

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Die GASP bleibt weiterhin dadurch gekennzeichnet, dass es tagtäglich zwar eine Menge von Einzelentscheidungen im Sinne eines *business as usual* gibt – die punktuell durchaus auch als ein Erfolg des internationalen Handelns der EU zu bewerten sind –, die EU jedoch generell weltweit eher an Gewicht und Ansehen einbüßt und ihre Aufmerksamkeit überwiegend auf das Management der Schuldenkrise fokussiert ist. Die Kritik, die EU sei außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisch uneinig, ängstlich, zögerlich und verwalte die GASP nur noch,¹ ist nicht neu, aber sie verstärkt sich.² Die Appelle, wonach die EU dringend eine neue globale Strategie braucht, die von oberster politischer Stelle, d.h. dem Europäischen Rat, zu definieren sei, werden zahlreicher und entstammen nicht mehr nur akademischen Zirkeln und „Denkfabriken“, sondern auch dem Kreis der Regierungen selbst. So hat der Europäische Rat und sein Präsident im Juni 2012 die Debatte mit einer Reihe von Forderungen belebt: So soll bis 2014 intensiver über die Rolle der EU in der Welt nachgedacht und insbesondere Leitlinien zu den wichtigsten strategischen Partnern (USA, China, Russland), in der europäischen Nachbarschaft und bei der Konfliktlösung (Syrien, Nahost-Friedensprozess, Iran, Afghanistan) entwickelt sowie das Potenzial einer europäischen Verteidigungspolitik und Verteidigung ermittelt werden.³ Auch die von Außenminister Westerwelle 2012 initiierte und von mittlerweile elf weiteren seiner europäischen Kollegen getragene „Zukunftsgruppe“⁴ sieht Handlungsbedarf und möchte die EU als „globalen Spieler“ besser platzieren. Geschehen soll dies u.a. durch eine Stärkung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), eine „Dynamisierung“ der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einschließlich stärkerer zivil-militärischer Führungsfähigkeiten des EAD und Fortschritten bei der Rüstungspolitik.⁵

GASP-Instrumente und Kohärenzgebot

Trotz aller Kritik bleibt die europäische Stimme weder stumm noch wirkungslos,⁶ wenngleich Letzteres nicht immer einfach nachzuweisen ist⁷ und Negativschlagzeilen üblicher-

1 Nicolai von Ondarza: Weniger Geld und politischer Stillstand: Interne Effekte der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, Berlin 2013, S. 79-87. Siehe auch den Beitrag zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in diesem Band.

2 Vgl. u.a. die Beiträge in: Think Global-Act European (TGAE) IV. Thinking Strategically About the EU's External Action, Notre Europe, Paris 2013. Olivier de France/ Nick Witney: Europe's strategic cacophony, European Council on Foreign Relations Policy Brief 77, London April 2013.

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

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

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

6 Wie Karen Smith nachweist, ist allerdings auch das Sprechen mit einer Stimme im UN-Rahmen kein Garant für Unterstützung der europäischen Position durch Dritte und damit nicht automatisch ein Indikator für die „externe Effektivität“ der GASP. Karen Smith: The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations, in: European Foreign Affairs Review 18, Nr.1/2013, S. 63-80.

7 Etwa in der Frage der genauen Wirkung von Sanktionen auf das Verhalten der Machthaber im Falle Syriens oder des Iran. Vgl. die internen Bewertungen der EU-27 lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.09.2012.

weise mehr Aufmerksamkeit erfahren dürften als positive Nachrichten über die GASP.⁸ Die GASP ist so vielfältig wie das internationale Geschehen selbst und umso wirkungsvoller, je besser es gelingt, die verschiedenen Instrumente der Einflussnahme zu bündeln. Dies gilt innerhalb des GASP-Rahmens insbesondere für die inhaltlich-konzeptionelle Ebene und die für ihre Umsetzung notwendigen operativen Maßnahmen, wobei hier immer wieder auf die fehlende Übereinstimmung von angekündigter „strategischer“ Politik und tatsächlichem Handeln mit Minimalaufwand bei Maßnahmen des zivilen und militärischen Krisenmanagements hingewiesen wird. Ähnliche Diskrepanzen zeigen sich dort, wo Anspruch und Realität der Konditionalität der EU-Politik – wie etwa bei Konflikten zwischen sicherheitspolitischen Interessen und dem EU-Wertekanon gegenüber zentralasiatischen Staaten – auseinanderfallen und somit die Glaubwürdigkeit der europäischen Stimme untergraben.⁹

Kohärenz zu sichern ist auch dann besonders anspruchsvoll, wenn die GASP mangels eigener Ressourcen auf jene angewiesen ist, die im Kompetenzbereich der Europäischen Kommission oder im komplizierten Miteinander von Kommission und EAD liegen,¹⁰ und die zudem noch von unterschiedlichen Präferenzen – z.B. sicherheitspolitische oder entwicklungspolitische – geprägt sind.¹¹ Trotz stetigen Wachstums in den vergangenen Jahren deckt der GASP-Haushalt mit 321 Mio. Euro für 2013 nur einen Bruchteil der Kosten für das außenpolitische operative Handeln ab. Der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte „Doppelhut“ der Hohen Vertreterin und Vizepräsidentin der Kommission erzeugt hier bisher immer noch nicht die erhofften Synergieeffekte. Fortschritte werden in der Kooperation von Ashton und EAD gegenüber den Kommissionsverantwortlichen für die Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsfragen konstatiert, wenngleich nach Ashtons Empfinden nicht genügend beachtet und gewürdigt.¹² Nachbesserungsbedarf gibt es hingegen weiterhin in den Absprachen mit der für Handel zuständigen Generaldirektion und Kommissar De Gucht, was sich etwa in der Definition der strategischen Partnerschaften negativ bemerkbar gemacht hat.¹³

