

Sonderbericht

Der Europäische Auswärtige Dienst in seiner Koordinierungsfunktion:

Größtenteils wirksam, doch einige Schwachstellen
im Hinblick auf Informationsmanagement,
Personalausstattung und Berichterstattung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 13
Struktur des EAD	04 - 05
Koordinierungsfunktion des EAD	06 - 09
Ressourcen des EAD	10 - 11
Reform des EAD	12 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 20
Bemerkungen	21 - 99
EAD-Zentrale: Eine interne Überprüfung führte zu verbesserten Arbeitsmethoden, doch bestehen nach wie vor Schwachstellen beim Informationsmanagement	21 - 44
Umfassende Überprüfung ohne klaren Aktionsplan oder Zeitplan	22 - 24
Verbesserte Arbeitsvereinbarungen und Leitlinien	25 - 27
Tools für das Informationsmanagement bieten keine vollumfängliche Unterstützung für die Koordinierung	28 - 44
EAD und EU-Delegationen: Häufige Kommunikation fördert die Koordinierung, aber den Delegationen fehlen Rückmeldungen der EAD-Zentrale zur Planung und politischen Berichterstattung	45 - 65
Die Aufsicht auf hoher Ebene wird durch eine gute bilaterale Kommunikation zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen unterstützt	46 - 49
Die Delegationen erhalten klare Anweisungen von der EAD-Zentrale, doch wird die Planung durch Verzögerungen seitens der Zentrale und fehlende Rückmeldungen beeinträchtigt	50 - 65

Die Koordinierung des EAD mit der Kommission und dem Rat funktioniert trotz Herausforderungen in den EU-Delegationen wirksam 66 - 99

Die Koordinierung mit der Kommission funktioniert gut, doch gibt es in den EU-Delegationen operative Herausforderungen 67 - 87

Die Koordinierung mit dem Rat ist gut etabliert, es gibt jedoch kein gemeinsames Briefing-Tool 88 - 99

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 100 - 112

Anhänge

Anhang I – Organigramm des EAD

Anhang II – Rolle und Verfahren der EXCO

Abkürzungen

Glossar

Antworten des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist der diplomatische Dienst der Europäischen Union, der in Zusammenarbeit mit den EU-Organen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU umsetzt. Er unterstützt den Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, der eine Doppelfunktion innehat und gleichzeitig als Vizepräsident der Europäischen Kommission fungiert. Der EAD hat daher eine wichtige Koordinierungsfunktion sowohl in Bezug auf die Kommission als auch in Bezug auf den Rat.

II Zum Personal in der EAD-Zentrale in Brüssel und in den weltweit 145 EU-Delegationen und -Büros gehören EAD-eigene Mitarbeiter, externes Personal, von der Kommission abgeordnetes Personal und von den Mitgliedstaaten entsandte Diplomaten. Angesichts dieser recht komplexen Situation ist die Koordinierung im Rahmen der Arbeit des EAD umso wichtiger.

III Die Außenpolitik der EU und ihre Umsetzung und Koordinierung sind für die EU von entscheidender Bedeutung, insbesondere angesichts der jüngsten Ereignisse und hier vor allem im Zusammenhang mit der Invasion Russlands in die Ukraine. Ziel des Hofes war es, im Rahmen dieser Prüfung festzustellen, ob der EAD seine Koordinierungsfunktion wirksam wahrnahm, und Empfehlungen auszusprechen, die auf Verbesserungen abzielen. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof die Koordinierung innerhalb der EAD-Zentrale und beim Kabinett des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten, bei den EU-Delegationen in Nicht-EU-Ländern, bei mehreren Generaldirektionen der Kommission sowie beim Rat und beim Europäischen Rat.

IV Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Koordinierung größtenteils wirksam ist und es dem EAD ermöglicht, den Hohen Vertreter/Vizepräsidenten bei der Erfüllung seines Mandats angemessen zu unterstützen. Der Hof stellte jedoch einige Schwachstellen bezüglich Informationsmanagement, Personalausstattung und Berichterstattung fest.

V Im Zuge des internen Prüfprozesses des EAD im Jahr 2021 wurden Schwachstellen ermittelt und Änderungen in Bereichen wie Organisationsstruktur, Arbeitsvereinbarungen und Leitlinien vorgeschlagen. Allerdings fehlten ein Aktionsplan und ein Zeitplan für die Umsetzung der Überprüfungsmaßnahmen, und der Hof ermittelte mehrere Problembereiche im Informationsmanagement, darunter die Verwendung von IT-Tools.

VI Der EUDEL, das beratende Gremium der Kommission und des EAD für die Verwaltung der EU-Delegationen, ist ein nützliches Koordinierungsforum. Darüber hinaus pflegen die EAD-Zentrale und die EU-Delegationen einen regelmäßigen Dialog, und erstere hat klare Verfahren festgelegt, um den EU-Delegationen zu ermöglichen, ihre Planungs- und Berichtspflichten zu erfüllen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die EAD-Zentrale Anweisungen mitunter verzögert bereitstellte und es an Rückmeldungen an die EU-Delegationen mangelte, was sich negativ auf den Nutzen bestimmter Berichte auswirkte.

VII Die Koordinierung auf hoher Ebene mit der Kommission über die Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns, die wöchentlich zusammentritt, funktioniert wirksam. Die strategischer ausgerichtete Kommissarsgruppe für ein stärkeres Europa ist jedoch seit 2021 nicht aktiv. Die operative Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission durch dienststellenübergreifende Konsultationen ist auf Ebene der zentralen Dienststellen gut, doch sind Anstrengungen erforderlich, um die Personalausstattung in den EU-Delegationen an den Bedarf anzupassen.

VIII Die Koordinierung mit dem Rat "Auswärtige Angelegenheiten" ist insgesamt gut etabliert und unterliegt klaren Regeln und Leitlinien. Eine koordinierte Vorbereitung von Briefings für Tagungen wird jedoch dadurch behindert, dass es kein gemeinsames Briefing-Tool für den EAD, den Rat und die Kommission gibt.

IX Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof dem EAD,

- die Umsetzung seiner Strategie für das Informationsmanagement sicherzustellen;
- sich mit der Kommission und dem Rat abzustimmen, um den sicheren Informationsaustausch zu verbessern;
- die Interaktion zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen in den Bereichen Planung, Berichterstattung und Feedback zu verbessern;
- die Folgemaßnahmen zu der 2022 durchgeführten Bewertung der Arbeitsbelastung in den EU-Delegationen zu erleichtern;
- die interinstitutionelle Zusammenarbeit in Bezug auf Briefing-Tools zur Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" zu verbessern.

Einleitung

01 Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist der diplomatische Dienst der Europäischen Union. Seit 2011 setzt er in Zusammenarbeit mit den EU-Organen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU um.

02 Der EAD wurde durch den [Vertrag von Lissabon](#) geschaffen, um den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu unterstützen, der auch als Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" fungiert. Diese kombinierte Funktion wird im Folgenden als "HR/VP" abgekürzt. Gemäß Artikel 18 des [Vertrags über die Europäische Union](#) sorgt der HR/VP "für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union", einschließlich ihrer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

03 Der EAD hat ferner die Aufgabe, den Präsidenten des Europäischen Rates, den Kommissionspräsidenten sowie die Generaldirektionen (GD) und Dienststellen der Kommission bei ihren jeweiligen Aufgaben im Bereich der Außenbeziehungen zu unterstützen. Schließlich besteht seine Aufgabe auch darin, bei der Verwaltung der diplomatischen Beziehungen der EU zu Nicht-EU-Ländern und zu internationalen Organisationen als ehrlicher Vermittler zu fungieren. Daher ist die Organisationsstruktur des EAD recht komplex.

Struktur des EAD

04 Der EAD besteht aus einer zentralen Verwaltung in Brüssel und EU-Delegationen und -Büros (im Folgenden "EU-Delegationen") in der ganzen Welt¹. Der Generalsekretär des EAD überwacht mit Unterstützung von drei stellvertretenden Generalsekretären den Großteil der täglichen Arbeit in der EAD-Zentrale in Brüssel, um eine wirksame Koordinierung zwischen allen Abteilungen und mit den EU-Delegationen, die als diplomatische Vertretungen der EU in der Welt dienen, zu gewährleisten. Im Einklang mit dem EAD-Beschluss² ist der EAD in sechs geografische und vier thematische Referate unterteilt (siehe [Anhang I](#)). Der EAD verfügt auch über Abteilungen für Planung und Krisenreaktion im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Militärstab der EU stellt innerhalb des EAD militärisches

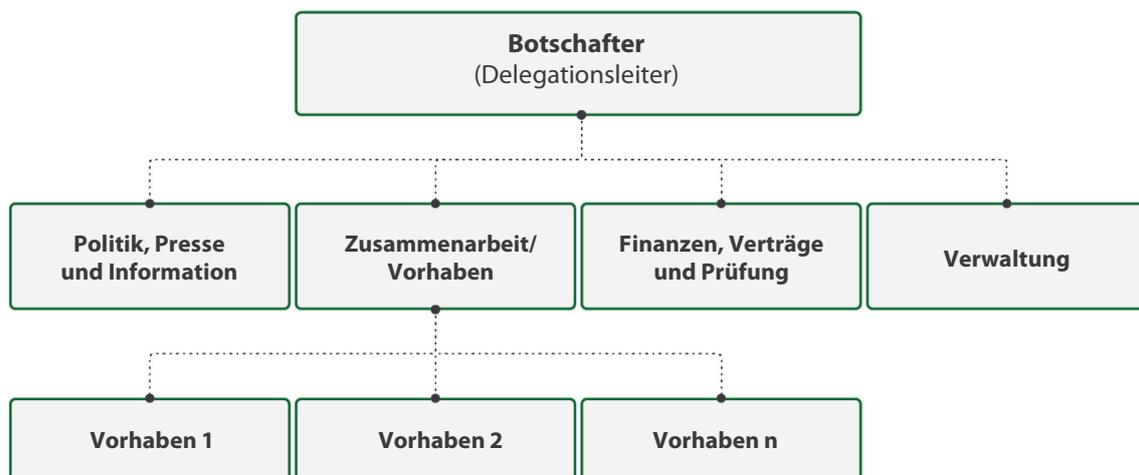
¹ [Beschluss 2010/427/EU des Rates](#) ("EAD-Beschluss").

² Artikel 4 Absatz 3 des [EAD-Beschlusses](#).

Fachwissen bereit und berät den HR/VP in militärischen und sicherheitspolitischen Fragen.

05 Neben den zentralen Dienststellen in der EAD-Zentrale umfasst der EAD 145 EU-Delegationen, von denen acht bei internationalen Organisationen angesiedelt sind. Die EU-Delegationen vertreten die EU nach außen; sie setzen die Außenpolitik der EU in Nicht-EU-Ländern oder bei internationalen Organisationen um. Die genaue Zusammensetzung der EU-Delegationen kann je nach politischen Prioritäten variieren (z. B. verfügen die EU-Delegationen in Erweiterungsländern über eine Abteilung für europäische Integration), doch ist ihre Grundstruktur im Allgemeinen dieselbe (siehe **Abbildung 1**). Nachdem sie sich anfangs hauptsächlich auf Entwicklungshilfe, Handel und Erweiterung konzentrierten, haben die meisten nun eine umfassendere außen-, sicherheits- und allgemeinpolitische Rolle übernommen, was zeigt, dass das auswärtige Handeln in fast allen Politikbereichen der EU zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Abbildung 1 – Beispielhaftes Organigramm einer EU-Delegation



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Koordinierungsfunktion des EAD

06 Der Vertrag über die Europäische Union enthält die Bestimmungen für das auswärtige Handeln der EU und sieht vor, dass der HR/VP den Rat und die Kommission bei der Zusammenarbeit unterstützt, um die Kohärenz des Handelns der EU und ihrer internationalen Politik zu gewährleisten³. Die HR/VP wiederum wird vom EAD unterstützt⁴. Die Koordinierungsfunktion des EAD umfasst zwei Hauptbereiche:

³ Artikel 21 Absatz 3 des [Vertrags über die Europäische Union](#).

⁴ Artikel 2 des [EAD-Beschlusses](#).

Koordinierung mit der Kommission und Koordinierung mit dem Rat und dem Europäischen Rat (siehe [Abbildung 2](#)).

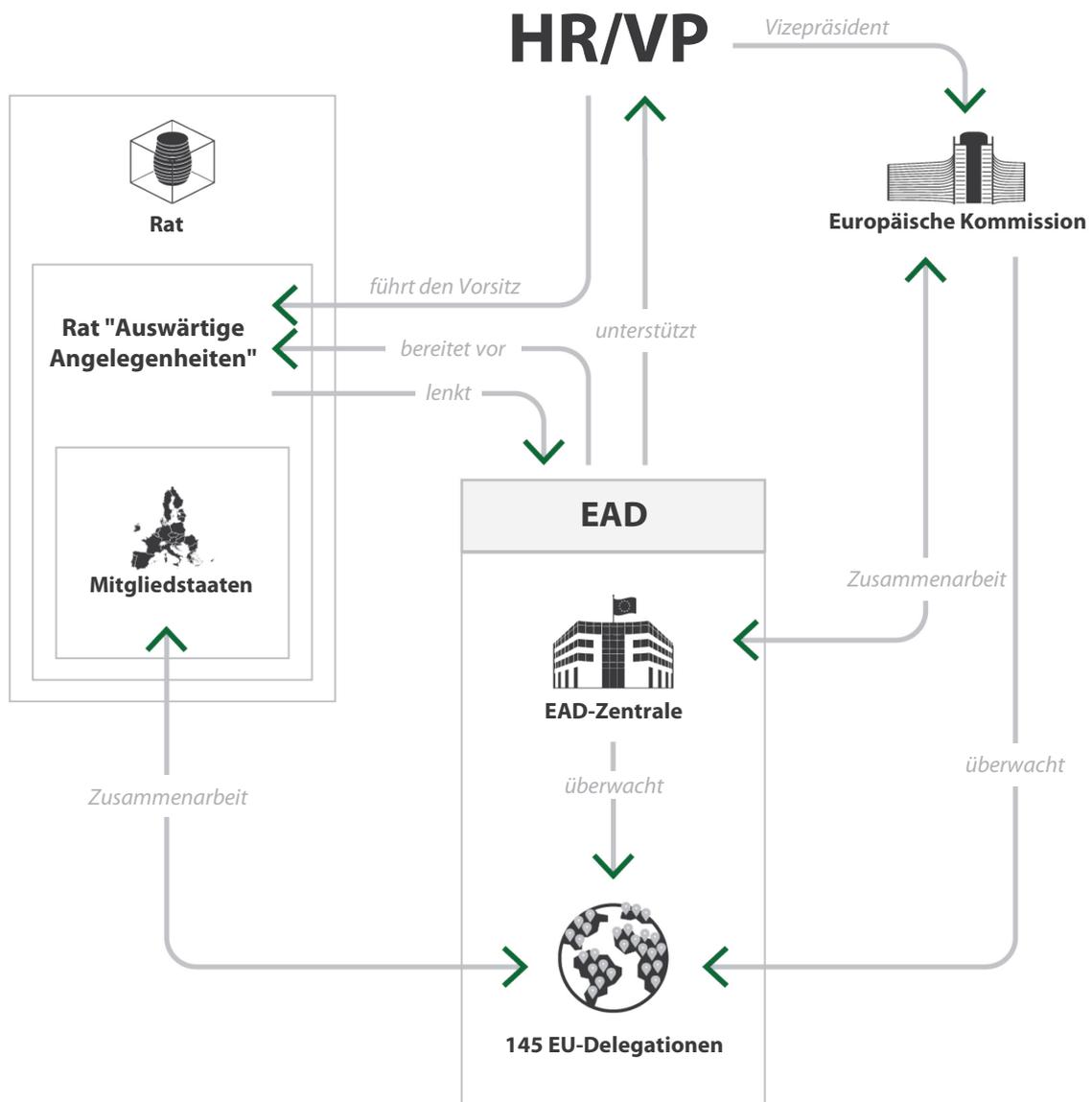
07 Die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission umfasst die Interaktion mit mehreren Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission, in erster Linie den Generaldirektionen Internationale Partnerschaften (GD INTPA), Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), Handel (GD TRADE), Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO), Humanressourcen und Sicherheit (GD HR), Haushalt (GD BUDG) und dem Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI).

08 Auf der Grundlage der vom Europäischen Rat (Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten) festgelegten strategischen Leitlinien steuert der Rat "Auswärtige Angelegenheiten" das auswärtige Handeln der EU. Die entsprechenden Politiken werden vom HR/VP und vom EAD umgesetzt, die gegebenenfalls auch Folgemaßnahmen ergreifen.

09 Die interne Koordinierung ist ebenfalls von grundlegender Bedeutung⁵, sowohl innerhalb der EAD-Zentrale als auch zwischen der EAD-Zentrale und den 145 EU-Delegationen weltweit sowie mit dem Kabinett des HR/VP.

⁵ Ebd., Artikel 4 Absatz 3.

