

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Wo ist Europa? Diese Frage mag sich so manch ein Beobachter mit Blick auf aktuelle internationale Ereignisse der letzten Monate, wenn nicht sogar seit Herbst 2009 gestellt haben. Noch Ende 2008 hatte der Europäische Rat mit seinem Umsetzungsbericht zur Europäischen Sicherheitsstrategie die EU zur „Triebkraft für eine gerechtere, sicherere und geeintere Welt“¹ erklärt und eine rasche Abhilfe der bekannten Unzulänglichkeiten und vermehrte Anstrengungen für eine strategisch ausgerichtete, mehr Kohärenz und Reaktionsschnelligkeit bietende gemeinsame europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik angemahnt. Doch die bis November 2009 andauernde Unsicherheit über das Schicksal des LissabonnerVertrags schien den meisten Außenministern wenig geeignet für die vom schwedischen Vorsitz im September 2009 geforderte Grundsatzdebatte zur strategischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der GASP.² Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zum 1.12.2009 bzw. bereits in dessen Vorfeld begann der „Monat der Posten und Pöstchen“³, d.h. die Phase intensivster und hoch kontroverser Debatten über die Besetzung der neuen Spitzenämter – Präsident des Europäischen Rates und Hohe(r) Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – und über das genaue Format des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Diese Verhandlungen zogen sich weit über den Sommer 2010 hin und banden enorme personelle Kapazitäten zulasten von Politikinhalt.

Nicht nur die neue Außenbeauftragte Ashton begab sich auf eine schwierige Rollensuche; auch die spanische (1. Halbjahr 2010) und belgische Präsidentschaft (soweit zu Beginn des 2. Halbjahres 2010 ersichtlich) durchliefen Lernprozesse, freilich mit je unterschiedlichen Grundverständnissen, wie mit einem nunmehr permanenten Ratsvorsitz umzugehen war. So hat es den Anschein, dass sich der spanische Außenminister mit dem Verlust der Sprecherrolle für die GASP schwerer tat als das Mitglied einer innenpolitisch belasteten Regierung, wobei jede belgische Regierung aufgrund ihres integrationspolitischen Verständnisses einem permanenten Sprecher für die GASP seit jeher große Spielräume gewährt. Die neue Hohe Vertreterin plädierte zu Beginn ihrer Amtszeit für „stille Diplomatie“ und ein „abgestimmtes Vorgehen“ (mit den Mitgliedstaaten, wichtigen Drittländern, dem Europäischen Parlament sowie den nationalen Parlamenten)⁴ und erntete umgehend Kritik für ihre Entscheidung, nach dem Erdbeben auf Haiti im Januar 2010 dort nicht sofort die europäische Solidarität und Hilfsbereitschaft durch eine demonstrative

1 Ratsdokument S407/08, S. 12. Franco Algeri/Arnold Kammel: Neuer Wein in alten Schläuchen: Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Wien 2009.

2 Andreas Ross: Zaudernde Zaungäste: Die EU-Außenminister sehen sich in Afghanistan, Nahost und Iran gerade nicht am Zug, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.09.2009.

3 So treffend: Nikolas Busse: Der Monat der Posten und Pöstchen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.11.2009.

4 So ihr Namensartikel: Catherine Ashton: Stille Diplomatie und abgestimmtes Vorgehen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2009.

Geste zu unterstreichen. Aus einigen Mitgliedstaaten, allen voran aus Frankreich, kam in den ersten Monaten des „Lissabon-Zeitalters“ die Klage über das Nicht-Erscheinen der Außenbeauftragten bei dem informellen Treffen der Verteidigungsminister im Februar 2010 auf Mallorca; andere, wie der deutsche Außenminister, stützten Ashton hingegen unter Hinweis auf die strategische Rolle der Ukraine, wo sie sich zur Amtseinführung des neuen Präsidenten aufgehalten hatte, die zeitgleich zum Ministertreffen stattfand.⁵ Doch auch die konzeptionell-inhaltliche Vorbereitung der Ratstagungen scheint sich für die Außenbeauftragte in dieser Phase des Übergangs und noch fehlender eigener Expertise und Stäbe schwierig zu gestalten. Auffällig ist, dass sich verschiedene Außenminister alleine oder in Gruppen mit der Öffentlichkeit bekannt gemachten Briefen gegenüber Ashton positionieren und sie zu konkretem Handeln auffordern. Besonders deutlich wurde dies in der Auseinandersetzung um den EAD,⁶ aber auch bei der EU-Politik gegenüber China, die in den Folgemonaten zum Testfall für die neue Qualität des auswärtigen Handelns der EU im Sinne einer besonderen strategischen Partnerschaft EU-China erklärt wurde.

