

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Auch im Jahr zwei des „Lissabon-Zeitalters“ klafft eine beträchtliche Lücke zwischen den mit dem „neuen außenpolitischen System“¹ verbundenen (hohen) Erwartungen und seiner tatsächlichen (bescheidenen) Ausformung in der täglichen Praxis. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, steht weiterhin im Zentrum der Kritik. Nicht nur die Presse bemängelt ihr Zaudern, etwa in der Frühphase der „Arabellion“ Position zu beziehen. Auch nach ihrem misslungenen Auftritt bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2011² wurde ihr lediglich Pflichterfüllung ohne Kür im Sinne von Eigeninitiative bescheinigt.³ Ebenso räumen auch viele GASP-Beteiligte, Diplomaten wie Außenminister, ein, dass die EU-Außenbeauftragte noch nicht in ihr Amt gefunden habe⁴ und viel ihrer Zeit und Energie durch den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und die Auswahl des EAD-Top-Managements gebunden wurde. Ashton selbst gesteht, ihr Amt sei zu Beginn ein „Schock“ für sie gewesen;⁵ zugleich fordert sie alle in der EU zu einem entschlosseneren außenpolitischen Handeln auf und wird nicht müde, den Eindruck einer ständigen Präsenz auf der internationalen Bühne zu vermitteln, wenn sie über ihre Rolle im Nahostquartett oder über Gespräche mit den neuen „Gesichtern“ des arabischen Frühling berichtet⁶ und im UN-Sicherheitsrat spricht.⁷

Zugleich relativieren einige der Regierungsvertreter ihre Schuldzuweisung an Ashton oder ihre Enttäuschung darüber, dass die GASP noch nicht die erhofften positiven Wirkungen entfaltet,⁸ mit dem Hinweis auf die weiterhin zentrale Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP. So stellte der ungarische Außenminister während der Präsidentschaft seines Landes richtig fest, dass die Hohe Vertreterin nur das umsetzen kann, worauf sich die EU-27 vorweg verständigt haben.⁹ Dies scheint im Falle der Umwälzungen in Tunesien und Ägypten seit Beginn des Jahres 2011 einfacher vonstatten zu gehen als in der europäischen Politik gegenüber Libyen,¹⁰ wenngleich es auch in den ersten Tagen des „arabischen Frühling“ eine verwirrende Stimmenvielfalt Europas gab und die Hohe Vertreterin in der

1 So Antonio Missiroli: *The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress*, in: *European Foreign Affairs Review* Band 15, Nr. 4/2010, S. 427-452, hier: S. 427.

2 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.02.2011.

3 Nikolas Busse: *Kein erkennbarer Gewinn. Die EU-Außenbeauftragte sieht die Union nicht in erster Linie als diplomatischen Akteur*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.05.2011.

4 So öffentlich der als enger Vertrauter Ashtons geltende schwedische Außenminister, Carl Bildt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.11.2010.

5 So freimütig in einer Rede am 13.07.2011 bei Brookings Institution.

6 Vgl. ihre Rede vor dem EP vom 11.05.2011. Dok. EU A 179/11.

7 *EU Security and Defence News*, Nr. 39 v. 11.02.2011.

8 So Staatsminister Hoyer im Auswärtigen Amt, lt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.07.2011. Ebenso Finanzminister Schäuble mit Blick auf die EU-Libyenpolitik lt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.05.2011.

9 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.04.2011.

10 Mathias Jopp/Daniel Göler: *L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne*, in: *politique étrangère* 2/2011, S. 417-428. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.02.2011.

Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde.¹¹ Auch mit dem Vertrag von Lissabon bleibt es somit bei der Schlüsselrolle für die Mitgliedstaaten in der GASP. Wenn sie ihre Partikularinteressen einem einheitlichen Auftreten der EU vorziehen, wird auch die „neue“ GASP Risse zeigen, Rückschläge erfahren¹² oder mittelfristig sogar vor ihrer Erosion stehen.¹³