Abbildung 2 – Die Koordinierungsfunktion des EAD



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

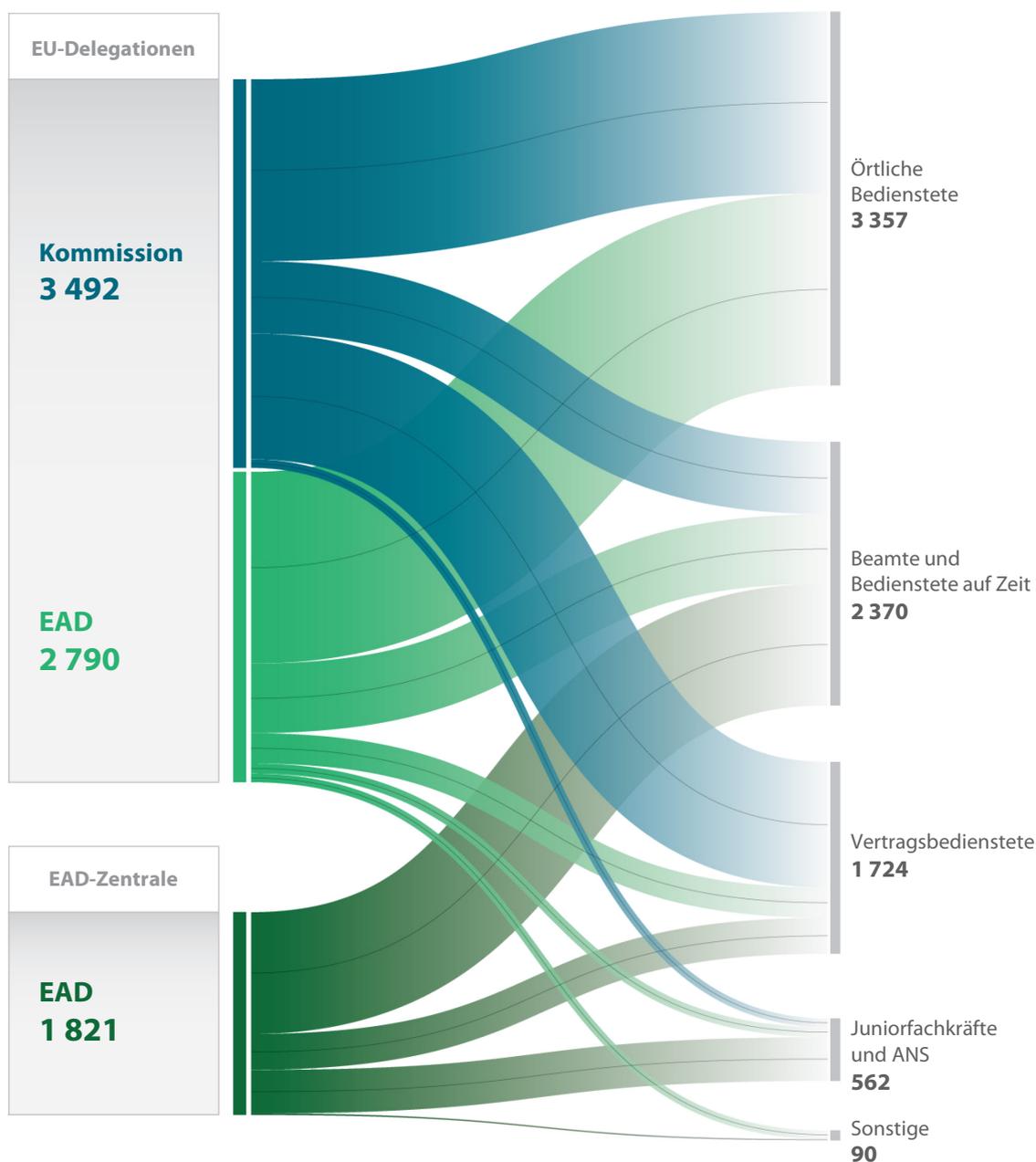
Ressourcen des EAD

10 Der Verwaltungshaushalt des EAD für 2022 belief sich auf 787 Millionen Euro⁶. Es handelt sich dabei um den Haushalt sowohl der EAD-Zentrale als auch der EU-Delegationen. Darüber hinaus erhält der EAD jedes Jahr von der Kommission einen Betrag zur Deckung der Verwaltungskosten des Kommissionspersonals, das in den EU-Delegationen tätig ist. Im Jahr 2022 belief sich dieser Beitrag auf 241 Millionen Euro.

⁶ Europäischer Auswärtiger Dienst, *Jährlicher Tätigkeitsbericht 2022*, S. 58.

11 Das Personal der EAD-Zentrale und der Delegationen ist heterogen und unterliegt häufiger Rotation. Es umfasst Beamte des EAD und der Kommission sowie Diplomaten der Mitgliedstaaten, örtliche Bedienstete, Vertrags- und Zeitbedienstete, abgeordnete nationale Sachverständige, Juniorfachkräfte und Praktikanten (siehe *Abbildung 3*). In den EU-Delegationen sind die Bediensteten der Kommission zwar unter der Aufsicht des EU-Botschafters (dem Leiter der EU-Delegation) tätig, doch sind sie hierarchisch und administrativ ihren Herkunftsgeneraldirektionen zugeordnet. Diese doppelte organisatorische Positionierung erfordert beispielsweise den Rückgriff auf unterschiedliche Arbeitstools und Verwaltungsvorschriften.

Abbildung 3 – Personal des EAD und der Kommission in der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Haushalts 2023.

Reform des EAD

12 Anfang 2021 leitete der Generalsekretär des EAD eine interne Konsultation ein, um den Dienst zu überprüfen und Herausforderungen und Chancen für die Zukunft, auch unter dem Gesichtspunkt der Koordinierung, zu ermitteln. EAD-Bedienstete aus der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen nahmen im Februar 2021 an fünf Workshops teil, um über die Zukunft des Dienstes nachzudenken.

13 Diese Workshops führten zu dem Projekt "EEAS@20", in dem sieben Fokusgruppen Ideen liefern, zentrale Herausforderungen etwa in Bereichen wie Arbeitsmethoden, Organisationsstruktur und Kommunikation ermitteln und davon ausgehend konkrete Arbeitsvorschläge formulieren. In der Folge wurden im März 2021 eine Reihe von Reformempfehlungen ausgesprochen. Diese werden später im Bericht untersucht.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Die jüngsten Ereignisse, insbesondere die Invasion Russlands in die Ukraine, haben die Außenpolitik der EU und ihre Umsetzung in den Vordergrund der Besorgnis der EU-Mitgliedstaaten und -Einrichtungen gerückt. Im Zusammenhang mit der [Entlastung für den EAD für 2019](#) schlug das Europäische Parlament vor, der Hof solle eine gezieltere Überprüfung der Verwaltungsausgaben und der Unterstützungsmaßnahmen des Dienstes durchführen⁷. In den Jahren 2019 und 2020 schlug die Konferenz der Ausschussvorsitze des Europäischen Parlaments dem Hof vor, die Arbeitsweise des EAD zu prüfen.

15 Der Hof hat bereits zwei weitere Sonderberichte zum EAD veröffentlicht. Im Jahr 2014 prüfte der Hof die Errichtung des EAD⁸ und befasste sich dabei mit Fragen betreffend die Koordinierung des Dienstes mit der Kommission und den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2016 prüfte der Hof, wie der EAD seine Gebäude verwaltet⁹.

16 Im Mittelpunkt der vorliegenden Prüfung stand die Koordinierungsfunktion des EAD im Bereich des auswärtigen Handelns. Ziel war es, zu bewerten, ob diese Koordinierung wirksam war, und Empfehlungen zur Verbesserung der Koordinierung innerhalb des EAD sowie mit der Kommission und dem Rat abzugeben. Andere Aufgaben des EAD, wie diejenigen im Zusammenhang mit Haushaltsvorgängen, konsularischem Schutz, nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und Sanktionspolitik, wurden nicht abgedeckt.

17 Die Hauptprüfungsfrage des Hofes war, ob die Koordinierung des EAD sowohl intern als auch mit der Kommission und dem Rat wirksam war. Um dies zu beantworten, untersuchte der Hof die Wirksamkeit der Koordinierung

- 1) innerhalb der EAD-Zentrale (einschließlich zwischen dem EAD und dem Kabinett des HR/VP);
- 2) zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen;
- 3) zwischen dem EAD und der Kommission und dem Rat.

⁷ 2020/2149(DEC), 26. März 2021, S. 5.

⁸ [Sonderbericht 11/2014](#).

⁹ [Sonderbericht 07/2016](#).

18 Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von September 2021 (als der EAD mit der Umsetzung neuer Arbeitsmethoden und Verfahren begann und seine Struktur aktualisierte) bis April 2023.

19 Der Hof stützte seine Bemerkungen auf Prüfungsnachweise aus folgenden Quellen:

- eine Überprüfung der von der EAD-Zentrale und dem Kabinett des HR/VP, der Kommission und dem Rat sowie von den besuchten EU-Delegationen bereitgestellten Unterlagen;
- eine Analyse einer Stichprobe von Verfahren, die Folgendes betreffen: Sitzungen der Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns (*Group for External Coordination, EXCO*), dienststellenübergreifende Konsultationen, Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten", Tagungen des Europäischen Rates und internationale Gipfeltreffen; dazu gehörten verschiedene Dokumente wie Tagesordnungen und damit verbundene Dokumente, Briefings, Beiträge anderer Dienststellen und E-Mail-Austausch;
- mehrere Präsenz- und Videokonferenzen mit Mitarbeitern der EAD-Zentrale, der GD INTPA und der GD NEAR sowie mit EU-Sonderbeauftragten, Vorsitzenden von Arbeitsgruppen des Rates und dem Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK);
- eine Umfrage unter allen EU-Botschaftern; die Antwortquote belief sich auf 82 % (119 von insgesamt 145 EU-Delegationen);
- Besuche vor Ort bei vier in der Stichprobe enthaltenen EU-Delegationen: in Bosnien und Herzegowina, Tansania und Turkmenistan sowie bei der EU-Delegation bei den Vereinten Nationen in New York;
- Berichte des Internen Auditdiensts (IAS) der Kommission.

20 Bei seiner Auswahl der EU-Delegationen für Besuche vor Ort stützte sich der Hof auf folgende Kriterien:

- Personalbestand;
- geografischer Standort und geografische Abdeckung (d. h. ein Land, mehrere Länder oder multilaterale Organisationen);
- ob die Delegationen kürzlich vom Inspektionsdienst des EAD besucht wurden;

- zahlenmäßiges Verhältnis von EAD- zu Kommissionsbediensteten;
- Präsenz von Botschaften der EU-Mitgliedstaaten im Land.

Bemerkungen

EAD-Zentrale: Eine interne Überprüfung führte zu verbesserten Arbeitsmethoden, doch bestehen nach wie vor Schwachstellen beim Informationsmanagement

21 In diesem Abschnitt bewertet der Hof die Arbeitsmethoden, Verfahren und Leitlinien des EAD sowie die in der EAD-Zentrale zur Verfügung stehenden Tools vor dem Hintergrund der jüngsten Überprüfung aus dem Jahr 2021. Insbesondere bewertete der Hof, ob

- 1) die EEAS@20-Überprüfung Auswirkungen auf die Arbeitsmethoden und Verfahren des EAD hatte;
- 2) die Methoden, Verfahren und Leitlinien des EAD vollständig waren und sich auf alle Bereiche erstreckten, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, und ob im Rahmen der Koordinierungskanäle die wichtigsten Interessenträger einbezogen wurden;
- 3) die verfügbaren Instrumente, insbesondere diejenigen mit IT-Bezug, die Koordinierung wirksam förderten.

Umfassende Überprüfung ohne klaren Aktionsplan oder Zeitplan

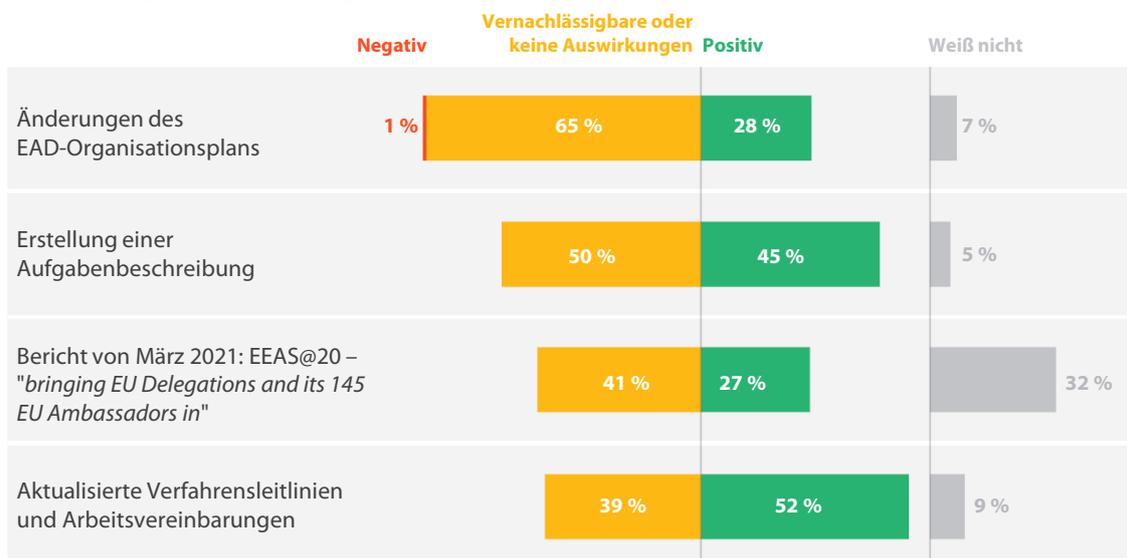
22 Anlässlich seines zehnjährigen Bestehens und in der Folge der Anfang 2021 eingeleiteten Überprüfung "EEAS@20" (siehe Ziffern [12–13](#)) beschloss der EAD, Maßnahmen zu ergreifen, um seine interne Struktur und Funktionsweise zu verbessern und seine geopolitische Rolle mithilfe der EU-Delegationen wirksamer zu gestalten. Die Berichte der im März 2021 eingerichteten Fokusgruppen enthielten Empfehlungen, aber es wurden keine Fristen oder Etappenziele festgelegt. Eine Reihe von Vorschlägen führte zu sukzessiven Änderungen der Struktur des Dienstes. So wurde beispielsweise die für globale Fragen zuständige Direktion umstrukturiert, um sie besser auf die neuen strategischen Prioritäten der Kommission und des Rates abzustimmen (siehe [Anhang I](#)).

23 Im April 2022 wurde eine neue Aufgabenbeschreibung vorgelegt und die ersten Schritte für ein Pilotprojekt zur Schaffung einer europäischen Diplomatenakademie unternommen, mit dem Ziel, ein vollwertiges diplomatisches Korps der EU aufzubauen, um die Außenpolitik und die externen Interessen der EU zu fördern. Der Hof hält diese Initiativen für wichtig, um die institutionelle und diplomatische Identität des EAD weiter zu stärken.

24 Insgesamt handelte es sich bei der im Jahr 2021 durchgeführten EEAS@20-Überprüfung um eine umfassende Selbstanalyse, bei der entscheidende verbesserungsbedürftige Bereiche ermittelt und wertvolle Empfehlungen formuliert wurden (siehe Ziffern **22–23**). Die Überprüfung ging jedoch nicht mit einem klaren, mit Prioritäten versehenen Aktionsplan oder einem Umsetzungszeitplan einher, um das Personal auf geplante oder bevorstehende Änderungen oder die Gründe dafür aufmerksam zu machen. Beispielsweise wurden die aufeinanderfolgenden Änderungen des Organigramms dem Personal gegenüber nicht immer klar dargestellt oder erläutert – ebensowenig wie der Mehrwert, der der Entscheidung über die Änderung der Organisationsstruktur zugrunde lag. Die Umfrage des Hofes ergab, dass nur 28 % der EU-Botschafter der Ansicht waren, dass sich die aktualisierte Struktur positiv auf die Leistung ihrer Delegation auswirkte. Im März 2021 wurden in einem Bericht einer EEAS@20-Arbeitsgruppe Vorschläge für bessere Beziehungen zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen skizziert, doch 73 % der Befragten kannten den Bericht entweder nicht oder waren der Ansicht, dass er nur vernachlässigbare oder keine Auswirkungen hatte (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 4 – Auswirkungen ausgewählter EAD-Überprüfungsmaßnahmen

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Wie haben sich die folgenden Maßnahmen auf die Leistung Ihrer EU-Delegation ausgewirkt?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

Verbesserte Arbeitsvereinbarungen und Leitlinien

25 Infolge der Feststellungen der EEAS@20-Arbeitsgruppe zu den Arbeitsmethoden stellte der EAD seine bestehenden Arbeitsmethoden und Leitlinien zusammen und arbeitete neue aus, die auf gut strukturierten Seiten im Intranet des EAD aufgeführt sind. Die Arbeitsvereinbarungen decken praktisch alle relevanten Bereiche ab, die mehr als eine EAD-Abteilung betreffen. So gibt es beispielsweise Arbeitsvereinbarungen, die es den EU-Delegationen ermöglichen, Beiträge zur Arbeit des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" zu leisten und über die Ergebnisse seiner Tagungen informiert zu werden (siehe auch Ziffer 97).