Themenschwerpunkte und Acquis politique

Auch wenn es durchaus Anhaltspunkte dafür gab, dass die EU-27 im Berichtszeitraum intensiv mit sich selbst und der institutionellen und prozeduralen Neujustierung beschäftigt war, blieb die GASP weder stumm noch tatenlos.⁷ So setzte sie ihr vielfältiges Instrumentarium in gewohnter Weise ein, um auf politische Ereignisse rund um den Globus Einfluss nehmen zu können unter besonderer Beachtung des von den Europäern selbst gelebten friedlichen Interessenausgleichs und ihrer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Diese auch dann einzufordern, wenn zugleich beträchtliche wirtschaftliche oder andere politische Interessen betroffen sind, kann sich als eine schwierige Gratwanderung erweisen. Exemplarisch hierfür kann die EU-Politik gegenüber einigen Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus angeführt werden. So engagierte sich Deutschland ganz besonders (und erfolgreich) für eine Aufhebung des Waffenembargos gegen Usbekistan⁸ aus Gründen der Versorgungssicherheit für seine Soldaten (Nutzung eines Militärflughafens im Süden des Landes) in Afghanistan,⁹ während offensichtlich andere im Kreis der EU Verbesserungen der Menschenrechtslage und Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit anmahnten.¹⁰ Auch in ihren Beziehungen zu Aserbaidschan befindet sich die Union in einem Dilemma. Mit dem im Juli 2009 unterzeichneten Abkommen zur Nabucco-Gasleitung unternimmt die EU einen wichtigen Schritt zur Diversifizierung ihrer

5 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.02.2010. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass laut Lissabonner Vertrag auch der Präsident des Europäischen Rates die EU bei besagter Amtseinführung hätte vertreten (Art. 15 EUV; siehe auch nachfolgend) und damit Ashton die Terminkollision hätte ersparen können.

6 Vgl. entsprechende Briefe einer Gruppe von kleinen EU-Ländern sowie Großbritanniens und Schwedens. Nikolas Busse: Erholung für die Rastlose, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.03.2010.

7 Eine detaillierte Übersicht gibt: Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010.

8 2009/1227/EU, ABl. L 330 v. 16.12.2009.

9 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.10.2009.

10 So jedenfalls kann man den Beschluss des Rates deuten, die Aufhebung des Waffenembargos nach einem Jahr erneut zu prüfen. Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010, S. 32.

Energieversorgung; zugleich scheint sich damit ihr Interesse an der Menschenrechtslage in Aserbaidschan, woher das erste Gas für Nabucco kommen soll, zu „verflüchtigen“.¹¹

