

# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Niklas Helwig / Isabelle Tannous

Die außen- und sicherheitspolitische Doktrin der EU des effektiven Multilateralismus wurde im vergangenen Jahr durch unterschiedliche Krisen in ihren Nachbarregionen herausgefordert: die Eskalation der Ukraine-Krise und das schwierige Verhältnis zu Russland, die Gewaltspirale im Nahen und Mittleren Osten sowie die Flüchtlingstragödien an den Außengrenzen Europas. Der Soft Power-Ansatz ist hierdurch nicht obsolet geworden, schließlich trieb gerade die Anziehungskraft der EU die Menschen in den Nachbarstaaten – wie im Fall der Ukraine – auf die Straße. Die EU war mit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine bemüht ihre Versäumnisse im Vorfeld des Gipfels zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius nachzuholen. Gleichzeitig erhöhte die EU schrittweise den Druck auf Russland zu einer friedlichen Lösung in der Ukraine beizutragen und beschloss weitgehende politische und wirtschaftliche Sanktionen. Mit Blick auf die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten ist es ihr in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hingegen bisher nicht gelungen zu einer gemeinsamen Linie zu finden. Durch die Überprüfung des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD) und die Verabschiedung eines umfassenden Konzepts zur Bewältigung externer Konflikte und Krisen sind inzwischen weitere Weichen gestellt worden, um institutionelle Korrekturen an der Post-Lissabon-Konstruktion vorzunehmen. Fraglich bleibt allerdings, ob es der neuen Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, gelingen kann eine Grundsatzdebatte über die künftige Rolle Europas in der Welt anzustoßen. Möglicherweise wird sie in erster Linie als Moderatorin gefordert sein, um die divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten sowie das Zusammenspiel von EAD und EU-Kommission zu koordinieren.

## Die GASP in Aktion

### *Ukrainekrise*

Die Zuspitzung der Ukraine-Krise dominierte auch die Koordinierungsbemühungen im Rahmen der GASP. An erster Stelle ging es darum, eine gemeinsame Haltung der EU-Staaten bei den drei großen Bausteinen der EU-Politik herbeizuführen: Gesprächsangebote für Russland aufrechtzuerhalten, finanzielle Hilfen für die vom Staatsbankrott bedrohte Ukraine bereitzustellen und die Sanktionspolitik gegenüber Russland zu steuern. Bereits frühzeitig wurde ersichtlich, dass der Koordinationsanspruch der EU-28 dabei nicht nur das diplomatische Kerngeschäft betraf, sondern auch die Außenwirtschaftsbeziehungen, die Energieversorgung und die Sicherheitsinteressen, insbesondere der Anrainerstaaten einschloss. Der Interessensabgleich der EU-28 wurde beeinflusst von der Intensität der Handelsbeziehungen mit Russland, den Abhängigkeiten von russischen Gasimporten und der territorialen Nähe zu Russland.

Mit dem gescheiterten Gipfel zur Östlichen Partnerschaft am 28./29. November 2013 in Vilnius und der Ablehnung des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch das Assoziierungsabkommens mit der EU zu paraphieren, haben sich die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Situation in der Ukraine und die europäisch-russischen Beziehungen

etappenweise verschlechtert.<sup>1</sup> Während in den ersten Wochen nach dem Gipfel verschiedene EU-Akteure nach Kiew reisten, so Catherine Ashton und die Stellvertretende EAD-Generalsekretärin für politische Fragen Helga Schmid sowie Erweiterungskommissar Štefan Füle, wurde die Ukraine-Krise rasch zur Chefsache und auf europäischer Ebene maßgeblich von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat diskutiert und gelenkt.

Unter dem Eindruck der zunehmenden Gewalt auf dem Maidan und der Signale aus Russland, die auf eine Annexion der Krim hindeuteten, verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem kurzfristig anberaumten Sondergipfel vom 6. März 2014 auf eine gemeinsame Linie. Sie sah folgende abgestufte Maßnahmen vor:<sup>2</sup>

- Strafen gegen Russland in Form der Aussetzung der Verhandlungen der EU mit Russland über Visa-Erleichterungen sowie über das neue Grundlagenabkommen wurden bereits während des Gipfels beschlossen.
- Sollte sich die Situation nicht entspannen, wurden in einer zweiten Stufe Reisebeschränkungen und Kontensperrungen für Personen vorgesehen, die von der EU für die Destabilisierung der Ukraine verantwortlich gemacht wurden.
- Sollte Russland weitere Maßnahmen zur Destabilisierung vornehmen – zusätzlich zur Krim etwa in der Ost-Ukraine – oder zu militärischen Mitteln greifen, sollte eine dritte Stufe folgen, die eine breite Palette wirtschaftlicher Maßnahmen, einschließlich von Handelsverboten, beinhalten und ganze Branchen treffen würde.

Die Beschlüsse des Sondergipfels dienten in den kommenden Monaten auf beiden Seiten des Atlantiks als gemeinsamer konzeptioneller Rahmen, ihre Ausbuchstabierung erwies sich hingegen als schwierig. Weitgehend reibungslos konnte binnen kürzester Zeit eine Einigung über eine Liste von Personen erzielt werden, für die Reisebeschränkungen und Kontensperrungen eingeleitet werden sollten.<sup>3</sup> Unklar blieb hingegen lange, wann die ‚rote Linie‘ für die Verhängung von Wirtschaftssanktionen der Stufe 3 gegen Russland als überschritten gelten sollte und in welchem Umfang dann EU-Sanktionen ergriffen werden würden.

