

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/1204 –**

Den Europäischen Auswärtigen Dienst europäisch, handlungsfähig und modern gestalten

A. Problem

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden auch die Grundlagen für eine Bündelung und Koordinierung des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union (EU) gelegt mit dem Ziel, mehr Kohärenz, Geschlossenheit und Wirksamkeit der EU-Außenpolitik zu erreichen. Hierzu wurde insbesondere das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. Der Hohe Vertreter, der zugleich Vize-Präsident der EU-Kommission ist, wird bei der Erfüllung seiner Aufgaben durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Die Organisation und Arbeitsweise des EAD werden durch einen (einstimmigen) Beschluss des Rates auf Grundlage eines Vorschlags des Hohen Vertreters festgelegt (Artikel 27 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union).

Der Europäische Rat hatte im Oktober 2009 einen Bericht des damaligen schwedischen Ratsvorsitzes über die Leitlinien für den EAD gebilligt und gleichzeitig den Hohen Vertreter beauftragt, dem Europäischen Rat zeitnah nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Vorschlag über die Organisation und Arbeitsweise des EAD vorzulegen. Dies erfolgte am 25. März 2010 mit dem auf den Leitlinien des schwedischen Ratsvorsitzes beruhenden Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Organisation und Arbeitsweise des EAD (Ratsdok. 8029/10). In der Zwischenzeit war Lady Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin ernannt worden. Am 26. April 2010 befassten sich die Außenminister der Mitgliedstaaten im Rat für Auswärtige Angelegenheiten mit dem Vorschlag und einigten sich auf den Entwurf eines Einrichtungsbeschlusses zum EAD. Hierzu erfolgt gegenwärtig das erforderliche formelle Anhörungsverfahren im Europäischen Parlament. Zudem muss die EU-Kommission zustimmen. Über den Einrichtungsbeschluss hinaus sind drei weitere Rechtsakte – Beschluss zur Änderung der Haushaltsordnung, Beschluss zur Änderung des Personalstatuts sowie Entwurf des EAD-Haushalts – erforderlich. Diese unterliegen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die Verhandlungen erfolgen im sogenann-

ten Quadrilog, bestehend aus Hoher Vertreterin, Vertretern des Europäischen Parlaments (EP), EU-Kommission sowie Rat.

Angestrebt ist derzeit, eine zeitnahe politische Einigung über den Einsetzungsbeschluss sowie über die politische Verantwortlichkeit der Hohen Vertreterin mit dem EP unter Einbeziehung der EU-Kommission zu erzielen. Diese soll anschließend formell durch das EP (voraussichtlich ab 14. Juni 2010) sowie beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 14. Juni 2010 bestätigt werden.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/1204 abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2010

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gunther Krichbaum
Vorsitzender

Roderich Kiesewetter
Berichterstatter

Dietmar Nietan
Berichterstatter

Michael Link (Heilbronn)
Berichterstatter

Dr. Diether Dehm
Berichterstatter

Manuel Sarrazin
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Roderich Kiesewetter, Dietmar Nietan, Michael Link (Heilbronn), Dr. Diether Dehm und Manuel Sarrazin

I. Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 17/1204** in seiner 37. Sitzung am 22. April 2010 beraten und federführend dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie mitberatend an den Auswärtigen Ausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weist in ihrem Antrag auf die wesentliche Bedeutung der Entscheidungen über die Organisation und Arbeitsweise des EAD für das Gelingen eines kohärenten, konsistenten außenpolitischen Handelns auf europäischer Ebene hin. Grundlegende Fragen der Ausrichtung des EAD, der Zuständigkeitsverteilung zwischen EAD und EU-Kommission, der parlamentarischen Kontrollrechte des Europäischen Parlaments sowie das Verhältnis der nationalen Regierungen zur Hohen Vertreterin gelte es festzulegen. Die Arbeit der Hohen Vertreterin werde einzig bei voller Unterstützung durch die nationalen Außenminister und das EP sowie durch einen starken EAD erfolgreich sein.

Die Bundesregierung wird in dem Antrag aufgefordert, sich in Bezug auf die Ausgestaltung und Arbeitsweise des EAD dafür einzusetzen, dass der EAD ein moderner, europäischer Auswärtiger Dienst und eine starke, effiziente sowie kohärente Institution wird.

