umfasst die Krisenplattform Krisenmanagementstrukturen, geografische und horizontale Abteilungen sowie einschlägige Kommissionsdienststellen.

Wird eine Krisenplattform initiiert, überträgt der für das jeweilige Gebiet zuständige Exekutivdirektor dem Exekutivdirektor für Krisenreaktion und operative Koordinierung, der die Reaktion der EU koordiniert, die Leitung für das Land. Die Anzahl an Krisen, mit denen sich die EU gleichzeitig befassen kann, ist somit begrenzt, da der Exekutivdirektor für Krisenreaktion nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, um mit mehr als zwei Krisen gleichzeitig umzugehen. Aus diesem Grund kann es vorkommen, dass eine Krisenplattform für ein bestimmtes Land eingestellt wird, wenn die Krise noch im Gange ist und die Reaktion der EU noch nicht Gestalt angenommen hat (z. B. Libyen).

33

Der EAD umfasst einen Verwaltungsrat, der sich aus seinen vier hochrangigsten Führungskräften zusammensetzt³¹. Der Verwaltungsrat soll sicherstellen, dass die Tätigkeiten des EAD kohärent sind und zur Erreichung der vom Hohen Vertreter/Vizepräsidenten festgelegten politischen Ziele beitragen. Gemäß den internen Verfahren des EAD ist er nicht als kollektive Einheit mit einer eigenständigen Rolle und Funktion zu betrachten. Zwar hat der Verwaltungsrat die Koordination unter den hochrangigsten Führungskräften erleichtert, doch konnte er nicht wie erhofft den Arbeitsaufwand der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin verringern, bei der nach wie vor 23 direkte Berichtslinien zusammenlaufen.

34

Wie bei jedem diplomatischen Dienst ist ein zeitnaher Zugang zu Informationen von wesentlicher Bedeutung. Im Rahmen der Prüfung wurde die Wirksamkeit der bestehenden Verfahren für die Erstellung und Verbreitung der zwei wichtigsten Informationsarten bewertet.

- a) Der EAD ist bei der Vorbereitung von Tagungen des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission, der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin und von Kommissionsmitgliedern unterstützend tätig, indem er Auskunftersuchen zeitgerecht beantwortet. Das Verfassen der Antworten kann jedoch relativ viel Zeit in Anspruch nehmen, hauptsächlich aufgrund des Validierungsprozesses, der sich aus der Struktur des EAD ergibt³². Darüber hinaus erhalten die Abteilungen selten Rückmeldungen zu dem Text oder zum Endergebnis der Tagung, für die ein bestimmter Informationsvermerk (Briefing Note) erstellt wurde, was es für sie schwer macht, sich zu verbessern.

31 Der geschäftsführende Generalsekretär, der Chief Operating Officer und zwei stellvertretende Generalsekretäre.

32 Im Fall der Stichprobe dauerte der Validierungsprozess durchschnittlich vier Tage, und es waren bis zu fünf Personen (stellvertretender Abteilungsleiter, Abteilungsleiter, Direktor, Exekutivdirektor, Mitglied des Verwaltungsrats) daran beteiligt. Anschließend wurden die Texte dem Kabinett übermittelt, wo sie möglicherweise umformuliert werden.

b) Mit der Errichtung des EAD wurden erstmals Dienste für Informationsgewinnung und Delegationen Teil derselben Organisation, was das Potenzial für die Kombination von politischer Berichterstattung und Informationsgewinnung zur Unterstützung der Entscheidungsträger steigert. Die Verbreitung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse ist jedoch aufgrund der praktischen Schwierigkeiten bei der Weitergabe von Verschlussachen an bestimmte Empfänger nach wie vor begrenzt. Die meisten EU-Delegationen sind nicht auf die Handhabung von Verschlussachen vorbereitet, viele Delegationsleiter haben noch nicht die entsprechende Sicherheitsüberprüfung durchlaufen, und die Systeme für die politische Berichterstattung und für die Berichterstattung über nachrichtendienstliche Erkenntnisse sind nach wie vor nicht miteinander kompatibel³³. Aus diesem Grund sind der Zugang zu und die Verwendung von Verschlussachen innerhalb des EAD, insbesondere aufseiten der Delegationen, stark eingeschränkt.

Die EU-Sonderbeauftragten sind nicht ausreichend in den EAD integriert

35

Eines der ältesten Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Entsendung von EU-Sonderbeauftragten, um Krisen zu bewältigen oder besondere Aufgaben im Namen der EU wahrzunehmen³⁴. Die Sonderbeauftragten werden vom Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ auf Empfehlung des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten ernannt und erfahren große Unterstützung durch die Mitgliedstaaten.

36

Ursprünglich spielten die Sonderbeauftragten eine wichtige Rolle bei der Koordinierung außenpolitischer Belange zwischen dem Rat und der Kommission, eine Funktion, die nach der Errichtung des EAD überflüssig wurde. In Anbetracht ihrer besonderen Aufgaben bezüglich der Bewältigung regionaler Probleme und punktueller Krisen werden sie vom EAD dennoch weiterhin als nützliches Instrument erachtet und auch vom Rat als wertvolles außenpolitisches Instrument geschätzt. Deshalb belief sich die Anzahl der Sonderbeauftragten nach einem vorübergehenden Rückgang (von zwölf im Jahr 2010 auf neun im Jahr 2011) Ende 2013 auf elf.

37

Die Mandate der Sonderbeauftragten sind weit gefasst. Dies ermöglicht einen hohen Grad an Flexibilität bei der Umsetzung, erschwert es jedoch auch, ihre Leistungen zu beurteilen. Obwohl sie als Ad-hoc-Krisenbewältigungsinstrument gelten, üben Sonderbeauftragte ihre Funktion durchschnittlich acht Jahre lang aus, was das Risiko einer Vervielfachung ihrer Anzahl und einer Untergrabung der Rolle der normalen EAD-Strukturen birgt.

33 Dies geht auf die Systeme des Generalsekretariats des Rates zurück, die entwickelt wurden, um das Vermischen von zivilen und militärischen Informationen zu verhindern.

34 Die Sonderbeauftragten stehen dem Rat seit 1996 zur Verfügung. Ursprünglich konnte der Rat einen Sonderbeauftragten ernennen, wann immer er dies für erforderlich hielt, doch seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kann nur der Hohe Vertreter/Vizepräsident einen diesbezüglichen Vorschlag vorlegen.

38

Im Dezember 2013 hatten sieben der elf Sonderbeauftragten ihren Dienstort in Brüssel und waren in den Räumlichkeiten des EAD untergebracht. Die EU-Sonderbeauftragten werden nur dann in die EAD-Struktur integriert, wenn sie gleichzeitig auch Delegationsleiter sind (was bei vier der elf der Fall ist, die ihren Dienstort alle außerhalb der EU haben). Mangels klarer Verfahren liegt es im Ermessen der einzelnen Sonderbeauftragten, wie sie die Koordinierung mit den einschlägigen EAD-Abteilungen handhaben, wodurch die Gefahr zunimmt, dass ihre Handlungen mit anderen EU-Maßnahmen nicht in Einklang stehen. Nur 50 % der befragten Delegationsleiter waren der Ansicht, dass sie über die Tätigkeiten der Sonderbeauftragten ausreichend informiert wurden.

39

Die Sonderbeauftragten werden aus den im EU-Haushalt veranschlagten operativen Mitteln finanziert, für deren Verwaltung die Kommission zuständig ist, die dem EAD in Zeiten knapper Haushaltsmittel erhebliche zusätzliche Ressourcen außerhalb seines Verwaltungshaushalts zur Verfügung stellt³⁵. Dies bedeutet allerdings auch, dass die Sonderbeauftragten insbesondere in Bezug auf Personal, Gehälter und Berichterstattung nicht unter den für den EAD festgelegten Verwaltungs- und Managementrahmen fallen, und zwingt sie, zusätzliche administrative und finanzielle Pflichten zu erfüllen, wodurch sie weniger Zeit für die Politikgestaltung aufwenden können.