Bereits auf dem Gipfel vom 20./21. März 2014 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs die politischen Bestimmungen des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine. Gleichzeitig verurteilten sie die unrechtmäßige Eingliederung der Krim und Sewastopols in die Russische Föderation scharf.<sup>4</sup> Der Europäische Rat ersuchte die Kommission außerdem, die „rechtlichen Folgen der Annexion der Krim zu beurteilen und rasch umzusetzende restriktive Maßnahmen wirtschaftlicher, handelsbezogener und finanzieller Art in Bezug auf die Krim vorzuschlagen.“<sup>5</sup> Dieser Auftrag an Kommission und EAD wurde auch in darauffolgenden Gipfelerklärungen bekräftigt. Bis zur Verhängung von für die Stufe 3 vorgesehenen Sanktionen sollten jedoch noch mehrere Monate vergehen.

Während die ‚Hardliner‘ unter den EU-Staaten wie Polen, Schweden und die baltischen Staaten schon frühzeitig Wirtschaftssanktionen gegen ganze Branchen forderten, zeigten sich Länder wie Italien, Österreich und Ungarn mit engen wirtschaftlichen Verflechtungen zu Russland – die selbst nicht zu den Anrainerstaaten Russlands zählen – weitaus zurück-

---

1 Vgl. ausführlich den Beitrag ‚Die Ukraine-Krise und die Lehren für die EU-Außenpolitik‘ in diesem Band.

2 Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Ukraine, Brüssel, 6. März 2014.

3 Der Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014) wurde in den kommenden Wochen mehrfach ergänzt, u.a. wurden Ende Juli auch hochrangige russische Mitarbeiter der Geheimdienste und Sicherheitsbehörden aufgenommen.

4 Schlussfolgerungen zur Ukraine gebilligt vom Europäischen Rat, Brüssel, 20. März 2014.

5 Ebd.

haltender. Dies illustriert auch das lange Festhalten Frankreichs an einem milliarden-schweren Rüstungsdeal, der die Lieferung zweier französischer Hubschrauberträger vom Typ Mistral nach Russland vorsah. Er wurde erst Anfang September auf Druck der Verei-nigten Staaten und osteuropäischer NATO-Partner suspendiert.<sup>6</sup> Auch die deutsche Außen-wirtschaft, insbesondere der Ost-Ausschuss der deutschen Wirtschaft warnte vor Wirt-schaftssanktionen gegen Russland.<sup>7</sup> Wie die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, die im weiteren Verlauf als vehemente Verfechterin eines harten Sanktionskurses gegenüber Russland bei gleichzeitiger Gesprächsbereitschaft auftrat, korrigierte auch der Bundesver-band der deutschen Industrie seine ablehnende Haltung gegenüber Sanktionen.<sup>8</sup> Nachdem mit dem BDI nun große Teile der deutschen Wirtschaft Sanktionen gegenüber Russland nicht mehr grundsätzlich ablehnten, wurde es auch für die Gegner einer harten Sanktions-politik unter den EU-Partnern zusehends schwieriger, ihre Haltung weiter zu rechtfertigen.<sup>9</sup>

Die herausragende Rolle Deutschlands bei der Formulierung der europäischen Position gegenüber Russland in der Ukraine-Krise kam auch bei der Abstimmung mit den USA zum Tragen.<sup>10</sup> Bereits auf ihrem Gipfel vom 24.-26. März 2014 in Den Haag hatten die G7-Länder den Ausschluss Russlands aus der Gruppe der Acht beschlossen. Auf Initiative von Angela Merkel bat Barack Obama die Präsidenten des Europäischen Rats und der Euro-päischen Kommission, Van Rompuy und Barroso, das nächste G7-Treffen in Brüssel zu organisieren. Anstatt wie turnusgemäß vorgesehen unter russischem Vorsitz in Sotchi zusam-menzukommen, fand mit dem Treffen in Brüssel am 4. und 5. Juni 2014 erstmals ein G7-Gipfel in einem Nicht-G7-Land statt. Häufige Treffen in unterschiedlichen Formaten in Verbindung mit den verhältnismäßig ruhig verlaufenen Wahlen in der Ukraine am 25. Mai 2014 erlaubten es, dass sich das informelle Treffen des Europäischen Rats am 27. Mai 2014 den Europawahlen widmen konnte.<sup>11</sup>

Der Juni-Gipfel des Europäischen Rats sollte im Zeichen der feierlichen Unterzeich-nung der wirtschaftlichen Teile des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine und der Assoziierungsabkommen mit Georgien und der Republik Moldau stehen. Auf dem voran-gegangenen Treffen der EU-Außenminister hatte sich der Außenministerrat bereits auf ein Einfuhrverbot für Waren aus der von Russland annektierten Krim und ein Einreiseverbot für Bürger der Krim mit russischem Pass geeinigt. Zudem wurde eine zivile Berater-mission im Rahmen der GSVP vorgesehen, um die Ukraine bei der Reform ihrer Sicher-heitskräfte zu unterstützen.<sup>12</sup> Nach einem eindrücklichen Appell des in Brüssel ebenfalls anwesenden neuen ukrainischen Staatspräsidenten Poroschenko sowie auf Initiative Mer-kels und mit Unterstützung von Van Rompuy entschlossen sich die Staats- und Regierung-schefs auf dem Gipfel vom 26.-27. Juni 2014 ihre Androhung neuer Sanktionen zu konkre-tisieren. Sie knüpften ihre Forderungen an vier Punkte: eine Einigung über einen von der OSZE implementierten Überprüfungsmechanismus für die Waffenruhe und die wirksame

