

# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Annegret Bendiek/Moritz Wiesenthal

Im zurückliegenden Jahr hat die EU in ihrem multilateralen Engagement wichtige Geberkonferenzen und Hilfsmaßnahmen auf den Weg bringen können, insbesondere im Kontext der Covid-19-Pandemie. Während die Europäische Kommission in den EU-Außenbeziehungen handlungsfähig erschien, fiel die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgrund der Vetomöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten weit hinter ihre Möglichkeiten zurück. Diskussionen zur Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Aufstockung des GASP-Haushalts und die geplante Sicherheitspartnerschaft mit dem Vereinigten Königreich (VK) versandeten und wurden durch inter-institutionelle Machtkämpfe in der Außendarstellung der EU überlagert. Die Defizite der GASP sind lange bekannt und erhärten die Annahme, dass sich die Mitgliedstaaten mit der Symbolpolitik und einer wenig ergebnisorientierten Außen- und Sicherheitspolitik der EU zufriedengeben.

## Der multilaterale Anspruch der EU in der Covid-19-Krise

Im Kampf gegen die Folgen der Covid-19-Pandemie positionierte sich die Kommission in ihren Außenbeziehungen im Jahr 2020/2021 als multilaterale Krisenpartnerin. Ab Mai 2020 richtete sie zusammen mit Partnerländern eine internationale Geberkonferenz aus, in deren Rahmen insgesamt knapp 16 Mrd. Euro zur globalen Bekämpfung der Pandemie mobilisiert werden konnten. Gleichzeitig verdoppelte die EU im Februar 2021 ihren Beitrag zur Covid-19 Vaccines Global Access Fazilität (COVAX) auf eine Mrd. Euro und unterstützt damit als eine der größten Geber den weltweiten Zugang zu Impfstoffen. Flankiert wurden diese gemeinschaftsorientierten Ansätze von bilateraler Direktunterstützung für einzelne Regionen und Länder. So schnürte die Kommission ein Hilfspaket von über 3 Mrd. Euro für den Westbalkan und sicherte mithilfe von Abnahmegarantien Impfdosen, die seit April 2021 ausgeliefert werden. Unter anderem für die Länder im Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), Lateinamerika und die Karibik sowie die Sahelzone stellte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Finanzmittel zur Unterstützung der Gesundheitsversorgung bereit. Weitere Maßnahmen zielten auf humanitäre Hilfe ab. Im September lieferte die EU lebensrettendes Material direkt an humanitäre Organisationen in Peru, und nach dem explosionsartigen Ausbruch der Delta-Variante in Indien koordinierte die Kommission im Rahmen des EU-Katastrophenschutzverfahrens die Hilfsleistungen mehrerer Mitgliedstaaten, darunter Deutschland.

Ferner gründete die Kommission im September 2020 gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen Förderrat zur Stärkung globaler Zusammenarbeit. Zentrales Ziel des Gremiums ist die Koordinierung der im Rahmen der WHO gesammelten Finanzmittel zur Bekämpfung der Pandemie. Im Mai 2021 schließlich richteten die Kommission und Italien als G20-Vorsitz einen Welt-Gesundheitsgipfel aus, in dessen Abschlusserklärung sich alle Teilnehmerstaaten auf gemeinsame Grundsätze zur Pandemiebekämpfung einigten. Im Nachgang zum Gipfel konkretisierte die EU mögliche

Maßnahmen in einem Vorschlag für einen multilateralen Handelsplan, der die essenzielle Rolle der Welthandelsorganisation (WTO) unterstreicht.

Der hohe multilaterale Anspruch der EU wurde durch die Kommission und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV), Josep Borrell, im Februar 2021 mit einer neuen Strategie zu multilateraler Zusammenarbeit untermauert. Mit dieser Strategie bekräftigt die EU, dass die vertraglich festgelegten Ziele, wie der Schutz universeller Menschenrechte und des Völkerrechts, nicht nur leitend für das Außenhandeln sind, sondern dass die EU zugunsten dieser Ziele eine internationale Führungs- und Vermittlungsrolle einnehmen will. Gleichzeitig unterstreicht das Dokument den Anspruch an Kohärenz und fordert eine geeinte Stimme in der europäischen Außenpolitik.

