

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Die mit großen Erwartungen an mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Kontinuität beschlossene Reform der GASP erbringt auch nach drei Jahren Praxis mit dem Lissabon-Vertrag (noch) nicht den erhofften Mehrwert. Ursächlich hierfür sind unterschiedliche Faktoren. Diese haben im Jahr 2011/2012 weniger mit den „Geburtswehen“ zu Beginn der neuen GASP-Epoche zu tun, die insbesondere dadurch gekennzeichnet war, dass die erste Amtsinhaberin der neuen Funktion des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik das ganze Jahr 2010 hindurch damit beschäftigt war, in einem aufreibenden Verhandlungsmarathon zwischen Kommission, Europäischem Parlament und den Mitgliedstaaten die Details ihres Arbeitsstabes in Form des Europäischen Auswärtigen Dienstes und dessen personelle Besetzung festzulegen.¹ Stattdessen rücken gegenwärtig mehr und mehr strukturelle Aspekte in den Vordergrund, die Amtsführung und Selbstverständnis von Catherine Ashton, die Stellung der Hohen Vertreterin und des EAD im institutionellen Dreieck von Rat, Kommission und Europäischem Parlament sowie die Rolle der Mitgliedstaaten betreffen. Bemängelt wird u.a. die abwartende, als zu passiv empfundene und wenig politische Initiative und strategische Ausrichtung zeigende Haltung des neuen „Gesichts“ der GASP.²

Wie groß die Unzufriedenheit ist, lässt sich auch an einem Non-paper von immerhin 12 der 27 Außenminister ablesen, in dem Ende 2011 entsprechende Schritte angemahnt wurden.³ Die von führenden EU-Ländern, darunter Deutschland und Frankreich, getragene Initiative verdeutlicht einmal mehr das dem Kohärenzprinzip⁴ abträgliche Konkurrenzverhältnis von EAD und Europäischer Kommission, wobei insbesondere Letzterer eine betont feindselige Haltung attestiert wird. Implizit zielt diese Kritik selbstverständlich auch auf die Hohe Vertreterin in ihrer Doppelfunktion als Verantwortliche und Vorsitzende des Rates wie als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Verantwortliche für die Koordination der auswärtigen Beziehungen innerhalb der Behörde. Ashton ihrerseits sieht zu Recht eine deutliche Mitverantwortung der Mitgliedstaaten am fehlenden Profil der GASP und fordert öffentlich mehr politische Unterstützung aus den Hauptstädten.⁵ Dort ist allerdings – quasi flächendeckend – ein abnehmender „kollektiver Appetit“ auf eine gemeinsame europäische Außenpolitik festzustellen,⁶ der nicht zuletzt aus der erhöhten Aufmerksamkeit

1 Siehe hierzu den Beitrag der Verfasserinnen im Jahrbuch 2010. Für eine allgemeine Bestandsaufnahme vgl. u.a. Ulrike Guérot, „Der Wert Europas und seine Grenzen: die EU als außenpolitische Gestaltungsmacht mit Defiziten“, in: *Integration* 2/12, S. 116-122.

2 Vgl. u.a. Gisela Müller- Brandeck-Bocquet in *ZPol* 2/11, S. 318-319.

3 Non-paper on the EEAS from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, 8 December 2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201203/20120321_nonpaperfms_en.pdf.

4 Simon Duke: *The European External Action Service. Antidote against Incoherence?*, in: *European Foreign Affairs Review* 2012, Vol. 17 Nr. 1, S. 45-68.

5 Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22nd December 2011.

6 Philippe de Schoutheete: *The European Council and the Community Method, Notre Europe Policy Paper* Nr. 56, Paris 2012.

der Regierungen für die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise resultiert. Gleichwohl könnten positive Signale von dort die GASP wiederbeleben,⁷ umgekehrt könnte der Zerfall der Eurozone aber auch ein Auseinanderdriften der GASP befördern.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2011

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw. inkl. Folgebeschlüsse)	90
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	83
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton	318
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin	117
Lokale Stellungnahmen (der EU-Länder/EU-Delegationen)	50

Quelle: eigene Berechnung anhand European Union External Action: Stellungnahmen und Erklärungen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton (zuletzt überprüft 02.08.12) und EUR-Lex, konsolidierte Rechtsakte in der GASP 2011 (zuletzt geprüft 02.08.12)