---

6 Paris streitet über Mistral-Absage, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. September 2014, S. 2.

7 Siehe exemplarisch die Berichterstattung im Handelsblatt im Frühjahr und Sommer 2014.

8 So schloss BDI-Präsident Ulrich Grillo Sanktionen als Druckmittel auf die russische Regierung trotz der schmerzhaften Folgen für die europäische Konjunkturentwicklung, deutsche Exporte und einzelne Unter-nehmen nicht mehr aus. Ulrich Grillo: Auf Russland richtig reagieren, Handelsblatt, 28. Juli 2014, S. 48; Auf Crashkurs. Die Russland-Sanktionen haben Regierung und Ost-Wirtschaft entzweit wie nie zuvor. Der Ärger auf beiden Seiten ist groß, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 14. September 2014, S. 3.

9 Canny Merkel plays the long game with Putin, Financial Times, 31. Juli 2014, S. 11.

10 Vgl. den Beitrag ‚Die EU und die USA‘ in diesem Band.

11 Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Ukraine, Brüssel, 27. Mai 2014.

12 Council conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, Luxemburg, 23. Juni 2014.

Kontrolle der Grenze; die Rückgabe von drei Grenzkontrollpunkten, die zuvor von prorussischen Separatisten eingenommen worden waren; die Freilassung der als Geiseln genommenen OSZE-Beobachter und den Beginn substanzieller Verhandlungen über die Umsetzung des Friedensplans von Präsident Poroschenko.<sup>13</sup> Ausdrücklich wiesen sie darauf hin, dass „die Europäische Kommission, der EAD und die Mitgliedstaaten – wie von ihm im März gefordert – dabei sind, gezielte Maßnahmen vorzubereiten, so dass unverzüglich weitere Schritte unternommen werden können.“<sup>14</sup>

In der Tat konnten Kommission und EAD am 24. Juli 2014 in kürzester Zeit ein sorgsam geschnürtes Sanktionspaket im Ausschuss der Ständigen Vertreter vorlegen, nachdem der Europäische Rat angesichts der sich weiter verschlechternden politischen Lage am 16. Juli 2014 einstimmig die Verhängung von Wirtschaftssanktionen beschlossen hatte.<sup>15</sup> Beschleunigt durch den Abschluss des malaysischen Passagierflugzugs MH17 in der Region um Donezk am 17. Juli 2014 und auf Drängen Van Rompuy's wurden mit den Ratsbeschlüssen vom 25. und 30. Juli 2014 schließlich Sanktionen der Stufe 3 erlassen. Diese wurden, wie von Van Rompuy in einem Brief an die Staats- und Regierungschefs erbeten, von den EU-Botschaftern beschlossen, ohne dass erneut ein Sondergipfel einberufen wurde.<sup>16</sup>

*Übersicht: Die EU-Sanktionen gegenüber Russland im Jahr 2014*

3.3. Aussetzung der Vorbereitungen für den G8-Gipfel in Sotschi im Juni

6.3. Aussetzung der EU-Russland-Gespräche über Visaangelegenheiten und über das neue Grundlagenabkommen

17.3. Erste Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten, 21 Personen  
• der Sanktionsliste werden weitere Personen und Organisationen hinzugefügt: 21.3. (12 Personen), 29.4. (15 Personen), 12.5. (13 Personen und 2 Organisationen), 12.7. (11 Personen), 25.7. (15 Personen und 18 Organisationen), 30.7. (8 Personen und 3 Organisationen).

• 12.9. die Einreisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten werden für weitere 6 Monate verlängert; weitere 24 Personen werden hinzugefügt. Gesamtzahl: 119 Personen und 23 Organisationen.

25.6. Verbot der Einfuhr von Waren mit Ursprung auf der Krim und Sewastopol

• 30.7. Ausweitung des Verbots: Embargo auf wesentliche Ausrüstungen und Technologien für bestimmte Infrastrukturprojekte und für die Nutzung bestimmter natürlicher Ressourcen auf der Krim und Sewastopol; Verbot von damit verbundener Bereitstellung von Finanzmitteln oder Finanzhilfen und Dienstleistungen

1.8. Wirtschaftliche Sanktionen (1) Kapitalmärkte (Beschränkungen für den Verkauf und den Handel mit bestimmten Anleihen, Aktien oder ähnlichen Finanzinstrumenten), (2) Verteidigungssektor (Waffenembargo), (3) Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Embargo für Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck), (4) Ölindustrie (Embargo für bestimmte für die Ölindustrie zum Einsatz bei der Erdölexploration und -förderung in der Tiefsee und der Arktis sowie bei Schiefervorhaben in Russland geeignete Technologien)

• 12.9. Ausweitung der Wirtschaftssanktionen

Quelle: Kristi Raik/Niklas Helwig/Juha Jokela: EU Sanctions Against Russia: Europe brings a hard edge to its economic power, FIIA Briefing Paper 162 (2014).

---

13 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Ukraine, Brüssel, 27. Juni 2014.

