



*Die aktuelle Kolumne*  
vom 02.11.2009

**Europa ordnet seine  
Außenbeziehungen neu –  
Und die Entwicklungspolitik?**

Von Dr. Sven Grimm,  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)



## Europa ordnet seine Außenbeziehungen neu – Und die Entwicklungspolitik?

Bonn, 02.11.2009. Die Kuh ist offenbar vom Eis. Mit dem Einfangen von Vaclav Klaus ist nun der Weg für den Lissabonner Vertrag frei. Endlich. Nach acht langen Jahren stehen jetzt Reformen in den EU-Außenbeziehungen an, die die Union sichtbarer und wirksamer in ihrer Außenpolitik machen sollen. Und was bedeuten diese Änderungen für die Entwicklungspolitik?, fragt sich so mancher. In der Tat betreffen die Veränderungen des Lissabonner Vertrags auch die Entwicklungspolitik, da sich ihr institutionelles Umfeld verändern wird.

Die guten Nachrichten zuerst: Der neue Vertrag benennt globale nachhaltige Entwicklung und die Beseitigung der Armut als Ziele auch der europäischen *Außenpolitik*. Damit ist die Entwicklungspolitik in den EU-Außenbeziehungen kein Hobby eines einzelnen, wohlmeinenden Kommissars, sondern als Teil des EU-Selbstverständnisses formuliert. Die Unsicherheiten entstehen vor allem durch die Schaffung neuer Institutionen. Die EU wird künftig einen auf zweieinhalb Jahre ernannten EU-Ratspräsidenten und einen de-facto-Außenminister haben. Und Strukturen beeinflussen Inhalte. Diese neuen Positionen werden mit mehr oder weniger ambitionierten Persönlichkeiten besetzt werden, die mit ihrem Handeln auch den Stellenwert der Entwicklungspolitik prägen werden.

Es bleibt bisher allerdings unklar, welchen Einfluss der künftige Ratspräsident oder die Ratspräsidentin tatsächlich haben wird. Die Person wird für zweieinhalb Jahre von den Staats- und Regierungschefs der EU ernannt und kann bis zu fünf Jahre im Amt bleiben. Er oder sie darf jedoch nicht zugleich ein nationales Amt innehaben. Der Vertrag sieht vor, dass der Präsident des Rates neben dem der Kommission und dem „Hohen Vertreter der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“ eine Rolle in der Außenvertretung der EU haben wird. Vieles wird davon abhängen, welche Person berufen wird und wie sie das Amt ausfüllt. Nicht zuletzt deshalb sind die Spekulationen um Namen wie Tony Blair oder Jean-Claude Juncker so interessant. Der Ratspräsident wird neben der Repräsentation auf internationalem Parkett vor allem die Konsenssuche betreiben müssen – was in der Tat gegen einen Ratspräsidenten Blair spricht.

Das andere gewichtige Amt – auch mit Blick auf die Entwicklungspolitik – wird der „EU-Außenminister“. Der offizielle Titel ist zwar „Hoher Vertreter der Union für Außenbeziehungen und Sicherheitspolitik“, da Außenminister einigen Mitgliedstaaten zu sehr nach einer staatlichen Funktion klingt. Die Kurzfassung „Außenminister“ dürfte sich aber schnell einbürgern – auch, weil die Funktion weitgehend die schon in der gescheiterten europäischen Verfassung vorgesehene bleibt. Der „De-facto-Außenminister“ wird vom Rat ernannt und zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission. Auch innerhalb der Kommission werden die Zuständigkeiten damit neu geordnet. Der oder die Amtsinhaber(in) soll die Außenbeziehungen der verschiedenen Kommissionsdienste sowie die Außenpolitiken der Mitgliedstaaten koordinieren und wird dabei von einem zu schaffenden gemeinsamen Außendienst unterstützt.

Der Lissabonner Vertrag sagt wenig über die Gestaltung der Aufgaben und die Zusammensetzung des künftigen Europäischen Auswärtigen Dienstes. Hauptpunkte sind, wie oft, die Frage der Legitimation des Dienstes und seine Finanzierung. Bekannt ist, dass nationale und gemeinschaftliche Institutionen im künftigen Europäischen Außendienst verbunden werden sollen – was Fragen nach der Rechenschaftspflicht aufwirft. Wer wird wie beteiligt? Ganz sicher wird das Europäische Parlament Mitsprache fordern, nicht zuletzt, weil es seine ohnehin eingeschränkte Budgethoheit kaum aufgeben wird. Und die Mitgliedstaaten wollen koordinieren, nicht



unbedingt koordiniert werden. Ein Drittel der Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes soll aus den Mitgliedstaaten kommen. Wie werden die nationalen Parlamente hier Einfluss nehmen? Die Legitimation des Dienstes ist eng verbunden mit der Frage nach dem möglichen Zugriff auf Finanzressourcen: Sollen sie aus dem bestehenden europäischen Haushalt kommen oder parallel dazu entstehen und durch nationale Mittel ergänzt werden? Damit verbunden ist die Frage nach den EU-Haushaltsinstrumenten, die dem künftigen „Außenminister“ zur Verfügung stehen. Implizit ist so auch die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments berührt. Das Parlament muss den Planungen zum Außendienst noch zustimmen – und wird diese sicherlich von stärkeren Rechten abhängig machen. Auch bei einer Einigung der Staats- und Regierungschefs auf diesem Gipfel stehen also noch Verhandlungen an. Der Außendienst soll bis April 2010 eingerichtet sein.

Es besteht die Gefahr, dass mittelfristig entwicklungspolitisches Wissen und Kompetenz verloren gehen, wenn entwicklungspolitische Ziele in den Strukturen vernachlässigt bzw. außenpolitischen Interessen untergeordnet werden. Die Beibehaltung einer Stimme für die Entwicklungspolitik am Kommissionstisch bleibt angesichts der bevorstehenden globalen Herausforderungen entscheidend. Eine gestärkte Struktur für Entwicklungspolitik, die mit dem Amt des de-facto-Außenministers eng verzahnt, aber eigenständig ist, entspräche am ehesten einer konsequenten Fortführung der bisherigen EU-Ziele. Die EU nutzt in ihren Außenbeziehungen inzwischen auch „hard power“ (Militär und Diplomatie), sehr viel häufiger jedoch „soft power“ (Vorbildfunktion, Überzeugung und Kooperation). Sie ist nicht Weltmacht, sondern der Zusammenschluss von Staaten zur gemeinsamen Problemlösung. Viele Herausforderungen – der Klimawandel, die globale Armut, Auswirkungen sozialer Ungleichheiten – sind zu groß, um von Nationalstaaten im Alleingang angegangen zu werden. Die bessere Koordinierung europäischer Außenbeziehungen ist daher auch im 21. Jahrhundert eine exzellente Idee und dient nicht zuletzt auch unseren Eigeninteressen an langfristigem Überleben in einer lebenswerten Welt. Sorgen wir also auch über die Institutionen dafür, dass die Inhalte den künftigen globalen Herausforderungen angemessen sind.



Von Dr. Sven Grimm  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).