GASP-Instrumente und Themenvielfalt

Trotz aller Kritik bleibt die europäische Stimme weder stumm noch wirkungslos. Sie ist so vielfältig wie das internationale Geschehen selbst und umso überzeugender, wenn es gelingt, die verschiedenen Instrumente der Einflussnahme zu bündeln. Die Rechtsakte⁸ sind üblicherweise Ausdruck der regionalen und thematischen Schwerpunktsetzung der EU-Außenpolitik und spiegeln die anspruchsvollsten Beschlüsse der EU-27 in Bezug auf den personellen und finanziellen Mitteleinsatz (ziviles und militärisches Krisenmanagement)⁹ wider. Sie bringen – etwa in Form der Sonderbeauftragten (September 2012 aktuell: 10) – den Willen der Europäer zu operativem Handeln und besonderer Präsenz gegenüber bestimmten Regionen/Ländern zum Ausdruck. Ein weiteres Instrument ist der Katalog restriktiver Maßnahmen, die gegenwärtig vor allem gegenüber Libyen, Iran und Syrien besonders intensiv genutzt werden. Deren ständige Anpassung an die sich verändernde Lage in den betreffenden Ländern erklärt die hohe Anzahl der Rechtsakte im Zeitraum 2011 und im ersten Halbjahr 2012. Schließlich dokumentieren Rechtsakte die Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten, die sich an den Krisenmanagementoperationen beteiligen wollen, wobei 2011/2012 u.a. mit den Vereinigten Staaten, Serbien, Albanien und Montenegro entsprechende Abkommen geschlossen wurden.

Die üblicherweise von den Außenministern anlässlich ihrer Ratstagungen verabschiedeten Erklärungen bringen die gemeinsame Grundauffassung der 27 Mitgliedstaaten zum Ausdruck und werden durch entsprechende Stellungnahmen der Hohen Vertreterin und ihres Sprechers wiederholt, ergänzt und auch um neue Themen erweitert.¹⁰ Die Bandbreite des *acquis politique* reicht von Wohlwollen und Unterstützung für die Unabhängigkeit des Südsudan über die Verurteilung der Gewalt in der Elfenbeinküste bis zur „freudigen Kenntnisnahme“ der Abschaffung der Todesstrafe im amerikanischen Bundesstaat Illinois oder der beständigen Kritik an der Ukraine über die Haftbedingungen von Oppositionsfüh-

7 Stefan Lehne: *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2012.

8 Details: <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/latest/chap18.htm>.

9 Vgl. hierzu den Beitrag zur GSVP in diesem Band.

10 Zu den Einzelheiten vgl. http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm. http://eeas.europa.eu/statements/behalf/index_en.htm#top.

rerin Julia Timoschenko. In sehr detaillierter Weise kommentieren GASP-Verantwortliche die Missachtung von grundlegenden politischen und Bürgerrechten in Drittstaaten (u.a. Einschränkung der Versammlungsfreiheit in der Demokratischen Republik Kongo; Diskriminierung von Menschen aufgrund sexueller Orientierung in Moldawien; Maßnahmen gegen Vertreter der Zivilgesellschaft in Ägypten, Belarus; Kritik an der Behandlung der arabischen Minderheit in Israel¹¹). Dabei wird der Berichterstattung durch die EU-Delegationen und deren Wirken vor Ort eine wichtige Rolle zugeschrieben, die umso wirkungsvoller ist, je mehr die Verantwortlichen innerhalb der EU-Delegation an einem Strang ziehen, anstatt sich abzugrenzen. Eine zentrale Rolle spielt dabei auch die enge Abstimmung mit den Botschaften der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Land.¹²

Die GASP-Politik fußt nach wie vor auf dem Konsensprinzip und so gilt es, auf allen Verhandlungsebenen unterschiedliche nationale Befindlichkeiten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies gestaltet sich erfahrungsgemäß schwierig in der EU-Nahostpolitik, wo u.a. eine gemeinsame Politik zum Antrag der Palästinensischen Autonomiebehörde auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu bestimmen war. Catherine Ashton wird hierbei eine wichtige Mittlerfunktion zwischen der ablehnenden Haltung Deutschlands, der Niederlande und Italiens einerseits und den traditionell um Frankreich positionierten Befürwortern (darunter auch Spanien, Polen, Belgien und Schweden) andererseits zugeschrieben.¹³ Auch in Bezug auf die im Kreis der 27 umstrittene Heranführung Serbiens an die EU (Anerkennung des Status als Beitrittskandidat)¹⁴ und die damit verknüpfte Vorbedingung einer Einigung im Serbien-Kosovo-Konflikt gilt die Hohe Vertreterin als maßgebliche Verhandlungsführerin. Auf Unverständnis und Kritik stieß hingegen ihr bereits mehrfaches Fernbleiben von den Treffen des Südasiatischen Staatenverbands (Asean) mit seinen wichtigsten Partnern im Rahmen des so genannten Regionalforums. 2012 nahm Ashton hingegen an diesem teil. Bereits im April 2012 hatte die EU ferner mit ihrem Beitritt zum Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien¹⁵ die Bedeutung dieser Region unterstrichen.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2012 (Januar bis einschließlich Juni)

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw. inkl. Änderungen)	37
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	36
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton	178
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin	102
Lokale Stellungnahmen (der EU-Länder/EU-Delegationen)	47

Quelle: eigene Berechnung anhand European Union External Action: Stellungnahmen und Erklärungen der Hohen Vertreterin Catherine Ashton (zuletzt überprüft 08.08.12) und EUR-Lex, konsolidierte Rechtsakte in der GASP 2011 (zuletzt geprüft 08.08.12)

- 11 Zu diesem, in der EU-Politik gegenüber Israel bisher kaum thematisierten Problemfeld vgl.: Nathalie Tocci / Benedetta Voltolini: Eyes wide Shut: The European Union and the Arab Minority in Israel, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2011, S. 521-538.
- 12 Als ein positives Beispiel wird die Kooperation von EAD, EU-Delegation und Mitgliedstaaten in Jemen 2011/2012 angeführt. Burke 2012, S. 5.
- 13 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.09.2011 und 29.09.2011.
- 14 Vgl. hierzu die Berichterstattung im Vorfeld des Europäischen Rates. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.12.2011.
- 15 Beschluss 2012/308 GASP ABl. L 154 vom 15.06.2012.