14 Ebd.

15 Schlussfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates, Brüssel, 16. Juli 2014. Siehe auch Leaked Russia sanctions memo: the details, FT Brussels blog, 24. Juli 2014.

16 Van Rompuy's letter on Russia: the complete text, FT Brussels blog, 25. Juli 2014.

Die restriktiven Maßnahmen gegenüber Russland wurden zum 1. August 2014 wirksam und gelten bis zum 31. Juli 2015, wobei der Beschluss durch den Rat gegebenenfalls auch verlängert oder geändert werden kann.<sup>17</sup> Die EU schränkte für staatlich kontrollierte Banken den Zugang zum europäischen Kapitalmarkt ein und verhängte ein Waffenembargo gegen Russland, das die Ausfuhr von gleichzeitig zivil und militärisch nutzbaren (dual use) Produkten umfasst. Außerdem wurde die Ausfuhr von Spitzentechnik zur Erdölförderung untersagt.<sup>18</sup> Mitte September wurde das Sanktionspaket nach mehrtägigen Verhandlungen auf Botschaferebene noch einmal ausgeweitet und richtete sich nun auch gegen die Ölkonzerne Rosneft und Transneft sowie die Ölsparte des Energiekonzerns Gazprom.<sup>19</sup> Angesichts der mit den restriktiven Maßnahmen verbundenen hohen Kosten für die EU und der globalen Dimension der Krise kann die EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland als außergewöhnlich gelten.<sup>20</sup>

#### *Weitere Aspekte zu ‚GASP in Aktion‘*

Für ihr zögerliches Agieren in der Ukraine-Krise geriet Catherine Ashton als Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wiederholt in die Kritik. So wurde bemängelt, dass nicht sie, sondern die drei Außenminister Frank-Walter Steinmeier, Laurent Fabius und Radoslaw Sikorski angesichts der Eskalation der Situation auf dem Maidan im Februar 2014 nach Kiew gereist seien. Im Nachhinein mussten ihre Kritiker allerdings einräumen, dass auch die drei Außenminister des Weimarer Dreiecks in Kiew verhältnismäßig wenig ausrichten konnten und Catherine Ashton in dieser Zeit persönlich im Iran verhandelte. Hier offenbarten sich gleich zwei Schwachstellen der Post-Lissabon-Konstruktion der GASP, auf die Catherine Ashton in ihrem Prüfbericht zum EAD im Juli 2013 hingewiesen hatte.<sup>21</sup> Die Konzeption des ‚triple hat‘ führte zu einer enormen, kaum zu bewältigenden Aufgabenlast der Hohen Vertreterin. Zudem zeigte sich deutlich, dass es dem EAD unter der Leitung der Hohen Vertreterin lediglich in den jeweils eng vermessenen Rahmen, die die Mitgliedstaaten zuvor abgesteckt haben, möglich ist zu agieren.

Als eines der Nischenthemen, bei dem die EU-Staaten der Hohen Vertreterin eine lange Leine gewährten, gelten die Atomverhandlungen mit dem Iran. Der mit Unterstützung von Catherine Ashton im November 2013 in Genf erzielte Durchbruch bei den langjährigen Nuklearverhandlungen mit dem Iran wird zu den Erfolgsgeschichten europäischer Außenpolitik gezählt. Nachdem im Februar 2014 in Wien eine Einigung über das weitere Vorgehen erreicht werden konnte,<sup>22</sup> reiste Catherine Ashton im März 2014 erstmals als Hohe Vertreterin in den Iran, wo sie neben dem iranischen Außenminister Zarif auch Präsident Rohani und den Parlamentspräsidenten Laridschani traf. Bis zu dem in Wien vorgesehen Termin im Juli konnte allerdings keine Einigung erzielt werden. Anstatt wie unter diesen

---

17 Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren; ABl. L 229 vom 31.7.2014, S. 1; Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 vom 31.7.2014.

18 Sanktionen treffen Russen und Deutsche, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Juli 2014, S. 15.

19 Mehrere Tage hatten die EU-Botschafter in Brüssel gestritten, nun haben sie sich geeinigt, ZEIT Online, 11. September 2014.

20 Vgl. ausführlich Kristi Raik/Niklas Helwig/Juha Jokela: EU Sanctions Against Russia: Europe brings a hard edge to its economic power, FIIA Briefing Paper 162 (2014).

21 Für eine ausführliche Besprechung des EAD-Prüfberichts siehe den Beitrag ‚Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik‘ im Jahrbuch der Europäischen Integration 2013.

22 Iran agrees to talks timetable, Financial Times, 21. Februar 2014, S. 2.

Umständen vorgesehen die Gespräche abubrechen, wurde jedoch eine 4-monatige Verlängerung beschlossen.<sup>23</sup>