Schutz und Förderung der Menschenrechte als grundlegender Bestandteil des gesamten auswärtigen Handelns der EU fanden ihren Niederschlag u.a. in den Beziehungen der EU zu Iran, Russland und China. Besonderes Augenmerk richtete man 2009, auch angeregt durch entsprechende Hinweise aus dem Europäischen Parlament, ferner auf die Lage in Vietnam und Kambodscha. Mit den 2009 neu eingerichteten Menschenrechtsdialogen etwa mit Indonesien sowie mit etlichen Staaten in Lateinamerika (Argentinien, Brasilien, Kolumbien) wurde dieses Instrument regional weiter ausdifferenziert, wobei es bei den Gesprächen mit den lateinamerikanischen Ländern auch um eine engere Abstimmung in internationalen Menschenrechtsgremien gehen soll.¹² Weniger erfolgreich schien hingegen der politische Dialog EU-Lateinamerika zu verlaufen. Von der Regierung in Madrid als ein Höhepunkt der spanischen Präsidentschaft geplant, geriet er nicht nur durch die Eurokrise zu einem „Nebenschauplatz“.¹³ Er litt – wie auch andere Großformate politischer Dialoge – unter dem Fernbleiben wichtiger europäischer Regierungsvertreter, für die der substanzielle Ertrag solcher Veranstaltungen, selbst wenn sie in Europa stattfinden, in einem Missverhältnis zum erforderlichen Zeitaufwand steht.¹⁴ Andere Treffen, wie jenes der Außenminister im Rahmen der Mittelmeerunion, mussten – wie schon früher – wegen der angespannten Lage im arabisch-israelischen Verhältnis von Juni 2009 auf später im Jahr verschoben werden, eine weitere Enttäuschung für den spanischen Vorsitz, der zuvor bereits mit der Absage des EU-USA Gipfels durch den amerikanischen Präsidenten ein Prestigeprojekt des spanischen Semesters verlor.¹⁵

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2009

Gemeinsame Aktionen, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	59
Gemeinsame Standpunkte, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	22
Abkommen mit Drittstaaten	4
Sonstige Beschlüsse und Verordnungen des Rates	7
Erklärungen	152

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010.

Gemessen an den GASP-Aktivitäten des Vorjahres sind jene im Jahr 2009 in der Menge annähernd vergleichbar wie in der Sache ähnlich strukturiert. Die zahlenmäßig größte Gruppe der Erklärungen ist für die Profilbildung der GASP von begrenztem Wert, was

11 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.07.2009.

12 Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010, S. 31f.

13 So Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.05.2010.

14 Öffentlich geäußerte Unzufriedenheit gab es auch mit dem politischen Dialog EU-Indien, dessen Tagesordnung als zu beliebig und überfrachtet gilt. Kritisiert wird zudem das noch fehlende Verständnis der indischen Seite für die Sprecherrolle der EU, wo man traditionelle bilaterale Kontakte bevorzugt. So Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010, S. 37.

15 Leo Wieland: Das spanische Semester, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.06.2010.

nicht heißen soll, dass der Einsatz von Worten im diplomatischen Umgang mit Drittstaaten nicht relevant ist, und zur Herausbildung der gemeinsamen Grundauffassungen beiträgt. Um dem Anspruch einer operativen und in den Krisenregionen sichtbaren europäischen Politik besser zu gerecht zu werden, bedarf es jedoch – neben der Gemeinsamen Standpunkte – insbesondere des Instruments der gemeinsamen Aktion.¹⁶ Sind Gemeinsame Standpunkte weiterhin primär Ausdruck der europäischen Sanktionspolitik – 2009 u.a. gegenüber Guinea, der Republik Kongo, Myanmar, Simbabwe, Moldawien, Iran –,¹⁷ so beinhalten gemeinsame Aktionen das gesamte Repertoire des zivilen wie militärischen europäischen Krisenmanagements sowie die Mandate der für die Sichtbarkeit der GASP bisher wichtigen Sonderbeauftragten.¹⁸ Bei letzteren verdient im Berichtszeitraum die Ausweitung des Mandats des Sonderbeauftragten für Afghanistan auch auf Pakistan¹⁹ besondere Erwähnung, womit die EU ein verstärktes Handeln gegenüber beiden Staaten und die Hoffnung auf eine „strategische Beziehung“ zu Pakistan zum Ausdruck bringen will.²⁰ Nach langem Tauziehen in der Vergangenheit gelang es 2010 ferner, das Amt des Sonderbeauftragten mit der Leitung der bisherigen Delegation der Europäischen Kommission in Kabul zu verschmelzen²¹ – Ausdruck der mit dem Vertrag von Lissabon geforderten einheitlichen Außenvertretung der EU in Form der EU-Delegationen.

