

Die Fortentwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon

Dan Krause



Dan Krause

Im Dezember 1999 sprach der damalige EU-Außenbeauftragte Javier Solana von der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* als dem europäischen „Integrationsprojekt der nächsten Dekade“. Dieser mitgliedersstaatliche, besonderen Regeln und Vorbehalten unterliegende neue Bereich der Außenpolitik der Union wurde 2000 mit dem Vertrag von Nizza begründet. Eine engere Zusammenarbeit in diesem sensiblen Kernbereich nationaler Souveränität sollte zu einem ein Ausweis des Reifegrades der europäischen Integration insgesamt sein und zum anderen den außenpolitischen Instrumentenkasten der Union um die letzte, noch fehlende Komponente ergänzen. Damit, so die Hoffnung, würde die EU in die Lage versetzt, im Rahmen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* künftig umfassend global handlungsfähig zu werden und die Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher Bedeutung und außenpolitischer Handlungsfähigkeit beseitigt.

Dieses Ziel hat die EU bis heute nicht erreicht, auch wenn unbestreitbare und früher nicht für möglich gehaltene Erfolge in relativ kurzer Zeit mit dem Beschreiten eines eigenständigen sicherheitspolitischen Weges durch die Europäer verbunden sind. Die so erfolgreich eingeleitete Entwicklung stagnierte, wichtige Weg-

marken, zum Beispiel in der strategischen Fähigkeiten-Entwicklung, wurden wiederholt nicht erreicht, der politische Elan ließ nach und spätestens mit der Irak-Krise 2003 und der Trennung in „altes und neues Europa“ wurden unübersehbare innereuropäische Bruchlinien deutlich. Die anfängliche Begeisterung für dieses – mittlerweile in *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* umbenannte – Projekt und für die von ihm erwarteten Impulse für die Weiterentwicklung der GASP ist seit Inkrafttreten des *Vertrages von Lissabon (EUVL)* einer Ernüchterung in der Bewertung gewichen.

Dies hängt zum einen mit der zähen Entstehungsgeschichte des Dokumentes zusammen, zum anderen mit der Tatsache, dass sich die mit ihm verbundenen Hoffnungen einer Lösung der dringendsten Probleme in GASP und GSVP und deren Re-Vitalisierung bis heute nicht erfüllt haben. Die häufigsten Kritikpunkte an der sicherheitspolitischen Entwicklung der EU lauten auch nach Lissabon:

- hohe Quantität und Symbolhaftigkeit der EU-Operationen bei geringer Qualität und gemischter Erfolgsbilanz
- wiederholte Nichterfüllung der selbstgestellten Fähigkeits- und Ausrüstungsziele

- gravierende Defizite bei der (zivilen) Kräftegenerierung mit offenzutage tretender Diskrepanz zwischen vollmundigen Ankündigungen und tatsächlich gehaltenen Zusagen
- fehlende ständige und autonome Planungs- und Führungskapazitäten für Krisenmanagementoperationen
- mangelnde Kohärenz und fehlende Solidarität der Europäer in der GASP und GSVP aufgrund von Interessengegensätzen sowie Souveränitätsvorbehalten.

Neuerungen und neuer Anspruch

So zutreffend diese Kritikpunkte auch sein mögen, es muss festgehalten werden, dass die Schwäche des Lissabonner Vertragswerkes nicht darin besteht, dass eine Behebung der angeführten Kritikpunkte nicht versucht würde. Im Gegenteil: Der erklärte und ehrgeizige Anspruch ist es, der ESVP mit diesem Vertragswerk nicht nur einen neuen Namen zu geben, sondern sie auch qualitativ auf eine neue Stufe zu heben. Für viele Kritikpunkte stellt der EUVL potentielle Lösungsmöglichkeiten bereit oder begründet Mechanismen und Strukturen, die geeignet sind, dem Ziel einer kohärenteren, effektiveren und umfassend regional und global handlungsfähigen Außenpolitik der Union zu entsprechen.

Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang die Erneuerung der Absichtserklärungen zu den strategischen Fähigkeits- und Ausrüstungszielen, den sogenannten zivilen und militärischen *Headline Goals* oder die Tatsache, dass die vereinfachten Bestimmungen der *Verstärkten Zusammenarbeit*, also der Möglichkeiten in bestimmten Bereichen mit einer Gruppe von Mitgliedern – über das allgemeine Integrationsniveau hinaus – weitergehende, für diese Gruppe rechtlich verbindliche Regelungen zu treffen,

auch auf die Politikbereiche mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen angewendet werden können.

Ergänzend sind konkrete Kooperationsprojekte aller jener Mitgliedsstaaten, die eine engere Zusammenarbeit anstreben und bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllen, zukünftig in Form einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)* möglich. Dieses neue, noch nicht ausdefinierte Instrument soll allen Mitgliedsstaaten offen stehen, die an den wichtigsten Projekten der *Europäischen Verteidigungsagentur (EDA)* teilnehmen und die willens und in der Lage sind, Truppenkontingente für die *European Battlegroups* (schnelle, militärische Eingreifkräfte der EU) zu stellen. Denkbare Anwendungen für eine SSZ wären beispielsweise:

- die Umsetzung bisher unverbindlicher Vereinbarungen für einen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt
- Kooperationsprojekte zur Überwindung strategischer (Ausrüstungs-) Defizite
- der Aufbau ständiger, multinationaler Truppenverbände mit der Qualität und den Fähigkeiten einer EU-Battlegroup
- die gemeinsame Einrichtung eines ständigen multinationalen EU-Hauptquartiers.

Trotz der noch offenen Umsetzung könnte dieses flexible Instrument den Weg aus dem Dilemma weisen, dass die Entwicklung und Vertiefung der GSVP bisher nahezu immer dem Tempo des Langsamsten und Integrationsunwilligsten folgen musste. Gleichzeitig birgt eine solche Flexibilisierung jedoch auch die Gefahr der Fragmentierung, eines Nebensatt Miteinanders sowie der Ausgrenzung und damit langfristig sogar des Endes einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Ebenfalls neu ist die sogenannte *Beistandsklausel* im Fall des bewaffneten

Angriffs auf ein Mitgliedsland der Union. Sie verpflichtet generell zu gegenseitiger Hilfe, wurde aber dahingehend abgeschwächt, das jedes Mitglied über Art und Umfang der entsprechenden Hilfe selbst entscheiden kann. Zudem soll weder der Wert der kollektiven Verteidigung durch die NATO geschmälert, noch allgemein den Besonderheiten der nationalen Verteidigungspolitiken einzelner Mitgliedsstaaten (NATO und neutrale Staaten) widersprochen werden. Abgerundet werden diese Beschlüsse durch die Einführung neuer Finanzierungsoptionen für Krisenmanagement-Operationen (Anschub- und Sofortfinanzierungsmaßnahmen) sowie die Aufnahme des durch die Praxis begründeten Entwicklungsstandes der GSVP (erweitertes Aufgabenspektrum, zivile Operationen, Europäische Verteidigungsagentur) in das Primärrecht der EU.

Hoher Vertreter, Ratspräsident und Auswärtiger Dienst

Die grundlegendsten und am meisten beachteten Veränderungen verbinden sich jedoch mit zwei neu geschaffenen Führungspositionen - dem *Präsidenten des Europäischen Rates (ER)* und dem *Hohen Vertreter (HV) der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik* (die Bezeichnung „Außenminister“ war politisch nicht durchzusetzen).

Während der erfolgreichen Amtsführung Javier Solanas war der HV in Personalunion Generalsekretär des Rates und damit auf den mitgliedstaatlichen Teil der außen- und sicherheitspolitischen Architektur der Union beschränkt. Er verfügte für seine Tätigkeit als Hoher Vertreter nur über einen winzigen Mitarbeiterstab und praktisch keine eigenen Macht- bzw. Finanzmittel. Seine Aufgabe bestand im Wesentlichen in der außenpolitischen Vertretung der EU gegenüber Dritten, bei internationalen Or-

ganisationen und auf Konferenzen. Seine alltäglichen Instrumente waren die Formulierung politisch verbindlicher, gemeinsamer Standpunkte und Positionen sowie von Beschlüssen für konkrete Maßnahmen, die von den Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden mussten.