Die GASP in Aktion – Sanktionen und Langfriststrategien

Besonders wirksam agiert die EU üblicherweise dann, wenn ein weitgehend kohärentes Gesamtpaket an Maßnahmen erreicht wird.¹⁶ Als erfolgversprechend gilt dies derzeit dort, wo politisches Misserfolg der Europäer über das Verhalten anderer Regierungen mit für die jeweiligen Regime nachteiligen wirtschaftlichen und/oder diplomatischen Folgen in Form von Sanktionen¹⁷ gekoppelt wird. Anders als früher, wo sich die EU-Länder untereinander schwer taten, eine gemeinsame Linie zu definieren, weil man die eigenen ökonomischen Interessen gewahrt sehen wollte, besteht heute sehr viel mehr und grundsätzlich Einigkeit über den Einsatz des Instruments als Ausdruck einer gemeinsamen europäischen Politik.¹⁸ Dies schließt jedoch nicht aus, dass es im Einzelfall zu langwierigen EU-internen Beratungen kommen kann, bis ein für alle 27 Länder akzeptables Ergebnis erreicht ist.¹⁹ Wie wirksam der Einsatz von Sanktionen das Verhalten der Adressaten ändert oder ob dieser erfolglos bleibt, ist allerdings eine andere Frage. Hier hat die EU sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt und es wäre wohl zu eindimensional, etwa die heute politisch angespanntere Lage in Burma/Myanmar²⁰ hauptsächlich auf die EU-Politik zurückzuführen. Trotz diverser Sanktionsrunden, die üblicherweise von einem Waffenembargo über Einreiseverbote für Politiker und deren Umfeld/ Familie, Kontensperrungen und gezielte Einschränkungen des Handels reichen, konnte die EU bisher hingegen weder das Assad-Regime in Syrien noch Diktator Lukaschenko in Belarus zum Einlenken bewegen. Demgegenüber betont man in Brüssel den Wert des Ölembargos gegenüber Iran und misst dies an entsprechenden Forderungen der iranischen Seite nach Aufhebung der Sanktionen während der Atomgespräche mit dem Westen.²¹ Hier wie auch in der Debatte über Syrien wird der Hohen Vertreterin eine erfolgreiche Arbeit bescheinigt.²²

Mitte 2012 hat die EU auf höchster politischer Ebene ihr universelles und bereits seit Jahren die GASP bestimmendes Eintreten für die Menschenrechte²³ erneut bekräftigt. Die Staats- und Regierungschefs begrüßen dabei die Vorarbeiten des Rates²⁴ für einen strategischen Rahmen, der die Achtung der Menschenrechte zum Mittelpunkt der gesamten auswärtigen Beziehungen der EU erklärt.²⁵ Als wichtigste Anliegen werden darin definiert: Abschaffung der Todesstrafe, Kampf gegen die Anwendung von Folter, Schutz für Menschenrechtsaktivisten und Kinder in kriegerischen Auseinandersetzungen, Schutz für Frauen und Mädchen. Besondere Bedeutung wird den Menschenrechtsdialogen mit derzeit 40 Drittstaaten zugemessen

16 Anders mag es sich bei spezifischen Themen verhalten, die im Rahmen internationaler Verhandlungen diskutiert werden. Als Beispiel wird das Nichtverbreitungsregime im Rahmen der Vereinten Nationen angeführt. Hier sei sogar ein nur begrenzter gemeinsamer EU-Standpunkt nicht von Nachteil. Im Gegenteil könnten EU-Länder mit ihren im Detail abweichenden Meinungen vermittelnd als „Brückenbauer“ für andere Drittstaaten wirken. Megan Dee: Standing together or Doing the Split? Evaluating European Union Performance in the Nuclear Non-proliferation Treaty Review Negotiations, in: European Foreign Affairs Review 2/2012, S. 189-211.

17 Zu den Sanktionsbeschlüssen der EU im Detail siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/consleg/latest/chap18.htm>.

18 Nikolas Busse: Sanfte Eskalation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.06.2012.

19 So etwa im Fall der Sanktionen gegen Iran. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.11. und 23.11.2011.

20 Vgl. die jahrelange Sanktionspolitik, die zu Beginn 2012 gelockert und um politische Kontakte mit der aus dem Hausarrest entlassenen Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi, und der Eröffnung einer EU-Delegation ergänzt wurde. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.01.2012.