Der anspruchsvolle Charakter gemeinsamer Aktionen kommt nicht nur in einer entsprechend komplexen GASP-Struktur und in aufwendigen Verfahren zum Ausdruck,²² sondern auch an einem wachsenden Bedarf finanzieller Mittel. Zu den im EU-Haushalt 2009 eingestellten knapp 250.000.000 Euro für die GASP sind allerdings noch die für militärische Missionen von den EU-Ländern selbst aufzubringende, weil aus dem Gemeinschaftsbudget nicht zulässige, Mittel hinzuzurechnen sowie bei Bedarf weitere Gelder aus anderen Haushaltlinien, die der EU-Haushalt für die auswärtigen Politiken bereithält und die genutzt werden müssen, wenn das GASP-Geld nicht ausreicht. Mehr als 90% der EU-Mittel fließen in die ESVP/GSVP-Missionen, wobei allein die drei Maßnahmen der EU im Kosovo, die Ausbildungsmission für den Irak und die Sicherheitssektor-Reform in der Demokratischen Republik Kongo mehr als die Hälfte des Gesamthaushalts der GASP ausmachen. Demgegenüber belaufen sich die Ausgaben für die Sonderbeauftragten nur auf etwa 7% des Gesamtbudgets. Die verbleibenden Mittel sind traditionell für konkrete Maßnahmen bestimmt im Kampf der EU gegen Massenvernichtungswaffen.

16 Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags geändert in Beschluss über durchzuführende Aktionen gemäß Art. 25 EUV.

17 Im Einzelnen vgl. Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010, Anhang S. 55ff.

18 Zu deren Rolle generell sowie ihrer Einordnung: Cornelius Adebahr, *Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives*, Baden-Baden 2009.

19 Beschluss 2009/467/GASP v. 15.06.2009.

20 Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010, S. 14.

21 Beschluss 2010/168/ GASP und 2010/439/ GASP.

22 Eingehend hierzu: Nadia Klein: *European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008*, Baden-Baden 2010; siehe auch den Beitrag zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheitspolitik (GSVP) in diesem Band.

Übersicht zu den GASP-Ausgaben im Jahr 2009

Konfliktbewältigung und andere Stabilisierungsmaßnahmen (Kosovo, Irak, Kongo)	137.535.118
Polizei-Missionen (u.a. Afghanistan, Bosnien)	70.411.172
Monitoring und Implementierung von Friedens- und Sicherheitsprozessen (Georgien, Rafah)	12.220.000
Vorbereitungs- und Nachfolgemaßnahmen von ESVP/GSVP-Missionen	40.950
Non-Proliferation und Abrüstung	5.477.760
Sonderbeauftragte	17.065.000
Gesamt:	242.750.000

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Brüssel 2010.

Institutionelle Trends

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1. Dezember 2009 brachte wesentliche institutionelle Neuerungen für die GASP und die zugehörige GSVP²³ mit sich. Zum einen besitzt die gesamte Union nun Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV), was die frühere ‚GASP-Säule‘ miteinschließt. Zum anderen enthält aber auch der Lissabonner Vertrag ein eigenes Kapitel (2) mit „Besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, das die rechtliche und institutionelle Sonderrolle dieses Politikfeldes im Rahmen der Union und speziell im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU unterstreicht. Von herausragender Bedeutung sind vor allem drei institutionelle Neuerungen: erstens die Aufwertung des Postens des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, zweitens der schrittweise Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sowie drittens die Ernennung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates.

Der Hohe Vertreter leitet die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und vertritt diese nach außen. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben die Kompetenzen des Hohen Vertreters, der 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam zur Unterstützung der EU-Präsidentschaft eingeführt worden war, nun stark ausgeweitet. So ist der Posten des EU-Kommissars für Außenbeziehungen mit dem des Hohen Vertreters fusioniert worden. Die Anbindung des Hohen Vertreters sowohl an die Rats- als auch an die Kommissionsstruktur wird auch als „Doppelhut“ bezeichnet. Als Vizepräsident der Europäischen Kommission ist der Hohe Vertreter seit Lissabon für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU verantwortlich (Art. 18(4) EUV). Er soll innerhalb der supranationalen Kommission alle Aspekte der EU-Außenbeziehungen koordinieren, was ihm eine herausgehobene Stellung gegenüber den EU-Kommissaren verleiht, die jeweils für einen Teilbereich der EU-Außenbeziehungen zuständig sind.²⁴