Der EAD hatte Schwierigkeiten bei der Besetzung von Schlüsselfunktionen mit den übertragenen Ressourcen

40

Der EAD nahm seine Tätigkeit mit vorgegebenen Ressourcen und Dienststellen auf, wobei das Personal auf der Grundlage des jeweiligen Status zum 31. Dezember 2010 versetzt wurde. 2011 führte der EAD eine erste analytische Prüfung durch, deren Fokus auf der Rationalisierung der Länderreferate lag. 2012 wurde ein zweites analytisches Prüfungsverfahren mit ehrgeizigeren Zielen bezüglich einer Bewertung der Bedürfnisse und der Angleichung der Ressourcen an die außenpolitischen Prioritäten der EU eingeleitet. Diese beiden analytischen Prüfungsverfahren ermöglichten es dem EAD, seine Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen aufzustocken, die bei seiner Errichtung nicht ausreichend besetzt waren.

41

Trotz 18 Umsetzungen ist die Personalausstattung der politischen Abteilungen der Delegationen noch immer nicht abgeschlossen, und es wurden keine neuen Ressourcen zur Übernahme der Zuständigkeiten in Verbindung mit dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz bereitgestellt. Desgleichen hatten die einschlägigen Abteilungen³⁶ keine entsprechenden neuen Personalressourcen für die operative Planung und Umsetzung der zahlreichen Missionen erhalten, die 2012 und 2013 im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestartet wurden, um insbesondere auf die Krisen in Libyen, am Horn von Afrika und in der Sahelregion zu reagieren.

35 2012 beliefen sich die für Sonderbeauftragte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bereitgestellten Mittel auf 27 897 500 Euro, was 5,7% der Gesamtausgaben des EAD für 2012 entspricht. Dieser Betrag wird aus operativen Mitteln der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik finanziert.

36 Insbesondere der Zivile Planungs- und Durchführungsstab, der für die operative Planung und Durchführung ziviler Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuständig ist.

42

Neben Klimawandel und Energieversorgungssicherheit (siehe Ziffer 18) wurden im Rahmen der Prüfung weitere Bereiche ermittelt, in denen ein Mangel an thematischem Fachwissen besonders problematisch war: wirtschaftliche und finanzielle Belange, Fachwissen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf Delegationsebene, Verhaltenskodex im Weltraum, Computer- und Netzsicherheit, Migration, Sanktionen und Vermögensabschöpfung. Die thematischen Referate sind die Hauptansprechpartner der Kommission im Rahmen des dienststellenübergreifenden Konsultationsverfahrens, das für den EAD die wichtigste Gelegenheit darstellt, sich in die Politikgestaltung einzubringen. Die genannten Lücken erschweren es dem EAD daher, die politische Kohärenz in Bezug auf die Außen-dimension der internen Politikbereiche sicherzustellen.

43

Das Generalsekretariat des Rates und die außenpolitischen Strukturen der Kommission verwenden verschiedene IT-Anwendungen. Darüber hinaus brachten die Errichtung des EAD neue Anforderungen mit sich, etwa in Bezug auf gesicherte Kommunikationsnetze zum Informationsaustausch mit den Delegationen. Der EAD war jedoch nicht in der Lage, seinen unmittelbaren Bedarf, wie die Aktualisierung und Integration der von der Kommission und vom Generalsekretariat des Rates übernommenen Anwendungen und die Verbesserung der Kommunikation mit den Delegationen und den Mitgliedstaaten, zu decken.

44

Der EAD ist in hohem Maße von den abgeordneten nationalen Sachverständigen abhängig, die im Stellenplan nicht vorgesehen sind (366 in der Zentrale und in den Delegationen mit Stand Juni 2013). Dies bedeutet, dass mehr als

die Hälfte der AD-Bediensteten des EAD für begrenzte Zeit von Mitgliedstaaten abgeordnet sind und wieder abberufen werden können, was ein Risiko für das institutionelle Gedächtnis des EAD und die Kontinuität des Dienstbetriebs darstellt.

Die Einstellungsverfahren waren langwierig, kostspielig und glichen bestehende Ungleichgewichte nicht vollständig aus

45

Der EAD war verpflichtet, innerhalb von zweieinhalb Jahren seine Belegschaft durch Einstellung eines Drittels seiner AD-Bediensteten aus den Mitgliedstaaten zu erneuern; eine Verpflichtung, die es für eine EU-Einrichtung so noch nie gegeben hatte. Der EAD hat dieses Ziel erreicht.

46

Die Erfüllung der Ein-Drittel-Vorgabe durch natürlichen Abgang gestaltete sich insofern schwierig, als die meisten vorhandenen Mitarbeiter unbefristete Verträge hatten. In der Folge waren die Karriereaussichten eingeschränkt, weshalb der EAD viele Mitarbeiter verlor, insbesondere solche, deren Mandat auf Delegationsebene sich dem Ende zuneigte³⁷. Dies führte zum Verlust wertvoller Erfahrung und bewirkte Unzufriedenheit beim Personal.

47

Die Einstellungsverfahren des EAD sind langwierig, insbesondere was die Posten der Delegationsleiter betrifft, da die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin beschloss, ungeachtet der Größe der betreffenden Delegation, Gespräche mit allen Bewerbern in der engeren Auswahl zu führen. Sie sind ferner kostspielig, da viele Bewerber außerhalb der EU leben und die

37 Insgesamt erhielten 35 % der Delegationsleiter, die nach Brüssel zurückkehrten, keine leitende Funktion.

Vorstellungsgespräche auf persönlicher Ebene in Brüssel stattfinden³⁸. Aufgrund der vielen Termine, die die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin wahrzunehmen hat, ist es schwierig, Gesprächstermine frühzeitig festzulegen bzw. kurzfristige Änderungen zu vermeiden, was zusätzliche Kosten, Verzögerungen und Kritik in den Medien zur Folge hat.

48

Die Teilnahme von Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Generalsekretariats des Rates bei der Besetzung sensibler Posten hat zu objektiven Verfahren hinsichtlich der Herkunft der Bewerber beigetragen. Allerdings hat der EAD keinen Kompetenzrahmen für Führungskräfte als Grundlage für die Bewertung der in die Vorauswahl gelangten Bewerber festgelegt. Ferner entschied sich der EAD trotz der möglichen Vorteile gegen den Einsatz von Assessment Centern für Führungspositionen. Assessment Center können beispielsweise die Notwendigkeit von Bewerbungsgesprächen verringern³⁹, zusätzliche Inputs zu den Fähigkeiten der Bewerber liefern und den Aus- und Weiterbildungsbedarf ermitteln.

49

Signifikante Ungleichgewichte in Bezug auf Geschlecht und geografische Herkunft, die bereits in den vorhergehenden außenpolitischen Strukturen bestanden⁴⁰, existierten im September 2013 nach wie vor:

- a) Unter den AD-Bediensteten waren zu wenig Frauen (34 %), und in den Delegationen (26 % der AD-Bediensteten) oder unter den Führungskräften (21 %) waren sie noch stärker unterrepräsentiert.

- b) Nur 14 % der Führungskräfte stammen aus den Mitgliedstaaten, die 2004 bzw. 2007 der Union beitraten, was unter ihrem Anteil an der EU-Bevölkerung liegt, der 21 % beträgt.

50

Die Einführungsschulungen waren insofern nicht ausreichend auf die Bedürfnisse neuer EAD-Mitarbeiter ausgerichtet, als Diplomaten der Mitgliedstaaten mit den Verfahren und Vorgehensweisen der Kommission nicht vertraut sind und EU-Beamte nicht gut auf die Wahrnehmung ihrer neuen diplomatischen Funktionen vorbereitet sind. Im September 2013 wurden allerdings Änderungen bei den Einführungsschulungen vorgenommen.

38 Die Gesamtkosten der Einstellungsverfahren des EAD sind nicht bekannt, da die EAD-Personalabteilung nur die Kosten für Diplomaten der Mitgliedstaaten übernimmt, während die entsprechenden Ausgaben für EU-Beamte von den EU-Organen getragen werden. Die Vorgabe, dass die Delegationen die Ausgaben für Mitarbeiter, die an Einstellungsverfahren teilnehmen, finanzieren müssen, belastete die Haushalte dieser Delegationen zusätzlich.

39 75 bzw. 39 Bewerber wurden 2012 bzw. 2013 mehr als einmal zu Vorstellungsgesprächen eingeladen. 2013 wurden für die zehn am häufigsten eingeladenen Bewerber insgesamt 37 Vorstellungsgespräche in Brüssel organisiert.

40 Im Januar 2011 waren 28 % der AD-Bediensteten Frauen und 13 % der AD-Bediensteten Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die der Union 2004 bzw. 2007 beitraten.