21 Nikolas Busse: Sanfte Eskalation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.06.2012

22 Burke 2012, S.3. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.03.2012.

23 Details zur EU-Menschenrechtspolitik enthalten die entsprechenden Jahresberichte. Dok. 9238/12.

24 Schlussfolgerungen des Rates vom 25.06.2012. Press Release Dok. 11737/12.

25 Council of the European Union: EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy vom 25.06.2012. Dok. 11855/12 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28/29.06.2012.

sowie einem Netzwerk von heute bereits in mehr als einhundert EU-Delegationen angesiedelten Menschenrechtsspezialisten. Neben einem bis Ende 2014 konzipierten Aktionsplan erhofft sich die EU mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte einen Mehrwert für ihr Ziel einer kohärenten, wirksamen und sichtbaren europäischen Außenpolitik. Der frühere griechische Außenminister und ehemalige Vizepräsident des Europäischen Parlaments, Lambrinidis, wurde von Ashton für diese anspruchsvolle Aufgabe bis 30. Juni 2014 vorgeschlagen und vom Rat für die Amtsperiode bis zum 30. Juni 2014 eingesetzt. Sein Mandat gilt als bewusst flexibel und breit angelegt. Man wird sehen, ob er im engeren Geflecht von EAD, Hoher Vertreterin und den anderen Sonderbeauftragten seinen Platz findet und wie er in weiteren Zirkeln, die sich für die Menschenrechte engagieren – Europäisches Parlament, Zivilgesellschaft – behaupten und die dort wie auch bei den Betroffenen genährten Erwartungen erfüllen wird.

Institutionelle Trends

Im Jahr 2011 haben die politischen Entwicklungen in Nordafrika und am Horn von Afrika auch zu institutionellen Neuerungen auf EU-Ebene geführt: Nach der Einrichtung eines EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum am 18. Juli 2011²⁶ ernannte der Rat der EU am 8. Dezember 2011 erstmalig einen EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika²⁷. Letztgenannter soll vor allem die verschiedenen sicherheits- und entwicklungs-politischen Aktivitäten der EU in Somalia und der Region unterstützen, darunter mehrere zivile und militärische Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Zur Unterstützung von drei der dortigen GSVP-Missionen – die militärische Operation EUNAVFOR ATALANTA (seit 2008), die militärische Trainingsmission EUTM Somalia (seit 2010; ausgeführt in Uganda) und die zivile Trainingsmission EUCAP Nestor (seit 2012) zum Ausbau der maritimen Fähigkeiten von acht Ländern am Horn von Afrika und im westindischen Ozean²⁸ – aktivierte der Rat der EU am 23. März 2012 zudem erstmals das EU-Operationszentrum.²⁹ Das Zentrum, dessen Kern von vier Soldaten im aktivierte Zustand auf über 100 Mitarbeiter aufgestockt werden kann, ist seit Januar 2007 Teil der EU-Krisenmanagementstrukturen. Je nach Auftrag soll es GSVP-Missionen planen und leiten und dabei insbesondere Synergien zwischen militärischen und zivilen Maßnahmen schaffen. Ursprünglich als mögliche Alternative zu den fünf designierten EU-Hauptquartieren auf nationaler Ebene³⁰ konzipiert, wird das Zentrum bei seiner ersten Aktivierung nur in unterstützender Funktion und ohne eigene Führungsaufgaben tätig. Die derzeit 16 Mitarbeiter unter der Leitung des niederländischen Kapitäns zur See Ad van der Linde sollen unter

26 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2011, S. 264.

27 Ratsbeschluss Nr. 2011/819/GASP vom 8. Dezember 2011 zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union für das Horn von Afrika, Amtsblatt der Europäischen Union L 327/62-65, 09.12.2011. Hans-Georg Ehrhart/ Kerstin Petretto: The EU, the Somalia Challenge, and Counter-piracy: Towards a Comprehensive Approach? in: *European Foreign Affairs Review* 2/2012, S. 261-283.

28 Eine Übersicht über laufende, geplante und abgeschlossene GSVP-Missionen bietet die Webseite des Rates der EU: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>.

29 Rat der EU: Mitteilung an die Presse, 3157. Tagung des Rates, Brüssel, den 22. und 23. März 2012, Dok. 7849/12, S. 18.

30 Designierte operative EU-Hauptquartiere befinden sich derzeit in fünf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien). Zudem kann die EU im Rahmen des „Berlin-Plus“-Abkommens auch auf das NATO-Hauptquartier SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) zurückzugreifen.

anderem – zusammen mit dem EU-Sonderbeauftragten – die Koordination zwischen den drei oben genannten GSVP-Missionen am Horn von Afrika erleichtern.³¹

Aus institutioneller Perspektive ist der Berichtszeitraum insgesamt geprägt durch die Konsolidierung und erste Bewertung der neuen außenpolitischen Strukturen des Lissabonner Vertrags. Dabei wurde insbesondere der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) durch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton seit Dezember 2010 vielfach kritisiert. So wurde Ashton vorgeworfen, den EAD in Budget- und Zuständigkeitsfragen der Europäischen Kommission weitgehend unterzuordnen.³² Die Kritik gipfelte in dem eingangs bereits erwähnten vertraulichen Brief vom 8. Dezember 2011 von 12 EU-Außenministern, darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Schweden. Die Außenminister betonten darin, dass es in Ashtons Verantwortung liege, die angespannten Beziehungen zwischen dem EAD und der Kommission, deren Vize-Präsidentin sie ist, effizienter zu gestalten. Des Weiteren mahnt der Brief eine stärkere Prioritätensetzung durch Ashton und eine entsprechend gezieltere Vorbereitung der Ratstreffen der Außenminister an.³³