### **Die strategische Kommunikation der EU nimmt an Bedeutung zu**

Im Frühling 2020 beschloss der Rat der EU die Annahme des Maßnahmenpaketes „Team Europe“, in dessen Rahmen die Anstrengungen von EU, Mitgliedstaaten und einzelnen Finanzinstitutionen, wie der Europäischen Investitionsbank, bei der Pandemiebekämpfung unter einheitlichem Namen präsentiert werden. Künftig sollen unter dem Deckmantel von Team Europe auch Initiativen jenseits der Pandemiebekämpfung umgesetzt werden, insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Erklärtes Ziel ist die gesteigerte Sichtbarmachung europäischer Außenpolitik.<sup>1</sup>

Der Team Europe Ansatz spiegelt den öffentlichkeitsorientierten Ansatz von EAD und HV wider, kann aber auch als Reaktion auf den zunehmenden Wettbewerb globaler Krisennarrative gewertet werden. Besonders China und Russland hatten mit teils aggressiver Rhetorik die eigenen Ansätze im Kampf gegen die Pandemie beworben. Dabei waren auch vermehrt Desinformations- und Manipulationsstrategien zum Einsatz gekommen. Im Dezember 2020 verabschiedete der Rat der EU daraufhin Schlussfolgerungen, in denen er zu weiteren Maßnahmen im Kampf gegen Des- und Falschinformation aufrief. Ende Mai 2021 präsentierte die Kommission neue Leitlinien zur Verstärkung des Verhaltenskodex für die Betreiber großer Online-Plattformen wie Facebook oder Twitter. Im März 2021 hatte der EAD einen Sonderbericht zu Desinformation rund um die Covid-19-Pandemie vorgelegt, aus dem ersichtlich wurde, dass China und Russland zunehmend Desinformationskampagnen zur Vermarktung eigener Impfstoffe nutzen.<sup>2</sup>

### **Institutionelle Blockaden der GASP: Sand im Getriebe**

Die institutionellen Blockaden der GASP offenbarten sich in den zurückliegenden Monaten in der bekannten Vielstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten, im reduzierten GASP-Haushalt, in dem ungeklärten Verhältnis der Europäer zum Vereinigten Königreich sowie in internen Rivalitäten unter den EU-Institutionen auf dem internationalen Parkett.

#### *Vielstimmigkeit setzt sich fort*

Eigentlich hatte die Diskussion um die institutionelle Struktur der GASP im vergangenen Jahr positiv begonnen. In ihrer Rede zur Lage der Union rief die Kommissionspräsidentin

---

1 The European Centre for Development: Team Europe: Up to the challenge?, in: briefing note 128, Januar 2021, abrufbar unter: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Team-Europe-Up-To-Challenge-ECDCM-Briefing-Note-128-January-2021.pdf> (letzter Zugriff: 6.8.2021).

2 EUvsDisinfo: EEAS SPECIAL REPORT UPDATE: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 April 2021, abrufbar unter: <https://euvsdisinfo.eu/uploads/2021/04/EEAS-Special-Report-Covid-19-vaccine-related-disinformation-6.pdf> (letzter Zugriff: 6.8.2021).

Ursula von der Leyen im September 2020 erneut zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP auf. Mehrere Mitgliedstaaten griffen den Vorschlag prominent auf, unter anderem Spanien und die Niederlande sowie der deutsche Außenminister Heiko Maas. Eine Diskussion über eine mögliche institutionelle Anpassung der GASP erfolgte allerdings auch auf dem folgenden EU-Außenministertreffen nicht.