Auch im intergouvernemental geprägten Bereich des Rates wurde die Stellung des Hohen Vertreters mit neuen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet. Seit Lissabon führt er den

23 So die neue Bezeichnung im Lissabonner Vertrag für die im Jahr 1999 eingerichtete Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

ständigen Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 18(3) EUV), was einen deutlichen Bruch mit der bisherigen GASP-Praxis markiert. Durch die Abschaffung des halbjährlich rotierenden Vorsitzes für diese Ratsformation soll der GASP mehr Kontinuität verliehen werden. Zugrunde liegt die Idee, dass der Hohe Vertreter, der nun auch über ein (mit den EU-Mitgliedstaaten geteiltes) Initiativrecht verfügt (Art. 30 EUV), die GASP-Agenda stärker mitgestalten und GASP-Schwerpunkte langfristiger verfolgen kann. Insbesondere für kleinere EU-Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft regelmäßig mit ausgewählten außenpolitischen Themen zu profilieren versucht haben, bedeutet die Abgabe des ständigen Vorsitzes an den Hohen Vertreter einen Verlust an Agenda-Setting-Macht. Der Hohe Vertreter ist zudem in die Arbeiten des Europäischen Rates eingebunden, an denen er laut Lissabon Vertrag „teilnimmt“ (Art. 15(2) EUV). Demgegenüber ist eine Teilnahme der 27 nationalen (Außen)minister an den Sitzungen des Europäischen Rates nur noch in Sonderfällen – das heißt abhängig von der jeweiligen Tagesordnung – vorgesehen (Art. 15(3) EUV).

Der Hohe Vertreter wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission für eine fünfjährige Amtszeit ernannt. Der Europäische Rat kann seine Amtszeit nach dem gleichen Verfahren beenden (Art. 18(1) EUV). Falls das Europäische Parlament einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annimmt, muss der Hohe Vertreter zudem „sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederlegen“ (Art. 17(8) EUV). Rechtlich wäre es daher möglich, dass ein als Kommissar entlassener Hoher Vertreter seine Aufgaben im Rahmen des Rates weiter ausübt – in der politischen Praxis ist dieses Szenario jedoch kaum vorstellbar.

Als Nachfolgerin von Javier Solana und erste Hohe Vertreterin unter den Bedingungen des Lissabonner Vertrags wurde die Britin Catherine Ashton ernannt, davor EU-Kommissarin für Handelspolitik. Die Wahl Ashtons, die vor ihrem Amtsantritt über vergleichsweise geringe außenpolitische Erfahrung verfügte, wurde von Beobachtern als Beleg dafür gewertet, dass die EU-Mitgliedstaaten im Bereich der GASP kein politisches Schwergewicht wünschten, das ihre außenpolitische Autonomie stärker einschränken würde. Vor diesem Hintergrund wird es besonders interessant sein zu sehen, ob Ashton speziell ihren Ratsvorsitz (zunehmend) mit einem deutlichen Führungsanspruch gegenüber den EU-Außenministern verbinden oder sich eher auf eine Moderatorenrolle beschränken wird. Die ersten Monate im Amt lassen über ihre Orientierung noch keine fundierten Rückschlüsse zu, nicht zuletzt aufgrund des Umstands, dass sich Ashton zunächst auf den Aufbau der außenpolitischen Strukturen nach den Maßgaben des Lissabonner Vertrags konzentrieren musste.

Unterstützt wird die Hohe Vertreterin vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates, der Kommission sowie aus Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Verhandlungen zum genauen Aufbau des EAD waren von heftigen Auseinandersetzungen zwischen den EU-Institutionen und den Vertretern der Mitgliedstaaten geprägt und zogen sich über den gesamten Berichtszeitraum hin.²⁵ Insbesondere das Europäische Parlament, das in Fragen des EAD-Haushalts

24 Ausführlich zur Sonderrolle des Hohen Vertreters im Kollegium der EU-Kommissare: CEPS/ Egmont – The Royal Institute for International Relations/ European Policy Centre: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint Study, September 2010, www.epc.eu, S. 144-145.