Spätestens seit ihrem Streit im Frühjahr 2013 über eine Lockerung der Sanktionen, die es erlauben sollte, die syrischen Aufständischen nicht nur politisch, sondern auch militärisch zu unterstützen, ist es insbesondere den ‚großen Drei‘ nicht mehr gelungen, zu einer gemeinsamen Linie zu finden. Ein militärisches Eingreifen in der Region schien zudem blockiert, nachdem das britische Parlament eine Beteiligung Großbritanniens an einer militärischen Intervention in Syrien Ende August 2013 abgelehnt hatte. Da Deutschland sich Militärschlägen gegenüber grundsätzlich zurückhaltend positioniert und Frankreich in Mali militärisch engagiert war, konzentrierten sich die Bemühungen der EU auf diplomatische Lösungen. Durch die Blockade Russlands im UN-Sicherheitsrat beschränkte sich das EU-Engagement auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe für die syrische Bevölkerung. Erst der Vormarsch der Milizen des ‚Islamischen Staats‘ im Herbst 2014 veranlasste Frankreich, Großbritannien, Dänemark, die Niederlande und Belgien sich an den Luftangriffen einer US-geführten Koalition zu beteiligen.<sup>24</sup>

Frankreich hatte sich als erstes EU-Land zu einem militärischen Eingreifen im Irak entschlossen.<sup>25</sup> Auch bei der militärischen Intervention in der Zentralafrikanischen Republik im Dezember 2013, als Frankreich unter Präsident Hollande französische Soldaten nach Zentralafrika entsandte, hatte das Land als erstes die Initiative ergriffen. Mit Blick auf den EU-Verteidigungsgipfel im Dezember 2013 forderte Hollande die Einrichtung eines permanenten Fonds zur Finanzierung von Militäreinsätzen der EU, konnte eine nachträgliche Kostenübernahme der Operation durch die EU-Partner jedoch nicht durchsetzen.<sup>26</sup>

Die Konfliktregionen in Zentralafrika scheinen zumindest in der Wahrnehmung eines Großteils der Europäer weit weg zu sein, es zeigte sich aber, dass die EU auch im Rahmen ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik nur begrenzt in der Lage ist, sich auf die veränderte politische Situation an ihren südlichen Grenzen einzustellen.<sup>27</sup>

### Institutionelle Trends

Die Jahre 2013/2014 waren auch vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags durch eine Konsolidierung der außenpolitischen Strukturen geprägt. Nachdem Catherine Ashton im Juli 2013 ihren umfassenden Prüfbericht zum EAD vorgelegt hatte, lag es an den Mitgliedstaaten eventuelle Änderungen an der Arbeitsweise und Organisation der außenpolitischen Strukturen zu beschließen. Wie sich jedoch schon in einer frühen Phase der Evaluierung des EAD angekündigt hatte, war es den Mitgliedstaaten nicht daran gelegen tiefgreifende Änderungen am institutionellen Gefüge vorzunehmen und den Beschluss über den Aufbau des EAD neu zu verhandeln. Der Beschluss des Rats zur EAD-Überprüfung fiel daher kurz aus und beinhaltete keine konkreten umfassenden Reformen.<sup>28</sup> Begrüßt wurden vor allem die vorgeschlagenen kurzfristig realisierbaren Maßnahmen, so zum Beispiel die angestrebte Verschlinkung der Managementstruktur des EAD. Tiefgreifende Änderungen

---

23 Iran nuclear talks extended for four months, FT.com, 19. Juli 2014.

24 Europeans have joined the US in bombing Isis – but what comes next?, The Guardian, 15. Oktober 2014, S. 35.

25 Irak: M. Hollande mobilise contre l'Etat islamique, Le Monde, 29. August 2014, S. 2.

26 Vgl. den Beitrag ‚Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik‘ in diesem Band. Siehe auch: Les Européens sont réticents à financer les actions militaires, Le Monde, 18. Dezember 2013, S. 3; Missklänge unter Freunden, Süddeutsche Zeitung, 19. Dezember 2013, S. 7.

27 Vgl. die Beiträge ‚Nahostpolitik‘ und ‚Europäische Nachbarschaftspolitik‘ in diesem Band.

28 Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD, Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel, 17. Dezember 2013.

– wie beispielsweise die Einrichtung von Stellvertretern für den Hohen Repräsentanten oder eine Ausweitung der Kompetenzen im Bereich der Nachbarschaftspolitik – wurden nicht angegangen. Trotzdem sollte die EAD-Überprüfung nicht als Misserfolg gewertet werden. Zum einen bot der Bericht eine umfassende und kritische Darstellung der ersten Entwicklungsphase des EAD, welche von Ashtons Nachfolger als Referenzpunkt genutzt werden konnte. Zum anderen, und trotz des Ausbleibens des „großen Wurfs“, enthielt der Bericht einige konkrete Vorschläge zur Effizienzsteigerung, „quick wins“,<sup>29</sup> deren Umsetzung jedoch vor allem von dem Führungswechsel Ende 2014 abhängig ist.

Das gilt auch für das im Dezember 2013 von der Hohen Vertreterin und der Kommission vorgelegte Gesamtkonzept zur Bewältigung externer Konflikte und Krisen (Comprehensive Approach),<sup>30</sup> welches vom Außenministerrat im Mai 2014 bestätigt wurde. Der umfassende Ansatz ist eine Zusammenstellung von Arbeitsmethoden und Maßnahmen, die darauf abzielen, die vielfältigen Instrumente der EU kohärent über einen gesamten Krisenzyklus auf konkrete Krisen- und Konfliktsituationen anzuwenden. Es werden somit Schritte für die Entwicklung eines strategischen Konzepts, den Aufbau von Frühwarnung und Konfliktverhütung, für die gemeinsame Planung von Einsätzen sowie bei der Gestaltung langfristiger Entwicklungs- und Handelskooperation angesprochen. Inwieweit der Ansatz in die außenpolitische Praxis mit einfließt, blieb jedoch offen: Ein Aktionsplan mit konkreten Einzelfallanwendungen soll von der Kommission und dem Hohen Vertreter im Frühjahr 2015 vorgelegt werden. Dennoch findet der Grundgedanke des umfassenden Ansatzes bereits Anwendungen in einigen außenpolitischen Initiativen, wie beispielsweise in der umfassenden Strategie für Syrien, Irak und der ISIS-Bedrohung, welche vom Hohen Vertreter entwickelt werden soll.<sup>31</sup>