Um hier Abhilfe zu schaffen, plädieren manche Beobachter für eine stärkere Rückbesinnung auf eine politische Prioritätensetzung in der GASP¹⁴ und eine Auseinandersetzung mit der heiklen Frage, welche Prinzipien und Interessen in einem konkreten Fall vor- oder nachrangig zu bewerten sind. Die Politik der EU gegenüber Nordafrika und den Ländern im Nahen und Mittleren Osten liefert hierfür reichlich Anschauungsmaterial über das „richtige“ Verhältnis einer zugleich wertebasierten wie an sicherheitspolitischen und strategischen Überlegungen orientierten Vorgehensweise. Um „Jasminduft und Realpolitik“¹⁵ in ein umfassenderes Konzept einzubinden, wird ferner für das Abfassen einer neuen Europäischen Sicherheitsstrategie im Sinne einer „European External Action Strategy“ plädiert, die sich an dem ganzheitlichen Ansatz des auswärtigen Handelns der Union orientiert. Dieser erneut von schwedischer Seite favorisierte Vorschlag¹⁶ könnte zur Profilbildung von Hoher Vertreterin und EAD beitragen, vorausgesetzt er findet Platz neben dem Tagesgeschäft in der GASP.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2010

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw.)	94
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	62
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton	161
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton	77
Lokale Stellungnahmen (der Vertreter der EU-Länder/EU-Delegation)	46

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011.

11 Nicolai von Ondarza: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011, S. 30ff.

12 So auch die Einschätzung des ungarischen Ratspräsidenten. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.04.2011.

13 Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Die GSVP vor der Erosion? SWP-Aktuell 25, Mai 2011 unter Hinweis auf die britisch-französische Kooperation in der Verteidigungspolitik.

14 Annegret Bendiek: Seeking a Strategy. Overcoming Europe's political deficit toward North Africa and beyond, www.ip-global.org/2011/06/21.

15 So der Titel des Beitrags von Majid Sattar bezogen auf die deutsche Außenpolitik: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2011.

16 The European Security Strategy: Reinvalidate, Revise or Reinvent? UI Occasional Paper Nr. 7, Stockholm 2011. Siehe bereits den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 243, sowie Gunilla Herolf: Schweden und die EU-Ratspräsidentschaft – ehrlicher Makler mit eigenen Interessen, in: *integration* 2/2010, S. 131-149.

Die GASP-Agenda – Dauerthemen und neue Trends

Trotz der Inanspruchnahme der Hohen Vertreterin durch den Aufbau der neuen GASP-Strukturen blieb sie nicht untätig, die GASP auch inhaltlich zu formen. Ihre Kritiker konstatierten Mängel bei der Fortentwicklung der strategischen Partnerschaften der EU mit traditionellen wie neuen Akteuren auf der internationalen Bühne (USA, Russland, Japan, China, Brasilien, Indien, Südafrika und die Republik Korea).¹⁷ Demgegenüber wird in offiziellen Dokumenten Ashtons Rolle hervorgehoben, in dieser Frage, – einem der drei Hauptfelder der GASP – einen Reflexionsprozess maßgeblich angestoßen zu haben und auch über das Jahr 2010 hinaus mitzugestalten.¹⁸

Im zweiten Prioritätenfeld der GASP¹⁹, den Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn sowie den Ländern des Westlichen Balkans, wird die „Handschrift“ der Hohen Vertreterin nach allgemeiner Einschätzung besonders sichtbar im Verhältnis der EU zu Serbien. Dort gelang es, im Herbst 2010 die serbische Regierung zu einer gemäßigten UN-Resolution zu Kosovo zu bewegen und 2011 einen Dialog der Regierung in Belgrad mit jener in Pristina über ein friedliches Miteinander in Gang zu setzen – trotz der unterschiedlichen Rechtsauffassungen über den Status des Kosovo. Wie sich im Verlauf der unter der Ägide des Ashton Beraters und früheren Generaldirektors für die GASP im Ratssekretariat, Robert Cooper, stehenden Verhandlungen zeigte, ist der Gesprächsfaden allerdings noch brüchig und bedarf ständiger Betreuung durch die EU.²⁰