25 Zur langfristigen Entwicklung des Konzepts eines Europäischen Auswärtigen Dienstes siehe Vanhoonaeker, Sophie/ Reslow, Natasja (2010): *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, in: *European Foreign Affairs Review* 15, S. 1-18. Siehe hierzu auch Julia Lieb/Martin Kremer: *Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven*, in: *integration*, 3/2010, S. 195-208.

und -Personalstatuts mitentscheiden kann, hat seine Position im Verhandlungsprozess mit eigenen Vorschlägen vehement vertreten²⁶ und zum Beispiel erfolgreich auf eine stärkere parlamentarische Kontrolle der EAD-Ausgaben gedrungen.

Wesentliche Entscheidungen zur Struktur des EAD sind im Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010²⁷ gebündelt. Der EAD wird als „eine funktional eigenständige Einrichtung der Europäischen Union“ installiert und von einem Geschäftsführenden Generalsekretär verwaltet, der dem Hohen Vertreter unterstellt ist. Er setzt sich zusammen aus mehreren Generaldirektionen, die Referate für einzelne Länder und Regionen umfassen, thematische Referate (z. B. Menschenrechte; multilaterale Kooperation) sowie Abteilungen für Querschnittsaufgaben (z. B. Personal; Haushalt). Von Seiten der Kommission wird unter anderem die Generaldirektion „Außenbeziehungen (RELEX)“ in den EAD überführt. Zudem werden die in den 2000er Jahren geschaffenen Strukturen des zivil-militärischen Krisenmanagements der EU in den EAD integriert, darunter die Direktion Krisenmanagement und Planung (Civilian-Military Strategic Planning Directorate – CMPD), der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC), der EU-Militärstab und das EU-Lagezentrum. Diese Einheiten unterstehen laut Ratsbeschluss unmittelbar der Aufsicht und Verantwortung des Hohen Vertreters²⁸ – die genauen Befehlsketten und Berichtswege zwischen diesen Einheiten müssen jedoch noch festgelegt werden. Ferner sieht der Ratsbeschluss vor, dass der Hohe Vertreter die Vorsitzenden der Vorbereitungsgremien des Rates benennt, in denen wiederum Vertreter des Hohen Vertreters den Vorsitz führen.²⁹ Von zentraler Bedeutung ist hierbei vor allem der neue ständige Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, dem institutionellen Dreh- und Angelpunkt der GASP. Schließlich unterstehen seit Lissabon die weltweit über 130 Delegationen der Union, die aus Delegationen der Kommission hervorgegangen sind und die die EU-Position in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen vertreten, ebenfalls dem Hohen Vertreter (Art. 221(2) AEUV). Der Hohe Vertreter ernennt die Delegationsleiter, nachdem diese ein Auswahlverfahren durchlaufen haben, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten, des Generalsekretariats des Rates und der Kommission beteiligt sind.³⁰

Weitere verbindliche Beschlüsse zum EAD-Budget sowie zum EAD-Personalstatut sollen im Herbst 2010 gefasst werden. Bisherige Planungen sehen einen schrittweisen Aufbau des EAD vor, der schließlich rund 7000 Mitarbeiter weltweit beschäftigen soll, davon mindestens ein Drittel Personal aus den EU-Mitgliedstaaten. Bis Ende 2011 soll der Hohe

26 So reagierten die Berichterstatter des Europäischen Parlaments für den EAD, Elmar Brok und Guy Verhofstadt, auf den ersten umfassenden Entwurf Ashtons zum Aufbau des EAD vom 25. März 2010 mit einem eigenen Vorschlag („Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS“, 6.4.2010, www.europarl.europa.eu). Diesem Vorschlag waren in den Monaten zuvor bereits diverse Berichte und Positionspapiere von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der schwedischen Ratspräsidentschaft (23. Oktober 2009) vorangegangen. Ausführlich zum Verhandlungsprozess in den Jahren 2009 und 2010: CEPS/ Egmont – The Royal Institute for International Relations/ European Policy Centre 2010, a.a.O., S. 147-149.