Für den Beobachter erschließen sich die Ergebnisse der GASP-Beratungen am ehesten anhand der veröffentlichten Rechtstexte und sonstigen Stellungnahmen, die mittlerweile allerdings – nicht zuletzt durch das Wirken von Hoher Vertreterin und EAD – sehr unterschiedliche Formen annehmen können. Die Rechtsakte insbesondere in Form von Beschlüssen zu Gemeinsamen Aktionen und Standpunkten¹⁴ sowie von Rahmenabkommen für die Beteiligung von Drittstaaten an GSVP-Missionen¹⁵ sind üblicherweise Aus-

8 So etwa im Fall des Berichts des Europäischen Rechnungshofes und dessen „vernichtendes“ Urteil über die Eulex Mission im Kosovo (so Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.10.2012) oder im Falle der Kritik des Europäischen Rechnungshofes an den EU-Mitteln für Ägypten, die dem Bericht zufolge nicht die erhofften Effekte zur Stärkung der Menschenrechte erbracht haben (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.06.2013).

9 Nona Mikhelidze: *Juggling Security, Democracy and Development in the Caucasus: What Role for the EU?*, IAI Working Papers 1322, Rom 2013. S. 8ff.

10 Im Detail zu den Instrumenten und Zahlen: EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013, S. 250ff.; Isabelle Tannous: *Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie?*, in: *integration* 4/2012, S. 274-295.

11 Hans Merket: *The European External Action Service and the Nexus between CFSP/CSDP and Development Cooperation*, in: *European Foreign Affairs Review* 17, Nr. 4/ 2012, S. 625-652.

12 Statement by EU High Representative Catherine Ashton on EEAS Review, Dok. A 314/13, Straßburg, 12.06.2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137458.pdf.

13 Niklas Helwig/Paul Ivan/Hrant Kostanyan: *The New EÜ Foreign Policy Architecture. Reviewing the First Two Years of the EEAS*, Brüssel 2013. Dies wird indirekt durch Äußerungen von Aston bestätigt, wenn sie die Fortschritte in der Zusammenarbeit mit einer Reihe von Kommissaren nennt, der für Handel zuständige Kommissar aber nicht erwähnt wird. Statement by EU High Representative Catherine Ashton on EEAS Review, Dok. A 314/13.

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

15 Übersicht in: YES. EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013, S. 282.

druck der regionalen und thematischen Schwerpunktsetzung der EU-Außenpolitik und spiegeln die anspruchsvollsten und damit auch am schwierigsten zu treffenden Beschlüsse der EU-28 in Bezug auf den personellen und finanziellen Mitteleinsatz (ziviles und militärisches Krisenmanagement)¹⁶ wider.¹⁷ Sie bringen – etwa in Form der Sonderbeauftragten (Stand September 2013 : 12)¹⁸ – den Willen der Europäer zu operativem Handeln und besonderer Präsenz gegenüber bestimmten Regionen/Ländern oder – wie seit 2012 im Fall der Menschenrechte – bei einem besonderen Anliegen zum Ausdruck.

Ein weiteres Instrument ist der Katalog restriktiver Maßnahmen, die üblicherweise auf einem Beschluss des UN-Sicherheitsrates beruhen und drei Kategorien umfassen – Waffenembargo, Wirtschaftssanktionen sowie Beschränkungen des Zugangs von Angehörigen des betreffenden Drittstaates zum EU-Gebiet. Sanktionsbeschlüsse sind zeitlich befristet und unterliegen einem ständigen Überprüfungsprozess, der die EU im Falle Syriens bis Mai 2013 einer Zerreißprobe aussetzte und wegen unüberwindbarer Schwierigkeiten in eine teilweise Aufhebung der Sanktionen mündete.

Die GASP in Aktion – Themenschwerpunkte und nationale Präferenzen

Die üblicherweise von den Außenministern anlässlich ihrer Ratstagungen verabschiedeten Erklärungen im Namen der EU und Schlussfolgerungen¹⁹ – fallweise, d.h. bei besonderer politischer Brisanz des Themas, ergänzt um solche des Europäischen Rates²⁰ bringen die gemeinsamen Grundauffassungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck und werden durch weitere Stellungnahmen der Hohen Vertreterin und ihres Sprechers wiederholt, ergänzt und auch um neue Themen erweitert.²¹ Die Bandbreite des *acquis politique* reicht von Wohlwollen und Unterstützung für politische Prozesse, etwa anlässlich des vorläufigen Friedensabkommens in Mali 2013, des 2. Jahrestages der Unabhängigkeit des Südsudan oder der Wahl des libyschen Präsidenten, über die Verurteilung gegenläufiger Trends wie etwa in Madagaskar, im Libanon oder Irak. Grundfragen der Menschheit wie die Bedeutung von Wasser aus Anlass des UN-Weltwassertages stehen ebenso auf der Agenda wie das beständige Eintreten der EU für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder ihr Kampf gegen Rassendiskriminierung. In sehr detaillierter Weise kommentieren GASP-Verantwortliche regelmäßig die Missachtung von grundlegenden politischen und Bürgerrechten in Drittstaaten (u.a. Kritik an der Wiedereinführung der Todesstrafe in Papua Neuguinea oder im Fall des russischen Regimekritikers Magnitsky), und sie verurteilen wiederholt terroristische Gewaltakte – sei es in Nigeria oder Ägypten. Besonders aufmerksam beobachtet die EU die Politik der Regierenden in den Staaten der Nachbarschaftspolitik und jenen Ländern mit einer Beitrittsperspektive bzw. den Beitrittskandidaten. So verwundert es nicht, dass etwa das Vorgehen der türkischen Regierung gegenüber den Protesten auf dem Taksim-Platz in Istanbul kritisch verfolgt wurde, wenn es auch nicht – wie zunächst von Deutschland und den Niederlanden gefordert – zu einem Abbruch der Kontakte führte, sondern die EU vielmehr die Öffnung eines weite-

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

17 Ausführlich: YES. EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013.

18 http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_de.htm sowie YES. EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013, S. 287ff.

19 Letztere werden in den allgemeinen Übersichten zur GASP nicht genannt, sind aber für die Inhalte der GASP von ebenso zentraler Bedeutung.

20 Youri Devuyt: The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty, in: European Foreign Affairs Review 17, Nr. 3/2012, S. 327-349.

21 Zu den Einzelheiten vgl.: http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm. http://eeas.europa.eu/statements/behalf/index_en.htm#top sowie Bericht (Brok) über den Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vom 29.08.2012, Dok. A7-0252/2012.

ren Verhandlungskapitels für 2013 in Aussicht stellte, um den politisch-strategischen Stellenwert der Türkei zu dokumentieren.²² Bei der GASP-internen Meinungsbildung wird der Berichterstattung und dem öffentlichen Auftreten²³ der mittlerweile 139 EU-Delegationen und deren Wirken vor Ort eine wichtige Rolle zugeschrieben, die umso wirkungsvoller ist, je mehr die Verantwortlichen innerhalb der jeweiligen EU-Delegation an einem Strang ziehen, anstatt sich voneinander abzugrenzen.

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 und insbesondere, wenn es um Detailfragen geht. Exemplarisch hierfür ist das Abstimmungsverhalten der Europäer 2011/2012, wo es 2011 zunächst um die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und 2012 dann um den Antrag auf die Zuerkennung des Status als Beobachterstaat in den Vereinten Nationen ging. In beiden Fällen zerfielen die EU-Länder in Befürworter, Gegner und jene, die mit Enthaltung stimmten. Allerdings gab es bei der Abstimmung im November 2012 in der Sache gewisse Verschiebungen hin zu einer größeren Sympathie für die palästinensische Seite mit den traditionell um Frankreich positionierten Befürwortern (darunter auch Spanien, mit dem Regierungswechsel von Berlusconi zu Monti auch Italien²⁴ oder Belgien). Dennoch verblieb eine annähernd gleich große Gruppe von Skeptikern gegenüber dem Vorgehen der Palästinenser (u.a. Deutschland, Niederlande, und ein Großteil der 2004/2007 beigetretenen Länder). Einzig die Tschechische Republik stimmte explizit gegen den Aufnahmeantrag, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass es sich hierbei – ungeachtet der israelfreundlichen Haltung des Landes – um ein diplomatisches Missgeschick gehandelt haben könnte, das den EU-internen Trend in Richtung Enthaltung verkannt hatte.²⁵ Insgesamt blieb die europäische Nahostpolitik 2012/2013 eher hinter den selbst geäußerten Erwartungen zurück, „aktiv auf die Wiederaufnahme von substanziellen Verhandlungen hinzuwirken“.²⁶ Hervorzuheben ist die – verbal geäußerte – europäische Solidarität mit den amerikanischen Bemühungen um eine Wiederbelebung des Friedensprozesses.²⁷ Gleichzeitig wächst in Europa die Sorge, dass die von der EU befürwortete Zwei-Staaten-Lösung angesichts der politischen Realitäten keine Zukunft mehr verspricht, auch wenn dies offiziell so nicht artikuliert wird.

Die Hohe Vertreterin gilt in Bezug auf die im Kreis der EU-Länder lange umstrittene Heranführung Serbiens an die EU (Anerkennung des Status als Beitrittskandidat) und die damit verknüpfte Vorbedingung einer Einigung im Serbien-Kosovo-Konflikt als maßgebliche und 2013 auch erfolgreiche Verhandlungsführerin – ähnlich wie bei den E3+3 Verhandlungen mit dem Iran und neuerdings offensichtlich auch gegenüber Ägypten.²⁸ Zwar gab es auch Kritik aus Prishtina und Belgrad an ihrer Vorgehensweise.²⁹ Dennoch

22 Vgl. u.a. die Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rats vom 24.06.2013 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.06.2013, mit dem Ergebnis den Dialog mit Ankara fortzusetzen.

23 Siehe die Liste der lokalen Stellungnahmen unter http://eeas.europa.eu/statements/index_de.htm.

24 Allerdings gab es offensichtlich Dissonanzen zwischen Premier Monti und seinem Außenminister Terzi. Letzterer plädierte für eine Enthaltung. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.12.2012.

25 Ausführlich zur europäischen Politik: Nick Witney: Europe and the Vanishing Two-State Solution, ECFR Report 2013, S. 24ff.

26 So die Ankündigung im Tätigkeitsbericht der Hohen Vertreterin: Rat der EU Dok. 14605/12 PESC 1195 FIN 724, S. 108.

27 So etwa in den Schlussfolgerungen des Rates vom 24.06.2013 oder Erklärung des Nahostquartetts vom 30.07.2013, <http://www.un.org/News/Press/docs//2013/sg2196.doc.htm>.

28 Ashton war der erste westliche Vertreter, der den gestürzten Präsidenten Mursi treffen konnte, http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2013/30072013_ca_egypt_en.htm.

29 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.04.2013.

gilt die Vereinbarung über die Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo vom 19.4.2013 als „historisch“ und als Erfolg Catherine Ashtons.³⁰ Geblieben ist allerdings die von Deutschland stets angemahnte Vorsicht, wonach vor einer weiteren Annäherung Serbiens an die EU eine seriöse Implementierung des Vertrags sichtbar werden müsse,³¹ wenngleich der Europäische Rat im Juni 2013 grundsätzlich grünes Licht für den Beginn von Beitrittsverhandlungen bis spätestens Januar 2014 gab, bei gleichzeitiger Inaussichtstellung eines Verhandlungsmandats für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens der EU mit Kosovo.³² Weiterhin bestehen bleibt bei allen Fortschritten allerdings die Uneinigkeit im Kreis der EU-28 in der Frage der Anerkennung des Kosovo als unabhängiger Staat, die nach wie vor von fünf EU-Ländern verweigert wird.³³

Neben den bereits genannten und weiteren Themenfeldern³⁴ beherrschten vor allem die Lage in Syrien und jene in Mali 2012/2013 die GASP-Beratungen. In beiden Fällen war die Verständigung auf einen Minimalkonsens äußerst schwierig und beide Fälle offenbarten, dass Frankreich und Großbritannien ihre eigenen Interessen nicht primär als Teil einer gemeinsamen europäischen Stimme verstanden wissen wollten, oder, wie es der britische Außenminister mit Blick auf das Assad-Regime ausdrückte: „Das Richtige in Syrien ist wichtiger als die Einheit der EU“³⁵. Präsident Hollande verwies im Kontext der französischen Militärintervention in Mali mehrfach auf die Souveränität Frankreichs und signalisierte damit die Abkehr vom Ideal einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik.³⁶ Er könnte darin aber auch durch die zögerliche bis ablehnende Haltung einiger EU-Partner bestärkt worden sein, als es 2013 darum ging, ob sich die Europäer jenseits der bereits im Januar 2013 beschlossenen Ausbildungsmission für die malische Armee (EU Training Mission, EUTM) unter Nutzung der EU Battle Groups militärisch engagieren sollten.³⁷ Mali war als Teil der 2011 verabschiedeten EU Sahel-Strategie bereits stärker in das Blickfeld der Europäer gerückt und galt als ein unterstützenswertes Vorbild für den Aufbau eines an demokratischen Grundsätzen orientierten Staates in Afrika. Besondere Sorge bereitete den Europäern das Vordringen Al Quaidas nahestehender Terroristen und die damit einhergehende Destabilisierung einer ohnehin politisch fragilen, ökonomisch unterentwickelten und von Drogen-, Waffen- und Menschenhandel beherrschten Region.³⁸ Angesichts des amerikanischen Desinteresses ruhen große Erwartungen auf den Europäern, doch ob die jetzt eingesetzten Mittel und Instrumente – von verbaler Unterstützung³⁹

30 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilungen an die Presse 8577/13.

31 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.06.2013.

32 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27./28.06.2013. EUCO 104/2/13 REV 2.

33 Ausführlich: Wolfgang Koeth: The Serbia-Kosovo Agreement on Kosovo's Regional Representation and the „Feasibility Study“: A Breakthrough in EU-Kosovo Relations?, in: European Foreign Affairs Review 18, Nr. 1/2013, S. 127-144.

34 Wie die politische Lage in Belarus (vgl. diesbezüglich u.a. die zeitlich begrenzte und fallweise Aufhebung des Einreiseverbots für den Außenminister von Belarus, die mit der gezielten Nutzung diplomatischer Kontakte im Rahmen des Außenministertreffens der Staaten der Östlichen Partnerschaft begründet wurde. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27./28.06.2013. EUCO 104/2/13 REV 2), die Situation in den Ländern des „Arabischen Frühlings“ oder das Verhalten Nordkoreas, auf das die EU mit weiteren Sanktionen reagierte (vgl. den umfangreichen Beschluss des Rates 2013/183/GASP vom 22.04.2013).

35 So William Hague in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 03.06.2013.

36 Laut Michaela Wiegel: Recht auf Einmischung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.03.2013.

37 Siehe auch den Beitrag zur GSPV in diesem Band sowie: Hans-Georg Ehrhart: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: integration 2/2013, S. 91-106.

38 Dario Cristiani und Riccardo Fabiani: From Disfunctionality to Disaggregation and Back? The Malian Crisis, Local Players and European Interests, IAI Working Paper 13, Rom 2013.

39 Vgl. u.a. die Erklärung der Hohen Vertreterin vom 29.07.2013.

über humanitäre Hilfe, Wahlbeobachtung bis hin zur EUTM – Wirkungen über die Tagesaktualität hinaus erzeugen, bleibt abzuwarten.

Verglichen mit den 2011/2012 beobachtbaren Reaktionen der EU auf die Lage in Syrien⁴⁰ begann die Geschlossenheit der Europäer ab Ende 2012 in der Syrien-Frage zu bröckeln. Der wohl umfänglichste Sanktionskatalog, den die EU bisher beschlossen hatte, war Großbritannien und Frankreich zunehmend ein Dorn im Auge und stand ihrem Ansinnen entgegen, die syrischen Aufständischen nicht nur politisch aufzuwerten,⁴¹ sondern sie auch mit militärischer Ausrüstung zu unterstützen. Dieser Ansatz wurde bei etlichen Partnern mit großer Skepsis aufgenommen, und noch mehr schien die Art und Weise des Vorgehens einige Regierungen, so jene in Berlin, zu irritieren.⁴² Anstatt ihre Bedenken und Forderungen im Kreis der EU-Außenminister zu äußern, als man im März 2013 eine zweimonatige Verlängerung der Sanktionen beschlossen hatte,⁴³ wurden diese kurze Zeit später in Paris und London laut, gepaart mit dem Hinweis auf den Stellenwert der nationalen Souveränität, die hier zu Lasten der europäischen Solidarität ging. Angesichts der harten britisch-französischen Linie und den Befürwortern eines Waffenembargos schien ein Konsens unerreichbar. Nach stundenlangen Verhandlungen der Außenminister endete die Sitzung im Mai 2013 damit, dass sich Paris und London durchgesetzt hatten und Waffenlieferungen nicht länger unter das Embargo fielen. Die übrigen Sanktionen wurden für ein weiteres Jahr verlängert.⁴⁴ Die Presse kommentierte das europäische Ringen um einen Kompromiss als „Trauerspiel“⁴⁵ und verwies auf „tiefe Gräben“⁴⁶ im Kreis der EU-27. Ähnlich umstritten war der Umgang mit der im Syrienkonflikt auf Seiten Assads involvierten Hisbollah, d.h. deren militärischem Teil, und deren Einstufung als Terrororganisation. Diese vor allem von London verfolgte Linie, basierend auf Erkenntnissen einer Hisbollah-Beteiligung an einem Terroranschlag in Bulgarien 2012, stieß bei anderen Partnern auf Bedenken. Frankreich und Deutschland fürchteten bei einer Aufnahme der Hisbollah in die EU-Sanktionsliste um eine Destabilisierung des Libanon aufgrund der dortigen Präsenz des politischen Arms der Hisbollah, während Österreich sich um seine Soldaten bei der UN-Friedenstruppe auf dem Golan sorgte.⁴⁷

Institutionelle Trends

Die Umsetzung der weitreichenden institutionellen Reformen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik prägen auch noch vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 das Tagesgeschäft der europäischen Außenpolitik.⁴⁸ Von herausragender Bedeutung ist hierbei der schrittweise Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) unter der Leitung der Hohen Repräsentantin. Gerechnet ab dem grundlegenden Ratsbeschluss von Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des EAD markiert der aktuelle Berichtszeitraum das dritte Jahr dieser „funktional eigen-

40 Factsheet: The European Union and Syria, Luxemburg April 2013.

41 Frankreich war das erste EU-Land, das die Aufständischen als legitime Vertreter des syrischen Volkes anerkannte. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.11.2012. Erst im Dezember kam es zu einem Treffen mit den EU-Außenministern.

42 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. und 16.03.2013.

43 Hier wurde allerdings das Waffenembargo auf britischen Wunsch hin enger gefasst, so dass „nicht tödliche Ausrüstung“ an die Aufständischen geliefert werden kann.

44 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.05.2013.

45 So Klaus-Dieter Frankenberger in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.05.2013.

46 Nikolas Busse: Um Mitternacht lenkte auch Österreich ein. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.05.2013.

47 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.07.2013.

48 Zu den wichtigsten institutionellen Neuerungen und ihren rechtlichen Grundlagen vgl. die Beiträge der Autorinnen in den Jahrbüchern 2010 (S. 247-250) und 2011 (S. 265-269).

ständige[n] Einrichtung der [EU]“ (Ratsbeschluss 2010/427/EU), die jedoch gleichzeitig inhaltlich, personell und finanziell aufs Engste mit anderen außenpolitischen Akteuren auf EU- und nationaler Ebene verflochten ist. Diese enge Verflechtung soll die Kohärenz, also den ganzheitlichen Ansatz in der EU-Außenpolitik fördern. So will der EAD einen Mehrwert schaffen, indem er „mehr ist als ein Außenministerium, angereichert um Elemente eines Ministeriums der Entwicklungszusammenarbeit und der Verteidigung“⁴⁹.

Gleichzeitig schafft diese Verflechtung ein potentiell heikles Abhängigkeitsverhältnis: Der neue Dienst ist in seiner täglichen Arbeit stark auf die Unterstützung durch und Kooperation mit der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und vor allem auch den EU-Mitgliedstaaten angewiesen. So zeigen die ersten Analysen der Aufbauphase des EAD,⁵⁰ dass die Kooperation im Rahmen der neuen institutionellen Architektur der EU-Außenpolitik – je nach Politikfeld und beteiligten Akteuren – unterschiedlich gut gelingt. Eine entsprechend gemischte Bilanz zieht auch die Hohe Repräsentantin selbst in einer 19-seitigen Überprüfung („review“) der Organisation und der Arbeitsweise des EAD, veröffentlicht im Juli 2013.⁵¹ Diese aktuelle Überprüfung bildet einen zentralen Bezugspunkt für die Bewertung der ersten Jahre des EAD. Zudem ist zu erwarten, dass die dort aufgeführten Verbesserungsvorschläge die politische Diskussion über künftige strukturelle Anpassungen bestimmen werden. Wichtige Themen aus der Perspektive der GASP sind hierbei erstens die Einrichtung schlankerer Leitungsstrukturen, zweitens die Festlegung von Vertretungsregelungen für die Hohe Repräsentantin, drittens eine bessere Koordination im Bereich Krisenmanagement sowie viertens der Aufbau sicherheitspolitischer Expertise in den EU-Delegationen.

Ashton regt gleich zu Beginn ihres Überprüfungsberichts, im Kapitel „Die Organisation des EAD“⁵² an, die Leitungsstrukturen des EAD zu verschlanken. So sollen im Führungsgremium des EAD („Corporate Board“) die Posten des geschäftsführenden Generalsekretärs (aktuell: Pierre Vimont/Frankreich) und des Generaldirektors für Haushalt und Verwaltung (David O’Sullivan/Irland) zu dem Posten eines Generalsekretärs zusammengelegt werden. Dieser solle weiterhin durch zwei stellvertretende Generalsekretäre unterstützt werden. Zudem soll die Anzahl von derzeit acht EAD-Abteilungen⁵³ und der entsprechenden Anzahl von Exekutivdirektoren („Managing Directors“) reduziert werden. Dies könne zum Beispiel durch die Zusammenlegung von bisher geographisch definierten Abteilungen erfolgen, in denen die EU dieselben Politikinstrumente anwendet.⁵⁴

Die Verschlinkung soll dazu dienen, die Entscheidungsfindung und die Weisungswege im EAD zu vereinfachen und zu beschleunigen und Personalkosten zu sparen. Während Ashton damit Kritik an der aktuellen Kopflastigkeit des EAD aufgreift,⁵⁵ verteidigt sie

49 So auf der Website des EAD, http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eeas_review_en.htm.

50 Siehe exemplarisch Niklas Helwig/Paul Ivan/Hrant Kostanyan: *The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing The First Two Years of the EEAS*, Centre für European Policy Studies (CEPS), Brüssel, 2013.

51 *EEAS Review, July 2013*, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf. Damit erfüllt Ashton die Vorgabe des Ratsbeschlusses von 2010, der bis Mitte 2013 eine solche Überprüfung des EAD vorsah. Vgl. Punkt 19, Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010, Dok. 2010/427/EU.

52 Der Bericht besteht aus vier Teilen: 1. Die Organisation des EAD, 2. Die Arbeitsweise des EAD, 3. Die Rolle der Hohen Repräsentantin/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission sowie 4. ein kurzer Abschnitt zur Leistungsüberprüfung, der sich allerdings ausschließlich auf Personalfragen konzentriert.

53 Diese Anzahl umfasst sieben thematisch und geographisch definierte Abteilungen sowie die Abteilung „Verwaltung und Finanzen“. Eine immer wieder aktualisierte Übersichtsgraphik zur Organisationsstruktur des EAD findet sich auf seiner Website: http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_de.htm.

54 Vgl. *EEAS Review 2013*, S. 4.

55 Siehe hierzu z.B. Punkt Nr. 3 der „Empfehlung des Europäischen Parlaments an die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, den Rat und die Kommission zu der 2013 anstehenden Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD (2012/2253(INI)“, 13.06.2013.

zugleich die ursprünglich eingerichteten Strukturen mit dem Hinweis, dass es vorteilhaft gewesen sei, sich in der Anfangsphase auf ein starkes Führungsteam stützen zu können. Zudem hätten die EU-Mitgliedstaaten „hohe Erwartungen“ gehabt, ihre in den EAD entsandten Diplomaten mit einer ausreichenden Anzahl hoher Posten versorgen zu können.⁵⁶ Ashton verdeutlicht mit diesem Hinweis, wie stark sie bei der Einrichtung und Besetzung von EAD-Spitzenpositionen auf nationale Interessen und Empfindlichkeiten Rücksicht nehmen musste – ein typisches Merkmal der institutionellen Entwicklung der GASP und der EU insgesamt.

Bezogen auf die Rolle der Hohen Repräsentantin konstatiert der Bericht zweitens eine von einer einzelnen Person kaum zu bewältigende Aufgabenfülle – allein schon mit Blick auf die Präsenz- und Berichtspflichten im Rahmen der Treffen von Rat, Kommission, Europäischem Rat und Parlament.⁵⁷ Dies trägt zu einem „capability-expectations gap“⁵⁸ speziell mit Blick auf die Arbeit der Hohen Repräsentantin bei. Abhilfe könnte hier die Einrichtung fester Vertretungsregeln schaffen, die die bisherigen Ad-Hoc-Lösungen ersetzen würden. So könnte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens grundsätzlich festgelegt werden, für welche Sitzungen die Hohe Repräsentantin durch einen Minister der jeweiligen EU-Präsidentschaft, einen EU-Kommissar aus dem Bereich der Außenbeziehungen, hohe EAD-Beamte oder EU-Sonderbeauftragte vertreten werden könnte. Alternativ könnten der Hohen Repräsentantin ein oder mehrere offizielle Stellvertreter zur Seite gestellt werden. Besonderes Augenmerk bedarf in diesem Zusammenhang laut Ashton und externen Beobachtern die Frage, wer sie gegebenenfalls in den Plenardebatten des Parlaments und im EP-Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten vertreten darf. Aus Perspektive der GASP hat sich beispielsweise die Variante, in der Kommissar Füle, zuständig für Erweiterungsfragen und Europäische Nachbarschaftspolitik und ohne direkten Bezug zur GASP, Ashton im EP-Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten vertreten hat, als wenig zielführend erwiesen und sie wurde daher nicht weitergeführt. Manche Parlamentarier sowie EAD-Angehörige favorisieren demgegenüber die Variante, dass ein hochrangiger EAD-Angehöriger – wie zum Beispiel der EAD-Generalsekretär – Ashton vertritt, der an den relevanten Sitzungen der EU-Außenminister teilnimmt und entsprechend informiert berichten kann. Hierfür müsste jedoch zunächst eine entsprechende Vereinbarung zwischen Rat und Parlament erfolgen, um die politische Verantwortlichkeit in dieser Frage zu klären – in dem Sinne, dass der EAD-Beamte zwar berichten darf, dies aber unter der politischen Verantwortung der Hohen Repräsentantin geschieht.⁵⁹ Festzuhalten ist, dass sowohl von der Amtsinhaberin selbst, als auch von anderen EU-Akteuren sowie externen Beobachtern die Suche nach institutionalisierten Stellvertreterregelungen für die Hohe Repräsentantin als besonders dringlich eingeschätzt wird.

Eine dritte große institutionelle ‚Baustelle‘ ist die von Beobachtern regelmäßig kritisierte mangelnde Koordination im Bereich des EU-Krisenmanagements – sowohl innerhalb der EAD-Strukturen, als auch zwischen EAD und Kommission.⁶⁰ Innerhalb des EAD gibt es bei-

56 Vgl. EEAS Review 2013, S. 4.

57 Zur Rolle der Hohen Repräsentantin und möglicher Stellvertreterregelungen vgl. EEAS Review 2013, S. 13.

58 Niklas Helwig: EU Foreign Policy and the High Representative's Capability – Expectations Gap: A question of Political Will, in: *European Foreign Affairs Review* 18, Nr. 2/ 2013, S. 235-254.

59 Ausführlich zur Frage der Präsenz der Hohen Repräsentantin im Europäischen Parlament vgl. Niklas Helwig/ Paul Ivan/Hrant Kostanyan: *The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing The First Two Years of the EEAS*, Centre für European Policy Studies (CEPS), Brüssel, 2013, S. 51-55.

60 Siehe exemplarisch Claudia Major: *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union. Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S 22, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2012, S. 16-17.

spielsweise Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Direktion für Krisenmanagement und Planung (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD) und der Zivilen Planungs- und Führungsfähigkeit (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) in den Bereichen Fähigkeitentwicklung und Personalplanung.⁶¹ Beide Abteilungen sind nebeneinander auf derselben Hierarchiestufe angeordnet und berichten direkt der Hohen Repräsentantin – was die Klärung institutioneller Konflikte in diesem Bereich auf die höchste Leitungsebene des EAD verlagert. Ashton selbst spricht in ihrem Bericht davon, dass das gegenwärtige GSVP-System „eine Reihe von Fragen aufwirft“, die erstens „die Anordnung und die Berichtswege der relevanten EAD-Abteilungen“, und zweitens „die Schnelligkeit und die Effektivität der Beschlussfassung“ betreffen.⁶² Das Europäische Parlament wird in dieser Frage konkreter und schlägt beispielweise die Zusammenlegung der Planungskapazitäten von der Direktion für Krisenmanagement und Planung (CMPD) und der Zivilen Planungs- und Führungsfähigkeit (CPCC) vor, sowie die Einrichtung eines permanenten militärischen EU-Hauptquartiers⁶³ als Weiterentwicklung des bisherigen, fallweise zu aktivierenden EU-Operationszentrums. Diese Vorschläge dienen dem Ziel, einen ganzheitlichen EU-Krisenmanagement-Ansatz stärker als bisher zu institutionalisieren, und hierfür zivile und militärische Fähigkeiten im EAD enger zu verknüpfen. Diesem Ziel stehen auf inter-institutioneller Ebene anhaltende Kompetenzstreitigkeiten und mangelnde Koordination zwischen EAD und Kommission entgegen. Beispiele hierfür sind überlappende Kompetenzen im Bereich Katastrophenschutz sowie die Finanzierung von zivilen GSVP-Missionen durch den von der Kommission – nach Vorgabe der Mitgliedstaaten – verwalteten GASP-Haushalt.

Der Aufbau sicherheitspolitischer Expertise innerhalb der EU-Delegationen und in Kooperation mit den Mitgliedstaaten stellt das vierte Thema dar, das aus struktureller Sicht eine besondere Relevanz aufweist. So begrüßt Ashton in ihrem Bericht ausdrücklich die Initiative einiger Mitgliedstaaten, im Rahmen einer Pilotinitiative Experten aus nationalen Verteidigungs- und Innenministerien in ausgewählte EU-Delegationen zu senden (und für deren Gehalt aufzukommen).⁶⁴ Ein aktuelles Beispiel ist die Abordnung eines italienischen Offiziers in die EU-Delegation in Libyen,⁶⁵ die nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes im Jahr 2011 eingerichtet wurde. Damit sollen die – vormals vor allem auf Repräsentations- und Umsetzungsaufgaben ausgerichteten – EU-Delegationen in die Lage versetzt werden, auch sicherheitsrelevante Entwicklungen vor Ort frühzeitig erkennen und besser einschätzen zu können, und auf dieser Grundlage die Brüsseler Zentrale mit entsprechenden Informationen zu versorgen.

Ausblick

Bisher wirkten Triebkräfte in der GASP besonders stark und erfolgreich, wenn sie von den großen (drei) EU-Ländern ausgingen.⁶⁶ Damit ist gegenwärtig nicht zu rechnen,⁶⁷ wenn man bedenkt, dass allein Deutschland sämtliche Reformvorschläge zur GASP mitträgt, während Frankreich nur punktuell als Befürworter in Erscheinung tritt⁶⁸ und Großbritannien an einer

61 Vgl. Claudia Major: Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union, 2012, S. 17.

62 EEAS Review 2013, S. 5 [Übersetzung der Autorinnen].

63 Siehe Punkt. Nr. 18 in der „Empfehlung des Europäischen Parlaments an die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, den Rat und die Kommission zu der 2013 anstehenden Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD (2012/2253(INI))“, 13.06.2013.

64 Siehe EEAS Review 2013, S. 12.

65 Siehe Andrew Rettman: France keen for EU diplomats to beef up security, consular services, 20.03.2013, <http://euobserver.com/institutional/119501>.

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

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

Mitwirkung und damit Stärkung des europäischen Profils nicht (mehr) interessiert ist. Doch auch bei kleineren EU-Ländern wird der Mehrwert einer kollektiven Außenpolitik mittlerweile kritischer gesehen und das Eingebundensein in zahlreiche Verpflichtungen nicht selten als Korsett empfunden. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik kann dieses Defizit an mitgliedstaatlichem Engagement alleine nicht ausgleichen. Catherine Ashton will und kann nationale Kräfte bündeln,⁶⁹ sofern diese in der Sache nicht zu kontrovers sind und sich auch bündeln lassen (wollen). Sie könnte darüber hinaus eine Art „Koleitung“⁷⁰ übernehmen, doch hier ist ihre Leistung nach überwiegender Meinung bisher hinter den Erwartungen und Möglichkeiten, die ihr der Vertrag von Lissabon bietet, zurück geblieben. Wie viel Engagement noch von der Hohen Vertreterin zu erwarten ist, ist fraglich, denn bereits mehr als 18 Monate vor dem Ende ihrer ersten Amtszeit im Herbst 2014 steht fest, dass es für sie keine zweite geben wird.⁷¹

Insgesamt ist daher zu erwarten, dass in der GASP die ‚Reformen der Reform‘, also vor allem strukturelle Anpassungen beim neu geschaffenen EAD und Stellvertreterregelungen für die Hohe Vertreterin, erst nach dem großen Personalwechsel 2014 in Angriff genommen werden. Neben Ashton wird auch Herman Van Rompuy, der als Präsident des Europäischen Rates die EU auf der internationalen Bühne vertritt, Ende 2014 ausscheiden, wobei sein Mandat – anders als bei Ashton – nicht mehr verlängert werden kann. Bereits im Mai 2014 stehen die Wahlen zum Europäischen Parlament an, das auch in seiner neuen Zusammensetzung versuchen wird, Einfluss auf die institutionelle Struktur und die tägliche Entscheidungsfindung in der GASP zu nehmen. Doch ohne ein verstärktes Engagement der EU-Mitgliedstaaten werden auch die neuen „Gesichter“ das außenpolitische Profil der EU nicht merklich stärken können, und die institutionellen Neuerungen und Anpassungen seit Lissabon werden in ihrer Wirkung begrenzt bleiben.

Weiterführende Literatur

- Rosa Balfour/Kristi Raik: Equipping the European Union for the 21st century. National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy, Brüssel 2013.
- Simon Duke: The European External Action Service. Antidote against Incoherence?, in: European Foreign Affairs Review 2012, 17. Jg., Nr.1, S. 45-68.
- European Union Institute for Security Studies (Hrsg.): EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013.
- Niklas Helwig/Paul Ivan/Hrant Kostanyan: The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing the First Two Years of the EEAS, Brüssel 2013.
- Nadia Klein/Wolfgang Wessels: CFSP progress or decline after Lisbon? Innovative provisions meet limited external pressures, in: European Foreign Affairs Review, 18. Jg., Nr. 4/2013, S. 449-469.
- Stefan Lehne: The Big Three in EU Foreign Policy, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2012.
- Elfriede Regelsberger/Kugelmann, Dieter: Art.23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV, München 2012.
- Carolin Rüter: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – (k)ein Thema für die Öffentlichkeit? Die außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU im Blickwinkel von öffentlicher Meinung und Medien, Baden-Baden 2012.
- Julia Lieb: Diplomatie jenseits des Staates. Die EU-Außenvertretung gegenüber Drittstaaten und der Europäische Auswärtige Dienst, Baden-Baden 2013.

68 So als Mitautor/Unterzeichner eines gemeinsamen Briefs von 12 Ländern an die Hohe Vertreterin im Dezember 2011 und im Endbericht der Zukunftsgruppe, nicht jedoch im Zwischenbericht. Ferner fehlt Frankreich bei dem Non-Paper „Strengthening the European External Action Service“ vom 1.2.2013.

69 So Ashton am 12.6.2013 vor dem Auswärtigen Ausschuss des EP. Statement by EU High Representative Catherine Ashton on EEAS Review, Dok. A 314/13.

70 Niklas Helwig: EU Foreign Policy and the High Representative’s Capability – Expectations Gap: A question of Political Will, in: European Foreign Affairs Review 18, Nr. 2/ 2013, S. 235-254; hier: S. 238.

71 So Ashton selbst bei einem öffentlichen Auftritt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.03.2013.