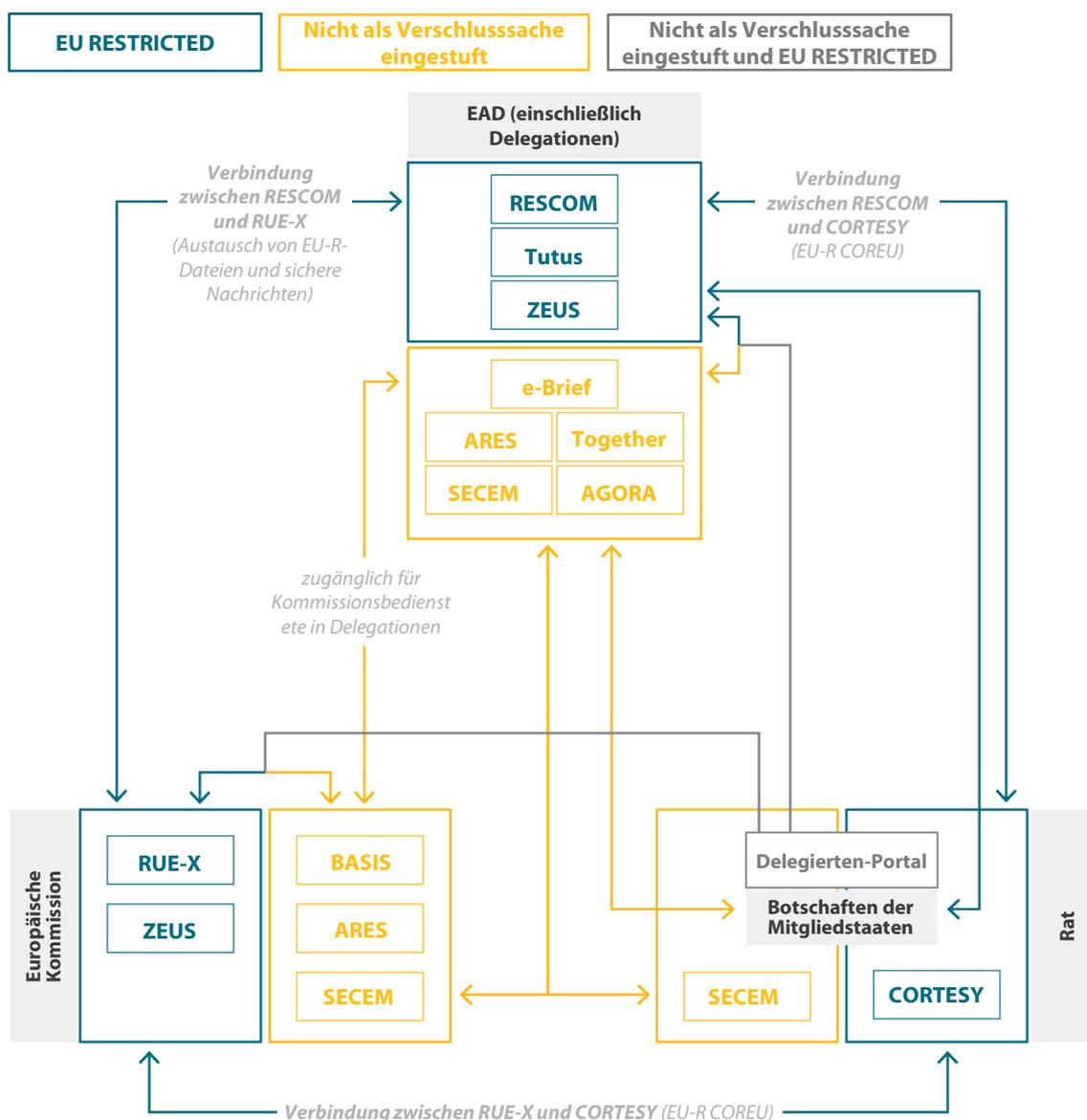
26 Für jede Arbeitsmethode oder -vereinbarung gibt es eine Kontaktstelle, die für Aktualisierungen und die Vorbereitung von Schulungen für Neuankömmlinge zuständig ist. Die Leitlinien sind umfassend, wobei aber selten Flussdiagramme oder visuelle Darstellungen eingesetzt werden, um komplexe Verfahren verständlicher zu machen. In den Jahren 2022 und 2023 wurden mehrere Arbeitsvereinbarungen aktualisiert, darunter die für die Beziehungen zwischen dem EAD und dem Kabinett des HR/VP. Darüber hinaus überarbeitete der EAD die Anweisungen für die Vorbereitung und Genehmigung von Briefings und Vermerken. Der Umfrage zufolge begrüßten 52 % der EU-Botschafter die aktualisierten Leitlinien und Arbeitsvereinbarungen (siehe [Abbildung 4](#)).

27 Zur Koordinierung innerhalb der EAD-Zentrale gehören regelmäßige Treffen zwischen horizontalen und thematischen Referaten sowie wöchentliche Sitzungen der höheren Führungsebene. Sie erfolgt darüber hinaus im Rahmen der politischen Berichterstattung und der Vorbereitung politischer Initiativen, Briefings und Positionspapiere. Die vom Hof durchgeführte Aktenprüfung und seine Gespräche mit der höheren Führungsebene des EAD ergaben, dass die Teilnahme an solchen Sitzungen im Sinne der Förderung einer besseren Koordinierung ausgeweitet werden könnte. So werden beispielsweise die Sitzungen der höheren Führungsebene für den Informationsaustausch sehr geschätzt, jedoch nehmen an ihnen keine EU-Sonderbeauftragten teil, die ansonsten eine hochrangige Rolle bei der Unterstützung des HR/VP und der Koordinierung der EU-Politik in ihren jeweiligen Regionen spielen.

Tools für das Informationsmanagement bieten keine vollumfängliche Unterstützung für die Koordinierung

28 Tools für das Informationsmanagement, die von der EAD-Zentrale verwaltet werden, spielen eine Schlüsselrolle dabei, dem EAD zu ermöglichen, seine Arbeit intern und mit anderen Einrichtungen zu koordinieren (siehe auch [Abbildung 5](#)). Diese Tools dienen in erster Linie der Zusammenarbeit, dem Wissens- und Informationsmanagement, dem Führen von Aufzeichnungen und dem sicheren Informationsaustausch.

Abbildung 5 – IT-Tools für die interne und interinstitutionelle Koordinierung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Beim Informationsmanagement fehlt es nach wie vor an Tools für eine wirksame Zusammenarbeit und ein effektives Wissensmanagement

29 Die Einrichtung funktionaler und zuverlässiger IT-Tools ist für eine gute Koordinierung von entscheidender Bedeutung und sollte auf einer soliden Strategie für das Informationsmanagement beruhen. Der EAD legte 2019 eine Strategie für das Informationsmanagement (IMS) vor, in der die größten Herausforderungen der Organisation in Bezug auf die benötigten Tools ermittelt wurden. Darin heißt es, die IT-Tools seien nicht vollständig an den Bedarf des EAD angepasst. Es gebe zu viele Tools, ihre Nutzung sei oft kompliziert, sie brächten unpraktische Einschränkungen mit sich,

ermöglichten keine effiziente Suche, es mangle ihnen an Interoperabilität und sie böten nur bedingt effiziente Funktionen. Der mobile Zugang bzw. der Fernzugriff auf diese Anwendungen sei schwierig und nicht benutzerfreundlich.

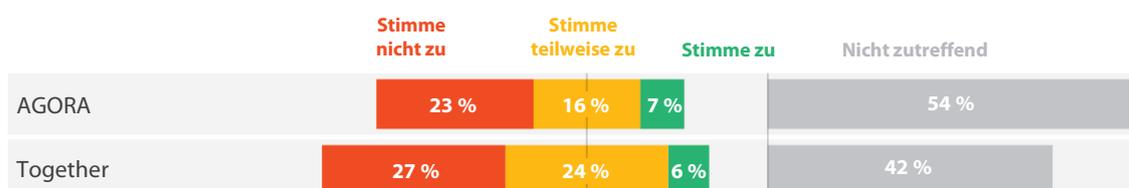
30 Im Rahmen der Strategie wurde festgestellt, dass drei miteinander verbundene Plattformen für die Verwaltung von Informationen benötigt werden: 1. eine Plattform für die Zusammenarbeit, 2. eine Plattform für das Wissensmanagement sowie 3. eine Plattform für das Führen von Aufzeichnungen. Infolge der Befragungen des Hofes in der EAD-Zentrale und den besuchten EU-Delegationen wurde deutlich, dass der wichtigste IT-Bedarf weitgehend dem bereits in der Strategie für das Informationsmanagement angegebenen Bedarf entspricht. Der Hof stellte fest, dass zwei dieser drei zentralen Plattformen zum Zeitpunkt der Prüfung immer noch nicht voll funktionsfähig waren.

31 Erstens stellte der EAD fest, dass Bedarf an einer **Plattform für die Zusammenarbeit** besteht, mit der das Personal zusammengebracht und eine einfachere Koordinierung der Arbeit ermöglicht wird, an der viele verschiedene Dienststellen des EAD oder der Kommission beteiligt sind. Dies würde den E-Mail-Verkehr verringern und eine effiziente Zusammenarbeit ermöglichen. Der Hof stellte fest, dass es sich bei den Tools des EAD, die einem Tool für die Zusammenarbeit am nächsten kommen, um AGORA und "Together" handelte. AGORA wird jedoch hauptsächlich von EU-Delegationen bei internationalen Organisationen genutzt, um mit den Botschaften der Mitgliedstaaten, nicht aber mit der Kommission zusammenzuarbeiten. Die Plattform wurde Anfang 2022 aufgrund von Sicherheitsbedenken vorübergehend geschlossen und durch eine aktualisierte Version ersetzt, doch auch diese bereitet Nutzern weiterhin Schwierigkeiten, darunter Störungen durch Software-Patching.

32 "Together" ähnelt eher einem EAD-Vernetzungstool und wird von der Kommission, die über ein eigenes System verfügt, nicht genutzt. Nur 6 % der EU-Botschafter waren der Ansicht, dass "Together" den Bedarf ihrer Delegation in vollem Umfang deckt (siehe [Abbildung 6](#)). Das Fehlen einer gemeinsamen Online-Plattform für die Dokumentenverwaltung, die es allen betroffenen Mitarbeitern ermöglichen würde, einen Beitrag zu einem Dokument zu leisten, behindert die Koordinierung sowohl innerhalb der EAD-Zentrale als auch mit den EU-Delegationen und der Kommission – was mehr Zeit und Aufwand für die Erstellung des endgültigen Dokuments bedeutet.

Abbildung 6 – Umfrage bei EU-Botschaftern – Tools für die Zusammenarbeit

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu, dass die folgenden Tools für die Zusammenarbeit den Bedarf Ihrer EU-Delegation wirksam deckten?



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

33 Zweitens gaben die EU-Delegationen und Arbeitsgruppen des Rates dem Hof gegenüber auch das **Wissens- und Informationsmanagement** als Problem an. Dieser Bereich ist außerdem in der Strategie für das Informationsmanagement als verbesserungsbedürftig aufgelistet. Sie betonten, es sei schwierig, Zugang zu relevanten Informationen zu erhalten (z. B. einen Überblick über die Tätigkeiten der EU in einem bestimmten Land, Interventionsbereiche oder Projektinformationen), da diese derzeit verstreut seien. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Verstreung des Wissens ein unmittelbares Risiko für das institutionelle Gedächtnis und die Effizienz der Operationen sowie ein Reputationsrisiko darstellt.

34 Die dritte benötigte Plattform war der Strategie für das Informationsmanagement zufolge ein **Tool zum Führen von Aufzeichnungen**, das auf dem bestehenden fortgeschrittenen Aufzeichnungssystem (*Advanced Records System, ARES*) basieren sollte. ARES ist ein Dokumentenverwaltungssystem, das sowohl vom EAD als auch von der Kommission genutzt wird. Ein leistungsfähiges Suchwerkzeug auf der Grundlage von ARES ist angesichts der Fülle an Informationen aus allen Teilen der Welt von entscheidender Bedeutung. Die Umfrage des Hofes ergab, dass die überwiegende Mehrheit (73 %) der EU-Botschafter ARES positiv beurteilt. Die Prüfung des Hofes zeigte jedoch, dass durch die Gestaltung und die Sicherheitseinstellungen des Tools bedingte Beschränkungen der Zugangsrechte der Nutzer den Umfang einschränken, in dem das Tool als Grundlage für ein effizientes internes Suchwerkzeug dienen kann.

35 Neben den Plattformen sind IT-Tools wichtig, mit denen die richtigen Empfänger für die richtigen Informationen ermittelt werden. Dies gilt insbesondere für den EAD, und zwar aufgrund der Heterogenität seines Personals (siehe Ziffer **11**), der Tatsache, dass einige Bedienstete für kürzere Zeiträume (bis zu vier oder sechs Jahren bei Vertrags- und Zeitbediensteten) beschäftigt sind, und der Personalrotationspolitik in

den EU-Delegationen. Die besuchten EU-Delegationen äußerten sich besorgt über das Fehlen zentral aktualisierter E-Mail-Verteilerlisten. Eine dieser EU-Delegationen sowie die Vorsitzenden mehrerer Arbeitsgruppen des Rates teilten dem Hof mit, dass die Verteilerlisten oft Hunderte von E-Mail-Adressen enthielten, die nicht zentral automatisiert und regelmäßig aktualisiert würden, und dass funktionale Mailboxen nicht konsequent verwendet würden. Jede manuelle Eingabe von E-Mail-Adressen birgt das Risiko, dass Fehler gemacht werden und Informationen die betreffenden Personen nicht immer erreichen. Die Teilnehmer an der Umfrage des Hofes nannten häufig Probleme mit Verteilerlisten als Hindernis bei der Koordinierung. Darüber hinaus wurde in der Strategie für das Informationsmanagement festgestellt, dass nicht klar geregelt ist, wer für die Verteilerlisten zuständig ist.

36 Der EAD, die Kommission oder beide haben eine Reihe von IT-Tools eingerichtet, um die Zusammenarbeit oder Koordinierung zwischen den Delegationen und den betreffenden Generaldirektionen oder Dienststellen der Kommission zu erleichtern. Allerdings wirken sich die begrenzte Interoperabilität zwischen bestimmten Tools sowie Schwierigkeiten bei der Nutzung der Tools auf diese Koordinierung aus (siehe Ziffern **42** und **98**). Die Situation wird durch die Struktur des EAD erschwert, bei der die EU-Delegationen über die ganze Welt verteilt sind, während er enge Arbeitsbeziehungen zur Kommission pflegt. Es ist für den EAD nicht immer einfach, die Wahl der IT-Tools durch die Kommission zu reproduzieren, selbst wenn die Annahme einer gemeinsamen Lösung die Koordinierung verbessern würde. Der EAD muss unterschiedliche Softwareumgebungen (auch in den EU-Delegationen), Herausforderungen im Bereich Cloud-Computing, unterschiedliche Sicherheitsstandards und die unterschiedliche Größe der IT-Abteilungen und ihrer Haushalte berücksichtigen. Dennoch kann die Verwendung getrennter Systeme und Software für die Bediensteten der EU-Delegationen verwirrend sein. Gelegentlich sehen sie sich gezwungen, für dasselbe Verwaltungstool zwei Profile zu verwenden.

37 Alle Befragten und besuchten EU-Delegationen stimmten zu, dass die Kommunikation mit der Kommission in Brüssel sich durch die verstärkte Nutzung von Videokommunikationstools, die während der COVID-19-Pandemie eingeführt wurden, erheblich verbessert hat. Diese Tools ermöglichen es den Bediensteten der Kommission auch, an wöchentlichen Sitzungen der EU-Delegationen mit der EAD-Zentrale teilzunehmen. Die Kommission, der EAD und die Delegationen haben sich jedoch nicht auf ein einziges gemeinsames Videokommunikationstool geeinigt. Sie nutzen eine Vielzahl von Tools wie Zoom, Webex, Skype und Teams, was zu gewissen Ineffizienzen bei der Organisation solcher Sitzungen führt und die Nutzung von Tools für die Zusammenarbeit erschwert (siehe auch Ziffer **31**).

Weitergabe von sensiblen Informationen und Verschlussachen durch Einschränkungen der IT-Tools beeinträchtigt

38 Der EAD bearbeitet und erstellt eine erhebliche Menge an Informationen, die auf sichere Weise gehandhabt werden sollten. Der EAD hat sich verpflichtet, die Vorschriften über EU-Verschlussachen einzuhalten¹⁰. Darüber hinaus erstellt er zahlreiche Berichte, die zwar sensibel, aber nicht als Verschlussache eingestuft sind. Für diese hat der EAD eine Mischung aus Dokumentenklassifikationen der Kommission und des Rates übernommen und verwendet diese auch weiterhin. So wird beispielsweise nach wie vor die Klassifikation "limité" verwendet, die vom Rat stammt und von der Kommission nicht verwendet wird.

39 Dies erhöht das Risiko, dass ein Organ ein Dokument mit einem Geheimhaltungsgrad erhält, den es nicht erkennt, und das Dokument deshalb über den falschen Kanal verschickt. Der IAS der Kommission hat eine ähnliche Bemerkung vorgebracht und wichtige Bereiche hervorgehoben, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Es wurde jedoch eine Verordnung über Informationssicherheit vorgeschlagen¹¹, um das Problem der unterschiedlichen Geheimhaltungsgrade in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zu lösen.

40 Neben einem einheitlichen und umfassenden System der Geheimhaltungsgrade ist es sehr wichtig, Informationen über sichere Kanäle austauschen zu können und die Interoperabilität der verwendeten Systeme mit denen anderer EU-Organe zu gewährleisten.

41 Im Jahr 2020 entwickelte der EAD im Rahmen seiner Strategie für das Informationsmanagement eine eigene interne IT-Lösung – RESCOM – für die Erstellung und Speicherung von, die Zusammenarbeit an und die Übermittlung von als "EU RESTRICTED" eingestuften EU-Informationen, anstatt das RUE-System der Kommission zu nutzen, das abgeschafft wurde. Den vom Hof befragten Personen in den EU-Delegationen zufolge ist die Nutzung von RESCOM jedoch unter Umständen unpraktisch und entspricht nicht immer ihrem Bedarf. Eine der besuchten EU-Delegationen verfügte viele Jahre lang über keinen RESCOM-Computer und erhielt erst kurz vor der Prüfung des Hofes einen solchen Computer (für die gesamte Delegation). Er konnte aufgrund der unzureichenden lokalen Internetverbindung, die der EU-Delegation zur Verfügung steht, nicht eingesetzt werden. Eine andere besuchte EU-

¹⁰ Beschluss über die Sicherheitsvorschriften für den EAD, [ADMIN\(2017\) 10](#).

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung über die Informationssicherheit in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, [COM\(2022\) 119](#).