Einige Antworten auf diese Kritik hat die Hohe Vertreterin in ihrem Bericht zum Entwicklungsstand des Europäischen Auswärtigen Dienstes vom 22. Dezember 2011 gegeben.³⁴ Dieser Bericht ist der erste von zwei Berichten zum Aufbau des EAD, die bereits im Ratsbeschluss von Juli 2010 zur Gründung des EAD vorgesehen sind.³⁵ Auffällig ist die defensive Grundhaltung des 16-seitigen Berichts. So weist Ashton gleich zu Anfang auf die aus ihrer Sicht besonders schwierige politische und ökonomische Lage bei der Einrichtung des Dienstes hin: Die weltweite Wirtschaftskrise und die Umbrüche durch den Arabischen Frühling seien „hardly the ideal backdrop for the launch of a new service for the external relations of the Union“³⁶. Auf ihre Rolle als Vorsitzende des Außenministerrates – eine der zentralen Neuerungen des Lissabonner Vertrags – geht Ashton kaum näher ein. Die im Brief der 12 EU-Außenminister geäußerte Kritik an der kurzfristigen Planung und Vorbereitung der Ratstreffen greift sie zumindest indirekt auf. So erklärt sie, dass im Bereich der GASP „die Betonung zunehmend auf der langfristigen strategischen Planung“³⁷ liegen soll, und nennt als oberste künftige Priorität „die Konsolidierung der Fähigkeit, politische Inhalte durchzusetzen, wobei die von der Hohen Vertreterin festgelegten Schwerpunktbereiche im Vordergrund stehen“³⁸ sollen.

Ausführlich behandelt der Bericht vor allem zwei institutionelle Fragen: erstens die Zusammenarbeit des EAD mit der Kommission (in Brüssel und in den EU-Delegationen)

31 Informationen basierend auf „Factsheet: The Activation of the EU Operations Centre“, 22.05.2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1634515/factsheet_opscentre_22_may_12.pdf.

32 Siehe Edward Burke: Europe’s External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London. Siehe auch Jolyon Howorth: The ‘new Faces’ of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman von Rompuy on the Global Stage, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 16, Nr. 3/2011, S. 303-323.

33 Zum Brief der 12 Außenminister vgl. Toby Vogel: Ashton on defensive over EU’s diplomatic service, in: *European Voice*, 05.01.2012.

34 Europäischer Auswärtiger Dienst: Bericht der Hohen Vertreterin zur Vorlage an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission vom 22. Dezember 2011, Dok. PROC HR(2011) 018, http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr%282011%29_018_rapport_ashton_2011_eeas_de.pdf.

35 Der erste Bericht („report“) sollte bis Ende 2011, die zweite Überprüfung („review“) bis Mitte 2013 verfasst werden. Vgl. Art. 13(2) und (3), Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. (2010/427/EU), ABl. EU, L 201/30-40, 3.8.2010.

36 *European External Action Service: Report by the High Representative*, 2011, Punkt 3.

37 Ebd., Punkt 12.

38 Ebd., 2011, Punkt 38.

und zweitens die Strukturen zur Krisenreaktion im EAD. Die Zusammenarbeit mit Kommissionsdienststellen hat sich in vielen Bereichen des Auswärtigen Handelns der EU als spannungsgeladen erwiesen. Anhaltende Grabenkämpfe um Zuständigkeiten, mangelnde Kommunikation und schwerfällige Abstimmungsprozesse zwischen den beiden Akteuren – und auch zwischen verschiedenen Feldern der EU-Außenpolitik – sind die Folge.³⁹ Auf diese Konflikte und die daraus resultierenden Schwächen im außenpolitischen Handeln der EU verweist Ashtons Bericht vergleichsweise deutlich zum Beispiel mit Bezug auf den 2010 geschaffenen „Dienst für außenpolitische Instrumente“, dem die Durchführung des GASP-Haushalts und der kurzfristigen Maßnahmen im Rahmen des Stabilitätsinstruments obliegt.⁴⁰ Besagter Dienst ist zwar seit Sommer 2012 im Hauptsitz des Europäischen Auswärtigen Dienstes angesiedelt, stellt aber eine Abteilung der Kommission dar, die der Hohen Vertreterin als Vizepräsidentin der Kommission direkt unterstellt ist. So erscheint der Dienst für außenpolitische Instrumente („Foreign Policy Instruments Service (FPIS)“) auf der Übersichtsgraphik des EAD, ist dort jedoch ausdrücklich als Dienststelle der Kommission gekennzeichnet.⁴¹ In Ashtons Bericht wird die Zusammenarbeit zwischen dem Dienst und betreffenden EAD-Stellen als „zufriedenstellend“ bewertet, allerdings sei „die Sicherstellung einer ausreichenden Flexibilität und Reaktionsfähigkeit bei der Durchführung von Notmaßnahmen in Krisensituationen aufgrund der [finanzpolitischen] Zwänge schwierig“⁴². Detaillierte Regelungen zum Vorschlag, zur Ausarbeitung, zur Auswahl und zur finanziellen Abwicklung von GASP-Projekten wurden im Januar 2012 in einem internen „inter-service agreement“ zwischen der Kommission und dem EAD festgehalten. In der Praxis dominiert laut Kennern des Papiers die Kommission diesen insgesamt recht schwerfälligen Prozess.⁴³ Wie unter den gegebenen Umständen die Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen, das heißt die Bereitstellung von relevanten Projektgeldern, beschleunigt werden könnte, lässt Ashtons Bericht offen. Dieses Beispiel verweist auf die grundsätzliche Schwierigkeit, auf der Grundlage der teilweise vage gehaltenen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags kohärentes und koordiniertes außenpolitisches Handeln der beteiligten EU-Akteure sicherzustellen. Beobachter erwarten daher ein wachsendes „Netz“⁴⁴ an inter-institutionellen Vereinbarungen, die Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst und anderen EU-Institutionen, insbesondere der EU-Kommission, regeln sollen.