27 Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. 2010/427/EU, Amtsblatt der Europäischen Union, L 201/30-40, 3.8.2010.

28 Art. 4(3), Ratsbeschluss 2010/427/EU, a.a.O.

29 Art. 4(4), Ratsbeschluss 2010/427/EU, a.a.O.

30 Zur Neubesetzung von 31 Posten (Delegationsleiter bzw. Stellvertretende Delegationsleiter) im Jahr 2010 siehe „2010 Rotation – Head of Delegation/Deputy Head of Delegation appointments“, MEMO/10/415, Brüssel, 15.9.2010, europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/415.

Vertreter dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission einen ersten Bericht über die Arbeitsweise des EAD vorlegen.³¹

Die dritte wesentliche institutionelle Erneuerung im Bereich der GASP, die Ernennung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates könnte zu neuen EU-internen Spannungen führen. So soll der ständige Präsident die Union in Angelegenheiten der GASP „auf seiner Ebene“ nach außen vertreten – „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“ (Art. 15(6) EUV). Diese vage Formulierung im EU-Vertrag verlagert die (fallbezogene) Kompetenzabgrenzung in die politische Praxis. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der erste Amtsinhaber, der ehemalige belgische Premierminister Herman van Rompuy, der sich wie Ashton in seinen vorherigen Tätigkeiten nicht durch außenpolitische Expertise ausgezeichnet hat, seit seiner Amtsübernahme um eigenständige Analysen der internationalen Lage bemüht ist³² und die strategische Leitlinienfunktion des Europäischen Rates gezielt fördern will.

Ausblick

Unabhängig davon, welches Gewicht Herman van Rompuy speziell in der GASP entwickeln wird, bleibt festzuhalten, dass der Lissabon-Vertrag strukturell eine zweite Stimme für die externe Vertretung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik angelegt hat und damit potentiell ein einheitliche(re)s Auftreten der EU auf der internationalen Bühne erschwert. Während also der dominierende institutionelle Trend im Berichtszeitraum die Zusammenführung der Rats- und Kommissionsstrukturen im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes unter der Leitung einer gestärkten Hohen Vertreterin ist, so lassen sich mit Blick auf den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates auch Elemente einer neuen institutionellen Vielstimmigkeit im Bereich der GASP ausmachen.

Wie gut die reformierte ‚GASP-Maschinerie‘ im Inneren funktioniert, wird sich ab Anfang des Jahres 2011 abzeichnen. Bis dahin sollen die noch vakanten Spitzenpositionen im EAD besetzt und relevante Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission in den neuen Dienst überführt worden sein. Bis dahin wird dann auch mehr als ein Jahr seit Inkrafttreten des neuen Vertrages vergangen sein, ein Jahr in dem sich die EU (zu) lange mit sich selbst beschäftigt hat und erst spät begonnen hat, ihre Beziehungen zu wichtigen strategischen Partnern neu zu justieren.

Weiterführende Literatur

Adebahr, Cornelius: Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives, Nomos Verlagsgesellschaft 2009.

Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, facultas wuw, Wien 2010.

CFSP Forum 2003 ff. über <http://www.fornet.info>.

Klein, Nadia: European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2010.

Regelsberger, Elfriede: Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: *integration* 3/2008, S. 266-280.

Regelsberger, Elfriede/Kugelman, Dieter: Art.23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV 2. Aufl., Verlag C.H. Beck München 2010 (im Erscheinen).

The Royal Institute for International Relations/European Policy Centre: The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations. Joint Study, September 2010, www.epc.eu.

31 Art. 13(2), Ratsbeschluss 2010/427/EU, a.a.O.

32 Ausführlich zur Stellung des Präsidenten des Europäischen Rates im institutionellen Gefüge der EU: CEPS/Egmont – The Royal Institute for International Relations/ European Policy Centre 2010, a.a.O., S. 141-142.