Die Koordinierung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten bessert sich, ist jedoch im Hinblick auf die volle Ausschöpfung des Potenzials des EAD immer noch nicht ausreichend

51

In diesem Abschnitt (Ziffern 51-67) wird die dritte Frage beantwortet: Hat sich der EAD wirksam mit der Kommission und den Mitgliedstaaten abgestimmt? Der Hof stützte sich dabei auf Kriterien im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der EAD-Mechanismen zur Koordinierung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten sowohl auf zentraler Ebene als auch auf Delegationsebene.

Die Koordinierung mit der Kommission war teilweise wirksam

52

Der EAD soll zu einer größeren Kohärenz der Außenpolitik beitragen. Dieser Auftrag erfordert eine enge Zusammenarbeit mit der Kommission, die gemäß dem Vertrag von Lissabon weiterhin für einige Bereiche der Außenbeziehungen zuständig ist (z. B. Entwicklung, Handel, Erweiterung, humanitäre Hilfe und externe Aspekte der internen Politikbereiche).

53

Als Vizepräsidentin der Kommission ist die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin in vollem Umfang in die Entscheidungsprozesse der Kommission eingebunden, doch konnte sie 2012 aufgrund der Art ihrer Tätigkeit an zwei Dritteln der Kommissionssitzungen, darunter auch Sitzungen mit direkten oder indirekten Folgen für die EU-Außenpolitik, nicht teilnehmen. Zudem erwies es sich als schwierig, formelle Treffen zwischen für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitgliedern zu organisieren, und so wurden in 29 Monaten nur fünf solcher Treffen abgehalten, die alle unter dem Vorsitz des Präsidenten der Kommission stattfanden⁴¹. In dieser Hinsicht waren bei der Klarstellung der mit der Rolle des Vizepräsidenten verbundenen konkreten Funktionen/Befugnisse begrenzte Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere was die Koordinierung der Arbeiten der anderen Kommissionsmitglieder anbelangt. Dies steht im Gegensatz zu den Fortschritten bei der Festlegung der Befugnisse des Kommissars für Wirtschaft, Währung und den Euro in seiner Rolle als Vizepräsident, die im Oktober 2011 angesichts des Ausmaßes der Finanzkrise beschlossen wurde⁴².

54

Auf Arbeitsebene existieren verschiedene Foren, in denen der EAD und die Kommission ihre Tätigkeiten koordinieren. Die Prüfung ergab, dass Ländertteams, der Lenkungsausschuss für Informationsgewinnung und das Gremium für Krisenmanagement seltener als geplant zusammentreffen und dass nicht alle einschlägigen Parteien beteiligt sind⁴³. Eine systematischere Koordinierung fand im Rahmen der wöchentlichen Koordinierungstreffen zwischen dem Generalsekretariat der Kommission und dem Referat Politikkoordinierung statt sowie in den Sitzungen des EAD mit den Generaldirektionen der Kommission im Zusammenhang mit den vorbereitenden Arbeiten der Arbeitsgruppen des Rates.

- 41 In der Überprüfung des EAD heißt es diesbezüglich: „Leider fanden diese Sitzungen zu selten statt. Der Präsident der Kommission und die Hohe Vertreterin haben kürzlich vereinbart, dass die Gruppe der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieder unter dem Vorsitz der Hohen Vertreterin regelmäßiger zusammentreten soll.“
- 42 Die Kommission stärkte die Rolle des Kommissars für Wirtschaft und Währung, indem dieser zum Vizepräsidenten erhoben und mit zusätzlichen Arbeitsinstrumenten ausgestattet wurde.
- 43 Sitzungen der Ländertteams werden von jeder Länderdienststelle im Durchschnitt zwei bis drei Mal pro Jahr organisiert; häufig sind an diesen Sitzungen nicht alle relevanten Teilnehmer beteiligt, wie zum Beispiel thematische Referate, Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder EU-Sonderbeauftragte. Die für Terrorismusbekämpfung und Entwicklungsangelegenheiten zuständige EAD-Direktion, die GD ECHO, die GD Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid und die Sonderbeauftragten sind im Gremium für Krisenmanagement nicht vertreten. Die GD Inneres ist die einzige Generaldirektion der Kommission, die im Lenkungsausschuss für Informationsgewinnung vertreten ist.

55

Der EAD nimmt an den dienststellenübergreifenden Konsultationen der Kommission teil, obwohl seine begrenzten Ressourcen seinen Einfluss auf die Außendimension der internen Politikbereiche beeinträchtigen. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einem Bereich zwischenstaatlicher Zuständigkeit, beurteilt der Hohe Vertreter/Vizepräsident bei der Entscheidung über eine Konsultation der Kommission, ob ein Thema vorwiegend oder ausschließlich in diese Kategorie fällt. Manchmal ist dies Ansichtssache, und der Vorschlag kann trotzdem Auswirkungen auf die Zuständigkeitsbereiche der Kommission haben.

56

Der EAD und die Kommission haben förmliche Arbeitsvereinbarungen getroffen, um ihre Tätigkeiten zu koordinieren. Insgesamt sind die neuen Verfahren weniger flexibel und aufwändiger als zu der Zeit, als die GD RELEX mit den Außenbeziehungen betraut war, da der EAD nicht der Kommission unterstellt ist. Obwohl das EAD-Personal, das früher der Kommission angehörte, nach wie vor gut vernetzt war, was die Koordination erleichterte, ist zu erwarten, dass diese Kontakte mit der Zeit abnehmen werden. Zudem erhöhte sich mit der Errichtung des EAD als gesonderte Einrichtung die Anzahl der EU-Institutionen, die sich mit denselben Belangen befassen, was eine Einigung auf eine effiziente Arbeitsteilung erschweren kann, wie die gegenwärtige Konstellation von Krisenzentralen in der EU verdeutlicht (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

Krisenzentralen

Lagemonitoring ist die kontinuierliche Überprüfung und Analyse von Ereignissen weltweit unter Verwendung sämtlicher verfügbaren Ressourcen, einschließlich Berichte von EU-Delegationen, nachrichtendienstliche Quellen und öffentliche Medien. Der EAD richtete das EU-Lagezentrum (EU Situation Room) 2012 mit bestehenden Ressourcen ein, die zuvor auf drei getrennte Abteilungen aufgeteilt waren. Obwohl dies ein positiver Schritt hin zur Verringerung von Krisenzentralen mit ähnlicher Funktion war, bleibt auf EU-Ebene noch viel zu tun.

Im Mai 2013 richtete die Kommission ihr eigenes Notfallabwehrzentrum (Emergency Response Centre, ERC) ein, um „eine besser koordinierte, schnellere und effizientere Katastrophenabwehr in Europa und weltweit“ bereitzustellen. Darüber hinaus unterstützt das Generalsekretariat des Rates die Umsetzung der Vorkehrungen der EU zur Koordination in Krisen- und Notfällen (EU-CCA), die in schweren Krisenfällen rasche und koordinierte sektorübergreifende politische Reaktionen der EU unter der Leitung des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes sicherstellen sollen. Gegenwärtig gibt es keine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem EU-Lagezentrum, dem Notfallabwehrzentrum und den EU-CCA-Strukturen, mit der das offensichtliche Überschneidungsrisiko verringert werden könnte.

Weitere spezifische Zentralen spielen ebenfalls weiterhin eine maßgebliche Rolle bei der Krisenbewältigung⁴⁴. Der gegenwärtige Aufbau wirft Fragen in Bezug auf Effizienz und Wirksamkeit auf, da Informationen und Zuständigkeiten auf verschiedene Akteure aufgeteilt sind und die EU zum Beispiel erst ab 2015 über eine integrierte Gefahren- und Risikoabschätzung verfügen wird.

⁴⁴ Die strategischen Analyse- und Reaktionskapazitäten (GD Inneres), die Gesundheits-Notfalleinsatzfähigkeit (HEOF) (GD Gesundheit und Verbraucher), das Notfallabwehrzentrum im Rahmen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten und das Frontex-Lagezentrum.