Dafür seien unter anderem folgende Aspekte entscheidend:

- Ein moderner EAD müsse den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts entsprechen und dafür auch Probleme mit transnationalen und globalen Bezügen wie Klimawandel, Energieaußenpolitik, Bekämpfung von Hunger und Armut, Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus oder organisierter Kriminalität in die Handlungsfelder der europäischen Außenpolitik aufnehmen. Ausgangspunkt sei hierfür die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft und ein effektiver Multilateralismus.
- Die europäische Außenpolitik müsse sich uneingeschränkt und ausdrücklich an den Zielen von Artikel 3 Absatz 5 sowie an den Grundsätzen aus Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) orientieren.
- Der EAD müsse sich zur Armutsbekämpfung und zu den Millenniumsentwicklungszielen bekennen.
- Er müsse zivilgesellschaftliche Aktivitäten fördern und mit entsprechenden Akteuren kooperieren.
- Die Gleichheit von Frauen und Männern solle in der Außenpolitik verankert werden und die Genderperspektive in die Arbeit des EAD einbezogen werden.
- In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sei klare Priorität auf Krisenprävention und zivile Konfliktbewältigung zu setzen. Hierfür seien die zivilen Fähigkeiten zu stärken, unter anderem durch den Aufbau einer Generaldirektion für „peace-building and Civilian Crisis Management“. Diese sei dann für den Aufbau eines Europäischen Friedenskorpas zuständig.
- Konzeptionell sei der EAD so aufzustellen, dass er im Bereich der zivilen Krisenbewältigung sinnvoll vor Ort tätig werden könne.
- Der EAD solle auch über Kapazitäten für einen europäischen Krisenreaktionsmechanismus verfügen.
- Die alleinige Weisungsbefugnis der Hohen Vertreterin sei für einen europäischen EAD entscheidend.
- Für einen „esprit des corps“ der Bediensteten des EAD seien gemeinsame Aus- und Fortbildung, ggf. an einer gemeinsamen Institution, entscheidend sowie eine enge Identifikation mit den Zielen des Artikels 21 Absatz 1 EUV und deren Vertretung nach außen.
- Alle Bediensteten sollten in gleicher Weise dem EU-Personalstatut unterstellt und damit einander gleichgestellt sein.
- Es solle grundsätzlich das Rotationsprinzip gelten und Mitarbeitern des Europäischen Parlaments eine Tätigkeit im EAD möglich sein.
- Das Europäische Parlament sei in die außenpolitischen Entwicklung eng einzubinden und zu beteiligen, insbesondere durch die Anwendung von Artikel 36 EUV.
- Ein starker, effizienter und kohärenter EAD erfordere ausreichende Koordinierungskompetenzen der Hohen Vertreterin mit einem deutlichen Mehrwert für die EU und ihr außenpolitisches Handeln.
- Bei der Aufteilung der Kompetenzen seien Dopplungen zu vermeiden. Hier sei das „Single-desk“-Prinzip entscheidend.
- Bei der Programmplanung der Finanzierungs- und programmatischen Instrumente, bei der Mehrjahresplanung und bei der strategischen Programmplanung der Finanzierungsinstrumente müsse die Hohe Vertreterin mitentscheiden, bei Letzterem solle ihr ein Vetorecht zukommen.
- Einen wesentlichen Beitrag zu notwendigen reibungslosen Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und Hoher Vertreterin in den Bereichen Europäische Nachbarschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit leiste die Kohärenz der gemeinsamen europäischen Politiken.
- Die EU-Delegationen müssten künftig vollständig der Weisungsbefugnis der Hohen Vertreterin unterstehen.

- Der EAD solle finanziell eigenständig budgetiert sein und dabei unter der Haushaltskontrolle des EP stehen.
- Der Dienst solle in seiner Entwicklung regelmäßig geprüft und auf dieser Grundlage seine Strukturen und Verfahren gegebenenfalls angepasst werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 15. Sitzung am 9. Juni 2010 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 36. Sitzung am 9. Juni 2010 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 15. Sitzung am 9. Juni 2010 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 13. Sitzung am 9. Juni 2010 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Verhandlungen zum Aufbau und zur Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes eng begleitet. Das Thema war bereits vor der Aufsetzung des vorliegenden Antrags Gegenstand der Beratungen des Ausschusses. Am 25. November 2009 (2. Sitzung), am 16. Dezember 2009 (3. Sitzung), am 9. Februar 2010 (6. Sitzung), am 3. März 2010 (8. Sitzung), am 5. März 2010 (9. Sitzung) sowie am 16. März 2010 (10. Sitzung) erfolgten Unterrichtungen durch die Bundesregierung sowie Beratungen im Ausschuss. Im Mittelpunkt der Beratungen standen Aufbau und Status des Dienstes, insbesondere Zuständigkeitsfragen, Programmierung der Finanzmittel, Weisungsstrukturen, das Verhältnis zu anderen EU-Institutionen, namentlich der EU-Kommission, sowie Kosten und Finanzierung des EAD. Die Bedeutung der deutschen Sprache, die Integration zivil-militärischer Strukturen im Sinne des modernen, vernetzten Begriffs von Sicherheit in den EAD sowie die parlamentarische Kontrolle des EAD waren ebenfalls wiederholt Gegenstand der Beratungen im Ausschuss. Die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben sich für einen werteorientierten und starken sowie schlagkräftigen EAD ausgesprochen, der zu einer erhöhten Kohärenz und Effektivität in der europäischen Außenpolitik führen solle. Die Fraktion DIE LINKE. wandte sich gegen eine Militarisierung des EAD und sprach sich gegen die Unterordnung