Dass weiterhin noch Verbesserungspotenzial am institutionellen Aufbau der EU-Außenpolitik besteht, machte im Frühjahr 2014 ein Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs zum EAD deutlich. Die Prüfer stellten fest: Die Einrichtung des EAD „erfolgte [...] überstürzt, wurde nicht genug vorbereitet und war gleichzeitig mit zu vielen Einschränkungen und vage definierten Aufgaben verbunden“,<sup>32</sup> so dass die Effektivität des Diensts nicht immer gegeben war. In der Zukunft sollten Zielvorgaben, Strategien und Kompetenzverteilung klarer festgelegt werden. In einer Antwort an den Rechnungshof wies der EAD zugleich den Hauptkritikpunkt des Berichts zurück, die Entwicklung eines übergeordneten strategischen Rahmens für die EU-Außenpolitik versäumt zu haben: „der EAD hätte eine übergreifende außenpolitische Strategie nur festlegen können, wenn die EU-Mitgliedstaaten [dem Hohen Vertreter] diesbezüglich ein eindeutiges Mandat erteilt hätten, was nicht der Fall war.“<sup>33</sup> Die Probleme im Aufbau des neuen Diensts waren daher nicht nur hausgemacht, sondern beruhten auch auf dem fehlenden Willen der EU-Staaten zur effektiven Bündelung ihrer außenpolitischen Instrumente und Strategien.<sup>34</sup>

Ende 2013 führte insbesondere die Frage nach dem zukünftigen Nutzen der EU-Sondergesandten zu Unstimmigkeiten zwischen dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten.

---

29 Siehe auch Simon Duke: Reflections on the EEAS Review, in: *European Foreign Affairs Review*, 19 (1) 2014, S. 23-44.

30 Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen Brüssel, 11. Dezember 2013.

31 Council Conclusions, Foreign Affairs Council meeting, Luxemburg, 20. Oktober 2014.

32 Europäischer Rechnungshof: Die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Sonderbericht, Nr. 11, 2014, hier S. 24.

33 Ebd., S. 26.

34 Josef Janning: Europäischer Auswärtiger Dienst, in: *Zeitschrift Internationale Politik*, Juli/August 2014, S. 56.

Noch im EAD-Prüfungsbericht hatte Ashton das Fortbestehen paralleler Strukturen der EU-Sondergesandten als „Anomalie“ bezeichnet, da der neue Dienst nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags auch für die Vertretung der GASP zuständig war. Daher schien es sinnvoll auch die EU-Sondergesandten personell und finanziell in den Dienst zu integrieren und somit Ressourcen zu sparen. Auf Weisung Ashtons wurden die Mandate der Gesandten zur Afrikanischen Union, Zentralasien und Sudan/Südsudan im Sommer 2013 nicht verlängert und der EAD übernahm zum Teil deren Aufgaben.<sup>35</sup> Der Vorschlag auch die Aktivitäten des EU-Sondergesandten für den Friedensprozess in Nahost, vertreten durch den deutschen Diplomaten Andreas Reinicke, einzustellen, stieß auf Protest bei den Mitgliedstaaten und wurde zunächst zurückgezogen. Ende 2013 verweigerte Ashton jedoch die Verlängerung des operativen Budgets des Nahost-Gesandten. Trotz Protesten der Mitgliedstaaten wurden die Aufgaben in den EAD eingegliedert.<sup>36</sup> Es zeigte sich, dass unterschiedliche Interpretationen des Lissabonner Vertrags Konfliktpotenzial mit sich brachten. Für die Mitgliedstaaten blieben die EU-Sondergesandten ein wirkungsvolles und flexibles außenpolitisches Instrument, welches vor allem dadurch bestach, dass es nicht starr in die bürokratischen Strukturen des EAD eingebettet war.<sup>37</sup> Um Klarheit über das Fortbestehen und die Arbeitsweise der Sondergesandten zu schaffen, verabschiedeten die Mitgliedstaaten im Frühjahr 2014 neue Richtlinien.<sup>38</sup> Das Dokument wies die Sondergesandten zum einen an, eng mit den EAD zusammenzuarbeiten, zum anderen betonte es die enge Verbindung zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee als Hauptkontaktpunkt und strategischen Richtliniengeber.

### Europawahlkampf und Führungswechsel

Die Krise in der Ukraine spiegelte sich auch im Wahlkampf zum Europäischen Parlament im Frühjahr 2014 wider. Zwar waren die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa und die daraus resultierende EU-Skepsis im Fokus der nach wie vor national geprägten Debatten, jedoch wurden auch zunehmend Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik aufgegriffen.<sup>39</sup> Dabei rückte allerdings oft die Diskussion konkreter Handlungsoptionen in den Hintergrund und Politiker sowie Kommentatoren betonten die allgemeine Bedeutung der EU als Friedensprojekt. Die Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionpräsidenten, Martin Schulz und Jean-Claude Juncker, vermochten während des Wahlkampfes nicht Unterschiede in ihrer Außenpolitik herauszustellen, sondern griffen beide die Linie der EU auf, welche im zentralen Fall der Beziehungen zu Russland auf Dialog und De-eskalation setzte.<sup>40</sup> Es blieb festzustellen, dass es für die Kandidaten nicht möglich war einen distinktiven außenpolitischen Kurs zu vertreten und internationale Themen im Wahlkampf hervorzuheben, nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Kompetenzen der Kommission im Bereich der GASP.