Auf der gemeinschaftlichen Ebene der EU gab es parallel einen *Kommissar für Außenbeziehungen*, dessen Aufgabengebiet – auf der Ebene der Kommission – sehr stark dem des HV ähnlich war. Dieser verfügte jedoch zusätzlich über den wichtigen Bereich der *Nachbarschaftspolitik* der EU und deren beträchtliche Finanzmittel. Ebenfalls auf gemeinschaftlicher Seite gab es noch die Bereiche der Entwicklungs- und der Handelspolitik, als Teile des gemeinsamen auswärtigen Handelns der EU, von denen besonders letzterer aufgrund der globalen wirtschaftspolitischen Bedeutung der EU nicht zu unterschätzen ist. Auch diese Bereiche verfügten wieder über eigene, teils milliardenschwere Finanzinstrumente und jeder Kommissar konnte bei seiner Arbeit auf die großen, eingespielten und personell gut besetzten Generaldirektionen und das weltweit gespannte Netz der Delegationen der Kommission zurückgreifen. Auf großen Konferenzen wurde die EU daher tatsächlich von der sogenannten EU-Troika repräsentiert. Ihr gehörten neben dem Kommissionsvertreter (Außenkommissar oder Kommissionspräsident) und dem Hohen Vertreter noch die rotierende nationale Ratspräsidentschaft an, die den halbjährlichen Vorsitz im Rat innehatte.

Das neu geschaffene Amt des Hohen Vertreters in der Lissabon-Variante, welches vor allem der Verbesserung der Kohärenz und Effektivität der Außen- und Sicherheitspolitik dienen soll, ist daher konsequenterweise eine Fusion der Ratskompetenzen mit denen der Kommission. Die „Doppelhut“-Rolle (Außenkommissar und HV) soll die Trennung von gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Säule in der Außen- und Sicherheitspoli-

tik überwinden, die zwar durch den Vertrag von Lissabon formell aufgehoben ist, in der Realität durch die fortbestehenden Strukturen, Entscheidungsmechanismen und Abstimmungsbesonderheiten jedoch weiterbesteht. Die Position des HV wird zusätzlich durch das Amt eines Vizepräsidenten der Kommission gestärkt, während die Aufgaben des Generalsekretärs des Rates nicht mehr Teil des Amtes sind. Die wesentlichen Aufgaben während der fünfjährigen Amtszeit des Hohen Vertreters sind:

- Leitung der GASP und GSVP, Mitwirkung an ihrer Festsetzung und Verantwortung für ihre Umsetzung
- formelles Initiativrecht für dieses Politikfeld (sonst der Kommission vorbehalten)
- Leitung der neugeschaffenen Ratsformation des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (Außen- und Verteidigungsminister)
- Teilnahme an den Sitzungen des Europäischen Rates in Funktion als Hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik
- Vorsitz in allen für die Entscheidungsfindung in der GASP/GSVP wesentlichen Gremien und Ausschüssen, wie z.B. dem *Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK)* oder der Europäischen Verteidigungsagentur
- Zuständigkeit für das auswärtige Handeln im Rahmen der Kommission
- Zuständigkeit für den Dialog der EU mit Drittstaaten, bei internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

Maßgeblich unterstützt wird der Hohe Vertreter durch den neugeschaffenen *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)*, welcher unter seiner Leitung sämtliche GASP- und GSVP-Strukturen des Rates und wesentliche Teile der außenpolitischen Strukturen der Kommission (Generaldirektion RELEX, Kommissionsdele-

gationen) zusammenführt und aus Vertretern des Rates, der Kommission und der auswärtigen Dienste der Mitgliedsstaaten bestehen wird – die seit 2009 andauernde Ausgestaltung des Dienstes ist weit fortgeschritten, aber, speziell das Personal der Mitgliedsstaaten betreffend, noch immer nicht beendet. Durch diesen Dienst mit seinen knapp 7000 Bediensteten werden erstmals alle bisherigen außenpolitischen Akteure mit ihren Ressourcen unter einheitlicher Führung gemeinsam das auswärtige Handeln der EU bestimmen.