Die neue Organisation der EU-Delegationen verlangt mehr Koordinierungsarbeit, und ihre Verwaltung ist weniger effizient

57

Auf Delegationsebene wurde die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans durch die strikte Trennung der Verwaltungshaushalte des EAD und der Kommission erschwert. So finanzierte die Kommission 2012 die Verwaltungskosten in den Delegationen über acht verschiedene Generaldirektionen und drei Instrumente. Die getrennten Haushalte wirken sich negativ auf die Effizienz der Delegationen aus, da durch die neue Organisation mehr Ressourcen für die Ausführung des Verwaltungshaushalts erforderlich sind. Außerdem ist dadurch in einem von begrenzten Ressourcen und dezentralem Haushaltsvollzug geprägten Umfeld eine Risikoquelle gegeben (siehe **Kasten 3**). Im November 2013 legte der EAD der Kommission einen Vereinfachungsvorschlag vor. Sollte dieser Vorschlag umgesetzt werden, würde die Finanzierung über höchstens zwei Finanzierungsquellen erfolgen.

58

Die Delegationsleiter sind auch mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, was die Abstimmung von Personal für prioritäre Aufgaben betrifft, da sie Kommissionsbedienstete lediglich im Rahmen von 20 % ihrer Arbeitszeit für EAD-Aufgaben einsetzen können. Darüber hinaus können Kommissionsbedienstete EAD-Ausgaben nicht genehmigen. Infolgedessen verbringen Delegationsleiter einen wesentlichen Teil ihrer Zeit mit administrativen anstatt politischen Angelegenheiten, was ihre Wirksamkeit beeinträchtigt⁴⁵.

59

Delegationsleiter und Länderreferenten in der Zentrale werden nicht immer über die Anweisungen und Berichte informiert, die zwischen der Kommissionszentrale und den Kommissionsbediensteten in Delegationen ausgetauscht werden. Dies stellt ein Risiko für die Kohärenz der EU-Maßnahmen dar.

45 Gemäß den Antworten der Delegationsleiter auf die Umfrage des Hofes wenden 46 % mindestens 50 % ihrer Zeit für Management-/Verwaltungsaufgaben auf.

Kasten 3

Einschränkungen bei der Genehmigung von Ausgaben

Delegationsbedienstete dürfen Verwaltungsausgaben des EAD und operative Ausgaben der Kommission nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen genehmigen. Davon ausgenommen ist nur der Delegationsleiter, der für den EAD arbeitet, aber von der Kommission nachgeordnet bevollmächtigt ist, operative Ausgaben der Kommission zu genehmigen. Dadurch kam es zu Situationen, in denen niemand befugt war, einige der wesentlichen Schritte bei Finanztransaktionen zu tätigen, insbesondere in Delegationen, in denen der einzige AD-Bedienstete des EAD der Delegationsleiter ist. In seiner Abwesenheit kann niemand sonst Verwaltungsausgaben des EAD genehmigen.

60

Der EAD und die Kommission koordinieren die Verwaltung von Delegationen über den Lenkungsausschuss für die Delegationen (EUDEL), ein Gremium, das Sitzungen sowohl auf höherer Führungsebene als auch auf Arbeitsebene abhält. Parallel dazu verfügt die Kommission allerdings auch über ein eigenes Forum namens COMDEL, das sich mit kommissionsspezifischen Fragen befasst. Der EAD erhält weder die Protokolle der COMDEL-Sitzungen, noch wird er zu den ihn betreffenden Initiativen konsultiert. Beispielsweise führte die Kommission 2011 eine eingehende Bewertung der Arbeitsbelastung der Kommissionsbediensteten in den Delegationen durch, bei der weder die relative Arbeitsbelastung sämtlicher Delegationsmitarbeiter (einschließlich EAD-Bediensteter) noch die allgemeinen Prioritäten der EU berücksichtigt wurden. Das Bestehen zweier getrennter Einrichtungen, die sich mit Delegationsangelegenheiten befassen, erschwert die Arbeitsabläufe.

61

Trotz dieser Probleme sind die Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Umwandlung der ehemaligen Kommissionsdelegationen in EU-Delegationen einen beachtlichen Erfolg für den EAD darstellt.

Die Mitgliedstaaten und der EAD haben das Potenzial für Synergien zwischen ihren jeweiligen Netzen diplomatischer Vertretungen noch nicht vollständig ausgeschöpft

62

Der EAD hat regelmäßige Sitzungen mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten eingeführt, um Fragen gemeinsamen Interesses zu erörtern. Diese Sitzungen wurden auf verschiedenen Ebenen organisiert und ermöglichten es dem EAD, eine große Bandbreite von Themen, von politischen bis hin zu administrativen Fragen, wie etwa Fortbildung oder Sicherheit, zu koordinieren.

63

Die neue Rolle der EU-Delegationen zog allerdings keine nennenswerte Nutzung von Synergieeffekten mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten nach sich, was weitgehend an der kurzen Zeit seit der Errichtung des EAD und am mangelnden Engagement der Mitgliedstaaten selbst liegt. EU-Delegationen und diplomatische Vertretungen der Mitgliedstaaten nutzen Räumlichkeiten bislang nur sehr selten gemeinsam, und eine gemeinsame politische Berichterstattung findet nur in Ausnahmefällen statt. In der Praxis ist der Informationsfluss zwischen den Delegationen und den Botschaften der Mitgliedstaaten weiterhin einseitig, wobei die Delegationen nur wenige Informationen erhalten. Die gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und die gemeinsame politische Berichterstattung sind Bereiche, die dem EAD eine gute Gelegenheit bieten, einen Mehrwert zu erbringen⁴⁶.

46 Diesbezüglich betonte der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Überprüfung des EAD seine volle Unterstützung eines weiteren Ausbaus der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten und des Austauschs von Berichten und Informationen.

64

Der Vertrag von Lissabon, mit dem die EU-Delegationen geschaffen wurden, steigerte die Erwartungen, dass diese „Europa-Häuser“ Konsulardienste, darunter den konsularischen Schutz von Bürgerinnen und Bürgern der EU, erbringen würden. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, und der EAD hat noch keine detaillierte Analyse der finanziellen Auswirkungen der Inangriffnahme dieser Aspekte erarbeitet, insbesondere in Bezug auf die Erfüllung der Erwartungen einiger kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten haben weder einen gemeinsamen Standpunkt zu dieser Frage festgelegt, noch eine Einigung über die Harmonisierung der Bestimmungen und Rechtsvorschriften für Krisensituationen und Notfälle, die Fortbildung des Personals und die Kostenaufteilung erzielt.

Die potenziellen Vorteile des ständigen Vorsitzes des EAD in Vorbereitungsgremien des Rates wurden nicht vollständig genutzt

65

Der Hohe Vertreter/Vizepräsident führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, einer der Zusammensetzungen des Rates der Europäischen Union, und ernennt die ständigen Vorsitzenden einiger seiner Vorbereitungsgremien, darunter das politische und sicherheitspolitische Komitee. Dies erleichtert zwar die Koordinierung und verleiht dem EAD eine maßgebliche Rolle im gesamten Zyklus der Außenpolitik, doch bestehen auch einige Schwachstellen, wie das Fehlen eines für die Außendimension der internen Politikbereiche zuständigen Vorbereitungsgremiums.

66

Das System der ständigen Vorsitzenden wurde als Vorteil gegenüber dem vorhergehenden Rotationsmodell angesehen, da es eine langfristige Planung und ein stärker strategisches Denken ermöglicht. Den Antworten der Mitgliedstaaten auf die Umfrage des Hofes zufolge führte der EAD-Vorsitz in Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Rates allerdings nicht zu einem strategischeren Ansatz als zu Zeiten des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes.

67

Insgesamt erfordert die gegenwärtige Struktur weiterhin eine enge Zusammenarbeit mit dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz, der den für Schlüsselthemen wie Beitrittsverhandlungen zuständigen Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, den Ausschuss der ständigen Vertreter und einige einschlägige Arbeitsgruppen des Rates wie die für Entwicklung leitet. Diese Koordinierung hat in der Praxis bislang funktioniert, obwohl die Effizienz durch Mängel bei der Planung und der Festlegung der Tagesordnungen beeinträchtigt wurde, die zur verspäteten Übermittlung von Dokumenten und zu kurzfristigen Änderungen vor internationalen Gipfeln führten.

68

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis einer unabhängigen Bewertung der Errichtung des EAD. Die Prüfung des Hofes fand zeitgleich mit der Erstellung der Halbzeitüberprüfung des EAD statt. Die Feststellungen und Empfehlungen des Hofes stehen im Allgemeinen in Einklang mit der Selbsteinschätzung des EAD, was es nur noch notwendiger macht, die ermittelten Schwachstellen anzugehen.