Delegation hatte Probleme mit dem Übergang von RUE zu RESCOM. Der Hof stellte fest, dass die Nutzung von RESCOM wegen dieser Probleme nach wie vor begrenzt war. Dies führt zu dem Risiko, dass Verschlussachen über weniger sichere Kanäle weitergegeben werden. In Antwort auf die Umfrage des Hofes stimmten 39 % der EU-Botschafter der Aussage, dass RESCOM wirksam war, teilweise zu, wohingegen nur 20 % der EU-Botschafter der Aussage zustimmten, dass RESCOM ihrem Bedarf in vollem Umfang gerecht wurde (siehe [Kasten 1](#) und [Abbildung 7](#)).

Kasten 1

IT-Tools für eine sichere Kommunikation – Ansichten der Botschafter der EU-Delegationen

In Bezug auf die sichere Kommunikation erkannten mehrere EU-Botschafter zwar die Bemühungen der IT-Abteilungen des EAD um die Wartung der Systeme an, waren aber der Ansicht, dass die derzeitigen IT-Lösungen langfristig nicht tragfähig seien. Ein Botschafter hielt es für erforderlich, die vorhandenen Ressourcen und Infrastrukturen umfassend zu überprüfen und ausreichende Mittel für die Modernisierung und Wartung der Systeme bereitzustellen.

Mehrere Botschafter kritisierten, dass das System des EAD für sichere Kommunikation, RESCOM, zwar sicher, aber für die in ihren Ländern verfügbaren Internet-Geschwindigkeiten zu anspruchsvoll und schwerfällig sei. Dies führe dazu, dass es selbst für einfache Aufgaben zu langsam und unwirksam sei.

Ein Botschafter gab an, es seien zwar technische Leitlinien für die Nutzung von RESCOM an die Hand gegeben worden, aber keine praktischen Leitlinien. Es gebe keinen Anreiz, es für die Berichterstattung zu verwenden. Daher hatte dieser Botschafter stattdessen SECEM genutzt (siehe Ziffer [43](#)), das zwar weniger sicher sei als RESCOM, aber praktisch und einfach zu handhaben.

Ein anderer Botschafter bedauerte, dass RESCOM den meisten Bediensteten nicht zur Verfügung steht. Er empfahl, einen breiteren Zugang zu RESCOM zu ermöglichen und für eine bessere Sicherheitskultur zu sorgen, in der nicht die Möglichkeit besteht, über private mobile Geräte auf E-Mails zuzugreifen. Er vertrat ferner die Auffassung, dass die Delegationen auch über Tools verfügen sollten, um als "CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL" oder "SECRET UE/EU SECRET" eingestufte Dokumente zu übermitteln.

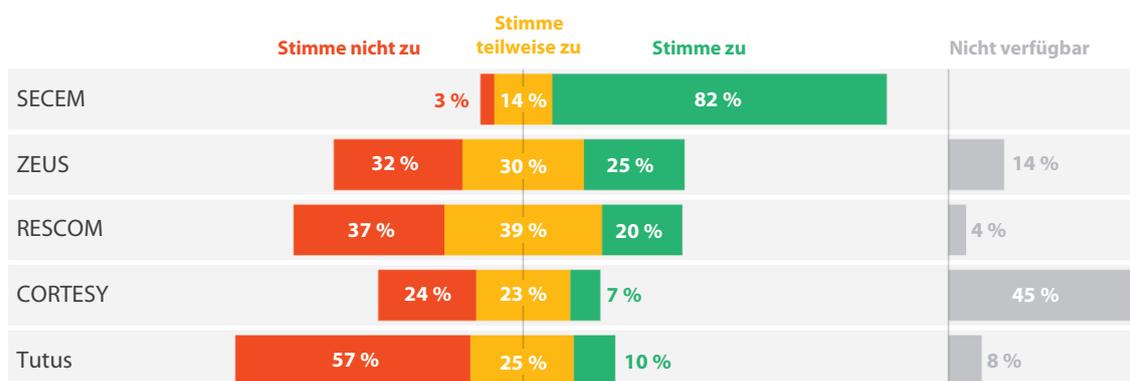
Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

42 Der sichere Austausch von Informationen ist ein zentrales Anliegen der EU-Delegationen. Nur 53 % der Umfrageteilnehmer gaben an, über IT-Tools zu verfügen, die geeignet sind, Dokumente sicher mit den Generaldirektionen oder Dienststellen der Kommission auszutauschen. Einige der IT-Tools, die die EU-Delegationen derzeit für den sicheren Informationsaustausch mit den im selben Land vertretenen Mitgliedstaaten verwenden, sind entweder zu komplex oder nicht benutzerfreundlich und wurden daher nicht weithin eingesetzt. Bei anderen gab es Sicherheitsprobleme, und sie werden dem Bedarf der Nutzer nach wie vor nicht gerecht (siehe Ziffer **31**). So bezeichneten beispielsweise drei vom Hof besuchte EU-Delegationen die Verschlüsselungssoftware ZEUS für die sichere Übermittlung von Verschlusssachen als zu schwerfällig. Dies schränkte die Nutzung durch die Delegationen und die Botschaften der Mitgliedstaaten ein und beeinträchtigte sowohl die Sicherheit der Kommunikation als auch die Möglichkeit, dass Delegationen und Botschaften effizient an einem einzigen digitalen Dokument arbeiten (mitunter mussten sie Dokumente ausdrucken und in Papierform weitergeben).

43 In der Umfrage des Hofes hielten 32 % bzw. 57 % der EU-Delegationen ZEUS und Tutus (sichere Smartphones, auf denen RESCOM verwendet wird) hinsichtlich der Deckung ihres Bedarfs für unwirksam (siehe **Abbildung 7**). In der Umfrage des Hofes wurden die EU-Botschafter auch zu SECEM (ein vom EAD und der Kommission genutztes System für den Austausch sensibler Informationen per E-Mail) und CORTESY (ein System für verschlüsselte Kommunikation zwischen den nationalen Außenministerien, dem EAD, dem Rat und der Kommission) befragt. Sie hielten SECEM für wirksam. Nur 7 % der EU-Botschafter stimmten der Aussage, dass CORTESY ein wirksames Tool war, voll und ganz zu (siehe **Abbildung 7**).

Abbildung 7 – Wirksamkeit der IT-Tools der EU-Delegationen für eine sichere Kommunikation

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu, dass die folgenden Tools für den sicheren Informationsaustausch den Bedarf Ihrer EU-Delegation wirksam deckten?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

44 Aufgrund der von mehreren EU-Delegationen erwähnten Schwierigkeiten bei der Nutzung von ZEUS, Tutus oder AGORA griffen einige dieser Delegationen – darunter drei der vier besuchten – auf kommerziell verfügbare Sofortnachrichtendienste zurück. Diese Anwendungen werden jedoch nicht von den EU-Organen bereitgestellt, und im Einklang mit der Politik des EAD dürfen kommerziell verfügbare Sofortnachrichtendienste nicht für den Austausch beruflicher Informationen verwendet werden. Der EAD bevorzugt stattdessen die Nutzung des alternativen sicheren Nachrichtendienstes "Signal".

EAD und EU-Delegationen: Häufige Kommunikation fördert die Koordinierung, aber den Delegationen fehlen Rückmeldungen der EAD-Zentrale zur Planung und politischen Berichterstattung

45 Der Hof untersuchte die vorhandenen Mechanismen für die Koordinierung zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen und insbesondere,

- 1) ob der EAD geeignete interne Arbeitsvereinbarungen und -strukturen geschaffen hatte, um die Koordinierung mit den EU-Delegationen zu fördern;
- 2) ob diese wirksam genutzt wurden.

Die Aufsicht auf hoher Ebene wird durch eine gute bilaterale Kommunikation zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen unterstützt

Der EUDEL ist ein nützliches Forum für die Koordinierung auf Ebene der Delegationen

46 In den EU-Delegationen erfolgt die Koordinierung und Verwaltung der Bediensteten des EAD und der Kommission mithilfe des beratenden Gremiums "EUDEL", das 2012 durch einen gemeinsamen Beschluss der Kommission und des HR/VP¹² eingerichtet wurde und Empfehlungen an beide Einrichtungen richten kann. Er besteht aus je einem Direktor des EAD, der GD INTPA, des Generalsekretariats, der GD BUDG und der GD HR.

47 Ziel des EUDEL ist es, die Zusammenarbeit und gegenseitige Konsultation zwischen dem EAD und den entsprechenden Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission bei allen Fragen in Bezug auf die Verwaltung der Delegationen zu gewährleisten. Dem EAD zufolge stellt er ein Forum des Informationsaustauschs zu Fragen gegenseitigen Interesses dar, insbesondere in Bezug auf das Ressourcenmanagement und die Fähigkeit der EU-Delegationen, sich rasch an die außenpolitischen Prioritäten und unvorhergesehene Situationen anzupassen. Die Tagesordnungen seiner Sitzungen enthalten auch einen festen Punkt zur Koordinierung von IT-Fragen. Aus den Protokollen des Gremiums geht hervor, dass es den Austausch von Informationen und Ideen zwischen dem EAD und den Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission fördert. So gab es beispielsweise Diskussionen über die Erstellung der Bewertung der Arbeitsbelastung des Jahres 2022 (siehe auch Ziffer **85**), die in späteren Sitzungen weiterverfolgt wurden.

EAD-Zentrale und EU-Delegationen unterhalten intensive Kommunikation

48 Im Oktober 2021 räumte der Generalsekretär des EAD ein, dass die Koordinierung zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen verstärkt werden sollte, und legte Leitlinien für eine verbesserte politische Zusammenarbeit zwischen den EU-Delegationen und der Zentrale vor. In den Leitlinien wurde die Notwendigkeit regelmäßiger Ländertreffen zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen hervorgehoben, zu denen gegebenenfalls auch Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission eingeladen werden sollten.

¹² Gemeinsamer Beschluss über Verfahren der Zusammenarbeit bei der Verwaltung der Delegationen der Europäischen Union ([JOIN/2012/0008](#)).

49 Jeder EU-Delegation ist in der EAD-Zentrale ein Länderreferent zugewiesen. Der Hof stellte fest, dass sie einen intensiven Dialog pflegten, wobei die Bediensteten der Delegationen berichteten, dass es fast täglich einen Kontakt mit dem Länderreferenten gab. Die Qualität dieses Austauschs verbesserte sich durch die zunehmende Nutzung von Tools für Videokonferenzen infolge der COVID-19-Krise (siehe Ziffer [37](#)).

Die Delegationen erhalten klare Anweisungen von der EAD-Zentrale, doch wird die Planung durch Verzögerungen seitens der Zentrale und fehlende Rückmeldungen beeinträchtigt

Mandatsschreiben sind nützliche Orientierungshilfen, einige EU-Botschafter erhielten jedoch keines

50 Mandatsschreiben sind wichtige Dokumente, die den Rahmen für die Arbeit der EU-Delegationen setzen. Sie sollten zu Beginn des Mandats an die EU-Botschafter gerichtet werden und Informationen dazu enthalten, wie und wann die Ziele der EU in dem Land, für das sie ernannt wurden, erreicht werden sollen. Sie bilden auch den Rahmen, auf den die EU-Botschafter ihre jährlichen Managementpläne stützen können. Die meisten Teilnehmer der Umfrage des Hofes hielten sie auch für eine nützliche Orientierungshilfe bei der Ausrichtung der Maßnahmen der EU-Delegationen (rund 60 % stimmten der Aussage zu, 37 % stimmten teilweise zu, weniger als 4 % stimmten der Aussage nicht zu). Allerdings hatten nicht alle derzeitigen EU-Botschafter Mandatsschreiben erhalten. Von den Botschaftern der vier besuchten EU-Delegationen hatte einer kein Mandatsschreiben erhalten, und die Umfrage des Hofes bei den EU-Botschaftern ergab, dass 7 % der Befragten kein solches Schreiben erhalten hatten.

Mangelnder Kontakt zwischen EAD-Zentrale und EU-Delegationen bei der jährlichen Planung

51 Jährliche Managementpläne werden für den EAD als Ganzes (von der EAD-Zentrale) sowie für die einzelnen EU-Delegationen erstellt. In diesen Plänen sollten die wichtigsten Tätigkeiten für das Jahr dargelegt werden, und es sollte erläutert werden, wie diese zu den allgemeinen Zielen des EAD und der Kommission beitragen werden. Auch in den Leitlinien für eine verbesserte politische Interaktion zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen wird festgestellt, dass ein Beitrag der EU-Delegationen zur politischen Planung erforderlich ist.

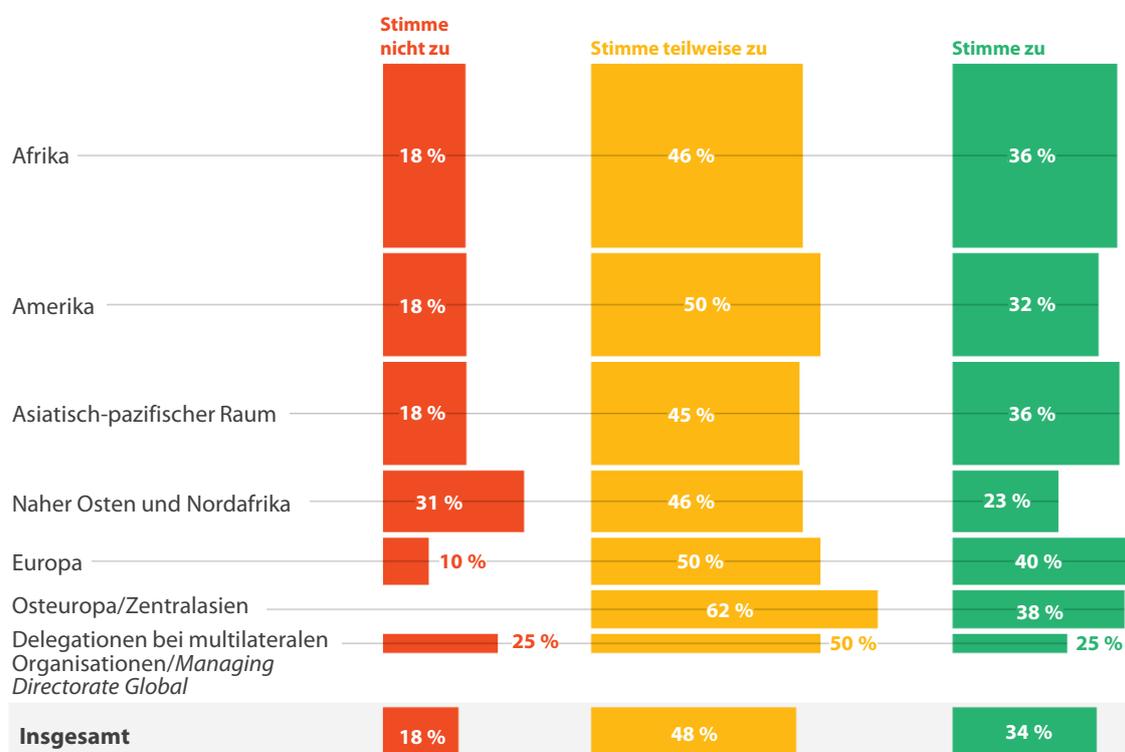
52 Der Hof stellte fest, dass der EAD über ein festes Verfahren zur Erstellung der jährlichen Managementpläne durch die EU-Delegationen verfügt, der Zeitplan jedoch unvorhersehbar ist, sodass die EU-Delegationen nicht vorausplanen können. In den vergangenen drei Jahren (2021 bis 2023) übermittelte die EAD-Zentrale zwischen Oktober und Februar aktualisierte Vorlagen und Anweisungen mit Fristen zwischen vier und acht Wochen. So wurde beispielsweise die Vorlage für die jährlichen Managementpläne 2023 den EU-Delegationen am 16. Dezember 2022 übermittelt, was einige EU-Botschafter für zu spät hielten. Die Abgabefrist endete am 27. Januar 2023.

53 Zwischen 2021 und 2023 wurden den EU-Delegationen unterschiedliche Anweisungen zur Formulierung ihrer jährlichen Managementpläne erteilt. In den Jahren 2022 und 2023 wurden die Delegationen gebeten, die von ihnen vorzulegenden Pläne mit dem jährlichen Managementplan der EAD-Zentrale in Brüssel zu verknüpfen. Die späte Veröffentlichung des jährlichen Managementplans der EAD-Zentrale am 7. Juli 2022 (sechs Monate nach Jahresbeginn) bzw. 8. März 2023 (zwei Monate zu spät) führte jedoch dazu, dass es den Delegationen in der Praxis nie möglich war, die von ihnen vorzulegenden Pläne auf den allgemeinen Managementplan der EAD-Zentrale zu stützen.

54 Die besuchten EU-Delegationen waren geteilter Meinung darüber, ob die jährlichen Managementpläne in ihrer derzeitigen Form ein nützliches Planungsdokument sind, wenngleich sie – wie auch die meisten Umfrageteilnehmer – allgemein darin einig waren, dass die jährlichen Managementpläne eine wichtige Planungsrolle für die EU-Delegationen spielen könnten (siehe [Abbildung 8](#)). In diesem Zusammenhang hat die GD INTPA kürzlich beschlossen, dass sie keinen Beitrag mehr zu den jährlichen Managementplänen der EU-Delegationen leisten wird. Dies war eine der 43 Vereinfachungsmaßnahmen der GD, die darauf abzielten, die Arbeitsbelastung zu verringern, Überschneidungen zwischen den zentralen Dienststellen der Kommission und des EAD und den Delegationen zu vermeiden und die Wirksamkeit zu erhöhen. Vor dem Hintergrund, dass sich viele EU-Delegationen schwerpunktmäßig mit Programmen und Unterstützung aus dem Bereich der GD INTPA auseinandersetzen, verlieren die jährlichen Managementpläne etwas von ihrem Nutzen, wenn Input zu den politischen Zielen dieser Generaldirektion fehlt. Dies wurde auch von den beiden besuchten EU-Delegationen betont. Ferner wird dadurch die Fähigkeit eingeschränkt, anschließend zu bewerten, ob die Ziele der GD INTPA in den einzelnen EU-Delegationen erreicht wurden.