Die zweite neue Personalie, der Präsident des Europäischen Rates, ersetzt den bisher halbjährlich rotierenden nationalen Vorsitz in der Ratsformation der Staats- und Regierungschefs und ist für zweieinhalb Jahre in sein Amt gewählt. Er ist zuständig für:

- die Vorbereitung der Ratsgipfeltreffen in Zusammenarbeit mit dem *Rat für Allgemeine Angelegenheiten (RAA)*, in welchem weiterhin die rotierende Ratspräsidentschaft den Vorsitz innehat
- die Vertretung der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“
- die Koordination der Ratspolitik mit dem Kommissionspräsidenten und Vertretung der Politik des ER gegenüber dem *Europäischen Parlament (EP)*
- die Gewährleistung von personeller und administrativer Kontinuität.

Zur Unterstützung seiner Arbeit verfügt der ER-Präsident über unmittelbaren Zugriff auf ein eigenes Kabinett von etwas mehr als 20 Mitarbeitern.

Von diesen beiden Posten und der um sie konzentrierten und neu justierten sicherheitspolitischen Architektur wurde und wird sehr viel erwartet. Sie sollen der europäischen Außenpolitik Gesicht, Gewicht und Stimme verleihen. Dabei

sollen sie mit Entschlossenheit auftreten und zwischen den unterschiedlichen Interessen der außenpolitischen Akteure vermitteln. Ihre Arbeit muss die gemeinschaftliche mit der intergouvernementalen Seite koordinieren und den verschiedenen europäischen Institutionen mit ihren unterschiedlichen Kulturen gerecht werden, um dabei politisch-strategische Kohärenz der Außenpolitik bei möglichst zügiger Verkleinerung der bestehenden Lücke zwischen den Ansprüchen und den Fähigkeiten der Union herzustellen.

Große Aufgaben, für die auch große Namen gehandelt wurden. Tony Blair, Jean-Claude Juncker, Jan-Peter Balkenende und Wolfgang Schäuble wurden Chancen auf das Amt des Ratspräsidenten eingeräumt. Aussichtsreiche Anwärter auf den Posten des Hohen Vertreters waren drei ehemalige oder aktive Außenminister: David Milliband, Massimo D'Alema sowie Ursula Plassnik. Die Verantwortlichen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten einigten sich schließlich auf den Belgier Herman Van Rompuy und die Britin Catherine Ashton. Deren Berufung wurde von der internationalen Presse teils mit Entsetzen, teils mit Spott und Hohn bedacht. „Herman Van Wer?“ wurde gefragt, „Herr und Frau Niemand“ hätten „Europas Top-Jobs“ erhalten, konnte man lesen und insgesamt wurde von einem „Rückschlag für die EU“ gesprochen. Auch dort, wo die Kritik der Presse als zu hart und voreilig empfunden wurde, überwogen jedoch Skepsis und die Bewertung, dass sich die Mitgliedsstaaten bewusst für eine schwaches und weitgehend außen- und europapolitisch unerfahrenes neues Führungsduo entschieden hätten, welches den eigenen mitgliedstaatlichen Ambitionen möglichst wenig entgegenzusetzen könne.

Die Besetzung der beiden Ämter war ein typischer europäischer Kompromiss. Die großen Mitgliedsstaaten, in der Mehrzahl konservativ regiert, suchten einen konservativen Präsidenten, auf

den sich alle einigen konnten. Ohne eigene Machtbasis sollte sich dieser möglichst im Hintergrund der zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen halten, zwischen den Positionen vermitteln und gemeinsame Lösungsansätze erarbeiten können. Schnell wurde klar, dass sich kein Kandidat eines großen Landes würde durchsetzen lassen. Für die erwartete treuhänderische Tätigkeit für den Ausgleich der gegensätzlichen nationalen Interessen wäre ein prominenter Kandidat mit starker Machtbasis und eigenen politischen Ambitionen nicht dienlich gewesen.