Die mit dem Lissabonner Vertrag neu strukturierten EU-Delegationen sollen dabei helfen, die Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu planen und auszuführen. So können insbesondere die aufgestockten politischen Abteilungen der früheren Kommissionsdelegationen dazu dienen, GASP-relevante Lageanalysen zu erstellen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit lokalen EU-Sonderbeauftragten und Missionsleitern der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Zusammenführung der außenpolitischen Expertise vor

39 Siehe Edward Burke: *Europe's External Action Service*, S. 4-6.

40 Siehe *European External Action Service: Report by the High Representative*, 2011, Punkt 15. Der Kommissionsbeschluss zur Schaffung des Dienstes für außenpolitische Instrumente erfolgte am 27.10.2010, siehe Europäische Kommission: *Minutes of the 1934th meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on Wednesday, 27 October 2010 (morning)*, Dok. PV(2010)1934 final, Brüssel, 18.11.2010, S. 17.

41 Eine immer wieder aktualisierte Übersichtsgraphik zur Organisationsstruktur des EAD findet sich auf seiner Website: http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_de.htm.

42 *European External Action Service: Report by the High Representative*, 2011, Punkt 15.

43 Siehe Andrew Rettman: *Commission still pulls the strings on EU foreign policy*, in: *EUobserver*, 6.2.2012, <http://euobserver.com/institutional/115145>.

44 Simon Duke, *The European External Action Service*, S. 53.

Ort sowie der Informationsfluss zurück in die Brüsseler Zentrale werden jedoch teilweise durch strukturelle Faktoren behindert: Zum einen weist der Ashton-Bericht darauf hin, dass viele Delegationen den Übergang zum Lissabon-Format ohne zusätzliche Ressourcen bewerkstelligen mussten. In „mehr als 20 Delegationen“⁴⁵ gab es demnach Ende 2011 keine politische Abteilung und nur einen höherrangigen („AD“) Beamten aus dem EAD in der Funktion des Delegationsleiters. Dieser sei häufig mit Verwaltungsaufgaben überlastet, da das Kommissionspersonal in den Delegationen nicht in die Verwaltung des EAD-Budgets eingebunden ist.⁴⁶ Zum anderen sah sich Ashton veranlasst, die Notwendigkeit zu unterstreichen, dass Kopien aller Weisungen, die Delegationsmitarbeiter direkt aus der Kommission erhalten,⁴⁷ auch an den jeweiligen Delegationsleiter und die zuständigen Länderreferate im EAD gehen müssen.⁴⁸ Der Umstand, dass die Relevanz eines umfassenden Informationsflusses zwischen allen am Auswärtigen Handeln der EU beteiligten Stellen im EAD und in der Kommission in Ashtons Bericht besonders betont werden muss, lässt Rückschlüsse auf anhaltende Reibungsverluste durch Rivalitäten der beiden Institutionen zu. Grundsätzlich stehen der EAD und seine Delegationen vor der weithin anerkannten Herausforderung, die unterschiedlichen Fachkenntnisse und Arbeitskulturen seiner Mitarbeiter zusammenzuführen. Während zum Beispiel Kommissionsbeamte häufig über langjährige Erfahrung in der Verwaltung von Kooperationsprogrammen mit Drittstaaten verfügen, sind nationale Diplomaten besonders darin geschult, intern über außen- und sicherheitspolitische Themen zu berichten und nach außen entsprechende Verhandlungen zu führen. Einem EU-Beamten werden die letztgenannten Fähigkeiten in der Regel (zunächst) fehlen.⁴⁹