Abbildung 8 – Nutzen der jährlichen Managementpläne

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu, dass die Erstellung des jährlichen Managementplans nützlich ist?

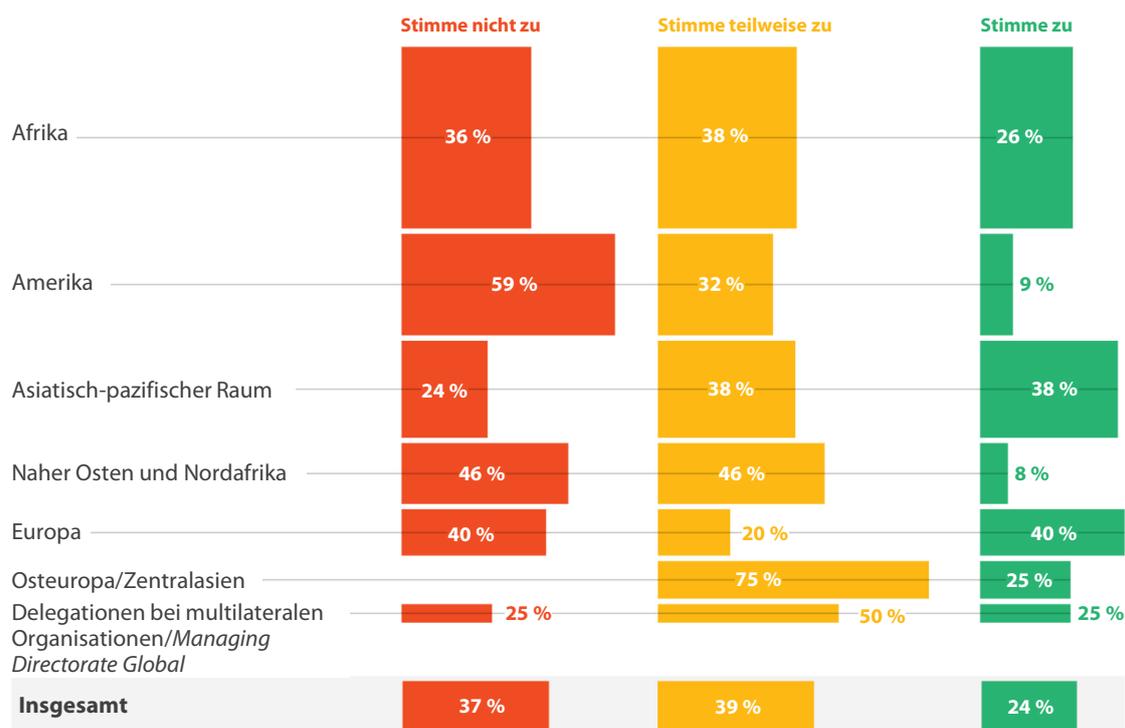


Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

55 Ein Grund, aus dem einige der besuchten EU-Delegationen Zweifel am Nutzen der jährlichen Managementpläne äußerten, war das Fehlen von Rückmeldungen der EAD-Zentrale, was zu Unsicherheit darüber führte, ob sie auf dem richtigen Weg waren. Tatsächlich bestehen keine Arbeitsvereinbarungen für die EAD-Zentrale, wonach sie den Delegationen Rückmeldungen zu den von ihnen vorgelegten jährlichen Managementplänen geben muss. Mehr als ein Drittel der befragten EU-Botschafter gab an, keine Rückmeldung zu ihren jährlichen Managementplänen erhalten zu haben, 39 % hätten in geringerem Maße Rückmeldungen erhalten, und nur 24 % stimmten der Aussage, dass sie Rückmeldungen erhalten hatten, voll und ganz zu. Diese Zahlen unterschieden sich von Region zu Region (siehe [Abbildung 9](#)). Der Hof stellte eine positive Korrelation zwischen dem Eingang von Rückmeldungen und dem wahrgenommenen Nutzen der jährlichen Managementpläne fest.

Abbildung 9 – Rückmeldungen der EAD-Zentrale zu den jährlichen Managementplänen der EU-Delegationen

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu, dass die EU-Delegation Rückmeldungen von der EAD-Zentrale zum jährlichen Managementplan 2022 erhalten hat?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

56 Im Vergleich zu einer von der EAD-Zentrale selbst im Jahr 2021 durchgeführten Umfrage hat sich die Lage verbessert, aber nicht deutlich. Im [Jährlichen Tätigkeitsbericht 2020 des EAD](#) heißt es, dass der Anteil der EU-Delegationen, die erklärten, keine Rückmeldungen zu ihrem jährlichen Managementplan erhalten zu haben, trotz der Bemühungen um eine Verbesserung der Rückmeldungen der EAD-Zentrale an die Delegationen von 47,1 % im Jahr 2019 auf 54,6 % im Jahr 2020 gestiegen war.

Delegationen vermissen Rückmeldungen zu ihrer politischen Berichterstattung

57 Die politische Berichterstattung ist ein wichtiges Produkt, das die EU-Delegationen der EAD-Zentrale in Form schriftlicher Mitteilungen zu Themen von dienstlichem Interesse (politische Fragen, Sicherheit, Außenpolitik, regionale Interessen, soziale und wirtschaftliche Entwicklung usw.) vorlegen. Es gibt drei Arten von politischen Berichten:

- Berichte von EU-Botschaftern, die sogenannten Berichte der Delegationsleiter (häufigste Art);
- Sonderberichte (stehen häufig im Zusammenhang mit einem hochrangigen Treffen des HR/VP oder des Generalsekretärs);
- Berichte der Missionsleiter (werden häufig zur Vorbereitung der Beratungen der Arbeitsgruppen des Rates erstellt und gemeinsam von den EU-Botschaftern und den Botschaftern der EU-Mitgliedstaaten, auch als "Missionsleiter" bezeichnet, übermittelt).

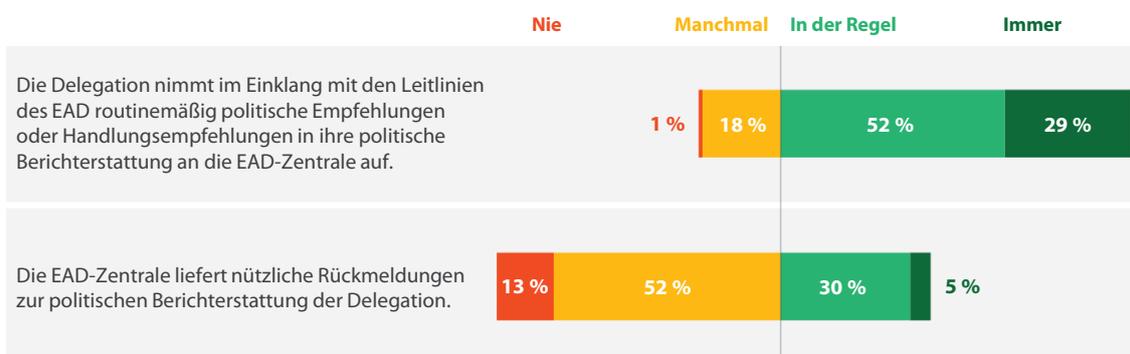
58 Die EU-Delegationen tragen durch ihre regelmäßige politische Berichterstattung (in der Regel in Form von Berichten der Delegationsleiter) an die EAD-Zentrale zur Gestaltung der EU-Außenpolitik bei. Die Leitlinien für die politische Berichterstattung enthalten auch Informationen über die Verwendung von Vorlagen und über die Empfänger, die Häufigkeit, den Inhalt und die Struktur der Berichte.

59 Konkret heißt es in den Leitlinien, die politische Berichterstattung solle so häufig erfolgen, dass Entwicklungen zeitnah berücksichtigt werden können, und eine kürzere, aber häufigere Berichterstattung solle bevorzugt werden. Alle besuchten EU-Delegationen bis auf eine legten der EAD-Zentrale regelmäßig ihre politische Berichterstattung vor, meist wöchentlich oder monatlich. Alle besuchten EU-Delegationen übermittelten ihre Berichte im Einklang mit den Leitlinien des Generalsekretärs des EAD auch benachbarten EU-Delegationen.

60 Darüber hinaus heißt es in den Leitlinien, die Berichte sollten Empfehlungen an die Zentrale für mögliche Maßnahmen enthalten, und die Delegationen könnten verschiedene politische Optionen vorstellen, sollten aber eine von ihnen empfehlen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Berichte der besuchten EU-Delegationen nicht durchgängig Schlussfolgerungen oder Empfehlungen für die EAD-Zentrale enthielten. Nur 29 % der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes gaben an, stets Empfehlungen für politische Maßnahmen oder Empfehlungen zum Tätigwerden für die EAD-Zentrale in ihre Berichte aufzunehmen (siehe [Abbildung 10](#)).

Abbildung 10 – Politische Berichterstattung

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

61 Die Koordinierung im Zusammenhang mit den Berichten der Missionsleiter wird manchmal dadurch erschwert, dass nicht alle Botschaften eine physische Präsenz vor Ort haben. Daher sind IT-Tools von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Berichte der Missionsleiter sowohl mit ansässigen als auch mit nicht ansässigen Botschaftern sicher auszutauschen. Das verfügbare Tool (ZEUS) wird jedoch nicht häufig genutzt (siehe Ziffern [42](#) und [44](#)).

62 Der Hof stellte fest, dass es keinen standardisierten Ansatz für die Übermittlung von Rückmeldungen durch die Zentrale gab, obwohl der EAD im Oktober 2021 Leitlinien vorgelegt hat, um hinsichtlich dieses Problems eine Verbesserung zu erreichen. Keine der vier besuchten EU-Delegationen erhielt direkte Rückmeldungen zu Form und Inhalt der Berichte von Delegationsleitern oder Missionsleitern. Die Umfrage des Hofes ergab, dass 65 % der Befragten nie oder nur manchmal Rückmeldungen zu ihrer politischen Berichterstattung erhielten (siehe [Abbildung 10](#)). Das Fehlen von Rückmeldungen zur politischen Berichterstattung war eines der Themen, die von den Teilnehmern an der Umfrage des Hofes am häufigsten genannt wurden (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Kommentare der EU-Botschafter zu Rückmeldungen

Ein Botschafter vertrat die Auffassung, dass die Berichterstattung stets eine schriftliche Rückmeldung zur Folge haben sollte, die als Instrument der Koordinierung dient. Der Hof hat auch Kommentare von Botschaftern erhalten, die noch nie eine Rückmeldung erhalten hatten.

Einem anderen Umfrageteilnehmer zufolge handelt es sich bei der Berichterstattung über politische Angelegenheiten oft um eine "Einbahnstraße", wobei nur selten über Inhalte diskutiert wird. Der Erfahrung eines Botschafters zufolge gab es nur indirekte Rückmeldungen, z. B. wenn Berichte für Erklärungen oder Sitzungen der Arbeitsgruppen des Rates verwendet wurden.

Ferner wurde die Auffassung vertreten, dass die Berichterstattung sowohl von den EU-Delegationen als auch von der Zentrale verbessert werden und Gegenstand einer gründlichen internen Überarbeitung sein sollte, da sie derzeit nicht standardisiert ist.

Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

63 Neben der politischen Berichterstattung haben die EU-Delegationen weitere umfassende Berichtspflichten sowohl gegenüber der EAD-Zentrale als auch gegenüber der Kommission. Dazu gehören der Jahresbericht zur Information und Kommunikation und die Menschenrechtsberichte. Angesichts der Belastung, die die Berichterstattung für die EU-Delegationen darstellte, leitete die EAD-Zentrale im September 2022 eine Bestandsaufnahme dieser Berichtspflichten ein, um sie zu überprüfen und zu vereinfachen. Das Ergebnis der Bestandsaufnahme war jedoch nicht vollständig, da sie nicht alle Regionen bzw. Berichte umfasste. Darüber hinaus enthielt sie keine Empfehlungen zur Vereinfachung der Anforderungen. Die Bestandsaufnahme enthielt auch keine Anforderungen bezüglich der Berichterstattung an die Kommission.

Die Demarchen werden von klaren Anweisungen geleitet und zeitnah durchgeführt

64 Zu den Aufgaben der EU-Delegationen gehört es, Demarchen (auf relativ hoher Ebene gestellte Anfragen zwecks förmlicher diplomatischer Schritte, um anderen Regierungen oder internationalen Organisationen offizielle Ansichten mitzuteilen) oder Anfragen des EAD oder der Kommission zur Kontaktaufnahme durchzuführen. Bei seinen Besuchen in den vier EU-Delegationen erhielt der Hof Rückmeldungen dahin gehend, dass die Anweisungen des EAD klar waren. Der Hof stellte fest, dass Demarchen zeitnah durchgeführt wurden, sofern die Behörden der Gastländer kooperierten. Eine EU-Delegation hat der Zentrale, von der die Anfragen ausgingen,

jedoch nicht immer Rückmeldung zu den durchgeführten Demarchen gegeben, obwohl dies in den Leitlinien des EAD vorgesehen ist.

65 Koordinierungsbemühungen sind im multilateralen Kontext besonders wichtig, z. B. bei Demarchen vor Abstimmungen in den Vereinten Nationen. In diesem Fall wird die diplomatische Kontaktaufnahme in der Regel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt (eine Praxis, die als "Lastenteilung" bezeichnet wird), wobei eine EU-Delegation bei einer internationalen Organisation Unterstützung und Koordination leistet. Einigen Botschaften der Mitgliedstaaten zufolge, mit denen der Hof während seiner Prüfbesuche zusammengetroffen ist, ist die EU dank dieser Praxis wirksamer, als eigenständig arbeitende Mitgliedstaaten und EU-Delegationen – wie vor dem Vertrag von Lissabon – es wären. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit Abstimmungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen über eine Reihe von Resolutionen in Bezug auf den Krieg in der Ukraine mithilfe der Lastenteilung innerhalb knapper Fristen erfolgreich Unterstützung mobilisiert.

Die Koordination des EAD mit der Kommission und dem Rat funktioniert trotz Herausforderungen in den EU-Delegationen wirksam

66 In diesem Abschnitt bewertet der Hof die Mechanismen für die hochrangige und operative Koordination zwischen dem EAD, der Kommission und dem Rat.

Die Koordination mit der Kommission funktioniert gut, doch gibt es in den EU-Delegationen operative Herausforderungen

67 Der EAD stimmt sich mit der Kommission auf verschiedenen Ebenen ab, von der hochrangigen Ebene des Kollegiums über dienststellenübergreifende Konsultationen bis hin zu den einzelnen Bediensteten in den EU-Delegationen. Der Hof bewertete, ob

- 1) die vorhandenen Koordinierungsmechanismen auf hoher Ebene, insbesondere die hochrangige Gruppe für die Koordination des auswärtigen Handelns (EXCO)¹³ und die Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt", für eine wirksame Koordination zwischen dem EAD und der Kommission sorgten;

¹³ Mitteilung: Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission, 1.12.2019, [P\(2019\) 2](#).

- 2) die Koordinierung mit der Kommission durch dienststellenübergreifende Konsultationen wirksam war;
- 3) die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission innerhalb der EU-Delegationen wirksam war.

Die EXCO verbessert die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission, aber die Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt" ist nicht mehr aktiv

68 Die EXCO wurde 2019 im Rahmen der Arbeitsmethoden der neuen Kommission von der Leyen eingerichtet¹⁴, um eine umfassende politische Koordinierung und Kohärenz in Fragen des auswärtigen Handelns zu erreichen (siehe *Anhang II*). Es handelt sich um ein kollegiales Vorbereitungsgremium, das vom diplomatischen Berater der Kommissionspräsidentin und dem stellvertretenden Kabinettschef des HR/VP gemeinsam geleitet wird und in dem wöchentlich Vertreter aller Kabinette der Kommissionsmitglieder zusammentreffen. Die Geschäfte des EXCO-Sekretariats werden von der Europäischen Kommission wahrgenommen.

69 In den Leitlinien für die Gruppe, die ursprünglich 2020 erstellt und im 1. Quartal 2023 aktualisiert wurden, sind ihre Rolle und die für ihre Tätigkeiten vorgesehenen Abläufe festgelegt. Wie auch andere an der EXCO beteiligte Dienststellen arbeitet der EAD gezielte zweiseitige Vermerke zu Themen auf der EXCO-Agenda aus. Die EXCO ist als Forum für eine rasche Sondierung der allgemeinen Unterstützung einer Initiative gedacht, bevor das Kabinett des zuständigen Kommissionsmitglieds einen Vorschlag vorlegt. Als eine der besonders wichtigen Dienststellen wird der EAD zu allen Vermerken der EXCO konsultiert.

70 Der Hof befragte die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen des Rates und den Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees; diese bewerteten die Rolle der EXCO im Allgemeinen positiv. Sie waren der Ansicht, dass sie dazu beigetragen habe, Missverständnisse zwischen den Generaldirektionen zu vermeiden, und brachten ihre Wertschätzung für die Rolle des EXCO-Koordinators zum Ausdruck. Die vom Hof befragten Kommissionsbediensteten vertraten ferner die Auffassung, dass die EXCO die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission verbessert hat.

71 Der Hof untersuchte eine Stichprobe von Dokumenten aus zwei EXCO-Sitzungen, die am 23. Februar 2022 und am 13. Juli 2022 stattfanden, und stellte fest, dass die Dokumente den herausgegebenen Leitlinien und Vorlagen entsprachen. Der Hof ist der

¹⁴ Ebd.

Auffassung, dass die regelmäßige und intensive Zusammenarbeit im Rahmen der EXCO die Beziehungen zwischen der Kommission und dem EAD verbessert hat.