Für Baroness Ashtons Ernennung, die vor ihrer Wahl über praktisch keinerlei außenpolitische Expertise verfügte, wurden häufig drei wesentliche Gründe ins Feld geführt: Erstens sei nach der Wahl eines Konservativen zum Ratspräsidenten aus Gründen des Proporz nur ein Vertreter einer sozialdemokratischen Partei in Frage gekommen, zweitens wäre aufgrund des männlich dominierten Politikbereichs eine Frau gesucht worden und drittens hätte es aufgrund der französisch-deutschen Dominanz schon aus Gründen des nationalen Gleichgewichts eine Britin sein müssen. Es spricht Einiges für diese Deutung.

Unklare Zuständigkeiten, Machtgerangel mit der Kommission

Was für die Spitzenämter zutrifft, gilt in gleichem Maße für die heiklen Fragen des Lissabon-Vertrages: Sie sind in aller Regel ein politischer Kompromiss, was in politischen Dokumenten wie dem EUVL dann zu zahlreichen Unklarheiten, unkonkreten Formulierungen oder betont vage gehaltenen Ausführungsbestimmungen führt. Diese Mängel betreffen die Definition der Tätigkeitsfelder der neuen Ämter, ihren Zuschnitt, ihre gegenseitigen Begrenzungen und ihre Befugnisse. So wirft beispielsweise die

Formulierung „vertritt die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“ für das Amt des Ratspräsidenten sofort die Frage nach der Richtlinienkompetenz des Hohen Vertreters in GASP-/GSVP-Fragen und die Frage nach dem Vorrang in der EU-Außenvertretung auf.

Weiterer erheblicher Koordinationsbedarf besteht in der Frage des Verhältnisses Ashtons zur Kommission. Trotz ihres Doppelhuts und ihrer Vizepräsidentenschaft, gedenkt auch deren Präsident José Manuel Barroso, weiterhin ein gehöriges Wort in der Außenpolitik mitzureden. Dazu verfügt er mit den – nicht Ashton und dem EAD zugeordneten – Bereichen der Kommissare für *Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik*, für *Entwicklung* sowie für *Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion* und ihrer Kernkompetenz Handels- bzw. Außenhandelspolitik über bedeutende Felder der europäischen auswärtigen Politik. Auch die bereits erwähnten außenpolitischen Finanzinstrumente sind komplett aus den Strukturen des HV und seines Auswärtigen Dienstes, einschließlich der beträchtlichen Kommissionsanteile, ausgenommen und unterstehen ausschließlich der Kommission – ein überaus geschickter, wenn auch in Brüssel und den europäischen Hauptstädten kontrovers diskutierter Schachzug. Barroso ließ einfach kurz vor der Amtsübernahme der Hohen Vertreterin die Ressorts der Kommissare neu zuschneiden. So wurde Catherine Ashton aus ihrem Amtsbereich als Außenkommissar der EU mit dem Bereich der Nachbarschaftspolitik nicht nur ein wesentlicher Bereich der EU-Außenbeziehungen, sondern auch das damit verbundene Finanzinstrument (*Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument*) bewusst entzogen. Die erwünschten Synergie-Effekte und die säulenübergreifende Kohärenz zwischen Rat und Kommission sollen nun über eine kommissi-

onsinterne Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“ erreicht werden. Diese soll alle mit außenpolitischen Fragen befassten Kommissare unter der strategischen Leitung Ashtons in die gemeinsame Außenpolitik einbinden. Ob dies gelingen wird, bleibt fraglich und wird wesentlich vom Ehrgeiz und der offensiven Amtsinterpretation der Hohen Vertreterin, sowie ihrer Fähigkeit, Verbündete zu gewinnen, abhängen.

Besonders heikle Punkte schließlich, wie die konkrete Ausgestaltung des EAD's wurden gleich ganz aus dem Lissabonner Vertragswerk ausgeklammert, um sie erst später, in langwierigen zwischenstaatlichen und inter-institutionellen Verhandlungen mit entsprechenden Ratsbeschlüssen auszuarbeiten. Durch diese Tatsache war die Hohe Vertreterin gleich zu Beginn ihrer Amtszeit mit einer administrativen Herkulesaufgabe belastet, deren Lösung nicht in ihrer Hand lag und die zugleich ihr wichtigstes Führungsmittel betraf.

Vorteil Van Rompuy

Dies ist ein wesentlicher Grund für die Tatsache, dass es dem Ratspräsidenten bisher wesentlich besser gelungen ist, seine Person und sein Amt zu etablieren. So hat er u.a. geschickt seinen Informations- und Organisationsvorsprung gegenüber der rotierenden Präsidentschaft genutzt und in der Folge – trotz vertraglich geregelter gemeinsamer Abstimmung – maßgeblichen Einfluss auf die Agenda des Europäischen Rates gewonnen. Den Staats- und Regierungschefs präsentierte er sich als loyaler, im Hintergrund agierender Diener, im Interesse der Sache des Rates, den er zielstrebig zu dem Leitungs- und Durchführungsgremium der Union ausgebaut hat. Eine Tatsache, welche die Handlungsspielräume der Regierungschefs sowohl auf der europäischen, als auch auf der nationalen Ebene erweitert und die herausge-

hobene Stellung des Europäischen Rates gegenüber den Ministerräten stärkt.

Zudem hat der Präsident die Tagungsdichte und insbesondere die Anzahl der informellen Treffen deutlich erhöht. Bei letzteren kann Van Rompuy ohne Rücksicht auf den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und damit ohne Notwendigkeit der Abstimmung mit der rotierenden Präsidentschaft die Agenda bestimmen. Der Rat gibt so zunehmend die wichtigsten europäischen Themen vor und degradiert die Fachräte mehr und mehr zu Zuarbeitern für zuvor unter den Regierungschefs abgestimmte Verhaltens- und Vorgehensweisen. Größeren Konflikten ist Van Rompuy dabei ausgewichen und hat sich bisher mit den wesentlichen Akteuren in kritischen Fragen wiederholt arrangieren können.

Catherine Ashton fällt es dagegen auch mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages wesentlich schwerer, sich in ähnlicher Weise durchzusetzen. Hierbei erwies sich ihr Doppelhut und damit ihre Position an der Schnittstelle von zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher EU-Ebene bisher mehr als Bürde, denn als Vorteil. Die Tatsache, dass sie durch den Vertrag gleichzeitig Dienerin vieler Herren ist, belastet ihre Arbeit sehr. Ihre Ernennung hängt beispielsweise – je nach Hut – mal vom Votum des Europäischen Rates und mal von dem der Kommission und dem des Europäischen Parlaments ab. Weiterhin ist sie all diesen Akteuren auch auf unterschiedliche Weise zur Rechenschaft verpflichtet und überdies wurden ihr – wie oben aufgezeigt – bereits vor Amtsantritt, durch den Neuzuschnitt der Zuständigkeiten in der Kommission, wesentliche, der Gemeinschaftsebene entstammende Instrumente entzogen.

Ashton steht hier mitten in einem Machtkampf zwischen der intergouvernementalen und der gemeinschaftlichen Ebene der EU, die beide eifersüchtig über ihre Pfründe wachen. Die Kommission hat am Beispiel der Nachbarschaftspolitik und der Finanzinstrumente

gezeigt, dass sie gewillt ist, ihren Machtbereich offensiv zu verteidigen. Die Mitgliedsstaaten haben umgekehrt bei der Bewilligung der Gelder für die Finanzinstrumente und bei wichtigen Personalfragen des EAD in nicht weniger entschiedener Form ihren Einfluss in deutlicher Weise geltend gemacht. Der Erfolg der Hohen Vertreterin ist wesentlich von einer auskömmlichen Zusammenarbeit der beiden Parteien untereinander und mit ihr abhängig.

Andauernde Schwierigkeiten beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)

Noch komplexer als die Schwierigkeiten des Doppelhutes, erwiesen sich bis jetzt jedoch die mit dem Aufbau des EAD verbundenen Probleme. Ihre massive und extrem herausfordernde Aufgabe, wäre schon mit einem von Anfang an funktionsfähigen Dienst, nur schwer zu erfüllen gewesen. Aufgrund der dargestellten politischen Unklarheit über die konkrete Ausgestaltung des Dienstes, begann erst mit Inkrafttreten des EUVL am 01. Dezember 2009 die notwendige Debatte, über die zu erreichenden Ziele, den institutionellen Zuschnitt, die jeweiligen Zuständigkeiten und natürlich die Personalfragen, insbesondere die Besetzung der Spitzenposten. Dieser Prozess ist Anfang 2011 nun endlich auf der Zielgeraden und soll bis zum Frühjahr abgeschlossen sein.

Institutionell hat der EAD, als Dienststelle *sui generis* an der Schnittstelle von Kommissions- und Ratsarchitektur, seit Ende letzten Jahres seine Struktur eingenommen. Unter der Leitung der Hohen Vertreterin und ihrer Führungs- und Unterstützungsstruktur existieren horizontal sieben Generaldirektionen mit zahlreichen Unterkategorien. Fünf davon sind geographischen Regionen zugeordnet, eine ist speziell für Verwal-

tung und Haushalt zuständig und die siebte vereint im Wesentlichen die zivilen Konfliktpräventions-, Konfliktbearbeitungs- und Krisenmanagementstrukturen der Kommission. Dazu kommt noch das politisch bedeutsame und einflussreiche Netz der EU-Vertretungen, die Sondergesandten sowie verschiedene EU-Dienststellen, wie das *Satelliten-Center*, die Europäische Verteidigungsagentur und das *Europäische Institut für Internationale und Sicherheitsstudien*, ein wissenschaftlicher *think tank*.

Eine Sonderstellung im EAD nehmen die (intergouvernementalen) zivilen und militärischen GSVP-Strukturen ein. Auf den ersten Blick ist deren (separate) Anordnung und Konzentration logisch und funktional sinnvoll. Die säulenübergreifende Kohärenz von zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene des EAD's ist zudem durch den Vorsitz Catherine Ashtons bzw. eines ihrer Vertreter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, als dem höchsten politisch-strategischen Vorbereitungsgremium vor der Ratsebene, gesichert. Mit der Etablierung eines *Krisenmanagement und Planungsdirektorat*, englisch CMPD abgekürzt, verfügen diese Strukturen nun endlich auch über eine zentrale, integrierte, zivilmilitärische Planungsfähigkeit auf strategischer Ebene. Hier sollen zukünftig alle wichtigen Vorbereitungen für EU-Operationen getroffen und zivile und militärische Expertise für den gewollten „umfassenden Ansatz“ aller zur Verfügung stehenden Mittel für die Krisenreaktion zusammengeführt werden, was als wesentlich Weiterentwicklung dieser Strukturen empfunden wird.

Dennoch hat Ashton für die, als Separierung vom übrigen EAD empfundene, Sonderstellung der GSVP-Strukturen empfindliche Kritik einstecken müssen. Beklagt wird die Tatsache ihrer organischen Trennung von den aus der Kommission eingebrachten zivilen Krisenmanagementstrukturen. Dies, so die Kritiker, würde das der GSVP aufgrund ihrer Entwicklungsgeschichte und struktu-

reller Besonderheiten innewohnende Übergewicht des militärischen Aspekts noch verstärken und damit den Vorrang ziviler Konfliktlösungsoptionen für GSVP-Operationen in Frage stellen.

Hintergrund dieser Streitigkeiten ist - neben der berechtigten Frage nach der Stärkung ziviler GSVP-Strukturen - erneut der Machtkampf zwischen Kommission und Rat. Mit der Separierung haben die Mitgliedsstaaten in erster Linie den Einfluss der Kommission auf die GSVP und ihre Operationen, wie er bei der gemeinsamen Eingliederung in eine Generaldirektion „Krisenmanagement“ kaum zu verhindern gewesen wäre, vermeiden wollen. Die damit einhergehenden Probleme integrierter Planung, die in einem gemeinsamen Direktorat wesentlich einfacher hätten bewerkstelligt werden können, sollen durch das CMPD ausgeglichen werden. In der Konsequenz müssen nun aber selbst die Aktivitäten der im EAD angesiedelten zivilen Krisenmanagementstrukturen der Kommission mit denen der GSVP intern durch eine extra dafür eingerichtete Schnittstelle im erweiterten Führungsstab Ashtons koordiniert werden.

Perspektiven

Trotz aller Schwierigkeiten bieten die neuen Strukturen der Hohen Vertreterin herausragende Möglichkeiten, derer sie sich jetzt bedienen muss. Sie verfügt mit dem EAD, ihren diversen Leitungspositionen sowie dem Netz der Europäischen Vertretungen über ein Instrumentarium, welches ihr erlauben sollte, den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik von der Initiative über die Planung und Beratung bis zur Beschlussfassung steuernd zu begleiten und zu beeinflussen. Viel wird davon abhängen, ob es Ashton gelingt, die unterschiedlichen Organisationskulturen von Rat, Kommission und nationalen Ministerien, die ihre neuen Mitarbeiter in den Auswärti-

gen Dienst einbringen, zu vereinen und die insgesamt entstehenden Synergien zu nutzen. Dabei hat sie es in einem ambivalenten sicherheitspolitischen Umfeld mit einer Zunahme direkter und indirekter außenpolitischer Akteure der EU zu tun. Sie muss schnell und erfolgreich handeln und ist dabei auf die aktive Unterstützung wichtiger Mitgliedsländer angewiesen. Geschieht dies nicht – das hat das Beispiel des französisch-britischen Militärabkommens vom November 2010 gezeigt – werden Lösungsmöglichkeiten für europäische sicherheitspolitische Fragestellungen auch bilateral und außerhalb der europäischen Strukturen gesucht und verwirklicht. Während der Großteil der Kommentatoren die Zwänge der Finanzkrise für die Partnerschaft der beiden wichtigsten europäischen Militärmächte verantwortlich macht, sollte die französische Enttäuschung über die langsame Entwicklung der GSVP als eine wesentliche Ursache nicht übersehen werden.

Möglicherweise könnte sich für Ashton hier eine Aufnahme und Förderung der unter ihrem Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten – erstmalig in der Formation der Verteidigungsminister – thematisierten deutsch-schwedischen Verteidigungsinitiative anbieten. Der Vorschlag kann als direkte Antwort auf die bilaterale britisch-französische Zusammenarbeit (und Herausforderung) verstanden werden und zielt auf die bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch Zusammenlegung von Fähigkeiten und Kapazitäten, die nicht mehr jeder Staat einzeln und über die gesamte Bandbreite militärischer Fähigkeiten vorhalten müsse. Hier bietet sich, bei einer Mitgliedsstaatenüberschneidung von 21 Ländern, auch eine stärkere Koordi-

nierung der Fähigkeitsziele mit der NATO an.

Auch der kürzlich erfolgte Vorstoß des *Weimarer Dreiecks* (Polen, Deutschland, Frankreich) der EU ein eigenes *Operationelles Hauptquartier (OHQ)* zu verschaffen und damit autonome und ständige strategisch-operationelle Planungsfähigkeiten, sollte Ashtons Aufmerksamkeit finden. Hier könnte sie mit der sicheren Unterstützung der polnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011 entsprechende Anstrengungen unternehmen. Voraussetzung für einen erfolgversprechenden Vorstoß ist eine vorherige Verständigung mit der NATO und eine Verbesserung des Verhältnisses beider Organisationen. Durch die Neuausrichtung der französischen Außenpolitik und die Rückkehr in die militärischen Strukturen der Allianz sind die Voraussetzungen hierfür günstig. Nun ist Ashtons führende Rolle in der Außenvertretung der Union gefragt. Die genannten Initiativen und die Verbesserung der Beziehungen zur NATO sind dringliche, aber auch erfolgversprechende Themenfelder, die sie schnellstens besetzen sollte.

Literatur

- Ondarza, Nicolai von: Europa sucht nach Handlungsfähigkeit – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik jenseits von Symbolpolitik, in: Internationale Politik (IP), Mai/Juni 2010, S. 100-105.
- Major, Claudia: Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon – Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel, SWP-Aktuell 2010/A 07, Januar 2010.