---

35 Eine aktuelle Übersicht der EU-Sondergesandten ist einsehbar unter [http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_de.htm).

36 Ashton grabs more power over Middle East policy: Abolition of special envoy post causes outrage, *European Voice*, 12. Dezember 2013.

37 Siehe auch Dominik Tolksdorf: EU Special Representatives. An Intergovernmental Tool in the Post-Lisbon Foreign Policy System?, in: *European Foreign Affairs Review*, 18 (4) 2013, S. 471-486.

38 Council of the European Union: Guidelines on appointment, mandate and financing of EU Special Representatives, 7510/14, 11. März 2014.

39 Dies war vor allem in Ländern Ost- und Mitteleuropas der Fall. Für einen Überblick der nationalen Debatten zur Europawahl siehe Sonia Piedrafita/Anne Lauenroth (Hrsg.): *Between Apathy and Anger. Challenges to the Union from the 2014 Elections to the European Parliament*, EPIN Paper No. 39, Brüssel 2014.

40 Siehe dazu zum Beispiel das TV-Duell zur Europawahl, 8. Mai 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=-xRbnHwh3BU>.



Nichtsdestotrotz bot die Europawahl und darauffolgende Neubesetzung der Kommission ein „Gelegenheitsfenster“ um die EU-Außenpolitik zu stärken.<sup>41</sup> Nach gewonnener Wahl und Nominierung als Kommissionpräsident legte Juncker seine Vorstellungen zur Rolle der EU auf der internationalen Bühne vor dem Europäischen Parlament in Straßburg dar. Die derzeitige EU-Außenpolitik sei nicht zufriedenstellend und die in den EU-Außenbeziehungen zur Verfügung stehenden Werkzeuge sollten besser koordiniert werden. Seiner Ansicht nach muss der nächste Hohe Vertreter daher ein starker und erfahrener Akteur sein. Im Bereich der Verteidigung sollte die Beschaffung von Rüstungsgütern besser zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert werden. Neue EU-Mitgliedstaaten sollten in den kommenden fünf Jahren nicht aufgenommen werden, wobei den Staaten des Westlichen Balkans weiterhin eine Beitrittsperspektive erhalten bleiben sollte.<sup>42</sup>

Die Nominierung des Hohen Vertreters drohte auch in 2014 eine Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu werden. Im Vorhinein stellten sich zahlreiche Kommentatoren die Frage, ob sich die Mitgliedstaaten diesmal auf eine profilierte und erfahrene Führungspersonlichkeit einigen könnten. Der Nachfolger Ashtons sollte „Ehrgeiz, Reputation, strategisches Gespür, operative Fähigkeiten und Belastbarkeit“<sup>43</sup> mitbringen und in der Lage sein die eigenständigen Politiken der Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Gleichzeitig war die Hoffnung informierter Experten gering, dass sich der Europäische Rat auf eine starke Person einigen könnte, zu groß sei die Sorge der Mitgliedstaaten, dass ein starker EU-Außenvertreter einzelnen mitgliedstaatlichen Positionen entgegenlaufen würde.<sup>44</sup>

In der Tat konnten sich die Staats- und Regierungschefs an einem ersten Gipfel am 16. Juli 2014 zunächst nicht auf eine Personalie einigen und nominierten erst im zweiten Anlauf am 30. August 2014 die italienische Außenministerin Federica Mogherini als neue Hohe Vertreterin. Zunächst wurde Mogherini von osteuropäischen und baltischen Staaten für ihren angeblichen russlandfreundlichen Kurs kritisiert, welcher zu einem gewissen Grad die Haltung Italiens (mit engen wirtschaftlichen Verflechtungen zu Russland) widerspiegelte.<sup>45</sup> Bedenken äußerten sie auch über die Qualifikation von Mogherini, die erst seit Anfang des Jahres italienische Außenministerin war. Ein weiterer starker Favorit für das Außenamt war Polens Außenminister Radoslaw Sikorski.<sup>46</sup> Dieser galt jedoch auf Ausgleich bedachten Mitgliedstaaten als zu russlandkritisch. Kristalina Georgieva aus Bulgarien erschien vielen daher als starker Kompromiss. Ihre Arbeit als Kommissarin für Humanitäre Hilfe wurde geschätzt und als weibliche Sozialdemokratin aus Bulgarien galt sie als ideales Gegengewicht zum konservativen Kommissionspräsidenten aus Luxemburg.