72 Die 2019 gegründete Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt" ist eine der sechs Kommissarsgruppen zu den sechs in den politischen Leitlinien der Präsidentin enthaltenen übergreifenden Zielen; sie wird vom HR/VP koordiniert und sollte mindestens alle drei Monate zusammentreten¹⁵. Es handelt sich um ein Forum für strategische Diskussionen auf Ebene der Kommissionsmitglieder mit dem Ziel, durch politische Lenkung der Dienststellen des EAD und der Kommission zu einer kohärenten Politikgestaltung beizutragen.

73 Trotz der Leitlinien von 2023¹⁶, in denen die Absicht bekundet wird, mindestens alle sechs Monate zusammenzutreten, ist die Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt" de facto inaktiv. Im Prüfungszeitraum des Hofes trat sie nicht zusammen, sondern zuletzt 2020 vor Beginn des COVID-19-Lockdowns. Angesichts des sensiblen Charakters der Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt" wurde 2021 ein Wechsel zu einem Online-Format zwar in Erwägung gezogen und getestet, aber letztlich nicht weiterverfolgt.

Der EAD spielt eine aktive Rolle bei dienststellenübergreifenden Konsultationen

74 Um während des gesamten Entscheidungsprozesses für Transparenz und Kohärenz zu sorgen, sollten alle vom Kollegium der Kommissionsmitglieder anzunehmenden Entwürfe von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen sowie die Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen einer dienststellenübergreifenden Konsultation unterzogen werden. Die federführende Generaldirektion oder Dienststelle (d. h. diejenige, die die neue Rechtsvorschrift oder politische Maßnahme vorschlägt) muss die förmliche Stellungnahme aller Generaldirektionen und Dienststellen (einschließlich des EAD) einholen, die ein besonderes Interesse am Inhalt des Vorschlags haben. Da der EAD den HR/VP in seiner Eigenschaft als Vizepräsident der Kommission unterstützt, kann er auch die Federführung übernehmen, wenn es darum geht, im Einklang mit den Vorschriften und Verfahren der Kommission Rechtsakte oder Strategien der Kommission vorzuschlagen.

¹⁵ Beschluss der Präsidentin der Europäischen Kommission vom 1. Dezember 2019 über die Einsetzung von Kommissarsgruppen, P(2019) 4.

¹⁶ Interne Arbeitsvereinbarungen zwischen dem EAD und dem Kabinett des HR/VP, 2023.

75 Wird der EAD im Rahmen einer dienststellenübergreifenden Konsultation zu einem Vorschlag mit einer außenpolitischen Komponente oder möglichen außenpolitischen Auswirkungen konsultiert, werden die für Rechtstexte zuständigen Koordinatoren des Dienstes über eine gemeinsame Plattform benachrichtigt. Sie weisen die dienststellenübergreifende Konsultation den entsprechenden Referaten des EAD zu, die dann die Dokumente analysieren, Stellung nehmen und eine Antwort abgeben. Im Jahr 2022 wurde der EAD bei 2 059 von insgesamt 9 070 dienststellenübergreifenden Konsultationen zurate gezogen. Die für Rechtstexte zuständigen Koordinatoren des EAD führen außerdem regelmäßige Recherchen und Kontrollen auf etwaige dienststellenübergreifende Konsultationen durch, zu denen der EAD hätte konsultiert werden müssen, aber nicht wurde, um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Seit 2018 wurden durchschnittlich rund 50 solcher Fälle pro Jahr ermittelt. Im Allgemeinen ist der EAD aktiv an den dienststellenübergreifenden Konsultationen beteiligt und reagiert angemessen.

Die Flexibilität des Personals und das Gefühl der Zusammengehörigkeit stellen in den EU-Delegationen nach wie vor eine Herausforderung dar

76 In seinem Sonderbericht von 2014 über die Errichtung des EAD¹⁷ stellte der Hof fest, dass der Dienst Schwierigkeiten bei der Besetzung von Schlüsselfunktionen mit den ihm übertragenen Ressourcen hatte. Fast 10 Jahre später ist der EAD nach wie vor mit Personalproblemen konfrontiert, insbesondere in den EU-Delegationen. Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2022 des EAD wurden chronischer Personalmangel und Schwierigkeiten bei der Einstellung bestimmter Mitarbeiterprofile als Risiken für die Kontinuität des Dienstbetriebs hervorgehoben. In der Umfrage des Hofes betonten mehrere EU-Botschafter das Problem der Unterbesetzung, insbesondere in ihren politischen Abteilungen.

77 Auch wenn sich Prioritäten und Politiken im Laufe der Zeit ändern können (manchmal gezwungenermaßen wegen unerwarteter Ereignisse wie der COVID-19-Pandemie oder des Krieges in der Ukraine), bleibt die Organisationsstruktur der EU-Delegationen weitgehend gleich. Den Befragungen zufolge kann dies dazu führen, dass sich viele Delegationen auf eine kleine Zahl von Bediensteten stützen, die ständig wachsende Politikbereiche (wie Klima, Energie, Handel, Cybersicherheit oder Raumfahrt) abdecken. Ein wiederkehrendes Thema bei den Befragungen des Hofes – sowohl bei der Kommission und beim EAD in Brüssel als auch in den EU-Delegationen –

¹⁷ Sonderbericht 11/2014.

war, dass das auswärtige Handeln inzwischen für alle EU-Politikbereiche von Bedeutung ist und eine angemessene Personalausstattung erfordert.

78 Wie in Ziffer **11** erläutert, wird neben dem EAD-Personal eine große Zahl von Kommissionsbediensteten in die EU-Delegationen entsandt. Da sie möglicherweise damit betraut sind, von der Kommission festgelegte Ziele zu erreichen, ist eine harmonische und effiziente Zusammenarbeit zwischen allen Bediensteten in den EU-Delegationen für eine wirksame Koordinierung von entscheidender Bedeutung.

79 Der [Beschluss der Kommission von 2019 über die Verwaltung der Kommissionsressourcen in den EU-Delegationen](#)¹⁸ enthält allgemeine Grundsätze bezüglich der Flexibilität der Kommissionsbediensteten in den EU-Delegationen. Er sieht vor, dass die Bediensteten auf Antrag der Botschafter bis zu 20 % ihrer Zeit für Aufgaben im Zusammenhang mit Bereichen verbringen können, die in die Zuständigkeit anderer Generaldirektionen fallen. Darüber hinaus ermöglicht es ein Gemeinsamer Beschluss der Kommission und der Hohen Vertreterin aus dem Jahr 2008¹⁹ Kommissionsbediensteten, zu anderen Delegationstätigkeiten beizutragen, wobei bestimmte Bedingungen gelten. Für längere Zeiträume ist die Zustimmung der Herkunftsgeneraldirektion erforderlich.

80 Die Bediensteten des EAD können auch Unterlagen der Kommission bearbeiten, wie aus einem internen Vermerk von Kommission und EAD über die Flexibilität des Personals hervorgeht, der 2016 an die Delegationsleiter verschickt wurde. Durch bilaterale Vereinbarungen wie die Vereinbarung von 2011 zwischen dem EAD und der GD INTPA (ehemals GD DEVCO) werden ebenfalls Flexibilitätsgrundsätze für die Delegationen festgelegt.

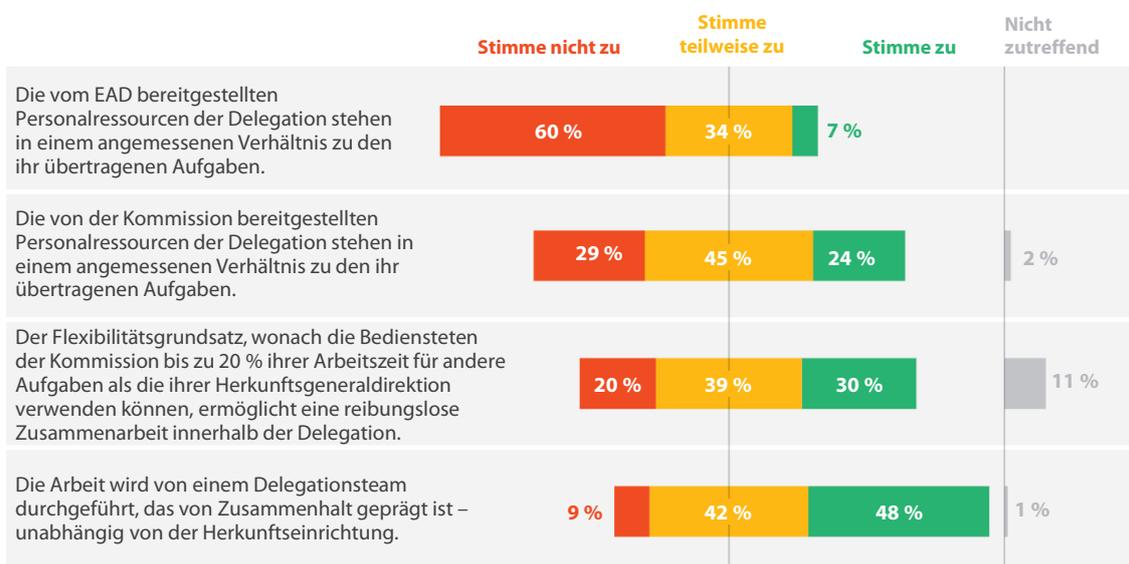
81 In der Umfrage des Hofes unter den EU-Botschaftern stimmten 69 % der Befragten der Aussage, dass der Grundsatz "20 % Flexibilität" eine reibungslose Zusammenarbeit innerhalb ihrer EU-Delegation ermöglicht, ganz oder teilweise zu (siehe [Abbildung 11](#)).

¹⁸ C(2019) 8634.

¹⁹ Artikel 6 ([JOIN/2012/0008](#)).

Abbildung 11 – Umfrage unter EU-Botschaftern – Humanressourcen

Im Zuge der Umfrage gestellte Frage: Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

82 Eine nicht unerhebliche Minderheit der Befragten war nicht der Ansicht, dass der Grundsatz der Flexibilität hilfreich sei. Die häufigsten Kommentare lauteten dahin gehend, dass der Grundsatz, insbesondere in kleinen EU-Delegationen, nicht genügend Flexibilität biete und dass er Vertragsbediensteten, die unter den Kommissionsbediensteten in den Delegationen den größten Anteil ausmachen, weniger Flexibilität einräume. In den Gesprächen mit dem Hof wies die GD INTPA auch darauf hin, wie wichtig es ist, die Vertragsbediensteten auch wirklich für die ihnen zugewiesenen Aufgaben einzusetzen, da andernfalls ein Missbrauch genehmigter Haushaltsmittel vorliegen würde.

83 In den besuchten EU-Delegationen übernahmen die EU-Botschafter in ihrer Funktion als Delegationsleiter die Verantwortung für die Förderung des Zusammenhalts der Delegation, die Einbeziehung des Personals sowohl der Kommission als auch des EAD in die Berichterstattung und die Gewährleistung guter interner Koordinierungssitzungen und guter interner Zusammenarbeit. Den befragten EU-Botschaftern zufolge stellten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit IT-Tools und Haushaltslinien keine unüberwindlichen Hindernisse für den Zusammenhalt innerhalb der EU-Delegationen dar. In zwei der besuchten Delegationen befanden sich jedoch einige Mitarbeiter aufgrund von Platzmangel in einem gesonderten Stockwerk des Gebäudes, das nur über eine andere gesicherte Botschaft eines Mitgliedstaats zugänglich war. Dies birgt die Gefahr einer "Silo-Mentalität".

84 Die Umfrageergebnisse des Hofes in dieser Hinsicht waren jedoch weniger eindeutig. 48 % der EU-Botschafter stimmten der Aussage zu, dass die Arbeit der Mitarbeiter ihrer Delegation von Zusammenhalt geprägt war, 42 % stimmten nur teilweise zu und 9 % stimmten nicht zu (siehe [Abbildung 11](#) und [Kasten 3](#)).

Kasten 3

Kommentare der Botschafter zum Zusammenhalt der EU-Delegationen

Mehrere EU-Botschafter wiesen darauf hin, dass die Arbeit an dem Konzept der "einen EU-Delegation" fortgesetzt werden müsse, was sowohl von der Kommission als auch von der EAD-Zentrale Lenkung und Koordinierung erfordere. Ein Botschafter erklärte, dass es eine Politik der "einen Zentrale" geben sollte, wenn auf eine Politik der "einen EU-Delegation" abgezielt werde.

Einige Botschafter vertraten die Auffassung, dass die Personalbeurteilungen vom Botschafter und nicht von der Zentrale vorgenommen werden sollten, um das Ziel der "einen EU-Delegation" zu erreichen. Ein anderer Botschafter gab an, dass die Qualität der Koordinierung von den beteiligten Mitarbeitern abhängt und dass – auch wenn die betroffene EU-Delegation im Allgemeinen gut funktioniert – eine Silo-Mentalität nach wie vor vorhanden sei, was zu gelegentlichen Kommunikationsproblemen führe.

Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

85 Im Jahr 2022 führten die Kommission und der EAD eine Bewertung der Arbeitsbelastung der Kommission in den EU-Delegationen durch. Dabei wurde festgestellt, dass in einem Kontext stabiler Ressourcen die Personalzuweisung für die verschiedenen Politikbereiche im Allgemeinen zweckmäßig war und es der EU ermöglichte, ihre geopolitischen Prioritäten umzusetzen.

86 Die Bewertung der Arbeitsbelastung der Kommissionsbediensteten in den EU-Delegationen ergab, dass gezielte Anpassungen des Personalbestands erforderlich sind, um Ungleichgewichte bei der Arbeitsbelastung innerhalb des Netzes der EU-Delegationen zu beheben und den jüngsten politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Daher wurde in mehreren Fällen eine Versetzung von Personal vorgeschlagen. Die Bewertung ergab auch, dass eine weitere operative und finanzielle Regionalisierung dem Netz zugute kommen könnte, indem Skaleneffekte gefördert werden und Fachwissen entwickelt wird. Im Zuge der Bewertung wurde daher vorgeschlagen, entweder bestehende regionale Strukturen (z. B. in Lateinamerika und der Karibik) zu stärken oder neue Strukturen (insbesondere in Afrika) zu entwickeln.

Die Bewertung der Arbeitsbelastung zeigte auch, dass die Nachfrage nach politischem Fachwissen in den EU-Delegationen gestiegen ist und dass die Zuweisung von Personalressourcen durch die für interne Politikbereiche zuständigen Generaldirektionen an die EU-Delegationen nicht immer dem Prioritätsniveau ihres Politikbereichs entsprach.

87 Im Rahmen der Befragungen des Hofes in den EU-Delegationen wurde ein Muster eines vergleichsweise zu niedrigen Personalbestands in den Abteilungen "Politik, Presse und Information" aufgezeigt, die hauptsächlich aus EAD-Bediensteten bestehen. Dies wird durch die Umfrage des Hofes unter den EU-Botschaftern untermauert, von denen nur 7 % der Meinung waren, dass ihre EU-Delegation über ausreichende EAD-Personalressourcen für ihre Aufgaben verfügt. Ein Viertel von ihnen stimmte der Aussage zu, dass ihre EU-Delegation über ausreichend Kommissionspersonal für ihre Aufgaben verfügte, weitere 45 % stimmten teilweise zu (siehe [Abbildung 11](#)).

Die Koordinierung mit dem Rat ist gut etabliert, es gibt jedoch kein gemeinsames Briefing-Tool

88 Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union muss der Hohe Vertreter an den Arbeiten des Europäischen Rates teilnehmen²⁰. In der Geschäftsordnung des Rates²¹ ist festgelegt, dass die Tagungen vom Präsidenten des Europäischen Rates organisiert und geleitet werden, dass aber auch der Hohe Vertreter im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Außenbeziehungen teilnehmen sollte. Der EAD sollte daher in seiner unterstützenden Rolle erforderlichenfalls zu den Tagungen des Europäischen Rates beitragen. Der Vertrag sieht vor, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz bei den Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" führt; seine Hauptaufgabe besteht darin, für ein einheitliches, kohärentes und wirksames auswärtiges Handeln der EU zu sorgen. Der EAD spielt daher bei der Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" eine zentrale Rolle. Der Hof bewertete die Wirksamkeit der vom EAD geleisteten Koordinierung

- 1) im Zusammenhang mit dessen Beiträgen zur Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates, einschließlich Gipfeltreffen mit Nicht-EU-Ländern und regionalen Organisationen;

²⁰ Artikel 15 des [Vertrags über die Europäische Union](#).

²¹ [Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009](#).

- 2) im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten".

89 Der Hof untersuchte die vorbereitenden Dokumente, zu denen der EAD im Hinblick auf zwei spezifische Tagungen des Europäischen Rates²² und zwei Gipfeltreffen²³ beigetragen hat. Der Hof überprüfte auch die Koordinierungsfunktion des EAD bei der Vorbereitung von zwei Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten"²⁴.

Die Koordinierung im Zusammenhang mit den Tagungen und Gipfeltreffen des Europäischen Rates funktioniert gut

90 Das Referat Politikkoordination des EAD (SG.COORD) koordiniert die Briefings, die der EAD in enger Zusammenarbeit mit dem Vorsitz und dem Generalsekretariat des Rates für die Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (AStV) vorbereitet. Ferner bereitet es die Briefings des Hohen Vertreters für die Tagungen des Europäischen Rates selbst im Einklang mit den festgelegten Verfahren für die Arbeit des Rates vor.