Die zweite institutionelle Frage, die der Ashton-Bericht ausführlich behandelt, betrifft die Strukturen des zivil-militärischen Krisenmanagements, die mit dem Lissabonner Vertrag vom Generalsekretariat des Rates der EU in den EAD überführt wurden und direkt der Hohen Vertreterin unterstehen: die Direktion Krisenmanagement und Planung (Civilian-Military Strategic Planning Directorate – CMPD), der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) und der EU-Militärstab.⁵⁰ Zudem wurde im Dezember 2010 innerhalb des EAD die neue Abteilung „Krisenreaktion und Einsatzkoordination“ geschaffen⁵¹ – ohne das (hierarchische) Verhältnis zu den bestehenden Krisenmanagementstrukturen im EAD formal festzulegen.⁵² Ebenfalls neu geschaffen wurde im Juli 2011 ein rund um die Uhr besetztes EU-Lagezentrum („Situation Room“), das dem Generaldirektor für Krisenreaktion untersteht und für die Überwachung von Krisenherden weltweit zuständig ist. Das bisherige EU-Lagezentrum („Situation Centre“) wurde in „EU Nachrichten Analyse Zentrum“ („INTCEN – EU Intelligence Analysis Centre“) umbenannt und soll nun vor allem vertiefte Analysen zu Krisen-

45 European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 16.

46 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 35.

47 In bestimmten auswärtigen Politikfeldern wie der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik hat die Kommission gegenüber zuständigen Delegationsmitarbeitern eine Weisungsbefugnis. Siehe Art. 5(3) des Ratsbeschlusses vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. 2010/427/EU, ABI. L 201/30-40.

48 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 18.

49 Siehe hierzu Michele Comelli und Raffaello Matarazzo, *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, IAI Working Papers 11/23, Juli 2011, S. 5.

50 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 255.

51 Siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2011, S. 267.

52 Siehe Rosa Balfour, Alyson Bailes und Megan Kenna: *The European External Action Service at work. How to improve EU foreign policy*, EPC Issue Paper No. 67, January 2012, European Policy Centre, Brüssel, S. 7.

ländern und -regionen liefern.⁵³ Viele Beobachter kritisieren, dass die Krisenmanagementgremien innerhalb des EAD – wie auch schon vor Lissabonner Vertrag innerhalb des Generalsekretariats des Rates der EU – eine Sonderstellung einnehmen und zum Beispiel organisatorisch von den jeweiligen Länderreferaten getrennt sind.⁵⁴ Im Einzelfall zu klären ist zudem das Verhältnis zwischen relevanten EAD-Stellen und der EU-Kommissarin für „Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion“, Kristalina Georgieva, die allein für das Jahr 2012 über ein Budget in Höhe von 640 Millionen Euro verfügt.⁵⁵

Um die Koordinierung dieser Akteursfülle und damit die Handlungsfähigkeit der EU als Krisenmanager zu verbessern, hat die Hohe Vertreterin 2011 ein übergeordnetes Gremium für Krisenbewältigung („Crisis Management Board“) geschaffen. Das Gremium, dem Ashton oder alternativ der Exekutiv-Generalsekretär des EAD, Pierre Vimont, vorsitzt, soll die EU-Maßnahmen in den Bereichen Krisenprävention, -vorsorge und -reaktion koordinieren. Für einzelne Krisen kann das Gremium so genannte „Krisenplattformen“ („Crisis Platforms“) einrichten, in denen alle zuständigen EAD-Dienste sowie die relevanten Dienststellen der Kommission und des Ratssekretariats zusammengebracht werden.⁵⁶ Im Fall der Libyen-Krise wurden die EU-Maßnahmen beispielsweise von März bis Oktober 2011 im Rahmen einer entsprechenden Krisenplattform abgestimmt. Laut Beteiligten und Beobachtern hat sich der neue Koordinierungsmechanismus in diesem Fall insgesamt bewährt. Gleichzeitig traten auch in der Libyen-Krise Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Akteuren aufgrund nicht eindeutig geklärter institutioneller Zuständigkeiten auf.⁵⁷ Um die Situation grundlegend zu verbessern, werden die Verfahren in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik derzeit überarbeitet; bis Ende 2012 erwartet der Rat der EU erste Reformvorschläge.⁵⁸

Ausblick

Während die Hohe Vertreterin abwartend-defensiv die aktuell schwierigen Rahmenbedingungen für die GASP nur beklagt, aber keine umfassende Handlungsstrategie entwickelt, will ein Kreis von mittlerweile 11 Außenministern⁵⁹ die gegenwärtige Krise als „Weckruf“ betrachten und gemeinsam Anstrengungen unternehmen, um die EU als „globalen Spieler“ besser zu platzieren. Die von Außenminister Westerwelle 2012 initiierte „Zukunftsgruppe“ sieht Handlungsbedarf u.a. bei einer Stärkung des EAD, einer „Dynamisierung“ der GSVP einschließlich stärkerer zivil-militärischer Führungsfähigkeiten des EAD und Fortschritte bei

53 Einen guten Überblick über die Frühwarnsysteme der EU und die beteiligten Akteure bietet Terry Beswick: EU Early Warning and Early Response Capacity for Conflict Prevention in the Post-Lisbon Era, Initiative for Peacebuilding, Januar 2012, www.ifp-ew.eu/pdf/2012011IfPEWEUEWERPostLisbon.pdf, S. 7-8. Nota bene: Zum Zeitpunkt der Fertigstellung von Beswicks Text war die Umbenennung von „Situation Centre“ in „Intelligence Analysis Centre“ noch nicht erfolgt.