der EU-Entwicklungspolitik unter sicherheitspolitische Maßnahmen aus.

Zudem berichtete die Direktorin der Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit im Generalsekretariat des Rates, Helga Schmidt, dem Ausschuss am 24. März 2010 (11. Sitzung) über die Arbeiten zum Aufbau des EAD.

Am 26. März 2010 führte der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union ein nichtöffentliches Expertengespräch zum EAD durch. Hierzu waren Elmar Brok, Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP), Dr. Andreas Maurer (Stiftung Wissenschaft und Politik), Jürgen Wagner (Informationsstelle Militarisierung, Tübingen) sowie Stefani Weiss (Bertelsmann Stiftung, Brüssel) als Experten eingeladen. Wesentliche Themen des Expertengesprächs waren die Umsetzung des Kohärenzgebots des Lissabon-Vertrags auf horizontaler, vertikaler und funktionaler Ebene, die Zuständigkeitsverteilung zwischen EAD und EU-Kommission, insbesondere bei der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, der Aufbau und das im Entwurf vorgelegte Organigramm des EAD, der Status des EAD und seiner Mitarbeiter, die (politische) Stellvertretung der Hohen Vertreterin, die parlamentarische Kontrolle durch die nationalen Parlamente und das EP, die Einordnung ziviler und militärischer Aspekte des Krisen- und Konfliktmanagements sowie die Kosten des EAD. Elmar Brok, MdEP, forderte weitgehende Kontrollrechte des EP und eine enge Kooperation bei der parlamentarischen Kontrolle zwischen EP und nationalen Parlamenten, insbesondere durch die jeweilige Haushaltskontrolle. Er warnte vor einer „Intergouvernementalisierung“ bereits vergemeinschafteter Bereiche der EU-Außenpolitik. Der EAD sei zwar eine Organisation sui generis, aber keine selbständige Institution und daher auch aus praktischen Gründen bei der EU-Kommission anzusiedeln. Die Hohe Vertreterin habe eine koordinierende Funktion in der EU-Außenpolitik. Ihre Stellvertretung müsse auf politischer Ebene erfolgen. Nationale abgeordnete Beamte seien EU-Beamten gleichzustellen. Dr. Andreas Maurer (Stiftung Wissenschaft und Politik) erkannte insbesondere bei der funktionalen Kohärenz noch weitgehende Lücken im vorliegenden Vorschlag der Hohen Vertreterin vom 25. März 2010 (Ratsdok. 8029/10). Der EAD sei bereits deshalb an die EU-Kommission anzugliedern, weil er deren bereits vergemeinschaftete Aufgaben in der Außenpolitik erfülle. Dem EP solle im Bereich der vergemeinschafteten EU-Außenpolitik die parlamentarische Kontrolle obliegen. Jürgen Wagner (Informationsstelle Militarisierung, Tübingen) machte auf die Ablehnung des EAD durch die Friedensbewegung aufmerksam und kritisierte, dass mit dem geplanten Aufbau des EAD die zivile Komponente des Krisen- und Konfliktmanagements der EU militärischen Strukturen untergeordnet werde und sprach sich gegen die Integration der Militärstrukturen aus, da dies zu einer Militarisierung der EU-Außenpolitik führe. Er verwies auf die Kritik einiger entwicklungspolitischer Organisationen, die im EAD eine Konterkarierung des in Artikel 208 EUV verankerten Ziels der Armutsbekämpfung erkannten. Stefani Weiss (Bertelsmann Stiftung, Brüssel) unterstrich die Bedeutung der Schaffung einer horizontalen, vertikalen und funktionalen Kohärenz in der EU-Außenpolitik durch das Amt des Hohen Vertreters und den EAD. Vergemeinschaftete Aufgaben dürften hingegen nicht zurück auf die intergouvernementale Ebene gebracht werden. Die Organisation des Krisen- und

Konfliktmanagements sei in dem vorliegenden Vorschlag nicht ausreichend geregelt. Eine „Militarisierung“ der EU-Außenpolitik sei nicht erkennbar.