69

Mit der Errichtung des EAD verfügt die EU über einen operativen außenpolitischen Dienst, der mit politischen Referaten und Krisenmanagementstrukturen, einem weitläufigen Netz diplomatischer Vertretungen sowie mit Personal ausgestattet ist, das in Bezug auf seine Herkunft eine ausgewogene Zusammensetzung aufweist.

70

Die Errichtung des EAD erfolgte zu einem Zeitpunkt, der von finanziellen Einschränkungen und zunehmenden Turbulenzen nahe den EU-Außengrenzen gekennzeichnet war. Sie erfolgte zudem überstürzt, wurde nicht gut genug vorbereitet und war gleichzeitig mit zu vielen Einschränkungen und vage definierten Aufgaben verbunden. Insgesamt trugen all diese Faktoren zu einer ungünstigen Ausgangslage bei (siehe Ziffern 13-22).

71

Die Effizienz des EAD wurde außerdem durch Schwächen in der Zielfestlegung und Planung sowie in der Organisation und der Zuweisung der Ressourcen gemindert. Die EU-Sonderbeauftragten sind noch nicht ausreichend in die Arbeit des EAD integriert. Was die Einstellung neuer Mitarbeiter betrifft, stellte der Hof fest, dass signifikante Ungleichgewichte in Bezug auf Geschlecht und geografische Herkunft noch nicht vollständig abgebaut

wurden und dass die Einstellungsverfahren kostspielig und langwierig sind (siehe Ziffern 23-50).

72

Insgesamt war die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission nur teilweise wirksam, was hauptsächlich auf das Fehlen effektiver Koordinierungsmechanismen auf höchster Ebene sowie auf einen starren finanziellen und administrativen Rahmen auf Delegationsebene zurückzuführen ist, durch den Ressourcen von den politischen Aufgaben abgezogen wurden. Die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten hat sich verbessert, obwohl sie noch weiter ausgebaut werden kann, um Synergien im Bereich des Informationsaustauschs oder der gemeinsamen Unterbringung zu nutzen, die Konsulardienste, einschließlich des konsularischen Schutzes von Bürgerinnen und Bürgern der EU, zu verbessern und eine strategischere Rolle des Rates und seiner Vorbereitungsgremien zu fördern (siehe Ziffern 51-67).

73

Auf der Grundlage der vorstehenden Schlussfolgerungen spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- a) Der EAD sollte seine Zielsetzungen, Aufgaben und Zuständigkeiten klarstellen, seinen organisatorischen Aufbau straffen und den administrativen Rahmen seiner Tätigkeit vereinfachen.
- b) Der EAD sollte mit den Mitgliedstaaten und der Kommission überprüfen, ob die Ausarbeitung eines vom Europäischen Rat zu billigenden neuen übergeordneten strategischen Rahmens für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU notwendig und durchführbar ist.

- c) Der EAD sollte seine Gesamtplanung weiterentwickeln, um die interne Kohärenz seiner Tätigkeiten zu verbessern und diese stärker mit dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission und dem Dreierprogramm der turnusmäßig wechselnden Vorsitze zu verknüpfen.
- d) Der EAD sollte dem Rat eine Überprüfung der geltenden Rahmenregelung für die EU-Sonderbeauftragten vorschlagen, um deren reibungslose Integration in die Arbeit des EAD sicherzustellen. Dies würde auch eine Klarstellung der Bedingungen für ihre Ernennung, des Wesens ihres Mandats, des Mechanismus zur Bewertung ihrer Leistung umfassen sowie die Vorlage von Vorschlägen für Änderungen an ihrer administrativen Position, insbesondere in Bezug auf Personalfragen und finanzielle Aspekte.
- e) Der EAD sollte seine Einstellungsverfahren auf der Grundlage der in den ersten drei Jahren seiner Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse überprüfen, indem er einen Kompetenzrahmen für Führungskräfte annimmt, vermehrt neue Technologien einsetzt, um Kosten zu sparen, den Einsatz von Assessment Centern für sensible Posten einführt und selektivere Kriterien ansetzt, um zu entscheiden, welche Stellen die Einbeziehung der politischen Ebene in das Auswahlverfahren erfordern.
- f) Der EAD und die Kommission sollten einen neuen Verwaltungs- und Finanzrahmen für die Verwaltung der EU-Delegationen vorschlagen, um die durch die derzeitigen Haushaltsvorschriften gegebene Komplexität und Starrheit zu verringern und einen flexiblen Einsatz von Delegationsbediensteten im Interesse der EU zu ermöglichen.
- g) Der EAD sollte seine Bemühungen zur Förderung des Informationsaustauschs und der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten mit den Mitgliedstaaten fortführen sowie eine Durchführbarkeitsstudie zur Einführung von Konsulardiensten, einschließlich des konsularischen Schutzes von Bürgerinnen und Bürgern der EU, erstellen.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 20. Mai 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Bemerkungen

Die Rolle des EAD wurde zu spät beschlossen und vage definiert

15

Die dem EAD zugewiesene Aufgabe besteht darin, den Hohen Vertreter/die Hohe Vertreterin (HV) bei der Wahrnehmung seines/ihrer Mandats zu unterstützen, das wiederum die Leitung der GASP und der GSVP der Union im Auftrag des Rates sowie die Gewährleistung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union umfasst.

Beschlüsse über die GASP müssen von den EU-Mitgliedstaaten einstimmig gefasst werden; der EAD hätte eine übergreifende außenpolitische Strategie nur festlegen können, wenn die EU-Mitgliedstaaten dem/der HV diesbezüglich ein eindeutiges Mandat erteilt hätten, was nicht der Fall war. Stattdessen gab es einige Initiativen einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten – wie die „globale europäische Strategie“, die von ES, IT, PL, SE befürwortet, aber von anderen nicht unterstützt wurde –, in die der EAD eng einbezogen war.

Der strategische Ansatz der EU stützt sich nach wie vor auf die 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie und den 2008 veröffentlichten Bericht über ihre Umsetzung, dessen Feststellungen in vieler Hinsicht immer noch gültig und relevant sind (siehe auch Anmerkungen zu Ziffer 25).

Der EAD stand vor einer Reihe politischer und finanzieller Herausforderungen

21

Was das Generalsekretariat des Rates anbelangt, so bestand das Schema darin, die Regelungen schrittweise und rasch auslaufen zu lassen.

Der EAD behandelte die Entwicklung eines übergeordneten strategischen Rahmens für die Außenpolitik der EU nicht als Priorität und nahm keine interne Strategie an

25

Seit ihrem Amtsantritt hat die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin (HV/VP) wiederholt darauf hingewiesen,

dass die Beziehungen zu den strategischen Partnern zu den Prioritäten der Außenpolitik der EU zählen. Die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die EU ihr Konzept für diese wichtigen Beziehungen verbessert, war Gegenstand intensiver Diskussionen, auch auf höchster politischer Ebene, darunter auf der Tagung des Europäischen Rates vom September 2010, auf ministerieller Ebene (Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vom Dezember 2010), vor allem im Gymnicher Format im September 2011, und bei einer Reihe anderer Anlässe. Aufgrund der Heterogenität der Gruppe der strategischen Partnerländer und ihrer jeweiligen Beziehungen zur EU wurde stets anerkannt, dass ein Einheitskonzept für diese Partnerschaften möglicherweise nicht den größten Nutzeffekt hätte. Anfangs lag der Hauptschwerpunkt der Debatten auf den strategischen Partnerschaften mit den USA, Russland und China. Später richtete sich der Fokus auch auf Brasilien, Indien und Südafrika und natürlich auf alle anderen strategischen Partner. Es ist auch erwähnenswert, dass die Struktur der strategischen Partnerschaften – die regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen und insbesondere regelmäßige Gipfeltreffen erfordert – die systematische Weiterverfolgung durch die Mitgliedstaaten und die schrittweise Anpassung dieser Partnerschaften an die politischen Prioritäten und die Entwicklung der internationalen Lage erleichtert. Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die Gespräche, die im Vorfeld der Gipfeltreffen im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) geführt werden.

Der komplexe Aufbau des EAD erschwert die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen

32 Kasten 1 – die Krisenplattform

Es wurden zwei neue Mechanismen zur Förderung der Koordinierung, eingeführt: ein Gremium für Krisenbewältigung (Crisis Management Board), das sich mit horizontalen Fragen befasst, und eine Krisenplattform, über die die Reaktion der EU auf Krisen in allen einschlägigen Aspekten (diplomatisch, humanitär, Sicherheit, Krisenmanagement usw.) gemeinsam mit allen zuständigen Akteuren des EAD und der Kommission (insbesondere GD ECHO und GD DEVCO) gestaltet wird. Wenn eine Krisenplattform eingerichtet ist, koordiniert der/die HV oder der geschäftsführende Generalsekretär oder der geografisch zuständige Exekutivdirektor gemeinsam mit dem für die operativen Aspekte der Krise zuständigen Exekutivdirektor eine Sitzung mit Blick auf die Festlegung operativer Schlussfolgerungen mit allen Akteuren, die an der Gestaltung der Reaktion

der EU beteiligt sind. Wie in der kürzlich angenommenen Mitteilung über den umfassenden Ansatz dargestellt, werden Krisenplattformen regelmäßig für alle in einer Krise befindlichen Länder organisiert werden; ein Beispiel hierfür waren die Maßnahmen, die die EU bis Oktober 2011 in Libyen durchgeführt hat.

34

Was den **Buchstaben b** betrifft, so gilt dasselbe für Berichte, die im Rahmen ziviler GASP-Missionen verfasst werden.

In Zahlen ausgedrückt sind 70 von 140 Delegationsleitern im Besitz einer Sicherheitsermächtigung. Dieser Prozess dauert aufgrund der Beteiligung nationaler Stellen eine gewisse Zeit. Dennoch hat der EAD diesbezüglich seit seiner Gründung erhebliche Fortschritte erzielt, und weitere Verbesserungen sind im Gange. Es wird angestrebt, dass letztendlich alle Delegationsleiter die entsprechende Stufe der Sicherheitsüberprüfung aufweisen. Zu diesem Zweck werden die Außenministerien darüber unterrichtet werden, dass ihre Bewerber nach Möglichkeit bereits eine Sicherheitsüberprüfung durchlaufen haben sollten.

Im Hinblick auf Verschlussachen verfügen die Delegationen, die Dokumente behandeln, welche als EU CONFIDENTIAL oder höher eingestuft sind, über entsprechende Register. Es werden Registraturkontrollbeauftragte im Umgang mit Verschlussachen geschult und darauf vorbereitet.

Für die Systeme für Verschlussachen gilt Folgendes: Alle Delegationen haben die Möglichkeit, als EU RESTRICTED und niedriger eingestufte Informationen zu versenden und zu empfangen, einschließlich Berichten auf dieser Geheimhaltungsstufe. Für politische und nachrichtendienstliche Informationen wird ein und dasselbe System genutzt.

23 Delegationen sind derzeit mit Systemen ausgestattet, die die Versendung und den Empfang von Informationen bis zur Stufe EU SECRET ermöglichen. Diese Zahl wird bis Ende 2014 auf 30 steigen, bis Mitte 2016 sollen es 60 sein. Auch hier wird für beide Arten von Informationen dasselbe System genutzt.

Schließlich ist eine vollständige Überarbeitung der derzeit noch heterogenen Systeme für Verschlussachen im Gange, um sie zu einem einzigen EAD-System umzugestalten. Dieses dürfte 2016 einsatzfähig sein.

Die EU-Sonderbeauftragten sind nicht ausreichend in den EAD integriert

36

Neben ihrer Aufgabe, die Einheitlichkeit und Kohärenz des Handelns der Union zu gewährleisten, unterstützen die Sonderbeauftragten die Arbeit des/der HV/VP in den Regionen oder thematischen Bereichen, für die sie zuständig sind. Sie spielen eine wichtige Rolle in der Entwicklung einer stärkeren und wirksameren EU-Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in den Bemühungen der Union, auf der internationalen Bühne wirksamer, kohärenter und handlungsfähiger zu werden. Sie ermöglichen der EU eine aktive politische Präsenz in wichtigen Ländern und Regionen, wo sie der EU und ihrer Politik eine „Stimme“ und ein „Gesicht“ verleihen.

37

Die Sonderbeauftragten stimmen ihre Maßnahmen grundsätzlich mit den zuständigen Unionsakteuren ab. Beispielsweise heißt es in Artikel 12 Absatz 2 („Koordination“) des Beschlusses 2011/426/GASP des Rates vom 18. Juli 2011 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina: „Zur Unterstützung der Krisenbewältigungsoperationen der Union verbessert der Sonderbeauftragte gemeinsam mit den anderen Akteuren der Union vor Ort den Informationsfluss und -austausch zwischen diesen Unionsakteuren mit dem Ziel eines möglichst übereinstimmenden Bildes der Lage und einer möglichst einheitlichen Lagebeurteilung.“

Es trifft allerdings zu, dass die Integration der Sonderbeauftragten in die EAD-Strukturen eine Herausforderung darstellt.

38

In den Mandaten ist jedoch Folgendes festgehalten: „Der Sonderbeauftragte ist für die Ausführung des Mandats verantwortlich und handelt unter der Aufsicht des Hohen Vertreters.“... „Der Sonderbeauftragte arbeitet in enger Absprache mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD).“ – Diese Vorschriften schränken die Ermessensfreiheit erheblich ein.

39

Die Kommission ist verantwortlich für die finanzielle Umsetzung der Beschlüsse des Rates über die Mandate der einzelnen Sonderbeauftragten. Die Haushalte der EU-Sonderbeauftragten betreffen die Personalausstattung und logistische Ausgaben, die ihrer Art nach als Verwaltungsausgaben angesehen werden können, aber gegenwärtig als operative Ausgaben behandelt werden, da sie aus dem GASP-Haushalt finanziert werden. Daher gibt es eine Reihe anderer, nicht optimaler Verfahren; der Hauptgrund liegt darin, dass jeder Sonderbeauftragte sein eigenes Büro einrichten und verwalten sowie alle administrativen, logistischen, vertraglichen und finanziellen Angelegenheiten mit sehr wenig Personal regeln sowie über das gesamte notwendige Fachwissen und die für die Führung eines solchen Büros erforderliche Erfahrung verfügen muss, was eine Herausforderung darstellt. 2013 wurde für die EU-Sonderbeauftragten aus dem GASP-Haushalt ein Betrag von 23,5 Mio. EUR gebunden.

Diese Situation könnte erheblich verbessert werden, wenn die unterstützenden Bediensteten und Funktionen mithilfe einer der folgenden Optionen zusammengeführt würden:

- Integration in den Europäischen Auswärtigen Dienst,
- Zusammenlegung in einem Zentrum für gemeinsame Dienstleistungen,
- Einrichtung einer spezifischen Unterstützungseinheit.

Derzeit erhalten die Sonderbeauftragten umfassende Unterstützung von FPI in bestimmten Bereichen (vor allem Finanzen und Verträge, Beschaffung, Verwendung der Rahmenverträge für wesentliche Dienstleistungen und Ausrüstungen) und auch vom EAD. Der EAD bietet im Rahmen von Vereinbarungen umfangreiche logistische Unterstützung (Büros, Büromobiliar, IT- und Kommunikationsausrüstung und -dienstleistungen). Die in Brüssel ansässigen EU-Sonderbeauftragten sind in den Räumlichkeiten des EAD untergebracht, und die Sonderbeauftragten mit Doppelfunktion, die gleichzeitig Delegationsleiter und außerhalb der EU ansässig sind, teilen sich Büros und Dienstleistungen mit der betreffenden Delegation.

Unabhängig von der künftig gewählten Option müssen die Sonderbeauftragten nach wie vor getrennt vom EAD Bericht über ihre Tätigkeiten erstatten, da

weiterhin spezifische Bestimmungen des Vertrags für sie gelten würden.

Der EAD hatte Schwierigkeiten bei der Besetzung von Schlüsselfunktionen mit den übertragenen Ressourcen

43

Siehe Anmerkung zu Ziffer 34.

44

Der EAD wurde so konzipiert, dass ein fruchtbarer Austausch zwischen den nationalen diplomatischen Diensten der EU-Mitgliedstaaten und dem Personal der Europäischen Institutionen über die jeweiligen Gepflogenheiten gefördert wird. Es war von Anfang an beabsichtigt, dass das abgeordnete Personal größtenteils ein Rotationsverfahren durchlaufen würde. Die zum EAD abgeordneten nationalen Experten haben die Gelegenheit, sich mit der operativen Seite der europäischen Politik und mit den europäischen Strukturen vertraut zu machen. Diese Erfahrungen sind zweifellos von Nutzen für die jeweiligen nationalen Verwaltungen.