Ein genauerer Blick auf die 2010 im Rahmen der GASP unternommenen Aktivitäten²¹ macht deutlich, dass die Themenpalette so vielfältig ist wie das internationale Geschehen. Die Formen des EU-Engagements variieren entsprechend der politischen Bedeutung, die die EU einem Ereignis/einer Region/einem Land zumisst, und dem Grad der Einigung in einem nach wie vor konsensualen Entscheidungsprozess im Kreis der EU-27. So wurden die allgemeinen Wahlen auf den Solomon Inseln oder die politische Lage in Madagaskar lediglich mit einer Erklärung der EU bedacht, während die immer wieder verbal geäußerte Unzufriedenheit der EU mit dem Lukaschenka-Regime in Belarus Anfang 2011 mit Sanktionen geahndet wurde – in Form eines Einreiseverbots für mehr als einhundert Mitglieder der belarussischen Führung und einem Einfrieren von Auslandsguthaben –, die im Laufe des Jahres 2011 weiter verschärft wurden.

17 Ausführlich zur Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Annegret Bendiek/Heinz Kramer: The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities, in: *European Foreign Affairs Review*, 4/2010, S. 453-474.

18 Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011, S. 8.

19 Als dritte Hauptpriorität wird die Einrichtung des EAD genannt. Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011, S. 12.

20 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.07.2011.

21 Siehe die Übersicht sowie eine Auflistung sämtlicher Rechtsakte und Stellungnahmen im Jahresbericht der Hohen Vertreterin.

Offizielle Stellungnahmen der EU-27 zum Weltwassertag oder zum Internationalen Tag für Folteropfer enthalten in ihrer Allgemeinheit kaum politische Brisanz und verlangen nach konkreter Operationalisierung.²² Anders verhält es sich dagegen mit der vielfach geäußerten Unzufriedenheit der EU mit der Menschenrechtslage einschließlich konkreter Fälle etwa in China, mit der Freude der EU über die Verleihung des Friedensnobelpreises an den chinesischen Regimekritiker und Bürgerrechtler Liu Xiaobo oder der wiederholt geäußerten Kritik am Umgang mit den Bürgerrechten in Russland, z.B. anlässlich des Gerichtsverfahrens und der Verurteilung des früheren Großindustriellen Michail Chodorkowski.

Die politisch anspruchsvollsten, die GASP-Verantwortlichen quasi permanent beanspruchenden und finanziell das GASP-Budget maßgeblich bestimmenden Aufgaben blieben auch 2010/2011 jene des zivil-militärischen Krisenmanagements auf dem Westlichen Balkan, in Afrika,²³ im Nahen Osten sowie in Afghanistan und Georgien. Die im Einzelfall je unterschiedlich ausgeformte Präsenz der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)²⁴ vor Ort sowie das Wirken der EU-Sonderbeauftragten²⁵ werden auch weiterhin maßgeblich das Bild der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik prägen. Seit den Umbrüchen in Nordafrika zu Beginn des Jahres 2011 ist die Palette der Akteure und Instrumente daher um einen neuen Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum erweitert worden, dessen anspruchsvolle Aufgabe es ist, die Kohärenz der EU-Maßnahmen in der Region und deren Abstimmung mit anderen Staaten und Geldgebern zu sichern.²⁶ Ferner ist davon auszugehen, dass sich die EU nach dem Zusammenbruch der alten Regime an weiteren Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen in Libyen und anderswo beteiligen wird, und zwar jenseits der bisher im Falle von Libyen und Syrien getroffenen Maßnahmen (Sanktionen in Form von Einreiseverboten, Waffenembargo, Einfrieren von Auslandsvermögen), der – zunächst unabgestimmten – Anerkennung der Übergangsregierung in Bengasi²⁷ und dem Aufstellen einer bisher allerdings nicht eingesetzten Battle Group (Eufor Libya) zur Sicherung der humanitären Hilfe.²⁸

22 Zum Versuch einer Kategorisierung von GASP-Texten 2005-2009 siehe: Tina Voncina: Speaking with One Voice: Statements and Declarations as an Instrument of the EU's Common Foreign and Security Policy, in: *European Foreign Affairs Review*, 2/2011, S. 169-186.

23 Eine ausführliche Bewertung der EU Mission in Somalia liefert: Kseniya Oksamytna: *The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform*, IAI Working Paper 1116/2011.

24 Siehe ausführlich zur GSVP den entsprechenden Beitrag in diesem Band.

25 Zur Debatte über den Platz und die Notwendigkeit von Sonderbeauftragten nach Schaffung des EAD: Cornelius Adebahr: *Strategie statt Bürokratie. Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst*, Berlin 2010.