Im Rahmen eines Berichterstattergesprächs unterrichtete das Auswärtige Amt am 17. Mai 2010 über den aktuellen Stand der Verhandlungen zum EAD.

In seiner 15. Sitzung am 9. Juni 2010 hat der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/1204 beraten. Die **Fraktion der CDU/CSU** wies auf den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Einen effizienten und schlagkräftigen Europäischen Auswärtigen Dienst schaffen“ (Drucksache 17/1981) hin, der aufgrund des erwarteten Zeitplans auf EU-Ebene unmittelbar in das Plenum des Deutschen Bundestags eingebracht worden sei. Inhaltlich bestünden wesentliche Überschneidungen zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/1204. Im Bereich der Krisenprävention gelte es zivile und militärische Fähigkeiten zusammen zu bringen. Das Primat der Politik stehe fest, allerdings ohne zusätzliche Generaldirektionen oder Bürokratien zu fördern. Im Sinne einer vernetzten, ganzheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik sei daher auch der militärische Bereich, soweit er in die Zuständigkeit der EU fällt, einzubinden. Politische Strukturen wie Managementstrukturen des EAD seien nicht erprobt und sollten nach einer Praxisphase überprüft werden. Die Hohe Vertreterin sei zu stärken sowie Synergien und Kohärenz, insbesondere mit Blick auf die angespannte Haushaltslage, zu schaffen. Schließlich seien die Kosten aus dem bestehenden Finanzrahmen zu finanzieren. Der deutschen Sprache sei eine angemessene Bedeutung zu verleihen. Die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, dass zum Einsetzungsbeschluss des EAD noch wesentliche Detailfragen offen seien. Eine ausreichende Entscheidungsgrundlage, um den Abschluss im Rat positiv parlamentarisch zu begleiten, bestehe daher nicht. Ein Grund für das nunmehr beschleunigte Handeln im Rat zum Einsetzungsbeschluss und das Abweichen von der geplanten Paketlösung sei nicht ersichtlich. Vielmehr sei eine unnötige Verhärtung der Verhandlungsposition des EP zu befürchten, die letztlich nicht im Sinne einer zügigen und konsensualen Etablierung des EAD sei. Die **Fraktion der FDP** sprach die Haushaltsneutralität der Finanzierung des EAD an. Die **Fraktion DIE LINKE** lehnte die Dominierung des EAD durch militärische Strukturen ab. Jegliche Vermischung von Militärischem und Entwicklungszusammenarbeit verstieße gegen den Grundgedanken

der Entwicklungspolitik. Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass ihr Antrag auf Drucksache 17/1204 nach intensiver Beratung in der Fraktion als einziger bereits frühzeitig eingebracht worden sei. Er sei in seinen wesentlichen Inhalten und Forderungen nach wie vor aktuell.

Die Fraktion DIE LINKE. hat zu dieser Sitzung zudem einen Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 17(21)172) eingebracht, der wortgleich als Drucksache 17/1976 auch unmittelbar in das Plenum des Deutschen Bundestags eingebracht wurde. Unter dem Titel „Den Europäischen Auswärtigen Dienst entmilitarisieren“ fasst dieser zunächst den ergänzten Entwurf des Einsetzungsbeschlusses der Hohen Vertreterin zusammen, schildert das bisherige und weitere Verfahren und skizziert den Stand der Beratungen und den erwarteten Zeitplan zum Einsetzungsbeschluss. Die Bundesregierung solle verpflichtet werden, sich für eine Änderung des vorliegenden Entwurfs hin zu einer Entmilitarisierung des EAD und für den EAD als eine der vollständigen parlamentarischen Kontrolle unterliegende Institution einzusetzen. Zudem enthält der Entschließungsantrag zehn Forderungen an die Bundesregierung, die als „wesentliche Belange“ im Sinne des § 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) in die Verhandlungen eingebracht werden sollten. Unter anderem sei Sorge zu tragen, dass mit dem EAD keine neue Institution „sui generis“ geschaffen werde, weder militärische noch nachrichtendienstliche Strukturen Teil des EAD würden, eine volle parlamentarische Kontrolle durch EP und die nationalen Parlamente gewährleistet sei und keine Mehrkosten auf Ebene des EU- oder des Bundeshaushalts entstünden.

Der Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 17(21)172) wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat zudem in seiner 15. Sitzung den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/1204 abschließend beraten, über ihn abgestimmt und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD den Antrag abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2010

Roderich Kiesewetter
Berichterstatter

Dietmar Nietan
Berichterstatter

Michael Link (Heilbronn)
Berichterstatter

Dr. Diether Dehm
Berichterstatter

Manuel Sarrazin
Berichterstatter