Die Einstellungsverfahren waren langwierig, kostspielig und glichen bestehende Ungleichgewichte nicht vollständig aus

47

Gespräche in Brüssel mit den Bewerbern für die Stellen der Delegationsleiter werden als notwendig erachtet, weil sie anspruchsvolle Führungspositionen außerhalb der Zentrale betreffen.

Auch wenn es gelegentlich vorkommt, dass die abschließenden Vorstellungsgespräche bezüglich Delegationsleiterstellen, die mit der HV/VP geführt werden, aufgrund unvermeidlicher Änderungen ihrer Termine verschoben werden müssen, wird alles dafür getan, dass die Bewerber von dem geänderten Datum oder der geänderten Uhrzeit informiert werden, bevor sie ihre Reise zu dem Gespräch antreten.

48

Der EAD hat die möglichen Vorteile der Verwendung von Assessment-Centern für Führungspositionen untersucht. Wir sind zu dem Schluss gelangt, dass sie keine optimale Lösung für eine Institution wie die

unsere darstellen, insbesondere während der Aufbau-phase und aufgrund der Verpflichtung, die Quote der Diplomaten aus den Mitgliedstaaten rasch zu erfüllen.

49

Betrachtet man die Zahlen vom Februar 2014, so trifft es zu, dass in der Funktionsgruppe der Administratoren ein geringerer Prozentsatz der Stellen auf Frauen entfällt als auf Männer; allerdings hat sich der Prozentsatz von Frauen in Führungspositionen auf 25,5 % erhöht.

Ungeachtet der aus der Vergangenheit herrührenden geografischen Unausgewogenheit hat der EAD große Anstrengungen unternommen, um Diplomaten aus den „neuen“ Mitgliedstaaten einzustellen. Im Februar 2014 stammten 29 % der Diplomaten in Führungspositionen aus den „neuen“ Mitgliedstaaten.

Was die Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern und die geografische Ausgewogenheit anbelangt, so ist die Erfolgsquote der weiblichen Bewerber nach wie vor höher als die der männlichen Bewerber. Das Problem besteht eher darin, dass nicht genügend Bewerbungen von Frauen eingehen.

Beim geografischen Ungleichgewicht kommt es möglicherweise darauf an, welche Zahlen zugrunde gelegt wurden: Im Bericht 2013 über den Personalstand wird eine Steigerung von 16,9 auf 18,6 % für die EU-12 auf AD-Ebene hervorgehoben, wobei es der Größe dieser Länder nach 20,6 % sein müssten; die Abweichung ist also nicht erheblich und verringert sich rasch. Bei den AST hat sich der Stand in einem Jahr von 12,7 % auf 16,1 % verbessert. Bei den Vertragsbediensteten liegen die Zahlen niedriger.

50

Das Programm der „Preposting“-Seminare zur Vorbereitung des Personals auf einen ersten Posten in einer Delegation wurde auf die Bedürfnisse der neu ernannten Kollegen abgestimmt. Im Rahmen der jährlichen Seminare für das Personal der Delegationen wurden systematisch auch Schulungen zu diplomatischen Aufgaben veranstaltet.

Die Koordinierung mit der Kommission war teilweise wirksam

54

Unter Umständen müssen größere Anstrengungen in den GSVP-Strukturen unternommen werden, um die Koordinierung sowohl mit der Kommission als auch innerhalb des EAD zu verbessern.

Wichtige Beispiele sind auch die wöchentliche Sitzung zwischen dem Chief Operating Officer des EAD und dem Generaldirektor von DEVCO und die wöchentliche Sitzung mit dem Kabinett des Kommissars für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik. Neben den regelmäßigen Sitzungen haben auch andere Koordinierungsmechanismen zur Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission beigetragen. Schriftliche Vereinbarungen (z. B. „The EEAS Commission Working Arrangements“, siehe Ziffer 56) sowie Ausschüsse (z. B. EUDEL, siehe Ziffer 60) sind gute Beispiele für solche Mechanismen.

56

Das EU-Lagezentrum befasst sich hauptsächlich mit politischen Krisen und Naturkatastrophen außerhalb der EU.

Das Europäische Notfallabwehrzentrum befasst sich hauptsächlich mit Naturkatastrophen innerhalb und außerhalb der EU im Einklang mit den EU-Vorschriften für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz.

Um Synergien zu fördern und Überschneidungen weitestgehend zu vermeiden, wurde im Bericht über die Überprüfung des EAD 2013 eine gemeinsame Unterbringung des Notfallabwehrzentrums und des EU-Lagezentrums vorgeschlagen.

Die neue Organisation der EU-Delegationen verlangt mehr Koordinierungsarbeit, und ihre Verwaltung ist weniger effizient

57

Der EAD teilt uneingeschränkt die Analyse des Hofes bezüglich der Finanzabläufe in den Delegationen, die auch für den GASP-Haushalt gilt, insbesondere hinsichtlich der effizienten Verwaltung der Haushaltsmittel für zivile GSVP-Missionen.

59

Für die Beziehungen zwischen der Zentrale und den Delegationen gilt die zwischen dem EAD und der Kommission vereinbarte Regel, dass alle Delegationsleiter über sämtliche Anweisungen der Zentrale an die Delegationen informiert werden müssen und dass ihnen alle Berichte ihrer Delegation an die Zentrale vorgelegt werden müssen.

60

Dieses duale System (COMDEL-EUDEL) führt zu mehrfachen Debatten über dieselben Probleme und zu Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung und kann direkte Kontakte zwischen dem EAD und den Kommissionsdienststellen behindern. Allerdings wurde das EUDEL-Format in den vergangenen Monaten angepasst und ist nun auf der Direktorenebene angesiedelt, die besser für die Entscheidungsfindung geeignet ist. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Koordinierung der Verwaltung der Delegationen weniger kompliziert wäre, wenn es nur ein „Forum“, nämlich EUDEL, gäbe.

Die potenziellen Vorteile des ständigen Vorsitzes des EAD in Vorbereitungsgremien des Rates wurden nicht vollständig genutzt

63

Neben den vier bereits vorhandenen Projekten für die gemeinsame Unterbringung wurden seit der Einrichtung des EAD in sieben Drittländern acht weitere Projekte mit verschiedenen Mitgliedstaaten eingeleitet. Andere derartige Projekte werden derzeit geprüft, und wir sind zuversichtlich, dass diese Vorgehensweise noch ausgeweitet wird. Die gemeinsame Unterbringung stellt für den EAD nicht nur aus praktischen und wirtschaftlichen Gründen, sondern auch wegen der symbolischen Bedeutung eine Priorität dar.

Für die gemeinsame Berichterstattung der EU-Organe und der Mitgliedstaaten gibt es ein systematischeres und standardisiertes System auf Ebene der Zentrale und der Delegationen. Der EAD setzt die Praxis der gemeinsamen Berichterstattung über Gipfeltreffen, EU-Sitzungen und bilaterale Sitzungen, Besuche usw. mithilfe von COREU fort, wie es bereits zuvor der rotierende EU-Ratsvorsitz getan hat. Die EU-Delegationen nehmen auch an einer Reihe gemeinsamer EU-Koordinierungssitzungen auf verschiedenen Ebenen teil (Missionsleiter, Stellvertretende Missionsleiter, Wirtschafts- und Handelsfragen, Presse, Zusammenarbeit,

Information, Kultur usw.). Darüber hinaus arbeiten die EU-Delegationen und die Botschaften der Mitgliedstaaten in Drittländern gemeinsame Berichte der Missionsleiter der EU aus. Die Delegationen geben außerdem regelmäßig andere Berichte, Analysen und Bewertungen sowie E-Notes heraus. Ferner erteilt der EAD täglich LTT (Lines-to-take) zu wichtigen Ereignissen in den internationalen Angelegenheiten. Die LTT sind ein effizienter Weg, die EU-Linie zu Fragen der internationalen Politik oder anderen Angelegenheiten von internationaler Bedeutung, wie Wirtschaft und Handel, Migration, Sicherheit usw. bekannt zu machen. Die EU-Delegationen verteilen meist regelmäßig LTT an die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten in Drittländern.