Schließlich vermochte es jedoch der italienische Premierminister Matteo Renzi, gestärkt durch den Wahlerfolg seiner Partei bei den Europawahlen, seine sozialdemokratischen Kollegen im Europäischen Rat von der Wahl Mogherinis zu überzeugen. Die kritischen Stimmen aus Osteuropa und dem Baltikum wurden durch die Benennung von Donald Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rats beruhigt.<sup>47</sup> Es zeigte sich, dass auch

---

41 Stefan Lehne: *A Window of Opportunity to Upgrade EU Foreign Policy*, Carnegie Europe, Brüssel 2014.

42 Jean-Claude Juncker: *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission*, Straßburg, 15. Juli 2014.

43 Josef Janning: *Seeking a High Representative*, ECFR Commentary, 9. Juni 2014.

44 Judy Dempsey: *Judy Asks. Who Should Be the EU's Next Foreign Policy Chief?*, Carnegie Europe: Strategic Europe Blog, 2. Juli 2014.

45 Eastern bloc opposes Italian EU post, *Financial Times*, 14. Juli 2014, S. 1.

46 Im Anschluss an die Europawahl wurde Sikorski von der Presse als aussichtsreichster Kandidat gehandelt. Siehe beispielsweise: Radoslaw Sikorski in the hot seat, *Financial Times*, 23. Mai 2014. Seine Aussichten auf die Nachfolge Ashtons verschlechterten sich jedoch nach einem Abhörskandal in Polen.

diesmal bei der Benennung des außenpolitischen Amtes nicht in erster Linie die Qualifikationen des Kandidaten, sondern die Abwägung von politischen Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten im Vordergrund standen. Letztendlich wurde jedoch mit Mogherini eine Außenbeauftragte benannt, die zwar nur eine halbjährige Amtszeit als Ministerin innehatte, jedoch seit 20 Jahren zu außenpolitischen Themen im nationalen Kontext aktiv ist.

Inwieweit Mogherini es schaffen wird eine kohärente Außenpolitik zu gestalten, hängt jedoch auch von der Zusammenarbeit mit Entscheidungsträgern im Rat und der Kommission ab. Mit Tusk wurde Mogherini ein profilierter Ratspräsident zur Seite gestellt, der am Abend seiner Nominierung die Ukraine-Krise als eine seiner Prioritäten betonte und somit eine tragendere außenpolitische Rolle einnehmen könnte als sein Vorgänger, welcher weitestgehend mit wirtschaftlichen Themen eingenommen war. Auch die Position Mogherinis wurde mit der Neugestaltung der Rolle der Vize-Präsidenten in der Juncker-Kommission aufgewertet. Diese sollen künftig eine horizontale Kontrolle über die ihnen anvertrauten Kernthemen übernehmen.<sup>48</sup> Fachkommissare mit außenpolitischer Verantwortung (für Nachbarschaft und Erweiterung; Handel; Entwicklung und Zusammenarbeit; Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement) sollen künftig zunächst das Einverständnis von Mogherini ersuchen, bevor sie dem gesamten Kollegium einen Beschluss vorlegen können. Mogherini wurde mit der Leitung der Gruppe der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieder beauftragt und verlegte auf eigenen Wunsch ihren Sitz vom EAD in das Kommissionsgebäude. In der Summe versprechen die Änderungen durchaus eine Neubelebung des ‚Kommissionshuts‘ der Außenbeauftragten. Eine Verschiebung der Prioritäten auf die Organisation der Kommission birgt jedoch auch das Risiko, der politischen Arbeit mit den Mitgliedstaaten nicht die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen, deren Unterstützung letztendlich für eine effektive GASP zentral bleibt. Eine Grundherausforderung der europäischen Außenbeziehungen bleiben weiterhin die technischen und finanziellen Instrumente der Kommission mit den politischen Entscheidungsprozessen der Mitgliedstaaten effizient zu koordinieren. Dieses wird – aller Voraussicht nach – auch Mogherini in ihrer Amtszeit beschäftigen.

### Weiterführende Literatur

- Josef Batora/David Spence (Hrsg.): *European Diplomacy Post Westphalia*, Basingstoke (im Erscheinen).
- Simon Duke: Reflections on the EEAS Review, in: *European Foreign Affairs Review*, 19 (1) 2014, S. 23-44.
- Niklas Helwig/Carolin Rüger: In Search of a Role for the High Representative. The Legacy of Catherine Ashton, *International Spectator*, 49(4) (im Erscheinen).
- Stephan Keukelaire/Tom Delreux: *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Stefan Lehne: Eine Agenda für Federica Mogherini – Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik, in: *integration*, 3/2014, S. 247-261.
- Dominik Tolksdorf: EU Special Representatives. An Intergovernmental Tool in the Post-Lisbon Foreign Policy System?, in: *European Foreign Affairs Review*, 18 (4) 2013, S. 471-486.
- Isabelle Tannous: The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between EEAS and DG DEVCO, in: *European Foreign Affairs Review*, 18 (2013) 3, S. 329-354.
- Maciej Wilga/Ireneusz Pawel Karolewski: *New Approaches to EU Foreign Policy*, Milton Park 2014.
- Richard Youngs: The uncertainty legacy of the crisis: European foreign policy faces the future, *Carnegie Endowment for International Peace*: Washington 2014.

---

47 Jedoch enthielt sich die litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė bei der Benennung Mogherinis und brachte somit ihre Bedenken gegenüber der mangelnden Erfahrung und russlandfreundlichen Haltung der neuen Außenbeauftragten zur Geltung.

48 Vgl. den ‚Mission letter‘ von Juncker an Mogherini zur Berufung in die Kommission, Brüssel, 10. September 2014, [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/mogherini\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/mogherini_en.pdf).