54 Vgl. Eva Gross und Alessandro Rotta, The EEAS and the Western Balkans, IAI Working Papers 11/15, Juni 2011, S. 5.

55 Europäische Kommission: Hilfe in akuten Notfällen und bei lang andauernden Krisen – geplante Verwendung der humanitären Hilfe der Europäischen Kommission im Jahr 2012, Pressemitteilung IP/11/1559, 16.12.2011.

56 Siehe European External Action Service: Report by the High Representative, 2011, Punkt 5.

57 Siehe Nicole König: Libya: A wakeup call for CSDP?, TEPSA Brief, 15.3.2012, <http://www.tepsa.eu/tepsa-brief-libya-a-wakeup-call-for-csdp>, S. 3.

58 Rat der EU: Council conclusions on common security and defence policy, 3183rd Foreign Affairs Council meeting, Pressemitteilung, Brüssel, 23. Juli 2012, Punkt 3.

59 Beteiligt sind die Außenminister von Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Luxemburg, Österreich, den Niederlanden, Polen, Portugal und Spanien sowie in der zweiten Phase auch der französische Außenminister.

der Rüstungspolitik sowie das bekannte, seit jeher jedoch stark umstrittene Fernziel häufigerer Mehrheitsentscheidungen in der GASP.⁶⁰ Ob die Initiative mehr bewirkt als den schwindenden Einfluss der Außenminister auf europäischer und fallweise nationaler Ebene zu artikulieren,⁶¹ bleibt abzuwarten. Bisher wirkten Triebkräfte in der GASP besonders stark und erfolgreich, wenn sie von den großen (drei) EU-Ländern ausgingen. In der Zukunftsgruppe fehlte Frankreich zunächst, schloss sich dann aber der Gruppe an, während Großbritannien an einer Mitwirkung nicht interessiert ist. Inwieweit Impulse aus dem Europäischen Rat und von seinem Präsidenten die Debatte beleben werden, wird sich 2012/2013 zeigen. Zumindest gibt es auch dort die Ankündigung, 2013 intensiver über die Rolle der EU in der Welt und insbesondere zu den wichtigsten strategischen Partnern, aber auch über die Zeit „nach dem arabischen Frühling“ nachzudenken und bis 2014 Prioritäten zu definieren.⁶²

Aus institutioneller Sicht ist vor allem der Vorschlag der Zukunftsgruppe bemerkenswert, die Verantwortlichkeiten für alle Kernbereiche des Auswärtigen Handelns in die Hände der Hohen Vertreterin zu legen. Auf den ersten Blick könnte damit die Kohärenz der EU-Außenpolitik erhöht und institutionelle Rivalitäten zwischen der Hohen Vertreterin auf der einen Seite, und den Kommissaren mit außenpolitischem Portfolio (insbesondere Europäische Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik) entschärft werden. Die Frage der praktischen Umsetzung dieses weitreichenden Reformvorschlages ist damit aber noch nicht beantwortet. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt erscheint vielen Kommentatoren Ashtons Aufgabenspektrum als so umfassend, dass es mittelfristig nur mit der Hilfe von Stellvertretern zu bewältigen sei. Die Übernahme großer neuer Aufgabenbereiche würde den Bedarf an Arbeitsteilung und an der Delegation von Aufgaben weiter erhöhen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kohärenz des EU-Außenhandelns auch dann – mehr oder weniger mühevoll – sichergestellt werden muss, wenn – auf dem Papier – ein und dieselbe Person für den gesamten Politikbereich verantwortlich ist.

Weiterführende Literatur

- Rosa Balfour/Alyson Bailes/Megan Kenna: The European External Action Service at work. How to improve EU foreign policy, EPC Issue Paper No. 67, January 2012, European Policy Centre, Brüssel.
- Burke, Edward: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London.
- Duke, Simon: The European External Action Service. Antidote against Incoherence?, in: European Foreign Affairs Review 2012, Vol. 17 Nr. 1, S. 45-68.
- Hill, Christopher: The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU, in: Blavoukos, Spyro und Bourantonis, Dimitris (Hrsg.): The EU presence in International Organisations, Milton Park 2011, S. 78-95.
- Howorth, Joylon: The ‚New Faces‘ of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage, in: European Foreign Affairs Review 2011, Vol. 16, Nr. 3, S. 303-323.
- Lehne, Stefan: More Action, Better Service. How to Strengthen the European External Action Service, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2011.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft/Journal of Political Science, Vol. 21, Nr. 2, 2011, S. 313-326.
- Regelsberger, Elfriede/Kugelmann, Dieter: Art. 23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV 2. Aufl., München 2012.

60 Vgl. den Zwischenbericht der Außenministergruppe zur Zukunft Europas. Erklärung des Vorsitzes – Zwischenbericht vom 15.06.2012 sowie deren Endbericht vom 17.09.2012.

61 So eine Interpretation anlässlich der Westerwelle-Initiative während eines Treffens der EU-Außenminister in Dänemark. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.03.2011.

62 Vgl. das dem Europäischen Rat im Juni 2012 vorgelegte Arbeitsprogramm seines Präsidenten. Dok. PRPCE 115.