Stattdessen verhinderten wiederholt einzelne Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position der EU. Dies zeigte sich zunächst in der Reaktion des Staatenverbundes auf Wahlfälschungen und Gewalt gegen Demonstranten in Belarus. Obwohl eine grundlegende Einigung auf Sanktionen gegen belarussische Offiziere bereits bei einem Treffen der Außenministerinnen und -minister im August 2020 erfolgt war, blockierte Zypern bis Anfang Oktober 2020 eine formale Umsetzung. Das Land hatte zeitgleich Sanktionen gegen die Türkei im Rahmen der anhaltenden Auseinandersetzungen um Gasbohrungen im östlichen Mittelmeer gefordert. Auch mit Blick auf die EU-Ambitionen einer globalen Mindestbesteuerung drohte die Regierung in Nikosia mit einem Veto. Zeitgleich verschärfte auch Ungarn seinen außenpolitischen Selbstbezug. So verhinderte die Regierung in Budapest die Veröffentlichung einer Verurteilung der Wahlrechtsreform in Hongkong im Mai 2021. Wenige Wochen später war es erneut Ungarn, das einen gemeinsamen Aufruf der Europäer zum sofortigen Waffenstillstand zwischen Hamas und Israel blockierte. Dass in allen vier Fällen ein einzelner Mitgliedstaat ausreichend war, um eine kohärente EU-Position zu verhindern, verdeutlichte erneut in aller Schärfe die realpolitischen Auswirkungen der institutionellen Einschränkungen durch Einstimmigkeit in der GASP.

Das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an einer institutionellen Weiterentwicklung der GASP spiegelte sich auch in ihrer finanziellen Ausstattung. So entfallen auf den entsprechenden Haushaltstitel „Nachbarschaft und die Welt“ 98,4 Mrd. Euro, was einen Einbruch um mehr als 20 Prozent im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission gleichkommt. Auf die GASP im engeren Sinne entfallen mit 2,4 Mrd. Euro weniger als 3 Prozent der außenpolitischen Mittel der EU.

### *Interne Rivalitäten*

Neben eingeschränkter Ausstattung leidet die GASP auch zunehmend an inter-institutionellen Spannungen innerhalb der EU, die aufgrund handwerklicher Fehler an Gewicht gewannen. Zunächst endete der Moskau Besuch des HV im Februar 2021 in einer öffentlichkeitswirksamen Demütigung der GASP. Borrell hatte trotz Widerständen im Rat auf der Reise bestanden. Als noch während der laufenden Pressekonferenz der Kreml die Ausweisung mehrerer EU-Diplomaten öffentlich machte und der russische Außenminister die EU öffentlich als unzuverlässig desavouierte, reagierte der Spanier jedoch nicht. Das Europäische Parlament (EP) warf daraufhin dem HV mangelnde Vorbereitung und eine Fehleinschätzung der außenpolitischen Lage vor. Mehr als 80 vorwiegend konservative Abgeordnete forderten gar den Rücktritt des HV. Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Kommission setzten sich auch im Zuge der Vorbereitungen zum G20 Gipfel in Riad fort. Noch Anfang Oktober 2020 hatte das EP eine Resolution verabschiedet, in der es die Menschenrechtsverletzungen Saudi-Arabiens verurteilte und die Kommission aufforderte, die diplomatische Vertretung der EU beim Gipfeltreffen der G20 auf niedrigerer Stufe anzusetzen. Die Kommission wies die Forderungen mit Hinweis auf protokollarische Regeln zurück.

Protokollarisches Nachsehen hatte die Kommission hingegen in einer Auseinandersetzung mit dem Europäischen Rat. Beim Besuch von Kommissionspräsidentin Ursula

von der Leyen und Ratspräsident Charles Michel in Ankara im April 2021 wurde die Kommissionspräsidentin auf einem Sofa platziert, während der türkische Präsident und Michel wirkmächtig auf zwei Sesseln Platz nahmen. Obwohl von der Leyen dabei vorlaufenden Kameras Irritation über die Sitzordnung zum Ausdruck brachte, reagierte Michel nicht. Die als „sofagate“ bekanntgewordene Bloßstellung steht exemplarisch für anhaltende Spannungen zwischen der Kommissionspräsidentin und dem Ratspräsidenten.