26 Der Rat ernannte am 18.07.2011 hierfür den spanischen Diplomaten Bernardino León Gross, der bereits dem früheren EU-Sonderbeauftragten Moratinos zugearbeitet hatte und zuletzt außenpolitischer Berater des spanischen Ministerpräsidenten war.

27 Frankreich preschte bereits im März 2011 vor, gefolgt von Italien Anfang April während Deutschland erst Ende Mai folgte und praktisch zeitgleich mit der EU ein Büro in der Rebellenhochburg eröffnete. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.03 und 24.05.2011.

28 Die Battle Group würde auf Nachfrage der Vereinten Nationen eingesetzt werden. Zu den Details der EU-Politik siehe <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus.aspx?lang=en&focusID=68445>.

Übersicht zu den GASP-Ausgaben im Jahr 2010

Konfliktbewältigung und andere Stabilisierungsmaßnahmen (Kosovo, Irak, Kongo)	119.264.882 €
Polizei-Missionen (Afghanistan, Bosnien, Guinea-Bissau, Kongo, Palästinensische Gebiete)	79.620.013 €
Monitoring und Implementierung von Friedens- und Sicherheitsprozessen (Georgien, Rafah)	34.550.000 €
Vorbereitungs- und Nachfolgemaßnahmen von ESVP/GSVP-Missionen (einschließlich audit)	327.965 €
Non-Proliferation und Abrüstung	22.235.000 €
Sonderbeauftragte (Georgien, Nahost, Moldawien, Südkaukasus, Sudan, Bosnien-Herzegowina, Zentralasien, Große Seen, Afrikanische Union, Afghanistan, Mazedonien)	31.050.612 €
Gesamt:	287.048.472 €

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011.

Institutionelle Trends

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 wurde die institutionelle Architektur der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik grundlegend erneuert. Die wichtigsten Reformen sind neben der Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die gesamte Union (Art. 47) – und damit auch der GASP – erstens die Aufwertung des Postens des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist, zweitens der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie drittens die Ernennung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates.²⁹ Im aktuellen Berichtszeitraum wurden insbesondere die Strukturen und die Funktionsweise des EAD festgelegt und schrittweise aufgebaut. Nachdem der Rat und das Europäische Parlament am 24. November 2010 Details zu einem angepassten Personalstatut für EU-Beamte³⁰ und zum Budget³¹ beschlossen hatten, wurde der EAD am 1. Dezember 2010, genau ein Jahr nach Beginn des Lissabon-Zeitalters, von der Hohen Vertreterin offiziell aus der Taufe gehoben³².

Die Aufbauphase des EAD war geprägt von starken Konflikten zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Berichterstattern zum EAD einerseits und dem Rat andererseits.³³ Das Europäische Parlament nutzte sein Mitentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren als Hebel, um die Übernahme seiner Vorstellungen von Struktur und

29 Zu den jeweiligen vertragsrechtlichen Grundlagen und Kernkompetenzen vgl. den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 247-250.

30 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010.

31 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010.

32 Peter Chase: The EU's External Action Service: Will it Deliver?, Brussels Forum, March 2011, S. 1, <http://brussels.gmfus.org/>.

33 Für Details zu den Verhandlungen bis zum grundlegenden Ratsbeschluss vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (Dok. 2010/427/EU) siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 249.

Zusammensetzung des EAD zu fordern. Ein zentraler Konfliktpunkt waren die Kriterien zur Auswahl des EAD-Personals. Aus Sicht des Parlaments sollte das Kriterium der geographischen Ausgewogenheit explizit genannt werden, um auch die neuen EU-Mitgliedstaaten „hinreichend“ bei der Personalauswahl zu berücksichtigen. Eine entsprechende Formulierung des Parlaments wurde vom Rat in seinem Beschluss vom 26. Juli 2010 zum Aufbau des EAD jedoch zunächst übergangen. Die Fronten zwischen den Institutionen verhärteten sich, nachdem die Hohe Vertreterin am 15. September 2010 27 Ernennungen – überwiegend Leiter von EU-Delegationen – bekannt gegeben hatte, von denen nur vier aus neuen EU-Mitgliedstaaten stammten. Diese Unterrepräsentation von neuen EU-Mitgliedstaaten, ebenso wie eine vergleichsweise geringe Vergabe von Führungspositionen an Frauen (sieben von 27 Ernennungen) wurde von Ashton mit dem Hinweis verteidigt, dass sich zum einen nicht genügend qualifizierte Frauen beworben hätten. Zudem hätten sich Kandidaten aus Mitgliedstaaten, die der Union ab dem Jahr 2004 beigetreten sind, in ihren gleichgelagerten Bewerbungen teilweise gegenseitig blockiert.³⁴

Nach zähen Verhandlungen wurde schließlich am 24. November 2010 von Rat und Parlament das angepasste Personalstatut für EU-Beamte beschlossen, das folgende Kompromissformel zur Personalauswahl des EAD enthält: „[...] wird bei der Einstellung oder Anstellung angestrebt, dem EAD die Mitarbeit von Beamten und Bediensteten auf Zeit zu sichern, die in Bezug auf Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und die unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind.“³⁵ Inwiefern bei der Personalauswahl beide Aspekte – individuelle Leistungsfähigkeit und geographische Ausgewogenheit des gesamten Personaltableaus – tatsächlich berücksichtigt wurden und werden, ist für den Außenstehenden naturgemäß schwer zu beurteilen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang jedoch das hohe Konfliktpotential, das ein (wahrgenommenes) geographisches Ungleichgewicht bei der Verteilung der EAD-Posten birgt – ob nun aus Sicht der „neuen“ oder der „alten“ EU-Mitgliedstaaten.³⁶

Das angepasste Personalstatut legt grundsätzlich fest, dass Bedienstete auf Zeit aus den diplomatischen Diensten der EU-Mitgliedstaaten über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen wie EU-Beamte und insbesondere gleichermaßen für alle Stellen im EAD in Betracht kommen.³⁷ Das Personal des EAD rekrutiert sich zunächst ausschließlich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie aus abgesandten Diplomaten der Mitgliedstaaten. Ab Juli 2013 sollen auch für Beamte aus anderen EU-Organen Stellen im EAD zugänglich werden.³⁸ Zudem wird angestrebt, rund ein Drittel der EAD-Stellen mit Diplomaten der Mitgliedstaaten zu besetzen.³⁹

Am 1. Januar 2011 hat der EAD mit einer Personalstärke von zunächst 1643 Beamtenstellen seine Arbeit aufgenommen.⁴⁰ Rund zwei Drittel dieser Stellen (1114) wurden hier-

34 Zu den interinstitutionellen Spannungen beim Aufbau des EAD vgl. ausführlich Dietmar Nickel: Die Entstehung des Auswärtigen Dienstes aus der Sicht des Praktikers, Arbeitspapier FG02, 2010/05, SWP Berlin, S. 4-5.

35 Art. 3(4), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

36 Siehe exemplarisch: Wenige hohe Posten für Deutsche im Auswärtigen Dienst der EU. CDU-Abgeordnete Gräßle beklagt Einflussverlust, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.09.2011.

37 Punkt (4), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

38 Punkt (10), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

39 Punkt (12), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

40 Alle Zahlenangaben in diesem Absatz finden sich in „Ein neuer Schritt beim Aufbau des EAD: Personalversetzung zum 1. Januar 2011“, Pressemitteilung IP/10/1769, Brüssel, 21.12.2010, www.europa.eu.

für aus der Kommission übertragen. Diese Kommissionsstellen stammen in erster Linie aus der nunmehr aufgelösten Generaldirektion „Außenbeziehungen“ und ihren Delegationen in Drittstaaten (zusammen 1021 Stellen). Dazu kommen 93 Stellen, die aus der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ in den EAD transferiert wurden.⁴¹ Aus dem Ratssekretariat wurden 411 Mitarbeiter aus der Generaldirektion „Außenbeziehungen und politisch-militärische Angelegenheiten“ in den EAD versetzt. Demgegenüber wurden zunächst nur 118 neue Stellen für die Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten im EAD geschaffen. Allerdings zeichnet sich eine stark politisch motivierte Vergabe der Führungspositionen im EAD sowie in den EU-Delegationen ab, bei der Diplomaten der Mitgliedstaaten gegenüber EU-Beamten bevorzugt werden.⁴²

Die Leitungsebene des EAD besteht erstens aus einem fünfköpfigen Führungsgremium („Corporate Board“), mit der Hohen Vertreterin an der Spitze. Das „Corporate Board“ setzt sich desweiteren zusammen aus einem Generalsekretär (Pierre Vimont/Frankreich), seinen beiden Stellvertretern (Helga Schmid/Deutschland – Schwerpunkt auf politischen Fragen; Maciej Popowski/Polen – Schwerpunkt auf interinstitutionellen Fragen) und einem Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung (David O’Sullivan/Irland). Zweitens wird die EAD-Leitungsebene von sieben Generaldirektoren („Managing Directors“) gebildet, die im einzelnen für folgende Bereiche zuständig sind: (1) Krisenreaktion (Agostino Miozzo/Italien), (2) Asien (Viorel Isticioiaia Budura/Rumänien), (3) Afrika (Nicholas Westcott/Großbritannien), (4) Russland, östliche Nachbarstaaten und Westlicher Balkan (Miroslav Lajcak/Slowakei), (5) Naher und Mittlerer Osten und südliche Nachbarstaaten (Hugues Mingarelli/Frankreich), (6) Nord- und Südamerika (Christian Leffler/Schweden) sowie (7) globale und multilaterale Fragen (Maria Marinaki/Griechenland).⁴³

Eine zentrale Scharnierfunktion bei der Verknüpfung des neuen Dienstes mit der Ebene der Mitgliedstaaten hat der mit Lissabon geschaffene Posten des Ständigen Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK). Nach einer gut einjährigen Übergangsphase, in der noch der Botschafter der jeweiligen EU-Präsidentschaft (I/2010: Spanien; II/2010: Belgien) den PSK-Vorsitz unter der Leitung der Hohen Vertreterin ausübte, ernannte Ashton zum 1. Januar 2011 den früheren schwedischen Botschafter im PSK, Olof Skoog, zum Ständigen Vorsitzenden dieses nach dem Außenministerrat wichtigsten Vorbereitungs- und Führungsgremiums im Bereich der EU-Außenpolitik.⁴⁴

Im Rahmen des EU-Haushalts wird der EAD wie andere EU-Institutionen behandelt. Er unterliegt dem regulären Haushaltsverfahren und ist abhängig von der Entlastung durch das Europäische Parlament,⁴⁵ was letzterem wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Ressourcen und damit auf die Ausrichtung der EU-Außenpolitik verschafft. Für das Jahr

41 Der verbleibende Teil der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ bildet zusammen mit der bisherigen Generaldirektion AIDCO, die für externe Kooperationsprogramme der EU zuständig war, die neue Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DEVCO), siehe http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_de.htm.

42 Vgl. Peter Chase: The EU’s External Action Service; Inge Gräßle: Eine kritische Analyse. Die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Europäische Frage Nr. 194, 14.02.2011, Fondation Robert Schuman, S. 4, www.robert-schuman.eu.

43 Für weitere Details siehe die Webseite des EAD einschließlich der dort verlinkten Übersichtsgrafik vom 1. April 2011: http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm.

44 Pol Morillas: Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty, in: *European Foreign Affairs Review* 16, S. 249.

45 Punkte (2) und (3), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010, a.a.O.

2011 wurde ein Verwaltungsbudget in Höhe von 464 Mio. EUR festgelegt.⁴⁶ Der finanzielle Handlungsspielraum des EAD wird vor allen Dingen durch den Umstand begrenzt, dass die Kommission weiterhin die Verwaltung aller EU-Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern verantwortet.⁴⁷ Zudem liegt die Planungshoheit für die beiden strategisch wichtigen Bereiche Europäische Nachbarschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor bei den jeweils zuständigen EU-Kommissaren. Der damit einhergehende Einfluss der Kommission auf die EU-Außenbeziehungen wird von vielen Mitgliedsländern zunehmend kritisch gesehen.⁴⁸ Auch in den Delegationen, in denen EAD-Vertreter mit Vertretern der Kommission eng zusammen arbeiten müssten, aber nur letztere EU-Gelder verwalten dürfen, führen diese finanziellen Regelungen laut Aussagen von EU-Bediensteten zu Spannungen.⁴⁹ Falls sich in den neu aufgestellten EU-Delegationen das Gefühl einer Zwei-Klassen-Gesellschaft verfestigen sollte, könnte dies ein zentraler Diskussionspunkt bei der im Jahr 2013 anstehenden Überprüfung der Organisation und Arbeitsweise des EAD⁵⁰ werden.

Demgegenüber gestaltet sich das Verhältnis von Ashton zum Ständigen Vorsitzenden des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, bisher weitgehend konfliktfrei. Da der Präsident des Europäischen Rates laut Vertrag die Union in Angelegenheiten der GASP „auf seiner Ebene“ nach außen vertreten soll (Art. 15(6) EUV), war zunächst nicht absehbar, inwiefern die sich überschneidenden Kompetenzbereiche⁵¹ zu Abgrenzungskonflikten seitens der beiden Amtsinhaber führen könnten. Abgesehen von einer oft kritisierten Begebenheit im Februar 2010, bei der Ashton statt van Rompuy zur Amtseinführung des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch gefahren war und dadurch ein informelles Treffen der EU-Verteidigungsminister teilweise verpasste,⁵² verläuft die Zusammenarbeit im Bereich der GASP geräuschlos. Dies ist wohl auch dem Umstand geschuldet, dass van Rompuy daran interessiert ist, sich in außenpolitischen Fragen auf den von Ashton geführten EAD zu stützen.⁵³ Sein eigenes Kabinett, das aus 14 politischen Beratern besteht, davon vier für den Bereich Außenbeziehungen,⁵⁴ wäre auch schwerlich in der Lage, mit den zahlreichen im EAD angesiedelten Außenpolitik-Experten zu konkurrieren.

Von außen betrachtet könnte allerdings die Existenz zweier „Gesichter“, die die EU im Bereich der Außenpolitik auf der internationalen Bühne vertreten, nämlich Ashton und van Rompuy, zu Verwirrung bei politischen Partnern führen. In diesem Zusammenhang ist die kürzlich erfolgte Aufwertung des Status der EU bei den Vereinten Nationen (UN) erwäh-

46 Haushaltspläne Europäisches Parlament. Endgültiger Erlass des Gesamthaushalts der Europäischen Union für das Jahr 2011, Dok. (2011/125/EU, Euratom), ABl. EU, I/512, 15.3.2011.

47 Punkt (3), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010, a.a.O.

48 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 17.06.2011.

49 Ausführlich zur Rolle der EU-Delegationen nach dem Vertrag von Lissabon siehe Michele Comelli/Raffaello Matarazzo: *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, IAI Working Papers 11/23, Juli 2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>.

50 Vgl. Art. 13(3), Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. (2010/427/EU), ABl. EU, L201/30-40, 3.8.2010.

51 Laut Vertrag „vertritt [der Hohe Vertreter] die Union in den Bereichen der [GASP]“, „führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“ (Art. 27(2) EUV).

52 Vgl. beispielhaft Süddeutsche Zeitung, 25.2.2010.

53 Telefoninterview mit EU-Bedienstetem, 2.6.2011.

54 Siehe die Webseite des Europäischen Rates: <http://www.european-council.europa.eu/the-president/cabinet.aspx?lang=de>.

nenswert. Am 3. Mai 2011 hat die UN-Generalversammlung eine Resolution verabschiedet, die es der EU unter anderem erlaubt, während der Sitzungen der Generalversammlung Eingaben zu machen und Stellung zu beziehen.⁵⁵ Zudem muss die EU in der Generalversammlung nicht länger vom UN-Botschafter jenes Staates vertreten werden, der gerade die EU-Präsidentschaft inne hat, vielmehr können nun die folgenden drei EU-Vertreter für die Union sprechen: der Leiter der EU-Delegation bei den Vereinten Nationen (aktuell Pedro Serrano), die Hohe Vertreterin und der Präsident des Europäischen Rates. Während durch die Akzeptanz institutioneller Sprecher auf der einen Seite der Charakter der EU als eigenständiger internationaler Akteur betont wird, läuft die EU auf der anderen Seite Gefahr, durch gleich drei Personen mit Rederecht ein wenig einheitliches Bild abzugeben und die traditionelle Verwirrung über die unterschiedlichen Zuständigkeiten in der GASP noch zu verstärken. Hier wird es in der Praxis darauf ankommen, wie sich insbesondere Ashton und van Rompuy abstimmen werden.⁵⁶

Ausblick

Insgesamt befindet sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags in einer Phase des institutionellen Umbruchs. Sowohl in der Brüsseler Zentrale als auch in den weltweit angesiedelten EU-Delegationen müssen sich die grundlegenden strukturellen Reformen noch einspielen beziehungsweise im Detail diskutiert, festgelegt und umgesetzt werden. So ist zum Beispiel der Ständige Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, eine zentrale institutionelle Neuerung, erst im Jahr 2011 tatsächlich eingeführt worden. Eine spannende Frage bei der künftigen Entwicklung der GASP wird sein, inwieweit Mitgliedstaaten, die die gestärkte außenpolitische Rolle der EU-Institutionen – vor allem der Kommission – kritisch sehen, Gegenreaktionen zeigen. So spekulieren manche Beobachter zum Beispiel, dass um ihre Entscheidungshoheit besorgte Staaten darauf bestehen könnten, kontroverse Themen nur noch im weiterhin rein intergouvernementalen Ausschuss der Ständigen Vertreter zu erörtern. Damit ließen sich die neuen Strukturen teilweise unterlaufen.⁵⁷ Eine solche Verlagerung der Diskussion kontroverser GASP-Themen vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee auf den Ausschuss der Ständigen Vertreter ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt (Herbst 2011) nicht feststellbar.

Gleichzeitig ist die noch im Entstehen begriffene neue Maschinerie der EU-Außenpolitik durch die aktuellen Umstürze in der arabischen Welt besonders gefordert. Die Fähigkeit der reformierten EU und eben auch der GASP, die politischen Umwälzungen in den EU-Nachbarländern als Chance für konstruktive Einflussnahme zu nutzen, wird so gewissermaßen zum Testfall für das auswärtige Handeln der EU insgesamt. Schon das langjährige und intensive EU-Engagement in den Balkanländern war nicht von Fehlschlägen verschont, obgleich hier eine zumindest mittelfristige EU-Beitrittsperspektive für die Mög-

55 Die Resolution wurde ursprünglich bereits im September 2010 bei der UN-Generalversammlung eingereicht, damals aber von den im regionalen Wirtschaftsbandnis CARICOM zusammengeschlossenen karibischen Ländern blockiert. Vgl. zur Vertretung der EU bei der UN-Generalversammlung Megan Kenna: „The European External Action Service and the United Nations: a missed opportunity for self-promotion“, Commentary, European Policy Centre, 16.5.2011, www.epc.eu.

56 Ashton kann auf Antrag der im UN-Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten EU-Positionen auch in diesem Gremium vortragen (Art. 34(2)).

57 Vgl. Pol Morillas: *Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy*, S. 250.

lichkeit der Einflussnahme der EU auf das Verhalten dieser Länder förderlich gewesen sein dürfte. Eine solche Perspektive fehlt in Ländern wie Tunesien, Ägypten und Libyen.

Weiterführende Literatur

- Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, facultas wuw, Wien 2010.
- Klein, Nadia: European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008, Baden-Baden 2010.
- Missiroli, Antonio: The New EU ‚Foreign Policy‘ System after Lisbon: A Work in Progress, in: European Foreign Affairs Review Band 15, Nr. 4/2010, S. 427-452.
- Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger, Carolin (Hrsg.): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011.
- Nickel, Dietmar: Die Entstehung des Europäischen Auswärtigen Dienstes aus der Sicht des Praktikers, Arbeitspapier FG02, 2010/05, November 2010, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach Lissabon – Dynamik durch Flexibilisierung?, in: Eilmannsberger, Thomas/Griller, Stefan/Obwexer, Walter (Hrsg.): Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, Wien/New York 2010, S. 385-406.
- Regelsberger, Elfriede/Kugelman, Dieter: Art. 23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV 2. Aufl., München 2011 (im Erscheinen).
- The Royal Institute for International Relations/European Policy Centre: The Treaty of Lisbon; a second look at the institutional innovations, Joint Study, Brüssel 2010, www.epc.eu.
- Von Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011.