64

Es sei darauf hingewiesen, dass der konsularische Schutz eine nationale Zuständigkeit bleibt, so dass die Delegationen keine direkte Unterstützung für die Bürger der EU leisten. Die Delegationen unterstützen die Mitgliedstaaten, indem sie die Zusammenarbeit erleichtern und ihnen dabei helfen, Staatsangehörige nicht vertretener Mitgliedstaaten zu unterstützen. Dies geschieht in einer Reihe von Ländern. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Delegation in Südsudan, die die lokale Koordinierung der Evakuierung von Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten unterstützt hat (nicht vertreten waren folgende Mitgliedstaaten: Italien, Belgien, Finnland, Portugal, Schweden, Irland, Griechenland, Dänemark); weitere Beispiele waren Libanon und die Philippinen, um nur die jüngsten Fälle zu nennen.

Die potenziellen Vorteile des ständigen Vorsitzes des EAD in Vorbereitungsgremien des Rates wurden nicht vollständig genutzt

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 65-67

In der Tat sind die Arbeiten hier noch im Gange. Allerdings haben die Stabilität des Vorsitzes und die wachsende Erfahrung derjenigen, die diese Funktion ausgeübt haben, zu zahlreichen Nutzeffekten und zur Weiterentwicklung ihrer Rolle geführt, vor allem im Hinblick darauf, wie Arbeitsgruppen und Ausschüsse mit Drittparteien zusammenarbeiten, insbesondere durch Drittlandbesuche und einen regelmäßigen Dialog des Vorsitzes mit Drittländern, der Zivilgesellschaft und sonstigen Interessenträgern.

65

Es gibt mehrere Arbeitsgruppen des Rates, die sich mit der auswärtigen Dimension der internen EU-Politik befassen, wie COTER (auswärtige Dimension des Terrorismus) oder JAIEX (auswärtige Dimension der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres). Den Vorsitz führt allerdings der jeweilige Ratsvorsitz in den betreffenden Bereichen.

66

Es liegt in der Natur der GASP, dass die meisten der darunter fallenden Politikbereiche im Zusammenhang mit nicht planbaren und unvorhersehbaren Ereignissen sowie mit dringlichen Krisenmaßnahmen stehen. Die tatsächlichen Vorteile eines ständigen Vorsitzenden sind folgende:

- 1) Es steht ein ständiger Ansprechpartner für den politischen Dialog und die Konsultation mit Drittländern zur Verfügung. Nur ein Beispiel: Dem PSK-Vorsitz ist es gelungen, einen zum Stillstand gekommenen Dialog mit den Vereinigten Staaten wiederzubeleben, denen nicht daran gelegen war, alle sechs Monate einen neuen Gesprächspartner zu treffen.
- 2) Es wird vermieden, dass politische Prioritäten nach Maßgabe des politischen Erfordernisses festgelegt werden, innerhalb von sechs Monaten Ergebnisse zu erzielen. Politikmaßnahmen wie die Strategien für die Sicherheit im Seeverkehr oder den Golf von Guinea wurden schrittweise und gründlich über einen sehr viel längeren Zeitraum vorbereitet, wodurch ein besseres Endprodukt erreicht werden konnte.

67

Die Koordinierung zwischen Gremien mit drei verschiedenen Vorsitzenden (EAD, rotierender Ratsvorsitz und Präsident des Europäischen Rates) in ein und demselben Politikbereich ist eine komplexe Aufgabe. Ferner wird die Koordinierung unnötig dadurch kompliziert, dass die Mandate der Ratsgremien seit dem Vertrag von Lissabon nicht geändert wurden, wodurch die Aufgabenteilung zwischen dem GASP- und dem Nicht-GASP-Bereich nicht immer die verschiedenen Zuständigkeiten des EAD, der Kommission und des Rates widerspiegelt.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

71

In den ersten Monaten nach Aufnahme des Betriebs des EAD haben alle administrativen Dienste den Schwerpunkt auf die Straffung der Verfahren gelegt, die zuvor ganz oder teilweise mit Unterstützung der Kommissionsdienststellen (HR, IT usw.) abgewickelt wurden. 2012 und vor allem 2013 waren die Neuorganisation der EAD-Zentrale, die Übertragung von 20 AD-Stellen von der Zentrale auf die Delegationen und die Nullbasis-Umschichtung der Ressourcen der Delegationen die ersten Initiativen zur Verbesserung der Effizienz bei der Planung und Zuteilung der Ressourcen.

Die Annahme des Beurteilungssystems für das EAD-Personal im Jahr 2012 und die anschließende Durchführung der ersten Beurteilungsrunde im Jahr 2013 sollten die Grundlage für einen umfassenderen und stärker integrierten Ansatz für das Leistungsmanagement schaffen.

Dieser Prozess dürfte die Verknüpfung zwischen der Arbeit des Personals und den Prioritäten des EAD schrittweise stärken, was dessen Effizienz und Wirksamkeit zugutekommen wird.

Die Effizienz des EAD wird sich durch eine engere Abstimmung zwischen den Zielen der Organisation und den Zielen Einzelner verbessern.

72

Seit 2012 finden regelmäßige Arbeitssitzungen zwischen den Personalverwaltungsteams des EAD und der GD DEVCO statt, die für Führungsposten in den Delegationen zuständig sind, wodurch nützliche Beiträge zur Verbesserung der Koordinierung zwischen EAD und Kommission geleistet werden.

Auch Personalverwaltungssysteme wie SYSPER2 wurden umgestaltet, um die gemeinsame Verwaltung („Job Context“-System) zu verbessern.

73 a)

Der EAD nimmt Kenntnis von der Empfehlung des Hofs und setzt sie im Rahmen der Überprüfung des EAD bereits um.

73 b)

Der EAD ist aus den vorstehend erläuterten Gründen (siehe Antwort zu Ziffer 25) nicht überzeugt von der Notwendigkeit und Durchführbarkeit eines neuen umfassenden strategischen Rahmens für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik. Er ist jedoch bereit, die Frage mit dem Rat und der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

73 c)

Der EAD ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Gleichzeitig unterstreicht der EAD die bereits unternommenen Anstrengungen zur Gewährleistung der internen und interinstitutionellen Kohärenz und bekräftigt seine Absicht, in diesem Bereich in enger Koordinierung mit den anderen betroffenen Institutionen und Mitgliedstaaten der EU weitere Fortschritte zu erzielen.

73 d)

Der EAD ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Dem Rat und der Kommission wurden Vorschläge unterbreitet, die auch weiter erörtert werden.

73 e)

Der EAD nimmt Kenntnis von der Empfehlung des Hofs und teilt den dahinter stehenden Gedanken. Angesichts des gegenwärtigen Stands der Personalpolitik des EAD bekräftigt er jedoch seine Bedenken gegenüber der Verwendung von Assessment-Centers.

73 f)

Der EAD ist mit dieser Empfehlung einverstanden, die auch auf die Verwaltung der zivilen Missionen der GSVP ausgedehnt werden könnte. Die Vorschläge werden derzeit mit der Kommission erörtert, und der EAD wird weiter für eine Vereinfachung des Haushaltsführungsrahmens der Delegationen plädieren.

73 g)

Der EAD ist mit dieser Empfehlung einverstanden und weist darauf hin, dass hinsichtlich der gemeinsamen Unterbringung intensive und fruchtbare Kontakte zu den EU-Mitgliedstaaten und anderen europäischen Einrichtungen wie der EIB laufen. Was konsularische Dienste anbelangt, so haben bilaterale Kontakte mit den Mitgliedstaaten stattgefunden, um deren spezifische Bedürfnisse und Erwartungen kennenzulernen. Alle Fortschritte in diesem Bereich sind von der Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Amt eines Leiters der EU-Außenpolitik geschaffen: der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig auch Vizepräsident der Europäischen Kommission ist. Der Hohe Vertreter wird von einem neuen diplomatischen Korps unterstützt, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Dieser Bericht behandelt die Frage, ob die Errichtung des EAD wirksam abgewickelt wurde. Aufgrund seiner Prüfung gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Errichtung des EAD nicht ausreichend vorbereitet wurde und dass die Effizienz des EAD durch Mängel bei der Verwaltung der Ressourcen beeinträchtigt wurde. Ferner stellte der Hof fest, dass sich die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission sowie den Mitgliedstaaten zwar besserte, aber immer noch unzureichend war.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