### **Nachbarschaft- und Großmachtpolitik: Nicht mehr als Sanktionen**

Die verpasste Gelegenheit zu institutioneller Reform und das Beharren auf Individualinteressen legt den Schluss nahe, dass vielen Mitgliedstaaten nicht an einer substanziellen Vertiefung der GASP gelegen war. Vielmehr begnügten sie sich im zurückliegenden Jahr mit dem Rückgriff auf symbolische Instrumente der GASP, insbesondere auf Sanktionen.

#### *Nachbarschaft*

In den Beziehungen zum Vereinigten Königreich zeichnete sich keine positive Entwicklung ab. Hatte am Anfang der Austrittsverhandlungen noch das Ziel einer engen „Sicherheitspartnerschaft“ gestanden, die Koordinierungsformate in der Außen- und Sicherheitspolitik vorsah, war nach dem Brexit im Januar 2021 nichts davon geblieben. Stattdessen lehnte die britische Regierung eine Zusammenarbeit mit der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen konsequent ab und fiel in einigen Bereichen sogar hinter die Kooperation mit anderen Drittstaaten zurück. London war sichtlich mehr daran gelegen, Einzelformate der bi- und multilateralen Zusammenarbeit auszubauen, unter anderem mit Frankreich und Deutschland. Eine institutionelle Einbettung des VK in Strukturen der GASP ist damit höchstens langfristig wahrscheinlich.<sup>3</sup>

Als Reaktion auf die Vergiftung des Kreml-Kritikers Nawalny drohte die EU bereits Anfang September 2020 mit Sanktionen gegen Russland, sollte es keine lückenlose Aufklärung des Falls geben. In Folge der anhaltenden Dementi aus Moskau einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen. Damit fußt das europäische Sanktionsregime gegen seinen größten Nachbarn mittlerweile auf einer dreigliedrigen Struktur. Sie umfasst Maßnahmen rund um den Fall Nawalny, im Zusammenhang mit mehreren Cyberattacken auf Mitgliedstaaten und im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Ukraine. Mittlerweile ist das Vermögen von mehr als 170 Personen und fast 50 Organisationen eingefroren. Auf die Verlängerung verschiedener Sanktionen reagierte der Kreml seinerseits mit Einreiseverboten gegen mehrere EU-Vertreter, unter anderem Parlamentspräsident David Sassoli und EU-Vizekommissionspräsidentin Věra Jourová.<sup>4</sup>

In den Auseinandersetzungen mit der Türkei um Gasbohrungen beschlossen die Mitgliedstaaten im Dezember 2020 zwar eine Liste von Maßnahmen, verzichteten aber angesichts erster Verhandlungsgespräche zwischen Griechenland und der Türkei auf die tatsächliche Verhängung der Sanktionen. Ähnlich symbolhaft verblieb die EU hinsichtlich der türkischen Aggressionen in Nordsyrien. Obwohl die Mitgliedstaaten 2019 zu einer restriktiven Waffenexportpolitik gegenüber Ankara aufgerufen hatten, erfolgte trotz wiederholter Forderungen Griechenlands keine Einigung auf ein EU-weites Waffenem-

---

3 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Die EU und Global Britain: So nah, so fern – Wie »Global Britain« nach dem Brexit außen- und sicherheitspolitisch eingebunden werden kann, in: SWP-Aktuell 35/2021, 26.4.2021.

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die EU und Russland“ in diesem Jahrbuch.

bargo. Stattdessen lief Anfang 2021 das erste von voraussichtlich sechs deutschen U-Booten für die Türkei vom Stapel.

Eine ebenfalls widersprüchliche außenpolitische Reaktion der EU lässt sich im Umgang mit Belarus erkennen. Zunächst unterliefen die baltischen Staaten die Blockade gemeinsamer Sanktionen durch Zypern durch die Verhängung eigener Maßnahmen im September 2020, auch gegen den belarussischen Regierungschef Lukaschenko. EU-Sanktionen traten erst im Oktober 2020 in Kraft, eine Direktsanktionierung Lukaschenkos erfolgte erst einen Monat später. Auf die erzwungene Landung einer Passagiermaschine Ende Mai 2021 reagierte die EU hingegen unverzüglich: Bereits Anfang Juni 2021 wurden belarussische Fluggesellschaften mit restriktiven Maßnahmen belegt, kurz darauf folgten Sanktionen gegen Organisationen und Personen sowie direkte Wirtschaftssanktionen. Wenn es um den äußeren Schutz des Binnenmarkts geht, sind die Mitgliedstaaten schnell einigungsfähig.

Im Libyenkonflikt verhängte die EU weitere Sanktionen zur Aufrechterhaltung des Waffenembargos, verzichtete aber auf eine substanzielle Vertiefung ihrer Mittelmeeroperation Irini. In Mali wurde die militärische Ausbildungsmission EUTM für einen Zeitraum von zwei Monaten ausgesetzt, nachdem ein Militärputsch die Regierung stürzte. Obwohl innerhalb von kurzer Zeit ein weiterer Putsch Mali erschütterte und Frankreich zeitweise seine militärische Zusammenarbeit mit dem Land einstellte, fand keine Anpassung des Mandates statt. Der Konflikt um die Westsahara schließlich führte wiederholt zu diplomatischen Spannungen zwischen Marokko und einzelnen Mitgliedstaaten, die im Fall Spaniens mit konkreten Kontroversen um den Grenzschutz in Ceuta einhergingen.<sup>5</sup> Doch trotz der wiederaufflammenden militärischen Auseinandersetzung blieb die Reaktion des HV auf einen Aufruf zur Teilnahme am Friedensprozess der Vereinten Nationen begrenzt.

Obwohl die Kommission Afrika als hoch priorisiertes Ziel eingestuft hatte, stagnierte auch die institutionelle Weiterentwicklung der Beziehungen zur Gesamtregion. Das im Dezember 2020 geschlossene Post-Cotonou Abkommen, das als Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der EU und der Organisation der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (OAKPS) fungiert, erwies sich im Charakter mehr als Minimalkonsens denn als Meilenstein. Eine Konsolidierung der institutionellen Beziehungen zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) fand schließlich gar nicht erst statt: Der für Dezember 2020 angesetzte Video-Gipfel wurde von AU-Seite abgesagt, der hochrangige Gipfel auf einen unbestimmten Zeitpunkt 2021 verschoben.

### *Großmächte*

Im Verhältnis zu China blieb das Auftreten der EU, ähnlich wie in den Beziehungen zu Russland und der Türkei, auf weitestgehend symbolhaftes Handeln beschränkt. Zwar beschlossen die EU-Außenminister als Reaktion auf das Vorgehen der Volksrepublik in Hongkong ein gemeinsames Maßnahmenpaket, das unter anderem einen Exportstopp für Überwachungsprodukte beinhaltet. Allerdings fiel das europäische Vorgehen damit sichtlich hinter die Reaktion anderer Länder, wie der USA und des VK, zurück. Noch evidenter wurde der Symbolcharakter in der Reaktion auf den chinesischen Umgang mit muslimischen Minderheiten in der Provinz Xinjiang. Öffentlichkeitswirksam nutzten die EU-Außenminister die neuen EU-Sanktionsregelungen gegen Menschenrechtsverstöße, die der Rat der EU im Dezember 2020 beschlossen hatte, und verkündeten Ende März 2021

---

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Spanien“ in diesem Jahrbuch.

Sanktionen gegen die Volksrepublik. Aber während die von Peking am gleichen Tag verhängten Gegenmaßnahmen zehn Personen und ihre Angehörigen betrafen, darunter Wissenschaftler und hochrangige Mitglieder des EP, beschränkten sich die personenbezogenen Sanktionen der EU gerade einmal auf vier Regionalfunktionäre der Kommunistischen Partei. Erst als das EP in Reaktion auf die chinesische Eskalation die Ratifizierung des im Dezember 2020 ausgehandelten EU-China Investitionsabkommens (CAI) auf Eis legte, erhielt die europäische Chinapolitik einen Anflug von Bissfestigkeit.

Ohnehin war der vorläufige Abschluss des Investitionsabkommens Ende Dezember 2020 umstritten. Kritik entzündete sich insbesondere daran, dass die deutsche Ratspräsidentschaft mit einer Einigung nicht bis zum Antritt der neuen US-Administration unter Joe Biden hatte warten können. Der US-Präsident hatte mehrfach erkennen lassen, dass ihm im Verhältnis zu China an einer Abstimmung mit den Europäern gelegen war. Tatsächlich markierte der Umgang mit der Volksrepublik eine der zentralen Divergenzen im transatlantischen Verhältnis: Während die neue US-Administration den Kurs der offen formulierten Systemkonkurrenz mit China fortsetzte, verschärfte die EU nur zögerlich den Ton. Auch in anderen Bereichen zeigten sich jenseits der Erleichterung über den Wechsel im Weißen Haus Trennlinien. So war man in der EU irritiert über die Aufrechterhaltung von Strafzöllen auf Stahl und Aluminium und den US-amerikanischen Selbstbezug in der Impfstoffverteilung. Gleichzeitig suchten beide Seiten in zentralen Feldern den symbolischen Schulterchluss. Im Dezember 2020 präsentierte die Kommission einen Vorschlag für eine neue transatlantische Agenda für globale Zusammenarbeit, und der Rat unterstrich in seinen Schlussfolgerungen vom gleichen Monat die Relevanz der Kooperation. Im Rahmen seiner ersten Auslandsreise besuchte Biden im Juni 2021 medienwirksam einen EU-Gipfel und erzielte eine Einigung auf vertiefte Zusammenarbeit und den Verzicht auf weitere Strafzölle. Auch wenn sich damit eine Entspannung im transatlantischen Verhältnis abzeichnete, werden erst die nächsten Jahre zeigen, wie viel Potenzial für Kooperation hinter der symbolischen Wiederannäherung steht.

### Fazit

Im zurückliegenden Jahr stieg zunehmend der Anspruch an die EU, ihre „Weltpolitikfähigkeit“ unter Beweis zu stellen. Die schnelle Bereitstellung von Direkthilfen in der Covid-19-Pandemie und die diplomatischen Teilerfolge der GASP als Verfechterin des regelbasierten Multilateralismus ließen hierbei auch Potenzial erkennen. In der konkreten Ausbuchstabierung einer globalen Führungsrolle scheiterte die EU jedoch wiederholt am Dreiklang aus mangelnder institutioneller Reformbereitschaft, öffentlichkeitswirksamem Kompetenzgerangel unter den EU-Akteuren und divergierenden mitgliedstaatlichen Einzelinteressen. Im raumgreifenden Systemkampf zwischen China, den USA und anderen Mittel- und Großmächten fällt die GASP damit nach wie vor weit hinter die regulativen Kompetenzen zurück, welche die EU als Norm- und Standardsetzer aufgrund ihrer wirtschaftlichen Größe genießt. Eine Vergemeinschaftung der GASP würde diesem Missstand überwinden helfen, wird aber von den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor abgelehnt.

### Weiterführende Literatur

Annegret Bendiek et al.: GASP: Von der Ergebnis- zur Symbolpolitik – Eine datengestützte Analyse, in: SWP-Aktuell 86/2020, 3.11.2020.

Annegret Bendiek/Ronja Kempin: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik in der Pandemie, in: Barbara Lippert et al. (Hrsg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen, SWP-Studie 26/2020, 17.12.2020, S. 59–63.