91 Die außerordentliche Tagung vom 24. Februar 2022 wurde aufgrund der Invasion Russlands in die Ukraine sehr kurzfristig organisiert. Daher hat der Europäische Rat die üblichen Vorbereitungsverfahren nicht eingehalten (z. B. gab es keine Beratungen des AStV über den Entwurf der erläuterten Tagesordnung). Dennoch konsultierte er die Generaldirektionen der Kommission und nahm ihre Beiträge in das Briefing auf. Die Sicherheit der ausgetauschten Informationen wurde hauptsächlich durch die Übermittlung von Dokumenten über das sichere Kommunikationsnetz COREU (*CORespondance EUropéenne*) des Rates gewährleistet. Dagegen handelte es sich bei der Tagung des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2022 um eine Standardtagung. In diesem Fall wurden alle Schritte des üblichen Verfahrens eingehalten, und der Hof ermittelte keine Lücken.

²² Tagungen vom 24. Februar 2022 und 23./24. Juni 2022.

²³ EU-Westbalkan-Gipfel vom 6. Oktober 2021 und Gipfeltreffen Europäische Union - Afrikanische Union vom 17./18. Februar 2022.

²⁴ Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" vom 19. November 2021 und vom 18. Juli 2022.

92 Das Verfahren für die Koordinierung bei der Organisation von Gipfeltreffen ist im [Vademecum](#) (Handbuch) zum auswärtigen Handeln enthalten²⁵. Es ist darüber hinaus in den im Intranet des EAD abrufbaren Leitlinien für bewährte Verfahren beschrieben, in denen die Rolle des EAD klar definiert wird. Es gibt jedoch keine interinstitutionellen Leitlinien. Seit 2023 ist die Vorbereitung von Gipfeltreffen auch Gegenstand der Arbeitsvereinbarungen zwischen dem EAD und dem Kabinett des HR/VP. Der EAD ist für die Gesamtkoordinierung, die Aushandlung gemeinsamer Erklärungen und die Bereitstellung der Briefing-Unterlagen zuständig.

93 Die für den EU-Westbalkan-Gipfel vorgelegten Dokumente deuten auf eine gute institutionelle Koordinierung ohne Lücken beim Informationsaustausch hin. Es gab jedoch keine Belege dafür, dass ein gemeinsames Briefing-Dossier für das Gipfeltreffen erstellt wurde, wie dies im Vademecum vorgesehen ist. Drei Briefings wurden vorbereitet: vom EAD für den HR/VP, von der Kommission für die Kommissionspräsidentin und vom Europäischen Rat für dessen Präsidenten. Die Briefings waren Gegenstand von Konsultationen, und auch andere Organe trugen zu ihnen bei.

94 Die vom Hof erlangten Unterlagen, die der Vorbereitung des Gipfeltreffens EU-Afrikanische Union gedient hatten, zeigten auch, dass die internen Leitlinien des EAD insgesamt eingehalten wurden. Wie beim EU-Westbalkan-Gipfel gab es für das Gipfeltreffen mit der Afrikanischen Union drei verschiedene Briefings, die Gegenstand einer wechselseitigen Konsultation zwischen den drei Einrichtungen und aufeinander abgestimmt waren.

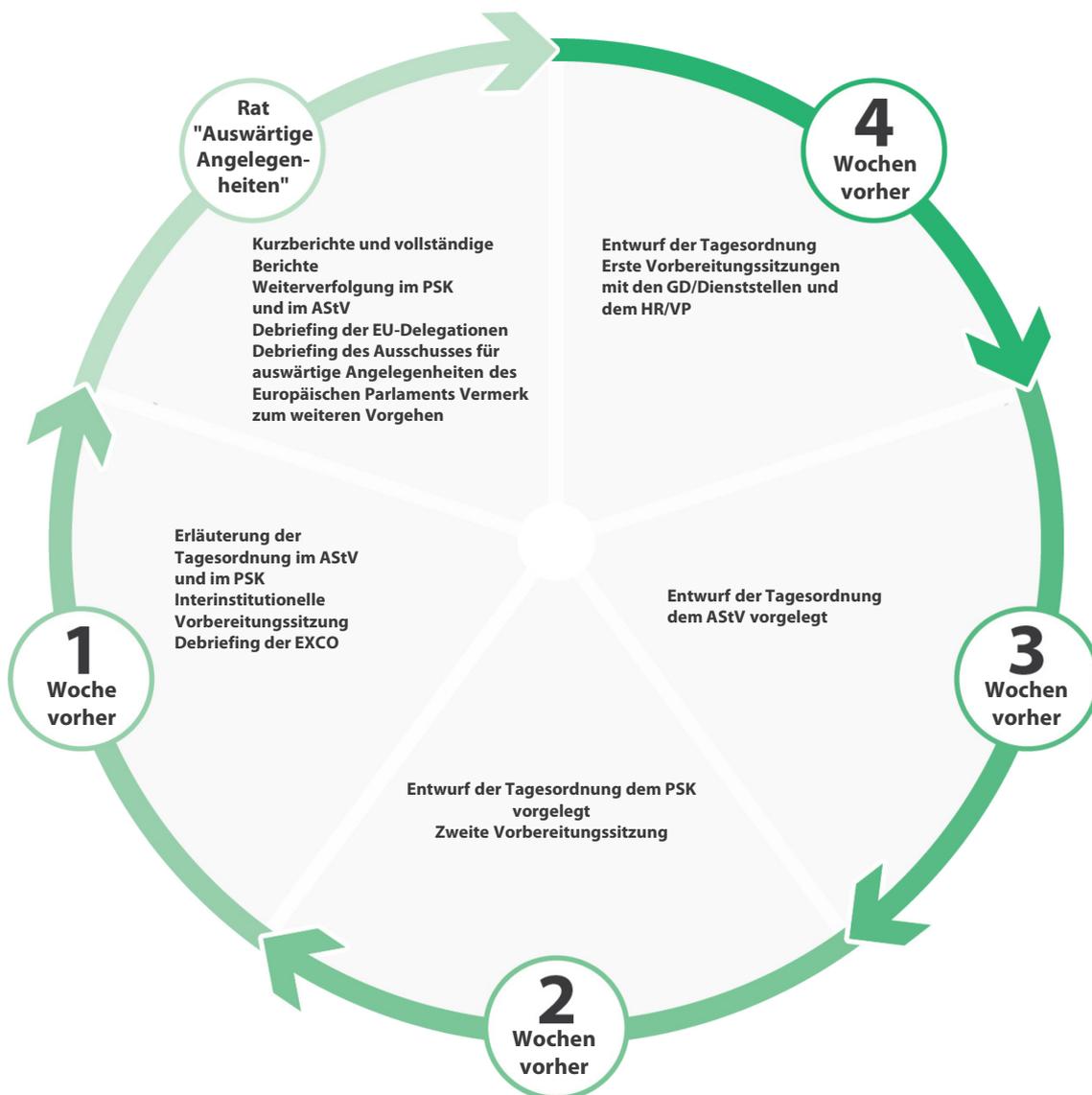
Die Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" sind gut vorbereitet, es fehlt jedoch ein gemeinsames Briefing-Tool

95 Da die Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" vom Hohen Vertreter geleitet werden, spielt der EAD eine zentrale Rolle bei ihrer Vorbereitung. Die Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" werden auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Rates, der EAD-Leitlinien für die Vorbereitung der Tagungen dieser Ratsformation und der Arbeitsvereinbarungen zwischen dem EAD und dem Kabinett des HR/VP vorbereitet.

²⁵ Vademecum on the external action of the EU, [SEC\(2011\)881/3](#).

96 Die Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" erfolgt durch das für den Rat zuständige Team des EAD, das zum SG.COORD gehört, und folgt einem vierwöchigen Zyklus (siehe [Abbildung 12](#)). Der Hof stellte fest, dass sich das Team eng mit dem Kabinett des HR/VP, der höheren Führungsebene des EAD und den einschlägigen Abteilungen und Referaten abgestimmt hat. Die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten erfolgt über den AStV, die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen des Rates und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, dessen Vorsitz und Sekretariat der EAD führt. Diese Koordinierung wurde in den letzten Jahren unter anderem durch die Ansiedlung von Mitarbeitern der Vorbereitungsgremien des Rates beim SG.COORD verstärkt. Die Leiter dieser beiden Gremien sowie das Personal in den Teams des Rates stehen in ständigem Kontakt mit dem Generalsekretariat des Rates, dem Vorsitz und den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus untersteht der Leiter des SG.COORD direkt dem Generalsekretär des EAD.

Abbildung 12 – Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten"



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

97 Den Leitlinien zufolge können die EU-Delegationen zu den Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" beitragen und Informationen über deren Ergebnisse erhalten. Im Zuge der Prüfbesuche des Hofes wurde bestätigt, dass die Delegationen Beiträge liefern, wenn ein Thema, das eine bestimmte EU-Delegation betrifft, auf der Tagesordnung einer Tagung des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" steht. Die EAD-Zentrale hielt auch Videokonferenzen mit allen interessierten EU-Delegationen ab, um sie über die Ergebnisse der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" zu informieren.

98 Aus den vom Hof erlangten Unterlagen geht hervor, dass von den verschiedenen betroffenen Referaten des EAD Beiträge angefordert wurden und dass der Zeitplan für die Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" in der Regel eingehalten wurde, was auf eine gute Koordinierung bei der Planung und Aufteilung der Aufgaben hindeutet. Die Koordinierung des EAD mit der Kommission bei der Vorbereitung von Briefings wird jedoch durch die begrenzte Interoperabilität ihrer jeweiligen Briefing-Anwendungen behindert. Der EAD hat keinen Zugang zu BASIS. Es gibt eine Schnittstelle ("automatisierte Brücke") zwischen den Anwendungen e-brief und BASIS, die jedoch nur für Informationsanfragen des Generalsekretariats der Kommission für den Kommissionspräsidenten, die Vizepräsidenten oder den Generalsekretär funktioniert. Daher ist die Vorbereitung einiger Briefings, die von Dienststellen der Kommission ausgehen oder an denen diese beteiligt sind, zeitaufwändiger, da sie per E-Mail-Austausch erfolgen muss. Der Zugang zu früheren Briefings ist begrenzt, da nicht alle in dem betreffenden IT-Tool zu finden sind.

99 Die Arbeitsgruppen des Rates spielen bei der Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" eine wichtige Rolle. Es steht jedoch nicht immer Zeit für eine Koordinierung der Berichterstattung aller Arbeitsgruppen zur Verfügung. Beispielsweise erstellen der Rat und der EAD gemeinsame Berichte für die Arbeitsgruppe Afrika, nicht aber für die Arbeitsgruppe Westbalkan. Auch die Kommission erstellt eigene Berichte. Darüber hinaus verfasst jeder Mitgliedstaat einen Bericht, d. h. für eine einzige Arbeitsgruppensitzung werden bis zu 30 Berichte erstellt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

100 Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Koordinierung des EAD innerhalb der EAD-Zentrale, mit den EU-Delegationen sowie mit der Kommission und dem Rat weitgehend wirksam ist, dass es jedoch einige Schwachstellen bezüglich Informationsmanagement, Personalausstattung und Berichterstattung gibt.

101 Im Anschluss an die im Februar 2021 eingeleitete interne Überprüfung im Rahmen von EEAS@20 ergriff der EAD Maßnahmen, um seine interne Struktur und Funktionsweise zu verbessern mit dem Ziel, seine geopolitische Rolle mithilfe der EU-Delegationen wirksamer zu gestalten. Insgesamt hat die EEAS@20-Überprüfung einen wertvollen Beitrag zur Ermittlung entscheidender verbesserungsbedürftiger Bereiche geleistet. Sie ging jedoch nicht mit einem klaren, mit Prioritäten versehenen Aktionsplan oder einem Umsetzungszeitplan einher, durch den das gesamte Personal auf geplante oder bevorstehende Änderungen oder die Gründe dafür aufmerksam gemacht worden wäre (siehe Ziffern [22–24](#)).

102 Die Koordinierung innerhalb der EAD-Zentrale funktioniert dank verbesserter Arbeitsvereinbarungen und Leitlinien insgesamt gut. Diese werden regelmäßig aktualisiert und auf gut strukturierten Seiten im Intranet des EAD aufgelistet. Neben den wöchentlichen Sitzungen der höheren Führungsebene, an denen auch das Kabinett des HR/VP beteiligt ist, finden regelmäßige formelle und informelle Treffen zwischen horizontalen und thematischen Referaten statt (siehe Ziffern [25–27](#)).

103 Der Hof ermittelte mehrere Bereiche, in denen das Informationsmanagement nicht zweckmäßig war, insbesondere in Bezug auf IT-Tools. Dies könnte dazu führen, dass wichtige Informationen innerhalb des EAD nicht effizient ausgetauscht werden. Der EAD hat Mängel ermittelt und Verbesserungen geplant. Der Hof stellte fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung weder eine Plattform für die Zusammenarbeit noch eine Plattform für das Wissensmanagement vorhanden waren. Darüber hinaus stellte der Hof Mängel bei der Suchfunktion der bestehenden Plattform für das Führen von Aufzeichnungen fest. Auch im Rahmen der Strategie für das Informationsmanagement des EAD wurden diese Schwachstellen ermittelt. Des Weiteren stellte der Hof fest, dass das Fehlen zentral aktualisierter E-Mail-Verteilerlisten zur Übermittlung von Berichten Schwierigkeiten bezüglich der Koordinierung mit sich brachte (siehe Ziffern [29–37](#)).

Empfehlung 1 – Die Umsetzung der Strategie für das Informationsmanagement sicherstellen

Der EAD sollte sicherstellen, dass seine Plattformen für die Zusammenarbeit und für das Wissensmanagement sowie eine EAD-weite Suchfunktion voll funktionsfähig werden und bei der Umsetzung seiner Strategie für das Informationsmanagement für eine gestraffte Kommunikation sorgen.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025

104 Der Hof stellte fest, dass sich Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von IT-Tools unmittelbar auf die Koordinierung zwischen den Einrichtungen und damit auf die Effizienz und Wirksamkeit der Arbeitsvereinbarungen auswirken. Die Verwendung getrennter Systeme und unterschiedlicher Software ist beispielsweise für die Bediensteten der EU-Delegationen verwirrend, da sie für ihre Arbeit ständig die Tools sowohl der Kommission als auch des EAD nutzen müssen. Einschränkungen bei bestimmten IT-Instrumenten für eine sichere Kommunikation wirken sich auf deren Nutzung aus, insbesondere in den EU-Delegationen. Es wurde eine Verordnung über die Informationssicherheit vorgeschlagen, um das Problem des Geheimhaltungsgrads von Dokumenten zu lösen (siehe Ziffern [38–44](#)).

Empfehlung 2 – Den sicheren Informationsaustausch verbessern

Der EAD sollte – erforderlichenfalls in Abstimmung mit der Kommission und dem Rat –

- a) sich um die Interoperabilität seiner vorhandenen IT-Tools für sichere Kommunikation und den sicheren Austausch von Dokumenten bemühen;
- b) in den verschiedenen Einrichtungen bzw. Organen (EAD-Zentrale, EU-Delegationen, Kommission und Rat) einen Standard-Geheimhaltungsgrad für Dokumente anwenden.

Zieldatum für die Umsetzung: a) Dezember 2025; b) abhängig vom Datum der Annahme des Legislativvorschlags.

105 Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass der EUDEL ein nützliches Forum für die Koordinierung ist und durch eine gute bilaterale Kommunikation zwischen der Zentrale und den EU-Delegationen unterstützt wird. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Zentrale und die EU-Delegationen einen regelmäßigen Dialog pflegten, wobei die

Bediensteten der Delegationen berichteten, dass es fast täglich einen Kontakt mit dem jeweiligen Länderreferenten gab (siehe Ziffern [46–49](#)).

106 Der EAD hat klare Anweisungen für die EU-Delegationen zur Erstellung ihrer Planungsdokumente und Berichte festgelegt. Der Hof stellte jedoch einige Mängel in Bezug auf Planungsdokumente für die Mandate der Botschafter fest, wie z. B. das gelegentliche Fehlen von Mandatsschreiben, Verzögerungen bei der Übermittlung von Anweisungen und kritischen Dokumenten der EAD-Zentrale für die Ausarbeitung der jährlichen Managementpläne sowie das Fehlen von Rückmeldungen nach deren Vorlage (siehe Ziffern [50–56](#)).

107 Der Hof stellte fest, dass die EU-Delegationen keine regelmäßigen Rückmeldungen über die politische Berichterstattung, eines ihrer wichtigsten Produkte, erhielten, obwohl diese größtenteils im Einklang mit den Leitlinien erfolgte und Themen von Bedeutung für den EAD und die EU behandelte. Auf der anderen Seite wurden Demarchen zeitnah und nach klaren Anweisungen der EAD-Zentrale durchgeführt. Der EAD hat Leitlinien zur Verbesserung der politischen Interaktion zwischen den EU-Delegationen und der Zentrale herausgegeben. Viele der Vorschläge in diesen Leitlinien bestätigen die Feststellungen des Hofes, aber zum Zeitpunkt der Prüfung waren nicht zu allen Vorschlägen Folgemaßnahmen ergriffen bzw. nicht alle Vorschläge umgesetzt worden. Was die verschiedenen Berichtspflichten der EU-Delegationen sowohl gegenüber der EAD-Zentrale als auch gegenüber der Kommission betrifft, so wurde im September 2022 eine Bestandsaufnahme eingeleitet, die jedoch nicht umfassend war und keine Empfehlungen für eine Vereinfachung enthielt (siehe Ziffern [57–65](#)).

Empfehlung 3 – Die Interaktion zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen verbessern

Der EAD sollte die folgenden Schritte unternehmen, um die Koordinierung zwischen der EAD-Zentrale und den EU-Delegationen zu verbessern:

- a) Er sollte sicherstellen, dass alle EU-Botschafter zu Beginn ihres Mandats ein Mandatsschreiben erhalten.
- b) Er sollte im Einklang mit den Leitlinien des Generalsekretärs den Zeitplan für die Übermittlung der Anweisungen an die EU-Delegationen zum Ausfüllen der

Vorlagen für ihre jährlichen Managementpläne überprüfen und sicherstellen, dass die Delegationen systematisch Rückmeldungen zu ihren Plänen erhalten.

