



Die aktuelle Kolumne
vom 31.05.2010

Der Europäische Auswärtige Dienst und EU-Entwicklungspolitik – Schutzvorkehrungen sind nötig

Von Dr. Mark Furness,
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Der Europäische Auswärtige Dienst und EU-Entwicklungspolitik – Schutzvorkehrungen sind nötig

Bonn, 31.05.2010. Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, verlangt, dass die EU-Außenpolitik Entwicklungszielen vor allem nicht schadet und dass Entwicklungszusammenarbeit in den größeren Rahmen der Außenpolitik eingebettet wird. Der Vertrag ordnet Entwicklungspolitik als „gemeinsame Kompetenz“ sowohl der Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Catherine Ashton als auch dem Entwicklungskommissar Andris Piebalgs zu.

Der EU-Ministerrat hat Ashtons Vorschlag zur Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) Ende April gebilligt. Die Absicht ist, die Verknüpfungen zwischen Entwicklungs- und Außenpolitik zu verbessern, die technische Expertise der Europäischen Kommission mit dem politischen Gewicht des Ministerrates zu kombinieren und so die globale Rolle der EU zu stärken. Entwicklungspolitik wird nicht mehr so stark abgeschirmt sein wie vor dem Lissabonner Vertrag. Es müssen aber eindeutige institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, wenn Wort und Geist des Vertrages in drei Bereichen beachtet werden sollen:

Erstens muss der EAD **Politikkohärenz zugunsten von Entwicklung** erleichtern.

Ashtons Vorschlag sieht vor, dass die Prioritäten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Entwicklungspolitik beeinflussen sollten – und umgekehrt. Das Risiko, dass kurzfristige politische oder wirtschaftliche Interessen Entwicklungsziele überlagern, sollte nicht überbewertet werden. Es macht nämlich für die EU Sinn, Entwicklung in den Vordergrund ihres Außenhandelns zu stellen, statt Politikfelder, in denen ihre Fähigkeiten beschränkt sind. Dies ist natürlich keine Schutzvorkehrung – es sind robuste Politikkohärenz fördernde Maßnahmen notwendig, die die Verwundbarkeit der Entwicklungspolitik durch Krisenpolitik reduzieren.

Zweitens sollte der EAD Teil einer **koordinierten** inneren EU-Struktur der Entwicklungszusammenarbeit sein.

Der EAD wird sich die Verantwortung für die Koordinierung der Entwicklungshilfe (ODA) der EU mit der Generaldirektion (GD) für Entwicklung der Kommission teilen. ODA Programmplanungsdokumente sollen vom EAD in enger Zusammenarbeit mit den Kollegen der Kommission unter der „direkten Aufsicht und Leitung“ von Kommissar Piebalgs erarbeitet werden. Allerdings grenzt Ashtons Vorschlag die Rollen des EAD und der Kommissare in Schlüsselfragen der Koordinierung – wer bestimmt die Themen und wie übt der Kommissar Aufsicht aus – nicht klar ab.

Drittens muss der EAD als **legitim** akzeptiert werden.

Obwohl EU-Vertreter sich bemühen, den EAD als „Dienst“ und nicht als „Institution“ darzustellen, schafft Ashtons Vorschlag eine „funktional autonome Körperschaft“, die in den Finanzbestimmungen der EU als „Institution“ behandelt wird. Es ist unklar, wie der EAD kontrolliert werden wird, wenn er einmal als Politik gestaltendes Organ geschaffen worden ist. Auch lehnte das Europäische Parlament, das zustimmen muss, bevor der EAD arbeitsfähig wird, den Vorschlag wegen Bedenken über die Rolle der Kommission und die parlamentarische Kontrolle bei der Besetzung von EAD-Führungspositionen und Entscheidungen über EU-Finanzmittel ab.

Schutzvorkehrungen statt Abschirmung

Die Europäische Kommission ist die richtige Institution, um den Vorrang für Entwicklungsperspektiven sicherzustellen, denn ihre Zuständigkeit für die Verwendung der ODA ist den EU-Verträgen verankert.

Die GD Entwicklung sollte ihren Einfluss auf politische Entscheidungen, die die ODA-Instrumente der EU betreffen behalten. Ashtons Vorschlag sieht vor, dass Kommission und EAD-Mitarbeiter in den ersten drei Phasen der Programmerstellung zusammenarbeiten und dass Vorschläge gemeinsam dem Kollegium



der Kommissare vorgelegt werden, sodass gewissermaßen ein „doppelter Schlüssel“ (oder ein Vetorecht) bei der ODA-Programmerstellung geschaffen wird. Es gibt keine formelle Aussage dazu, ob der doppelte Schlüssel während des gesamten Prozesses gelten soll oder nur zum Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag gemacht wird. Es gibt auch keinen Hinweis darauf, was in seltenen Fällen von Uneinigkeit geschehen soll – ob das Kollegium der Kommissare oder der Rat für Auswärtige Angelegenheiten das letzte Wort haben soll.

Die Kommission muss außerdem ihre unabhängige Monitoring-Funktion stärken, sodass Fragen der Kohärenz, Koordinierung, *Ownership* und Effektivität aus einer Entwicklungsperspektive beurteilt werden. Mitarbeiter von EuropeAid werden vor Ort in den EU-Delegationen sein und müssen in die Lage versetzt werden, den doppelten Schlüssel und die politischen Entscheidungsträger in Brüssel zu beeinflussen.

Die politischen und die Monitoring-Rollen der Kommission würden durch die Institutionalisierung der „Macht des Geldbeutels“ gestärkt. Ein Zusammenschluss mit EuropeAid würde die Kontrolle der GD Entwicklung über die operativen Budgets erhöhen und mithin ihre Relevanz.

„Soft law“, quasi-legale Instrumente, haben über lange Zeit die europäische Entwicklungspolitik bestimmt und es ist verständlich, dass Ashtons Vorschlag bestimmte eingefahrene Prozesse beibehält. Dennoch sollten von Beginn an formale institutionelle Schutzvorkehrungen getroffen werden, damit Entwicklung weiterhin eine Hauptrolle in der EU-Außenpolitik spielt. Klarstellungen zur Rolle der GD Entwicklung würden die Politikkohärenz fördern, die Koordination verbessern und die Konsensbildung zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst, der Kommission, dem Europäischen Parlament, den Mitgliedsstaaten und den Partnerländern erleichtern.

Entwicklungsmacht Europa?

Der Vertrag von Lissabon markiert einen Meilenstein bei der Entstehung der EU als internationaler Akteur. Der Weg zu einer größeren Rolle kann nicht beinhalten, zu jedem Thema „mit einer Stimme zu sprechen.“ Stattdessen sollen sich die Stärken der EU auf jene Politikbereiche konzentrieren, in denen sie etwas bewegen kann. Als Entwicklungsakteur verfügt die EU über enorme Ressourcen und mehr Einfluss als einzelne Mitgliedsstaaten. Auch beherrscht die EU die repetitive Juristensprache besser als die Mobilisierung von *hard power*. Erstere ist nicht schlagzeilenträchtig, aber bei der Verfolgung globaler Entwicklungsziele wesentlich.

Alle Implikationen des Lissabonner Vertrags zeichnen sich noch nicht ab, doch der Trend zu einer Integration der EU-Außenbeziehungen, der Entwicklungs- und Außenpolitik wird offensichtlich und Entwicklung wird dabei eine immer wichtigere Rolle spielen. Viele von Europas außenpolitischen und Sicherheitsinteressen sind auch Entwicklungsfragen: fragile Staatlichkeit und illegale Migration sind nur zwei Beispiele. Diejenigen, die den Auftrag haben eine Architektur der EU-Außenbeziehungen zu entwerfen haben eine einzigartige Gelegenheit, globalen Entwicklungs- und europäischen Außenpolitikzielen gleichzeitig zu dienen. Klarere institutionelle Schutzvorkehrungen für die EU-Entwicklungspolitik stellen einen wichtigen Beitrag für beide Felder dar.

Von Dr. Mark Furness
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).