- c) Er sollte sicherstellen, dass die EU-Delegationen im Einklang mit den Leitlinien des Generalsekretärs regelmäßig politische Berichterstattung leisten und Rückmeldungen und Leitlinien von der Zentrale erhalten.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2024

108 Zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem EAD und der Kommission wurden zwei hochrangige Gruppen eingesetzt. Die Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns (EXCO), die für die laufende Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist, funktioniert gut und unterstützt die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen beiden Einrichtungen. Die Kommissarsgruppe "Ein stärkeres Europa in der Welt", die eingerichtet wurde, um ein Forum für die strategische Ausrichtung zu bieten, ist jedoch seit 2021 nicht mehr zusammengetreten und scheint inaktiv zu sein (siehe Ziffern [68–73](#)).

109 Der EAD hat zufriedenstellende Verfahren eingeführt, um dienststellenübergreifende Konsultationen zu überwachen und daran teilzunehmen. Die für Rechtstexte zuständigen Koordinatoren des EAD haben Zugang zu einem IT-Management-Tool, das auch der Kommission zur Verfügung steht, und überwachen es täglich. Beiträge werden bei Bedarf geleistet, und zwar in Abstimmung mit den einschlägigen Referaten des EAD (siehe Ziffern [74–75](#)).

110 In der EAD-Zentrale und in den EU-Delegationen arbeiten Bedienstete, die verschiedenen Kategorien angehören, einschließlich von der Kommission entsandter Bediensteter. Das gesamte Personal der EU-Delegationen unterliegt einer regelmäßigen Rotation, was dem Charakter des EAD als diplomatischer Dienst entspricht. Diese Faktoren erhöhen die Bedeutung einer wirksamen Koordinierung, um dem Ansatz der "einen EU-Delegation" gerecht zu werden. Aufgrund des immer weiteren Umfangs der EU-Politik und der Tatsache, dass immer mehr Politikbereiche außenpolitische Aspekte umfassen, müssen die EU-Delegationen in der Lage sein, sich anzupassen und erforderlichenfalls das entsprechende politische Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Die Bewertung der Arbeitsbelastung des Kommissionspersonals in den EU-Delegationen hat ergeben, dass gezielte Anpassungen des Personalbestands erforderlich sind. Bei den Besuchen des Hofes in den EU-Delegationen und bei der Umfrage unter EU-Botschaftern wurde auf einen vergleichsweise zu niedrigen Personalbestand in den Abteilungen "Politik, Presse und Information" der EU-Delegationen hingewiesen (siehe Ziffern [76–87](#)).

Empfehlung 4 – Die Folgemaßnahmen zu der 2022 durchgeführten Bewertung der Arbeitsbelastung in den EU-Delegationen erleichtern

Der EAD sollte mit Blick auf die Zuweisung aller Bediensteten in den EU-Delegationen in Abstimmung mit der Kommission die Folgemaßnahmen zu der 2022 durchgeführten Bewertung der Arbeitsbelastung erleichtern. Dies sollte im Rahmen einer breiter angelegten strategischen Reflexion zu den EU-Delegationen erfolgen, die auf der höheren Führungsebene mit Beteiligung des EAD und der Kommission stattfindet. Dabei sollte er dem Grundsatz Rechnung tragen, dass die Zuweisung von Personalressourcen an die EU-Delegationen den politischen Erfordernissen sowie dem Bedarf an Zusammenarbeit entsprechen sollte.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025

111 Insgesamt ist die Koordinierung mit dem Europäischen Rat gut etabliert und unterliegt klaren Regeln und Leitlinien. In Bezug auf die konkreten Tagungen und Gipfeltreffen des Europäischen Rates stellte der Hof fest, dass der EAD den einschlägigen Geschäftsordnungen und Leitlinien für bewährte Verfahren gefolgt ist (siehe Ziffern [90–94](#)).

112 Der EAD verfügt über bewährte Verfahren zur Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" und hält sich im Allgemeinen an die verschiedenen Schritte und Fristen. Ähnlich wie bei den Vorbereitungen von Tagungen des Europäischen Rates und Gipfeltreffen mit Nicht-EU-Ländern und regionalen Organisationen gibt es im Rahmen der Vorbereitungen der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" eine Vielzahl von Briefings, die häufig auch eine Koordinierung mit der Kommission erfordern. Das Fehlen eines gemeinsamen Briefing-Tools verringert die Effizienz und erschwert es, später Informationen zu finden, da einige Beiträge in den Briefing-Tools nicht enthalten sind (siehe Ziffern [95–99](#)).

Empfehlung 5 – Die interinstitutionelle Koordinierung in Bezug auf Briefing-Tools zur Vorbereitung der Tagungen des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" verbessern

Der EAD sollte sich in Abstimmung mit der Kommission und dem Rat für ein gemeinsames Briefing-Tool entscheiden oder andernfalls die Interoperabilität und den gegenseitigen Zugang zu den vorhandenen institutionellen Tools sicherstellen.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025

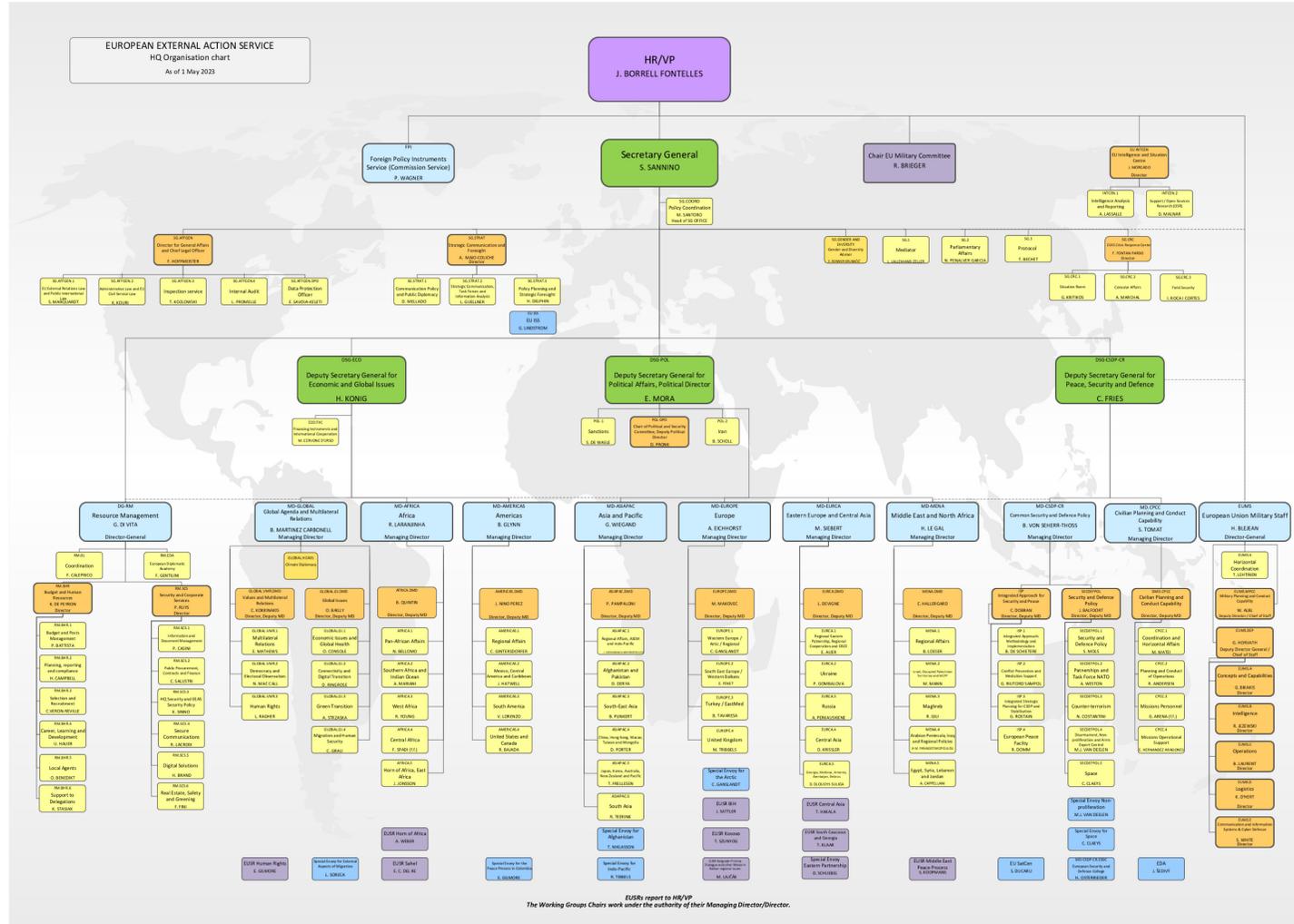
Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Dezember 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

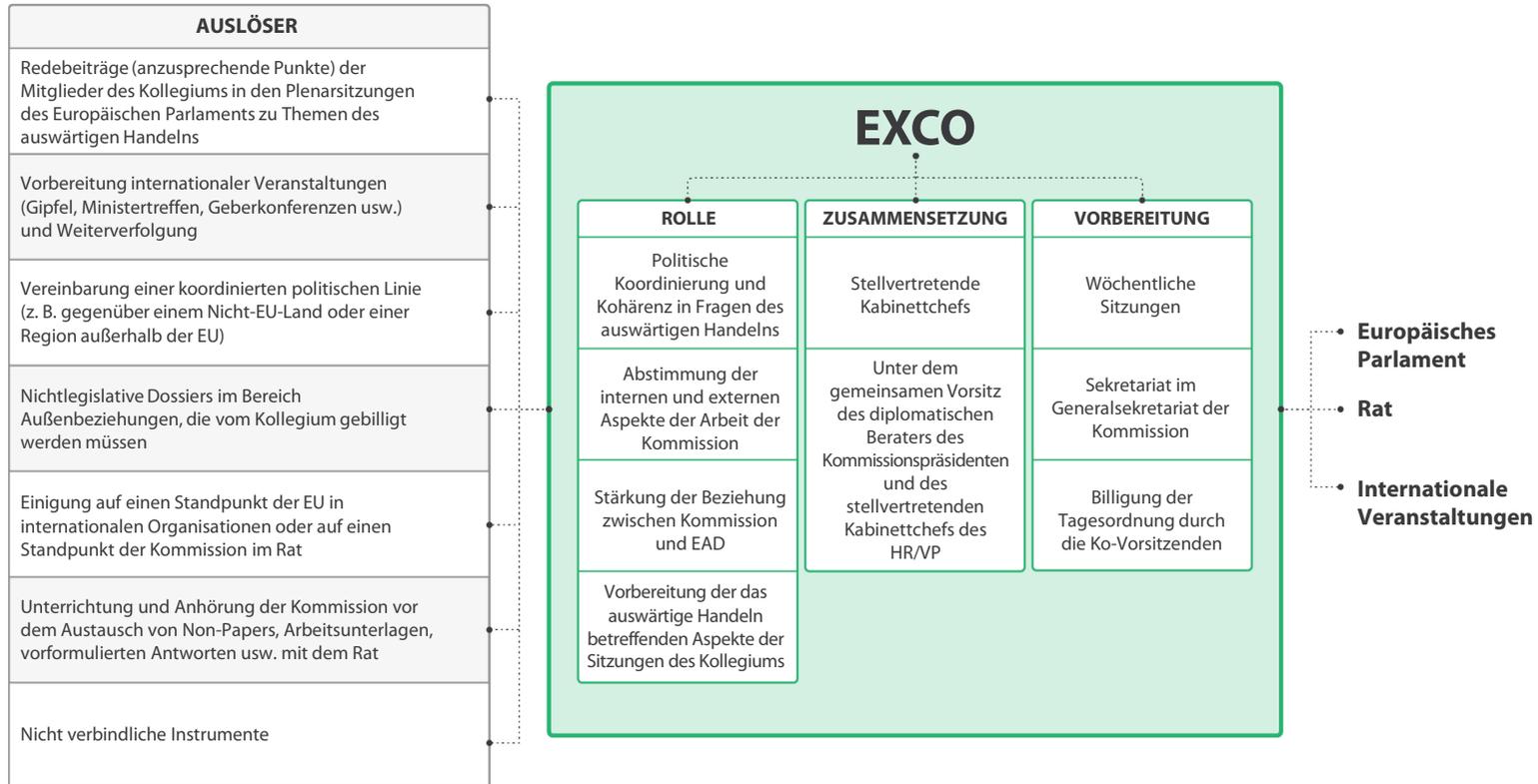
Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Organigramm des EAD



Anhang II – Rolle und Verfahren der EXCO



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

ARES: *Advanced Records System* (fortgeschrittenes Aufzeichnungssystem)

AStV: Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

BASIS: Briefing-Anwendung der Kommission

COREU: *CO*Respondance *EU*ropéenne – Nachrichten, die über das CORTESY-System gesendet und empfangen werden.

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EAD-Zentrale: Sitz des Europäischen Auswärtigen Dienstes in Brüssel

EXCO: Gruppe für die Koordinierung des auswärtigen Handelns

FPI: Dienst für außenpolitische Instrumente

GD: Generaldirektion der Europäischen Kommission

GD BUDG: Generaldirektion Haushalt

GD DEVCO: GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (seit 2021 "GD INTPA")

GD ECHO: Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe

GD HR: Generaldirektion Humanressourcen

GD INTPA: Generaldirektion für internationale Partnerschaften

GD NEAR: Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

GD TRADE: Generaldirektion Handel

HR/VP: *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission and President of the Foreign Affairs Council* (Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender des Rates "Auswärtige Angelegenheiten")

IAS: *Internal Audit Service* (Interner Auditdienst der Kommission)

PSK: Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

SG.COORD: Referat Politikkoordinierung

Glossar

AGORA: Online-Tool, das für die Zusammenarbeit von EU-Delegationen und Botschaften der Mitgliedstaaten in Nicht-EU-Ländern verwendet wird.

Demarche: offizieller diplomatischer Schritt einer Regierung oder einer internationalen Organisation, um einer anderen Regierung oder internationalen Organisation ihren offiziellen Standpunkt, ihre Ansichten oder Wünsche zu einem bestimmten Thema mitzuteilen.

Dienststellenübergreifende Konsultation: förmliches Verfahren, bei dem eine Kommissionsdienststelle den Rat oder die Stellungnahme anderer Dienststellen zu einem Vorschlag einholt. An diesem Prozess kann auch der EAD beteiligt sein.

EEAS@20: internes Konsultationsprojekt zur Zukunft des EAD mit Schwerpunktgruppen, um Ideen zu entwickeln, Herausforderungen zu ermitteln und Reformvorschläge zu formulieren.

Entlastung: jährlicher Beschluss des Europäischen Parlaments, mit dem es der Kommission seine abschließende Zustimmung zur Ausführung des EU-Haushaltsplans erteilt.

EU-Botschafter: Leiter einer EU-Delegation, zu dessen Aufgaben es gehört, den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission im Bereich der Außenbeziehungen zu unterstützen.

EU-Delegation: diplomatische Vertretung der EU in einem Nicht-EU-Land oder bei einer internationalen Organisation.

EU-Sonderbeauftragter: Person, die die Politik und die Interessen der EU in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Land fördert und die Arbeit des Hohen Vertreters der EU für Außenpolitik unterstützt.

EU-Verschlussache: alle Informationen oder Materialien mit einem EU-Geheimhaltungsgrad, deren unbefugte Weitergabe den Interessen der EU oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten schaden könnte.

Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee: Ratsgremium mit Zuständigkeiten für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, das bei der Krisenbewältigung eine führende Rolle spielt. Es setzt sich aus den Botschaftern der Mitgliedstaaten bei der EU zusammen und wird vom EAD geleitet.

RESTREINT UE/EU RESTRICTED: niedrigster von vier für EU-Verschlusssachen geltenden Geheimhaltungsgraden, die sich auf Informationen und Material beziehen, deren unbefugte Weitergabe den Interessen der EU oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten schaden könnte.

Antworten des Europäischen Auswärtigen Dienstes

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-02>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-02>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Marek Opiola, Mitglied des Hofes. Herr Opiola wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Kinga Wiśniewska-Danek und dem Attaché Bernard Witkos, dem Leitenden Manager Michael Bain und der Aufgabenleiterin Naiara Zabala Eguiraun. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Wayne Codd und Emmanuel-Douglas Hellinakis. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Giuliana Lucchese leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-1413-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/452198	QJ-AB-23-030-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1401-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/295711	QJ-AB-23-030-DE-N

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist der diplomatische Dienst der Europäischen Union. Er setzt in Zusammenarbeit mit den EU-Organen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU um und unterstützt den Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HR/VP).

Im Zuge seiner Prüfung bewertete der Hof, ob die Koordinierung des EAD sowohl intern als auch mit der Kommission und dem Rat wirksam war. Der Hof stellte fest, dass die Koordinierung größtenteils wirksam ist und es dem EAD ermöglicht, den HR/VP bei der Erfüllung seines Mandats angemessen zu unterstützen. Der Hof stieß jedoch auf einige Schwachstellen bezüglich Informationsmanagement, Personalausstattung und Berichterstattung.

Der Hof empfiehlt dem EAD, seine Strategie für das Informationsmanagement vollständig umzusetzen und gemeinsam mit der Kommission und dem Rat die Briefing-Tools und den sicheren Informationsaustausch zu verbessern. Darüber hinaus sollte der EAD die Interaktion mit den EU-Delegationen in den Bereichen Planung, Berichterstattung und Feedback verbessern und die Folgemaßnahmen zu der 2022 durchgeführten Bewertung der Arbeitsbelastung in den EU-Delegationen erleichtern.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors