

# NEUAUSRICHTUNG DES AUSWÄRTIGEN HANDELNS DER EU: POTENZIAL UND GRENZEN

Nicole Koenig | wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jacques Delors Institut - Berlin

---

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Ernennung neuer Führungspersonen an der Spitze der europäischen Institutionen im Jahr 2014 und das ehrgeizige Reformprogramm für 2015 haben die Erwartung geweckt, dass die Europäische Union (EU) endlich „Ernst machen“ wird in der gemeinsamen Außenpolitik. Das vorliegende Policy Paper stellt diese Erwartungen in einen größeren Zusammenhang und formuliert Empfehlungen für ein kohärenteres, effizienteres und strategischeres auswärtiges Handeln.

### 1. Der umfassende Ansatz und seine Umsetzungslücken

Eines der Grundprinzipien des auswärtigen Handelns der EU ist der umfassende Ansatz, also der strategische und kohärente Einsatz ziviler und militärischer Instrumente für das Erreichen kollektiver, übergreifender Ziele. Die meisten europäischen Entscheidungsträger erkennen die strategischen, politischen und finanziellen Vorteile eines solchen Ansatzes an. Dennoch gibt es weiterhin bedeutende Umsetzungslücken.

### 2. Fünf Jahre nach Lissabon: „The Good, the Bad and the Ugly“

Ein Rückblick auf das auswärtige Handeln der EU in den letzten fünf Jahren gibt Einblick in die Ursachen dieser Umsetzungslücken. Die vom Vertrag von Lissabon (2009) eingeführten institutionellen Neuerungen haben wichtige Lern- und Sozialisationsprozesse angestoßen. Neu eingeführte Koordinationsmechanismen haben die Kohärenz des auswärtigen Handelns gesteigert. Die Koordinierung zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Kommission war aber noch mangelhaft und die Sozialisationsdynamik hat (noch) nicht alle kulturellen Barrieren im EAD überbrückt. Davon abgesehen haben neue Überlappungen bei den Zuständigkeiten und Ressourcen zu Spannungen und Grabenkämpfen zwischen und in den Institutionen geführt.

### 3. Neue Legislaturperiode: Möglichkeiten und Grenzen

Die neue Führung und neue institutionelle Reformen werden einige politische und institutionelle Schwierigkeiten, die in den letzten fünf Jahren aufgetreten sind, mit Sicherheit beheben. Manche Fragen sind aber noch unbeantwortet: Wird die Kommission in Bezug auf die Finanzinstrumente auch weiterhin „das alte Spiel der Revierkämpfe“ spielen? Wie kann der EAD „gestraft“ werden? Wie werden der Präsident des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin ihre außenpolitischen Aufgaben untereinander aufteilen? Wie wird die Hohe Vertreterin den Prozess des strategischen Überdenkens strukturieren? Und wird es ihr gelingen, ihre vielen Aufgaben zu bewältigen, ohne dabei jemanden zu enttäuschen? Beim Versuch, diese Fragen zu beantworten, sollte die neue EU-Führung versuchen, aus den Leistungen und Misserfolgen der Vergangenheit zu lernen. Konkret sollte sie folgende Maßnahmen ergreifen:

- **Systematischere Koordinierung fördern:** Es ist nicht mehr Koordinierung, sondern eine systematischere Koordinierung nötig. Dazu gehört auch eine bessere Bestimmung der thematischen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU und den dazugehörigen Zeiträumen.
- **Straffung um Grabenkämpfe zu verhindern:** In manchen Fällen sollte eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten mehr Koordinierung vorgezogen werden. Zur Rationalisierung gehört auch, die Anzahl der Koordinierungspositionen im EAD zu reduzieren.
- **Strategischer denken und handeln:** Die Hohe Vertreterin sollte einen schrittweisen Prozess des strategischen Überdenkens einleiten. Das Endergebnis sollte Substanz und echten Mehrwert haben. Die strategische Reflektion sollte dem zeitigen und sichtbaren Handeln der EU – wenn dieses von externen Entwicklungen gefordert wird – jedoch nicht im Weg stehen.

## INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG: NEUE FÜHRUNGSRIEGE – HOHE ERWARTUNGEN	3
<b>1. Der umfassende Ansatz und seine Umsetzungslücken</b>	<b>4</b>
<b>2. Fünf Jahre nach Lissabon: „The Good, the Bad and the Ugly“</b>	<b>6</b>
2.1. „The Good“: Ein kontinuierlicher Lernprozess	6
2.2. „The Bad“: Die Grenzen der Koordination und der Sozialisation	8
2.3. „The Ugly“: die Verteidigung institutioneller und nationaler Interessen	9
2.4. Vier grundlegende Probleme	10
<b>3. Die neue Legislaturperiode: Möglichkeiten und Grenzen</b>	<b>12</b>
3.1. Möglichkeiten: „Cluster“ für Außenbeziehungen und Neubelebung der Verteidigung	12
3.2. Offene Fragen: Ressourcen, Koordinierung und Strategie	13
3.3. Reibungen vermeiden und strategischer Handeln	15
3.3.1. Systematischere Koordinierung fördern	15
3.3.2. Straffung, um Grabenkämpfen zu verhindern	16
3.3.3. Strategischer denken <i>und</i> handeln	17
SCHLUSSFOLGERUNG	18
QUELENNACHWEISE	19
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	20

*Zusammenarbeit – das ist die größte Herausforderung.*

Federica Mogherini,  
Brüssel, 6. Oktober 2014

## EINFÜHRUNG: NEUE FÜHRUNGSRIEGE – HOHE ERWARTUNGEN

Im Dezember 2003 veröffentlichte der Europäische Rat die Europäische Sicherheitsstrategie, die mit folgender Erklärung beginnt: „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen“<sup>1</sup>. Rund zehn Jahre später sieht die Situation anders aus. Europa hat Schwierigkeiten, sich von der Rezession zu erholen, der Europäische Rat erklärt, dass „die Instabilität (...) in unserer weiteren Nachbarschaft ein historisch nie dagewesenes Ausmaß erreicht“<sup>2</sup> hat und akute terroristische Bedrohungen innerhalb und außerhalb Europas lösen heftige innereuropäische Debatten über das angemessene Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit aus.

Als Reaktion auf die außergewöhnliche Häufung von Krisen und Konflikten in der europäischen Nachbarschaft hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker „ein stärkeres Europa in der Außenpolitik“ zu einer politischen Priorität gemacht<sup>3</sup>. Bei ihrer Anhörung vor dem Europäischen Parlament (EP) im Oktober 2014 hat auch die designierte Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HV/VP), Federica Mogherini, auf die Notwendigkeit „einer echten gemeinsamen Außenpolitik“<sup>4</sup> hingewiesen.

Diese Aufbruchsstimmung in Brüssel lässt vermuten, dass die Zeit endlich reif ist, ernsthaft an das Thema einer Außenpolitik der Europäischen Union (EU) heranzugehen. Der Kalender der internen Reformen und Überprüfungen für 2015 bestätigt diesen Eindruck und weckt Erwartungen, dass die neue politische Führung der EU die strategische Vision der Union in Sachen Sicherheit und Nachbarschaft „neu ausrichten“ wird (siehe Tabelle 1).

**TABELLE 1** – Die wichtigsten Etappen der „strategischen Neuausrichtung“ der EU.

ANSTEHENDE ÜBERPRÜFUNGEN	ZUSTÄNDIGKEIT	FRIST
Interne Überprüfung des Aufbaus des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)	HV/VP	Februar 2015
Aktionsplan zur Verbesserung der Arbeitsmethoden	HV/VP und die Kommission	Erstes Quartal 2015
Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)	HV/VP und die Kommission	Drittes Quartal 2015
Überprüfung des EAD	HV/VP	Letztes Quartal 2015
Beurteilung der Veränderungen des globalen Umfelds und der Herausforderungen und Chancen für die Union	HV/VP und die Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten	„Im Laufe des Jahres 2015“

Quelle: Eigene Darstellung

1. Europäischer Rat, „Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, Brüssel, 12.-13. Dezember 2003.

2. Europäischer Rat, „Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“, 26.-27. Juni 2014.

3. Jean-Claude Juncker, „Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“, Straßburg, 15. Juli 2014.

4. Federica Mogherini, „Anhörung im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten“, Europäisches Parlament, Brüssel, 6. Oktober 2014.

Ziel des vorliegenden Policy Papers ist, diese Erwartungen in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Nach einem Überblick über die letzten fünf Jahre des auswärtigen Handelns der europäischen Institutionen wird erörtert, aus welchen Gründen die Erwartungen, die die durch den Vertrag von Lissabon (2009) eingeführten Neuerungen geweckt hatten, in so großem Maße enttäuscht wurden. Anschließend wird das Potenzial der neuen politischen Verantwortungsträger und institutionellen Strukturen erwogen, den bestehenden und zukünftigen Mängeln entgegenzuwirken. Die Analyse basiert auf der einschlägigen politischen und akademischen Literatur sowie auf fünfzig zwischen Juni 2011 und Januar 2015 geführten Experteninterviews mit EU- und nationalen Beamten.<sup>5</sup>

## 1. Der umfassende Ansatz und seine Umsetzungslücken

Zu Beginn ihrer Eröffnungsrede bei der Anhörung vor dem EP führte Federica Mogherini drei Elemente auf, die es der Union ermöglichen sollen, auf der internationalen Bühne „ihr ganzes Gewicht in die Waagschale zu werfen“: Verantwortung und eine gemeinsame Vision der Mitgliedstaaten, inter-institutionelle Zusammenarbeit und die horizontale Vernetzung der verschiedenen außenpolitischen Politikbereiche der EU. Mogherini basierte die erste Vision für ihre Amtszeit also auf elementare Pfeiler des so genannten „umfassenden Ansatzes“ der Union.

**TABELLE 2** – Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 im Überblick.

Hauptbedrohungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismus</li> <li>• Verbreitung von Massenvernichtungswaffen</li> <li>• Regionale Konflikte</li> <li>• Scheitern des Staats</li> <li>• Organisierte Kriminalität</li> </ul>
Kernprinzipien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konfliktprävention</li> <li>• Ganzheitlicher Ansatz, der militärische und zivile Instrumente miteinander verbindet</li> <li>• Effektiver Multilateralismus</li> </ul>
Geografischer Schwerpunkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografischer Schwerpunkt</li> </ul>
Wichtigste Partnerländer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• USA</li> <li>• Russland</li> <li>• Japan, China, Kanada und Indien</li> </ul>
Wichtigste Partner-organisationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNO</li> <li>• Welthandelsorganisation</li> <li>• NATO</li> <li>• OSZE</li> <li>• Europarat</li> <li>• Internationaler Strafgerichtshof</li> <li>• ASEAN, MERCOSUR und die Afrikanische Union</li> </ul>
Ziele der EU-Sicherheitspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktiver bei der Verfolgung strategischer Ziele</li> <li>• Handlungsfähiger im Hinblick auf militärische und zivile Instrumente</li> <li>• Kohärenter bei der Zusammenführung der verschiedenen Instrumente und Tätigkeiten</li> </ul>

Quelle: Europäischer Rat, 2003.

Wie in Tabelle 2 ersichtlich wird, ist der umfassende Ansatz in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 fest verankert. In den letzten zehn Jahren hat er sich zu einem wichtigen Organisationsprinzip des auswärtigen Handelns der EU entwickelt (siehe Tabelle 2). Der umfassende Ansatz kann definiert werden als die strategische und koordinierte Zusammenführung von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumenten,

5. Die Interviews wurden auf Französisch, Deutsch, Englisch und Spanisch geführt. Die Zitate wurden von der Autorin übersetzt. Die meisten befragten Personen äußerten sich unter Voraussetzung der Anonymität und gaben für die spätere Bezugnahme eine allgemeine Positionsbezeichnung an.

Politikmaßnahmen und Ressourcen zur Erreichung kollektiver und übergeordneter Ziele. Die Verantwortung für dessen Umsetzung liegt sowohl bei den EU-Institutionen also auch bei den Mitgliedstaaten.

Aufrufe zu einem umfassenderen auswärtigen Handeln der EU stützen sich zumeist auf drei überlappende Argumente. Das erste ist strategischer Natur und bezieht sich auf die zunehmende Zahl der miteinander verknüpften Bedrohungen und Herausforderungen im europäischen Umfeld. Im Jahr 2014 hat sich der Schwerpunkt der Union von der Bewältigung der Eurokrise zu externen Krisen verlagert, während sich die Nachbarschaft Europas zu einem „Feuerring“<sup>6</sup> entwickelt hat. Diese Krisen waren auch „zu Hause“ stärker spürbar. Der terroristische Anschlag auf das französische Satiremagazin Charlie Hebdo am 7. Januar 2015 illustrierte auf dramatische Weise, in welchem Maße die Linien zwischen interner und externer Sicherheit verschwimmen. Die Bedrohung durch ausländische Kämpfer, die aus Ländern wie dem Jemen, Syrien oder Irak zurückkommen, ist plötzlich sehr real geworden. Die aktuelle Häufung und Transnationalisierung externer Krisen mag außergewöhnlich wirken. Allerdings haben politische Entscheidungsträger auch verlauten lassen, dass es wahrscheinlich so weiter geht und dass „der Krisenzustand zur neuen Normalität wird“. Wie Federica Mogherini in ihrer Anhörung vor dem EP bemerkte, „stehen Krisen (...) nicht Schlange und warten nicht auf uns. (...) Wenn wir nicht alle zusammen alles gleichzeitig tun, werden [wir] nicht effektiv sein“<sup>7</sup>.

Das zweite Argument ist politischer Natur und hängt mit der Effektivität des auswärtigen Handelns der EU zusammen. Europa muss gemeinsam handeln, denn nur so kann es seine gemeinsamen Ziele erreichen und seine Werte in unserer immer multipolareren Welt vermitteln. Gemeinsam ist die EU der größte Handelsblock und der größte Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe der Welt. Das Ausrichten des kollektiven wirtschaftlichen Gewichts auf gemeinsame Ziele ist eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung von „sanfter“ und gegebenenfalls auch „härterer“ Macht (z. B. von Wirtschaftssanktionen).

Das dritte Argument ist finanzieller Natur und steht mit Effizienz im Zusammenhang. Es beruht auf der Erkenntnis, dass ein koordinierterer Ansatz Verdopplungen reduziert und gleichzeitig größere Synergieeffekte ermöglicht. Nach Jahren wirtschaftlicher Austerität ist dieses Argument nicht von der Hand zu weisen. Die Auswirkungen der Sparmaßnahmen waren insbesondere im Verteidigungssektor zu spüren, wo die Ausgaben bereits seit Ende des Kalten Krieges rückläufig sind. Im Rahmen ihrer Sparmaßnahmen kürzten fast alle EU-Mitgliedstaaten ihre Verteidigungshaushalte, manche kleinere Mitgliedstaaten sogar bis zu einem Drittel<sup>8</sup>. Wie Tabelle 3 zeigt, gingen die kollektiven Verteidigungsausgaben der EU in Prozent des BIP zwischen 2008 und 2013 schrittweise von 1,5 % auf 1,34 % zurück.

**TABELLE 3** ► Verteidigungsausgaben der EU und der USA (2008-2013).

JAHR	GESAMTAUSGABEN DER EU IN MRD. USD (ZUM AKTUELLEN WECHSELKURS)	IN % DES BIP	GESAMTAUSGABEN DER USA IN MRD. USD (ZUM AKTUELLEN WECHSELKURS)	IN % DES BIP
2008	311,5	1,5%	621	4,3%
2009	294	1,6%	669	4,3%
2010	279	1,5%	698	4,8%
2011	289	1,38%	711	4,8%
2012	271	1,36%	685	4,4%
2013	273	1,34%	640	3,8%

Quelle: Eigene Darstellung ausgehend von [Daten der SIPRI Datenbank zu Militärausgaben](#).

Die Haushaltskürzungen haben sich auch auf die Handlungsfähigkeit der EU im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ausgewirkt. Die Gesamtzahl des zivilen und militärischen Einsatzpersonals im Rahmen der GSVP ging zwischen 2010 und 2014 um 1.677, also um rund 25 %, zurück

6. *The Economist*, „Europe’s ring of fire“, Charlemagne, 20. September 2014.

7. Federica Mogherini, „Anhörung im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten“, ebd.

8. Christian Mölling, „Europa ohne Verteidigung“, Stiftung Wissenschaft und Politik, *SWP-Aktuell*, 56, 2011.

(siehe Tabelle 4). Es gibt also gute Gründe dafür, die knappen Ressourcen auf gemeinsame Ziele auszurichten, um mit weniger mehr zu erreichen.

**TABELLE 4** ► Personal in EU-Missionen und -Einsätzen (2010-2014)

JAHR	MILITÄRISCHES PERSONAL	POLIZEIPERSONAL	ZIVILES PERSONAL	INSGESAMT
2010	3,977	1,692	1,112	6,781
2011	3,066	1,445	2,144	6,655
2012	2,044	1,191	897	4,132
2013	2,943	932	1,139	5,014
2014	3,205	993	906	5,104

Quelle: [Zentrum für internationale Friedenseinsätze \(ZIF\)](#).

Obwohl die europäischen Entscheidungsträger immer wieder auf die Bedeutung eines umfassenden Ansatzes hinweisen, bleibt die Umsetzung suboptimal. Im Jahr 2013 haben die Europäische Kommission und die HV/VP bemerkt, dass „die Ideen und Grundsätze, auf denen dieser umfassende Ansatz basiert, noch nicht in allen Bereichen systematisch zu den Leitprinzipien für das auswärtige Handeln der EU geworden sind“<sup>9</sup>. Im Mai 2014 hat der Rat auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Umsetzung des umfassenden Ansatzes zu stärken, und die HV/VP aufgefordert, bis März 2015 einen entsprechenden Aktionsplan vorzulegen<sup>10</sup>. Die Kernfrage ist: Warum ist die Umsetzung mangelhaft und wie kann sie verbessert werden?

## 2. Fünf Jahre nach Lissabon: „The Good, the Bad and the Ugly“

Der Vertrag von Lissabon versprach ein kohärenteres und effektiveres auswärtiges Handeln der EU. Dieses Versprechen basierte insbesondere auf der Schaffung der Doppelfunktion des HV/VP und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die beide den klaren Auftrag haben, für Kohärenz zu sorgen<sup>11</sup>. Fünf Jahre später haben viele Politikanalysten und Entscheidungsträger den Eindruck, dass das Versprechen von Lissabon nicht erfüllt ist<sup>12</sup>. Nachstehend soll durch eine Überprüfung der Fortschritte und der größten institutionellen und politischen Schwierigkeiten, mit denen die EU zwischen 2009 und 2014 konfrontiert war, analysiert werden, inwieweit dies tatsächlich der Fall ist.

### 2.1. „The Good“: Ein kontinuierlicher Lernprozess

Eine der größten Errungenschaften der ersten HV/VP, Catherine Ashton, war die Gründung des EAD als einer neuen Struktur inmitten institutioneller Rivalitäten und des Wettbewerbs der Mitgliedstaaten um Stellen. Diese neue Institution hat wichtige interne Lern- und Sozialisationsprozesse ausgelöst<sup>13</sup>.

Es wurden neue Koordinierungsmechanismen eingeführt und durch „Learning by doing“ getestet. Ein Beispiel ist die so genannte Krisenplattform, an der hohe Beamte der entsprechenden Abteilungen des EAD und der Kommission auf einer Ad-hoc-Basis und zur Bewältigung spezifischer Krisen teilnehmen. Sie wurde beispielsweise im Kontext der Krisen in Libyen (2011), Syrien (2011 und 2012) und Mali (2013) aktiviert. EAD-Beamte

9. HV/VP und Europäische Kommission, „EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen – Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat“, Brüssel, 11. Dezember 2013.

10. Rat der Europäischen Union, „Umfassender Ansatz der EU – Schlussfolgerungen des Rats“, Brüssel, 12. Mai 2014.

11. Siehe Artikel 18(4) und 27(3), TEU.

12. Interview mit Eneko Landaburu, 19. Dezember 2014.

13. Die Sozialisation ist der Prozess der Verinnerlichung sozialer Normen, Werte oder Identitäten durch eine intensive und wiederholte soziale Interaktion innerhalb eines gegebenen sozialen Kollektivs. In diesem Fall handelt es sich um die Übernahme gemeinsamer institutioneller und organisatorischer Normen und Werte im EAD.

sind sich darüber einig, dass die Plattform die Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den Institutionen erleichtert und damit zu umfassenderen Reaktionen auf Krisen beiträgt<sup>14</sup>.

Davon abgesehen wurde der interne Lernprozess der Union durch zwei parallele Überprüfungen strukturiert: die Überprüfung des EAD<sup>15</sup> von 2013 und die Überprüfung der Krisenmanagementprozeduren von 2003. Die Überprüfung des EAD zeigte die wichtigsten Mängel der ersten Arbeitsjahre des EAD auf und enthielt konkrete Vorschläge für kurz- und mittelfristige Anpassungen. Derweil führte die Überprüfung der Krisenmanagementprozeduren zu einer Anpassung des Planungsprozesses für EU-Missionen und -Einsätze, um diesen kohärenter und umfassender zu anzulegen<sup>16</sup>.

Eine der wichtigsten Neuerungen war in diesem Zusammenhang die Einführung des politischen Rahmens für einen Ansatz zur Krisenbewältigung (im Folgenden PFCA), ein Dokument, in dem unter Federführung des zuständigen Exekutivdirektors des EAD die Krisenparameter, die Gründe für gemeinsames Handeln und die möglichen Reaktionsmöglichkeiten umrissen werden. Dieses Verfahren wurde bisher dreimal angewandt: für die Ukraine im Juni 2014 und für Libyen und die Zentralafrikanische Republik im Oktober 2014. In eingeweihten EU-Kreisen wird der PFCA für Libyen als vorbildlich angesehen. Er wurde in weniger als einem Monat aufgesetzt und enthielt verschiedene Zukunftsszenarien, die möglichen Auswirkungen auf die Interessen und Werte der EU sowie gemeinsame Prioritäten und Reaktionsmöglichkeiten<sup>17</sup>.

### „UNGLAUBLICHE INTENSIVIERUNG DER ZUSAMMENARBEIT IM EAD“

Der EAD stand anfangs vor bedeutenden internen Kulturbarrieren, denn er ist eine hybride Institution, in der ehemalige Beamte der Kommission und des Ratssekretariats sowie nationale Diplomaten sitzen. Im Jahr 2013 bemerkte ein EAD-Beamter jedoch, es sei im EAD zu einer „unglaublichen Intensivierung der Zusammenarbeit“ und dem „Aufblühen eines gemeinsamen Corpsgeistes“<sup>18</sup> gekommen.

Zu Beginn ihrer Amtszeit wurde Catherine Ashton wegen ihres mangelhaften Fachwissens in der Außenpolitik, ihrer schwachen Führungsqualitäten, ihres angeblichen Desinteresses für Sicherheit und Verteidigung, ihres Managementstils und ihrer Persönlichkeit heftig kritisiert<sup>19</sup>. In der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit waren die Beurteilungen jedoch weitaus positiver. Die so genannte „GSVP-Müdigkeit“ – vor allem zwischen 2008 und 2012, als lediglich ein neuer GSVP-Einsatz eingeleitet wurde – war überwunden. In den folgenden zwei Jahren trug Ashton zum Einsatz von acht neuen GSVP-Missionen oder -Einsätzen mit einem Einsatzpersonal von insgesamt 1 621 Personen bei (*siehe Tabelle 5*). Darüber hinaus wurde sie für zwei diplomatische Leistungen gelobt:

- für ihren Beitrag zum Abschluss des Interimabkommens mit dem Iran über sein Atomprogramm im November 2013 und
- für ihre konstruktive Rolle bei den Verhandlungen, die im April 2013 zu einem Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Kosovo und Serbien geführt haben.

14. Interviews mit EAD-Beamten, 2012 und 2013.

15. EAD, „Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD“, Brüssel, Juli 2013.

16. EAD, „Vorschläge für Krisenmanagementprozeduren im Hinblick auf Krisenbewältigungseinsätze im Rahmen der GSVP“, Brüssel, 18. Juni 2013.

17. EAD, „Libyen, politische Rahmenbedingungen für einen Krisenansatz“, Brüssel, 1. Oktober 2014.

18. Interview mit einem EAD-Beamten, 12. April 2013.

19. Niklas Helwig und Carolin Rieger, „In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton“, Istituto Affari Internazionali (IAI), *The International Spectator*, Bd. 49 Nr. 4, 2014, S. 1-17.

**TABELLE 5** ➤ GSPV-Einsätze und -Missionen (2008-2014)

NAME	TYP	DAUER	PERSONAL*
EUTM Somalia	Militärische Ausbildung	Seit 2010	125
EUFOR Libyen	Militärischer Einsatz	2011 geplant, aber nicht begonnen	/
EUAVSEC Südsudan	Luftsicherheit	2012-2014	34
EUCAP Sahel Niger	Rechtsstaatlichkeit	Seit 2012	56
EUCAP Nestor, Dschibuti, Somalia, Seychellen, Tansania, Jemen	Aufbau maritimer Fähigkeiten	Seit 2012	86
EUBAM Libyen	Unterstützung des Grenzschutzes	Seit 2013	110
EUTM Mali	Militärische Ausbildung	Seit 2013	560
EUCAP Sahel Mali	Reform des Sektors der zivilen Sicherheit	Seit 2014	18
EUFOR Zentralafrikanische Republik	Militärischer Einsatz	Seit 2014	700
EUAM Ukraine	Reform des Sektors der zivilen Sicherheit	Seit 2014	57

Quelle: Rat der Europäischen Union, 2014-2015.

\* Diese Zahlen beziehen sich auf das internationale, aber nicht das lokale Personal. Es handelt sich um ungefähre Zahlen basierend auf dem Stand von 2014.

Wie dieser kurze Überblick über die institutionellen und politischen Errungenschaften in der Zeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zeigt, hat dieser sein Versprechen zumindest teilweise erfüllt. Es wurden verschiedene wichtige Lern- und Sozialisationsprozesse in Gang gesetzt und die Grundlagen eines außen- und sicherheitspolitischen Acquis wurden. Diese Entwicklungen liefen jedoch nicht reibungslos ab.

## 2.2. „The Bad“: Die Grenzen der Koordination und der Sozialisation

Der ersten HV/VP nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde vor allem vorgeworfen, es gelänge ihr nicht, den EAD und die Kommission zusammenzuführen, also ihrer Doppelfunktion gerecht zu werden. Nach Aussage eines leitenden Beraters der Kommission war sie „bei Sitzungen des Kollegiums oft abwesend (auch wegen ihres vollen Terminkalenders)“<sup>20</sup>. Davon abgesehen versäumte sie es, die Gruppe der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissare einzuberufen. Der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat sie anscheinend auch nicht dazu ermächtigt<sup>21</sup>.

Darüber hinaus litten die Arbeitsbeziehungen zwischen dem EAD und der Kommission unter mangelnder Kommunikation und Interaktion. Ein EAD-Beamter, der zuvor mit der Kommission zusammengearbeitet hatte, kritisierte die Bürokratisierung des Informationsaustauschs mit früheren Kollegen<sup>22</sup>. Vorher brauchte er einfach nur anzurufen und um Informationen zu bitten, aber nach seinem Wechsel in den EAD mussten beim Informationsaustausch komplizierte Verfahren beachtet werden. Koordinierungs- und Kommunikationsprobleme zwischen den Institutionen brachten nationale Beamte dazu, den Nutzen der HV/VP und des EAD zu hinterfragen. Ein französischer Diplomat drückte es folgendermaßen aus: „Vorher war die GD RELEX Teil der Kommission. Heute gibt es eine Art zusätzliche Schicht zwischen der Kommission und dem EAD“<sup>23</sup>.

Spezifischere Koordinierungsmechanismen wie die Krisenplattform waren zwar nützlich, führten aber nicht zur Überwindung lang bestehender struktureller Barrieren innerhalb und zwischen den Institutionen. Diese Barrieren befinden sich traditionell an der Schnittstelle zwischen kurzfristiger Sicherheitspolitik und längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit sowie zwischen zivilen und militärischen Strukturen. Nach Aussage eines Beamten des EU-Militärstabs hat die Krisenplattform die Koordinierung an der Spitze der Hierarchie,

20. Interview mit einem leitenden Berater der Kommission, 8. Juni 2011.

21. Stefan Lehne, „A window of opportunity to upgrade foreign policy“, Carnegie Europe, Mai 2014.

22. Interview mit einem EAD-Beamten, 9. Juni 2011.

23. Interview mit einem französischen Diplomaten, 8. Juni 2011.



aber nicht auf der Arbeitsebene verbessert, wo die Überschneidungen weiter bestanden<sup>24</sup>. Davon abgesehen hat die Ad-hoc-Nutzung der Krisenplattform keine „intelligente Ablaufsteuerung“ ermöglicht, insbesondere keine reibungslosen Übergänge zwischen den Tätigkeiten im Rahmen der GSVP-Maßnahmen und den längerfristigen Maßnahmen der Kommission<sup>25</sup>.

Schließlich kann man sich fragen, inwieweit der florierende Corpsgeist im EAD auch nationale Diplomaten umfasst. Diese arbeiten nur für einen begrenzten Zeitraum im EAD, bevor sie wieder zu ihren nationalen Hauptstädten und Laufbahnen zurückkehren. EAD-Beamte, die vorher mit der Kommission oder dem Ratssekretariat zusammengearbeitet hatten, fragen sich, ob nationale Diplomaten den EAD-Corpsgeist annehmen oder eher ihrem längerfristigen Dienstherrn treu sind und weiter nationale Interessen verfolgen. In der Praxis ist das Bild sicherlich gemischt. Schließlich kann der Austausch mit nationalen Diplomaten längerfristig auch zur allmählichen Europäisierung der nationalen Außenministerien führen. Die geäußerten Zweifel zeigen aber, dass diese Entwicklung wohl noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Bis dahin werden kulturelle Barrieren und Misstrauen im EAD fortbestehen.

### 2.3. „The Ugly“: die Verteidigung institutioneller und nationaler Interessen

Die Neuerungen des Vertrages von Lissabon haben auch zu Spannungen und Grabenkämpfen zwischen den EAD einerseits und dem Ratssekretariat sowie der Kommission andererseits geführt. Es kam beispielsweise zu bürokratischen Streitigkeiten zwischen der 2010 gegründeten EAD-Abteilung für Krisenreaktion und operationelle Koordination und der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO) der Europäischen Kommission. Die Abteilung für Krisenreaktion und operationelle Koordination war für die strategische Koordinierung zuständig, wogegen ECHO über die erforderlichen Finanzmittel verfügte und sich weigerte, vom EAD koordiniert zu werden. Ebenso gab es Spannungen zwischen der GD Migration und Inneres (HOME) und dem EAD bei der Erarbeitung umfassender Ansätze im Bereich Migration zusammen, beispielsweise in Bezug auf Libyen und die Sahelzone<sup>26</sup>. Ein leitender Berater der Kommission hat auch Spannungen zwischen der HV/VP und dem damaligen Handelskommissar erwähnt<sup>27</sup>.

Diese Animositäten wurden durch Spannungen innerhalb des EAD noch verschlimmert. Die Überprüfung der Organisation und der Arbeitsweise des EAD von 2013 hat die Notwendigkeit aufgezeigt, klarere Berichtslinien in den Krisenmanagementstrukturen einzurichten und diese besser in andere Teile des EAD zu integrieren. Es war beispielsweise unklar, inwieweit die Abteilung für Krisenreaktion und operationelle Koordination für die Krisenreaktion zuständig war und ab wann sie die Verantwortung an andere Akteure wie dem EU-Militärstab zu übergeben hatte.

Eine andere Ursache für Spannungen war die unklare Positionierung der EU-Sonderbeauftragten im EAD (*siehe Tabelle 6*). Sie waren nicht in die Hierarchie integriert, sondern unterstanden direkt der HV/VP. Ein Beispiel, bei dem diese Konfiguration zu Spannungen geführt hat, war die Beziehung zwischen dem EAD-Koordinator für die Sahelzone und dem EU-Sonderbeauftragten für die Sahelzone, deren Befugnisse sich überschneiden. Nach Aussage eines britischen Diplomaten zogen es die Mitgliedstaaten vor, mit dem EU-Sonderbeauftragten zusammenzuarbeiten, da dieser sich – anders als der EAD-Koordinator – nicht mit dem institutionellen Gefüge abstimmen musste<sup>28</sup>. Diese Konfiguration führte zu Spannungen zwischen Positionsinhabern.

24. Interview mit einem EUMS-Beamten, 2. März 2012.

25. Interview mit einem europäischen Diplomaten, 4. Juni 2013.

26. Interview mit einem EAD-Beamten, 11. April 2013.

27. Interview mit einem leitenden Berater der Kommission, 8. Juni 2011.

28. Interview mit einem britischen Diplomaten, 28. November 2013.

TABELLE 6 ► EU-Sonderbeauftragte

PORTFOLIO	ERSTERNENNUNG	AMTSINHABER
Afghanistan	2001	Franz-Michael Skjold Mellbin
Bosnien und Herzegowina	2002	Peter Sørensen
Südkaucasus und die Krise in Georgien	2008	Herbert Salber
Kosovo	2008	Samuel Žbogar
Horn von Afrika	2011	Alexander Rondos
Südliche Mittelmeerländer	2011	Bernardino León
Menschenrechte	2012	Stavros Lambrinidis
Sahel	2013	Michel Dominique Reveyard-de Menthon

Quelle: [EAD](#), Januar 2015.

## 2.4. Vier grundlegende Probleme

Spannungen zwischen und in den Institutionen waren symptomatisch für übergreifende Probleme im Zusammenhang mit dem umfassenden Ansatz. Das erste ist das Fehlen einer aktuellen Außenpolitik- oder Sicherheitsstrategie in der Union. Einige Analysten meinen, der umfassende Ansatz habe als Ersatz für eine echte Strategie gedient<sup>29</sup>. Laut Eneko Landaburu, dem ehemaligen Generaldirektor für Außenbeziehungen der Kommission (2003-2009), hat Catherine Ashton ihre Rolle als erste ständige Vorsitzende des Rates für Auswärtige Angelegenheiten nicht genutzt, um eine strategischere Diskussion über die gemeinsamen Interessen und Prioritäten der Union anzuregen<sup>30</sup>. In der EAD-Überprüfung bezeichnete sie den umfassenden Ansatz als eines der zentralen Elemente, die sich aus den ersten zwei Arbeitsjahren der Institution herauskristallisiert habe. Der umfassende Ansatz ist jedoch nicht wirklich neu und obwohl er eine wichtige Methode zur Verfolgung gemeinsamer Ziele ist, müssen diese von den politischen und institutionellen Verantwortungsträgern erst einmal festgelegt werden.

„WENN FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN VIEL AUF DEM SPIEL STAND, WURDEN DIE HV/VP UND DER EAD OFT ZUR SEITE GEDRÄNGT“

Damit kommen wir zum zweiten Problem, das die letztendlichen Zielsetzungen, also die „Finalität“ des umfassenden Ansatzes betrifft. Die Ansichten darüber hängen davon ab, „wo man sitzt“. Diese Unklarheit hat den Verdacht genährt, dass der umfassende Ansatz benutzt werde, um die längerfristige Entwicklung kurzfristigen Sicherheitsvorgaben unterzuordnen oder umgekehrt. Militärische Amtsträger beispielsweise neigten dazu, ihn als ein Mittel anzusehen, die militärische Komponente im Außenhandeln der Union zu verwässern<sup>31</sup>. Sie warfen Ashton wiederholt vor, den Verteidigungspart zu vernachlässigen und sich ausschließlich für die zivile Rolle der EU einzusetzen. Sie wurde beispielsweise heftig kritisiert, weil sie im Februar 2010 an einer informellen Sitzung der NATO und der Verteidigungsminister der EU in Mallorca nicht teilgenommen hatte<sup>32</sup>. Umgekehrt befürchteten Beamte im Bereich Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe, der EAD wolle die Hilfe unter dem Deckmantel des umfassenden Ansatzes politisieren oder militarisieren.

Das dritte übergreifende Problem hängt mit der geteilten Verantwortung der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten für die Umsetzung des umfassenden Ansatzes zusammen. Die ersten Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben gezeigt, dass der Spielraum der HV/VP für das Sicherstellen von Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten von der Konfiguration der nationalen Interessen abhing. Wenn für die einzelnen Mitgliedstaaten viel auf dem Spiel stand oder die Interessen unterschiedlich waren, wurden

29. Nick Witney et al., „Rebooting EU Foreign Policy“, European Council on Foreign Relations (ECFR), Nr. 114, September 2014.

30. Interview, 19. Dezember 2014.

31. Interview mit einem europäischen Diplomaten, 5. Juni 2013.

32. Helwig und Rieger, „In Search of a Role for the High Representative“, a.a.O.

die HV/VP und der EAD oft zur Seite gedrängt. Dieses Szenario war beispielsweise in der Libyen-Krise im Frühjahr 2011 zu beobachten, als die uneinigen Mitgliedstaaten die HV/VP davon abhielten, sich mit Vertretern der libyschen Opposition zu treffen. Ähnlich war es in der Mali-Krise von 2013, als die Rolle des EAD darauf beschränkt wurde, die von Frankreich aufgesetzten Ratsschlussfolgerungen anzupassen und „weichzuspülen“<sup>33</sup> (siehe Kasten 1). Die Verantwortung für die Umsetzung des umfassenden Ansatzes wird theoretisch also gemeinsam getragen, aber in der Praxis bestimmen oft die Mitgliedstaaten, wie die Arbeitsteilung auszusehen hat.

### KASTEN 1 ► Die Reaktionen Frankreichs und der EU auf die Mali-Krise von 2013

Im Jahr 2012 wies Frankreich die anderen EU-Mitgliedstaaten wiederholt auf die Verschlechterung der Sicherheitslage in der Sahelzone allgemein und in Mali insbesondere hin. Die anderen Mitgliedstaaten teilten jedoch nicht Frankreichs Wahrnehmung, was die Dringlichkeit und die Bedrohlichkeit der Situation anging. Aus dem Grund waren die gemeinsamen Reaktionen der EU zunächst zögerlich. Im Oktober 2012 beschlossen sie schließlich militärischen Ausbildungseinsatz (EUTM Mali) im Rahmen der GSVP, welcher sich in ein umfassenderes internationales Engagement einbettete.

Die Vorbereitungen von EUTM Mali dahinzogen. Derweil eskalierte die Krise Anfang Januar 2013, als islamistische Kämpfer auf Bamako marschierten. Nach einem Hilfsersuchen durch den malischen Staatspräsidenten und Konsultationen mit der HV/VP und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten griff Frankreich innerhalb von 24 Stunden militärisch ein und konnte die Offensive der Islamisten binnen weniger Wochen stoppen.

Der Eingriff Frankreichs wurde unverzüglich von allen anderen EU-Mitgliedstaaten gutgeheißen. Manche von ihnen boten daraufhin logistische Unterstützung an, aber keiner bot militärische Truppen an. Dennoch beschleunigten sie das europäische Krisenmanagement und das Verfahren für das Anlaufen von EUTM Mali. Im Frühjahr 2013 wurde die EU der führende Geber von Entwicklungshilfe in Mali, nicht zuletzt wegen eines bedeutenden Beitrags Frankreichs.

Die Krise in Mali kann als ein Beispiel für eine Situation angesehen werden, in der ein Mitgliedstaat bereit war, die Bemühungen der EU für eine Krisenbewältigung diplomatisch, finanziell und militärisch mit hohem Einsatz anzuführen. Der Fall zeigt auch, wie unterschiedliche nationale Bedrohungswahrnehmungen und Interessenlagen den Spielraum des HV/VP und des EAD einschränken können, zumindest in den frühen Etappen der Krisenreaktion<sup>34</sup>.

Die Krise in Mali kann als ein Beispiel für eine Situation angesehen werden, in der ein Mitgliedstaat bereit Schließlich besteht eine strukturelle Teilung zwischen der HV/VP und dem EAD, die für die politische Gesamtkoordinierung des auswärtigen Handelns der EU verantwortlich sind und der Kommission, die weiterhin für die Umsetzung der Haushaltspläne zuständig ist. Laut dem Beschluss des Rats über die Einrichtung des EAD soll dieser „zum Programmplanungs- und Verwaltungszyklus“ für die Finanzinstrumente beitragen<sup>35</sup>. Die Kommission hat die Befugnisse des EAD jedoch begrenzt, da sie befürchtete, er würde ihre bereits geschmälerte Rolle beim auswärtigen Handeln noch mehr einschränken. Das wiederholte Drängen der Mitgliedstaaten auf eine Flexibilisierung der Finanzinstrumente hat den Verdacht verstärkt, der EAD sei ein „Trojanisches Pferd“ für nationale Interessen. Dies hat nicht nur zu Spannungen geführt, sondern auch zum Nichtergreifen oder Hinausschieben zahlreicher Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), insbesondere beim Krisenmanagement.

### KASTEN 2 ► Übergreifende Probleme im Zusammenhang mit dem umfassenden Ansatz

1. Fehlen einer echten Strategie mit übergreifenden Zielen
2. Unklare „Finalität“ des umfassenden Ansatzes
3. Ungleiche Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen
4. Strukturelle Trennung der politischen Weichenstellung (EAD) und der Ressourcen (Kommission)

33. Interview mit einem europäischen Diplomaten, 4. Juni 2013.

34. Nicole Koenig, *The quest for coherence: a comparative analysis of EU crisis management in Africa*, Dissertation, 2014.

35. Rat der Europäischen Union, „Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes“, Brüssel.

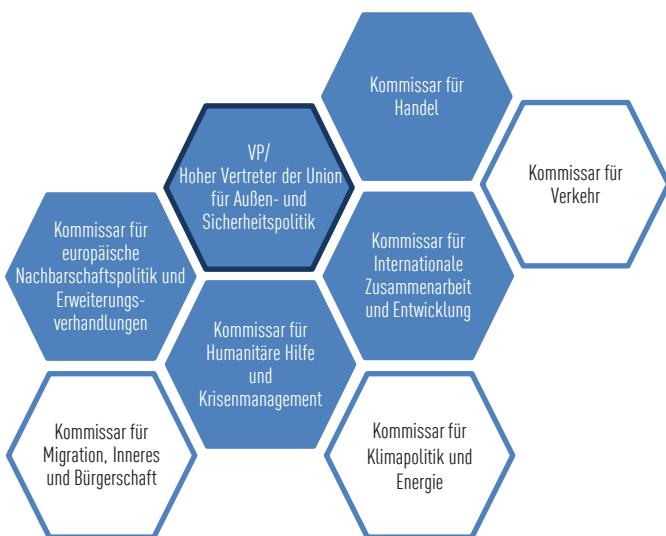
### 3. Die neue Legislaturperiode: Möglichkeiten und Grenzen

Die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 22.-25. Mai 2014 haben eine neue Legislaturperiode eingeleitet. Neue politische Führungskräfte wurden ernannt und mehrere institutionelle Reformen eingeleitet. Diese Entwicklungen könnten einige, aber nicht alle der seit langem bestehenden Hindernisse für ein kohärentes und effektives auswärtiges Handeln der EU aus dem Weg räumen.

#### 3.1. Möglichkeiten: „Cluster“ für Außenbeziehungen und Neubelebung der Verteidigung

Zu den wichtigsten institutionellen Veränderungen gehört die Aktivierung des durch die HV/VP koordinierte „Cluster“ der Kommissare für Außenbeziehungen, das die Kommissare für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Handel, Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement zusammenbringt (siehe Abbildung 1). Das „Cluster“ ist im Prinzip schon im Vertrag von Lissabon verankert<sup>36</sup>. Allerdings soll es jetzt, nach Bedarf des Kommissionspräsidenten oder der HV/VP, mindestens einmal monatlich in verschiedenen thematischen und/oder geografischen Formaten zusammentreten. Von Fall zu Fall werden sich ihr auch die Kommissare anschließen, die für innenpolitische Themen mit einer externen Dimension zuständig sind, beispielsweise die für Migration, Klima, Energie und Verkehr. Eneko Landaburu gab den Optimismus wieder, mit dem die Aktivierung Clusters in Brüssel und in den EU-Hauptstädten aufgenommen wurde: „Regelmäßige Treffen der betroffenen Kommissaren werden unser auswärtiges Handeln mit Sicherheit effektiver machen“<sup>37</sup>.

ABBILDUNG 1 ► Europäische Kommission – „Cluster“ für Außenbeziehungen



Quelle: Eigene Darstellung

36. Art. 18 (4), TEU, siehe auch António Vitorino und Yves Bertoncini, „The Commission Reform: Between efficiency and legitimacy“, Policy Paper No. 115, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Juli 2014.  
 37. Interview, Eneko Landaburu, a.a.O.

Davon abgesehen dürfte HV/VP Mogherini eine stärkere Koordinierungsfunktion zwischen dem EAD und der Kommission einnehmen. In ihrem „Mission Letter“ wird eine „pragmatische Partnerschaft“ mit dem Kommissionspräsidenten angekündigt, die es ihr ermöglichen soll, „ihre Rolle als Vizepräsidentin der Kommission uneingeschränkt zu spielen und dazu beizutragen, ein effektiveres auswärtiges Handeln sicherzustellen“<sup>38</sup>. Um ihre stärkere Rolle in der Kommission zu unterstreichen, richtete Mogherini ihr Büro im Berlaymont-Gebäude der Kommission ein. Die Hälfte ihres Kabinetts besteht aus Kommissionsbeamten, und sie hat einen erfahrenen Kommissionsmitarbeiter, Stefano Manservigi, zu ihrem Kabinettschef gemacht. Mit ihrem stärkeren „Kommissionsprofil“ könnte die HV/VP dazu beitragen, die Spannungen und Rivalitäten zwischen den beiden Institutionen abzubauen. Davon abgesehen wird sie sich auf ein flexibles und inhaltsbasiertes Vertretungssystem stützen können, was es ihr vermutlich erleichtern wird, ihre verschiedenen „Hüte“ zu stemmen.

Die HV/VP hat erklärt, sie werde ihre ersten 100 Tage im Amt damit verbringen, die interne Struktur des EAD zu analysieren und zu straffen. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, die Abgrenzung der Zuständigkeiten in den Krisenmanagementstrukturen zu überprüfen und ihre Integration in den EAD zu verbessern. Diese Überprüfung könnte einen Teil der Überschneidungen und der internen Streitigkeiten beseitigen, die die Arbeit des EADs in den ersten Jahren erschwert haben.

Davon abgesehen hat die HV/VP angekündigt, dass sie die „Verteidigungsrolle uneingeschränkt“ übernehmen wolle<sup>39</sup>. Sie hat erklärt, dass Sicherheit und Verteidigung vielleicht nicht ihre oberste Priorität seien, sich aber „im ersten Kreis der Prioritäten“ befänden. Die Tatsache, dass sie nur drei Wochen nach Amtsübernahme beim ersten informellen Rat der Verteidigungsminister den Vorsitz übernommen hat, kann als ein erstes Zeichen dafür angesehen werden, dass sie bereit ist, die Verteidigungskomponente des umfassenden Ansatzes wieder aufzuwerten.

**„DAS POTENZIAL FÜR EINEN NEUANFANG BEIM AUSWÄRTIGEN HANDELN DER EU IST IN JEDEM FALL VORHANDEN“**

Insgesamt hat die neue politische Führung der EU auch wegen der strukturellen Veränderungen die Möglichkeit, die Koordinierung zwischen dem EAD und der Kommission zu verbessern und die Interaktion mit dem EAD zu verbessern. Federica Mogherini hat einen eindeutigen Vorteil gegenüber ihrer Vorgängerin: Sie startet mit einem Sympathiebonus. Sie kann aus den Fehlern und Erfolgen Ashtons lernen und auf ihrem politischen und institutionellen Erbe aufbauen. Davon abgesehen hat sie die Bereitschaft geäußert, die Ungleichgewichte und Spannungen im Zusammenhang mit der „Finalität“ des umfassenden Ansatzes zu lösen. Das Potenzial für einen Neuanfang beim auswärtigen Handeln der EU ist in jedem Fall vorhanden.

### 3.2. Offene Fragen: Ressourcen, Koordinierung und Strategie

Es ist noch zu früh, um Schlussfolgerungen zu ziehen über die Auswirkungen, die die neuen Strukturen und politischen Führungskräfte auf die Effektivität und die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU tatsächlich haben werden. Die Gegenüberstellung alter Probleme und neuer Möglichkeiten regt jedoch dazu an, sich über einige ungelöste Probleme im Zusammenhang mit noch unbeantworteten Fragen Gedanken zu machen.

Die erste offene Frage ist, ob die Kommission basierend auf ihrer ausschließlichen Verantwortung für die Umsetzung der Haushaltspläne auch weiterhin „das alte Spiel der Grabenkämpfe“ weiterspielen wird. Eine grundlegende strukturelle Änderung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unwahrscheinlich. Ein EAD-Beamter meint, der komplette Transfer der Abteilung für Finanzinstrumente der Kommission zum EAD würde das auswärtige Handeln der EU reaktionsschneller und effektiver machen<sup>40</sup>. Die politische Bereitschaft der Kommission, im Bezug auf ihre Haushaltsvorrechte Zugeständnisse zu machen, besteht jedoch nicht.

38. Jean-Claude Juncker, „Mission letter to the High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission“, Brüssel, 1. November 2014.

39. Federica Mogherini, „Anhörng im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten“, a.a.O.

40. Interview mit einem EAD-Beamten, 18. Dezember 2014.

Die nächste Frage betrifft die Arbeitsteilung zwischen der HV/VP und dem Präsidenten des Europäischen Rats. Der Vertrag über die Europäische Union sieht vor, dass der Ratspräsident auf seiner Ebene und ohne Einschränkung der Befugnisse des HV/VP die Union nach außen und in Bezug auf die GASP repräsentiert<sup>41</sup>. Herman van Rompuy hat sich im Bereich der Außenbeziehungen im Hintergrund gehalten, u.a. weil er den Schwerpunkt auf die Bewältigung der Eurokrise gelegt hat<sup>42</sup>. Sein Nachfolger, Donald Tusk, hat größeres Interesse an der Außenpolitik. Nicht ohne Grund zählen die Ukraine-Krise und die Beziehungen zwischen der EU und Russland zu seinen obersten Prioritäten. Es könnte zu Spannungen kommen zwischen Mogherini, von der gesagt wird, dass sie Russland gegenüber eine sanftere Linie verfolgt, und Tusk, der eher der Falken-Fraktion angehört. Erste Spannungen sind bereits zutage getreten, als Mogherini der Presse vor der Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten vom 19. Januar 2015 ein Optionspapier über einen schrittweisen Abbau der Sanktionen zuspielte. Vertreter der Mitgliedstaaten distanzieren sich von dem Papier und sagten, es gebe die gemeinsame Linie der EU nicht wieder<sup>43</sup>. Sie waren verärgert, dass es ohne vorherige Rücksprache an die Presse weitergeleitet worden war und nannten die Sitzung des Europäischen Rats im März 2015 als bevorzugten Diskussionsrahmen.

Eine andere offene Frage, die in den kommenden Wochen beantwortet werden muss, betrifft die Art und Weise, wie die EAD-Strukturen überarbeitet werden sollen. Es geht dabei um die Frage, wie viel Koordinierung nötig ist und wo das richtige Gleichgewicht zwischen Synergien und Konfliktentschärfung liegt. Einige EU-Beamte haben ihre Frustration über die endlosen Koordinierungsprozesse geäußert, die eher Pflichtübungen ähneln als effektiven Sitzungen mit konkreten Ergebnissen.

Als Mogherini in ihrer Anhörung vor dem Europäischen Parlament gefragt wurde, wer für das strategische Überdenken Europas zuständig sein sollte, antwortete sie: „Ich nehme an, ich. Ja, das kann ich bestätigen“<sup>44</sup>. Sie gab aber auch zu, dass sie keine „klare Idee“ darüber habe, welche Form dieses strategische Überdenken haben wird. Es gibt schon seit einiger Zeit Aufrufe für eine Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003. Im Jahr 2012 haben Italien, Polen, Spanien und Schweden den „Think-Tank-Prozess für eine europäische globale Strategie“ in Gang gebracht, dessen Ergebnisse in ein überarbeitetes Strategiedokument einfließen sollten<sup>45</sup>. Die Ergebnisse dieses Prozesses und vergleichbarer Think-Tank-Prozesse<sup>46</sup> trafen bei den europäischen Entscheidungsträgern aber nur auf eine schwache Resonanz<sup>47</sup>.

Es gibt mindestens drei Gründe für das Zögern, die Europäische Sicherheitsstrategie zu überprüfen: unterschiedliche nationale Strategiekulturen, begrenzte Verwaltungskapazitäten (und/oder Verwaltungsbereitschaft) in den Mitgliedstaaten und dem EAD, um einen Entwurf zu erarbeiten, und die Frage des Mehrwerts eines neuen Strategiedokumentes<sup>48</sup>. Das strategische Umfeld hat sich seit 2003 ohne Zweifel verändert. Die Frage ist nur, inwieweit sich die gemeinsame Herangehensweise der Union verändert hat. Die nächste Frage ist, ob ein neues Strategiedokument – das zwangsläufig einen Kompromiss zwischen den 28 Mitgliedstaaten darstellt – das auswärtige Handeln der EU in der Praxis verändern wird.

” MOGHERINI WIRD  
FRÜHER ODER SPÄTER  
JEMANDEN ENTTÄUSCHEN  
MÜSSEN ”

Dies führt uns zur letzten Frage, in der es um die Ambitionen der neuen Führung geht. In ihrer Anhörung betonte Mogherini: „Wir müssen (...) die Erwartungen hochstecken. Man kann sie unterwegs immer noch herabsetzen, aber wir müssen anfangen, in großen Dimensionen denken“<sup>49</sup>. Mogherini mag sich während der ersten Monate im Amt noch in einer Schonfrist befinden, u.a. wegen der relativen Unbeliebtheit ihrer Vorgängerin und der „Erschöpfung“ durch permanente Grabenkämpfe in den Institutionen. Das

41. Art. 15(6)d, Vertrag über die Europäische Union.

42. Herman van Rompuy, Ansprache, „Fünf Jahre Vorsitz des Europäischen Rats: Lehren und Herausforderungen“, Paris, 25. November 2014.

43. Andrew Rettman, „Russia finds few friends in EU sanctions talks“, EUObserver, 20. Januar 2015.

44. Ebd.

45. Weitere Informationen: [Towards a European Global Strategy](#).

46. Notre Europe – Institut Jacques Delors hat u.a. eine Initiative mit dem Namen „Think Global Act European“ gestartet. In dessen Rahmen wurden 16 europäische Think Tanks zusammenbracht, um zu einer breiteren Diskussion über die neuen Herausforderungen und die verfügbaren Instrumente der EU beizutragen.

47. Interview mit einem Think-Tank-Experten, 6. Juni 2013.

48. Interview mit einem europäischen Diplomaten, 5. Juni 2013.

49. Federica Mogherini, „Anhörung im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten“, a.a.O.

könnte sich aber schnell ändern, wenn die Ambitionen den Boden der Realität berühren. Wird Mogherini das richtige Gleichgewicht zwischen dem EAD und der Kommission, dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten, dem EP und ihren verschiedenen externen Verpflichtungen finden<sup>50</sup>? Wie es ein EAD-Beamter ausdrückte: „Mogherini wird früher oder später jemanden enttäuschen müssen“<sup>51</sup>.

### 3.3. Reibungen vermeiden und strategischer Handeln

Da im Jahr 2015 verschiedene Reformprozesse und Prozesse des Überdenkens zusammenkommen, wurde es als das Jahr der „strategischen Neuausrichtung“ der Union bezeichnet (siehe Tabelle 1). Während dieser Neuausrichtung wird es wichtig sein, die Lehren aus den ersten fünf Jahren nach Lissabon zu umzusetzen und auszubauen. Die Schwierigkeit wird darin bestehen, neue Möglichkeiten zu nutzen und gleichzeitig alte und neue, interne und externe Herausforderungen im Blick zu behalten. Dieser Abschnitt macht einige kurz- bis mittelfristige Politikempfehlungen.

#### 3.3.1. Systematischere Koordinierung fördern

„NICHT MEHR  
KOORDINIERUNG, SONDERN  
EHER SYSTEMATISCHERE  
KOORDINIERUNG“

Die letzten fünf Jahre haben gezeigt, dass nicht mehr Koordinierung, sondern eher systematischere Koordinierung notwendig ist. Einer der Bereiche, in dem dies erforderlich wäre, ist das EU-Krisenmanagement. Eine gemeinsame Mitteilung der HV/VP und der Kommission von 2013 hat zu einer „systematischeren Nutzung“ der Krisenplattform aufgerufen, um die Koordinierung und eine „intelligente Ablaufsteuerung“ zu erleichtern<sup>52</sup>. Ein britischer Diplomat meinte dazu, dass „die EU mehr Klarheit darüber braucht, wie die verschiedenen Instrumente des Krisenmanagements zusammenarbeiten sollen“<sup>53</sup>. Die HV/VP könnte dies klarer machen, indem sie die erforderlichen

Verknüpfungen zwischen temporären Koordinierungsprozessen innerhalb der Krisenplattform und der fortlaufenden Koordinierung im „Cluster“ für Außenbeziehungen der Kommission ermittelt. Derweil sollten die Generalsekretäre von EAD und Kommission sicherstellen, dass die Auswirkungen der systematischen Koordinierung nicht an der Spitze der Hierarchie stecken bleiben.

Es sollte, entlang der Wünsche der Mitgliedstaaten, auch eine systematische Koordinierung zwischen den Kabinetten von Mogherini und Tusk über die Arbeitsteilung beim auswärtigen Handeln der EU geben. Eine Möglichkeit wäre, dem Präsidenten des Europäischen Rats die Führungsrolle beim Thema Ukraine/Russland zu überlassen, während sich die HV/VP auf ausgewählte Prioritäten in der EU-Nachbarschaft konzentriert. Ein Beispiel wäre die eskalierende Situation in Libyen, die ein EU-Diplomat vor kurzem als „halb vergessene Krise“<sup>54</sup> bezeichnete.

In ihrer Anhörung wies Mogherini auf die Notwendigkeit hin, die Handelspolitik als ein strategisches Instrument der Außenpolitik einzusetzen. Dies ist etwas vereinfacht dargestellt, da die GD Handel ihre eigene interne Logik hat, die primär von kommerziellen und nicht von rein politischen Zielvorgaben gesteuert wird. Es gibt jedoch Fälle, in denen kommerzielle Hebel politisch genutzt werden können oder in denen Handelsvereinbarungen direkte Auswirkungen auf die Außenbeziehungen der EU haben. Ein Beispiel für den ersten Fall ist die Europäische Nachbarschaftspolitik, die als Gegenleistung für Reformen einen besseren Zugang zum Binnenmarkt verspricht. Ein Beispiel für den zweiten Fall sind die Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft auf die Beziehungen mit Drittländern wie die Türkei oder Russland.

50. Siehe Niklas Helwig und Carolin Rüger, „Mogherini as EU High Representative: How can she redefine the role?“ Euractiv.com, 29. Oktober 2014.

51. Interview mit einem EAD-Beamten, 18. Dezember 2014.

52. HV/VP und Kommission, „Der umfassende Ansatz der EU“, a.a.O.

53. Interview mit einem britischen Diplomaten, 28. November 2013.

54. AFP, „Terror attacks overshadow EU foreign ministers meeting“, *Asia One World*, 19. Januar 2015.

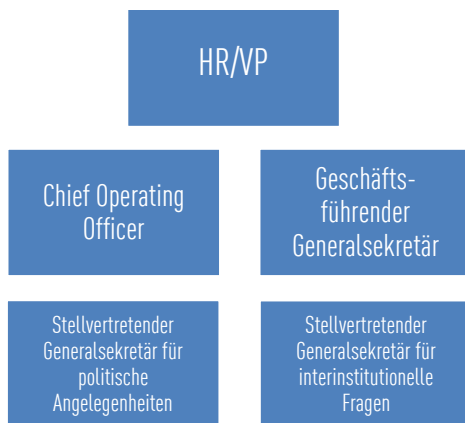
Die Hauptaufgabe der HV/VP wird darin bestehen, relevante thematische Schnittstellen ausfindig zu machen, die eine systematischere Koordinierung oder zumindest den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Bereichen oder Instrumenten für auswärtiges Handeln erforderlich machen. Es könnte die Ermittlung dieser Schnittstellen erleichtern, wenn die HV/VP anstelle der rotierenden Präsidentschaft den Vorsitz der Formationen Handel und Entwicklung im Rat für Auswärtige Angelegenheiten übernimmt.

### 3.3.2. Straffung, um Grabenkämpfen zu verhindern

Die letzten fünf Jahre haben bestätigt, dass sich überschneidende Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für finanzielle Ressourcen das Potenzial für Spannungen und Grabenkämpfe zwischen und in den Institutionen erhöhen. Bei der Überprüfung der EAD-Strukturen sollte sich die HV/VP gut überlegen, ob Konfliktentschärfung und eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten in gewissen Fällen einer stärkeren Zusammenarbeit und potenziellen Revierkämpfen vorzuziehen sind.

Auch die Einführung neuer koordinierender Abteilungen oder Positionen, soll gut überlegt sein. Ein Beispiel, an dem die möglichen negativen Auswirkungen sichtbar sind, war die umstrittene Leitung der EAD-Abteilung für Krisenreaktion und operationelle Koordination. Ein EAD-Beamter bemerkte, dass „es gegenwärtig zu viele Bosse in den Krisenmanagementstrukturen gibt. Dies belastet die Ressourcen sehr. Wir brauchen weniger Häuptlinge und mehr Indianer“<sup>55</sup>. Über die Auflösung dieser Abteilung wird derzeit diskutiert, und da sie mehr Spannungen als Synergien geschaffen zu haben scheint, sollte diese Maßnahme in der Tat in Betracht gezogen werden. Auf ähnliche Weise sollte die relativ voluminöse Struktur des EAD Verwaltungsrats (Corporate Board) rationalisiert werden, indem die Positionen des Geschäftsführenden Generalsekretärs und die des Chief Operating Officers zu der eines einzigen Generalsekretärs zusammengelegt werden (siehe Abbildung 2).

ABBILDUNG 2 ► Europäische Kommission – „Cluster“ für Außenbeziehungen



Quelle: [EAD](#), Dezember 2014

Vergangene Diskussionen über die unklare Positionierung der EU-Sonderbeauftragten im EAD haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten an der aktuellen Konfiguration festhalten wollen<sup>56</sup>. Es könnte aber eine Möglichkeit geben, die Portfolios der EU-Sonderbeauftragten nach und nach von den geografischen Zuständigkeiten wegzubewegen, um die thematischen Überschneidungen mit den Portfolios ihrer EAD-Amtskollegen zu reduzieren. Sie könnten beispielsweise zeitweise für Krisensituationen oder horizontalere Themen und Herausforderungen ernannt werden.<sup>57</sup> Ein erstes Beispiel für ein horizontales Portfolio ist der im Jahr 2012 ernannte EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte (siehe Tabelle 6).

55. Interview mit einem EAD-Beamten, 18. Dezember 2014.

56. Niklas Helwig, „The High Representative 3.0: Taking EU foreign policy to the next level“, *FIIA Briefing Paper 155*, 20. Mai 2014.

57. Interview, Eneko Landaburu, a.a.O.



Schließlich könnte man die Finanzverordnung überarbeiten. Die Kommission könnte das Gleichgewicht zwischen Vorabkontrollen und Ex-Post-Prüfungen prüfen. Es gibt derzeit zu viele Vorabkontrollen für die Mittelausschüttung. Eine Möglichkeit, die bereits in der EAD-Überprüfung von 2013 vorgeschlagen worden war, ist die Ausweitung des Schnellverfahrens, das derzeit in der humanitären Unterstützung angewendet wird, auf Vorbereitungs- und Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen der GASP und der GSVP. Diese Möglichkeit würde auch mit den Auffassungen des EP übereinstimmen, das den GASP-Jahreshaushalt genehmigen muss. Im Dezember 2014 forderte der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten die Kommission auf, einen Vorschlag für eine entsprechende Änderung der Gesetzgebung vorzulegen<sup>58</sup>.

### 3.3.3. Strategischer denken *und* handeln

In ihrer Rolle als ständige Vorsitzende des Rates für Auswärtige Angelegenheiten wird die HV/VP mit Sicherheit nicht dazu in der Lage sein, bei jedem Thema den Konsens der Mitgliedstaaten herbeizuführen. Sie könnte jedoch damit beginnen, zu einer strategischeren und umfassenderen Diskussion zu einer kleineren Anzahl an Agendapunkten anzuregen. Die HV/VP und der EAD sollten ihr Potenzial als „Makler“ voll nutzen und vor den Sitzungen über eine begrenzte Zahl von politischen Optionen den Konsens der Mitgliedstaaten destillieren<sup>59</sup>. Die HV/VP könnte ihr stärkeres Kommissionsprofil nutzen, um sicherzustellen, dass die Optionen von institutioneller Seite von Anfang an ganzheitlich ausgerichtet sind. Damit könnten die Vorschläge für die Mitgliedstaaten auch attraktiver werden. Um unnötige Spannungen zu vermeiden, sollten Optionspapiere vertraulich behandelt werden und Pressekontakte vor der Konsultation mit den Mitgliedstaaten vermieden werden.

Ein Instrument, das kurzfristig gestärkt und weiterentwickelt werden sollte, ist das neue Planungsinstrument der Union: das PCFA. Nach Aussage eines EAD-Beamten hat es noch Anfangsschwierigkeiten<sup>60</sup>. Ein Beispiel war das PCFA mit der Ukraine, das mehr mit Reverse-Engineering zu tun hatte als mit strategischer und vorausschauender Planung. Dennoch entspricht das PCFA dem wichtigen Ziel, EU-Krisenreaktionen auf eine umfassende politische Analyse zu stützen. Aus dem Grund kann es als eine „sanfte Revolution“ angesehen werden.

Mittelfristig gesehen könnte es Raum für eine breitere strategische Überarbeitung geben<sup>61</sup>. Manche Fragen wie die unterschiedlichen nationalen Strategiekulturen oder die Frage des Nutzens eines neuen Strategiedokuments bleiben offen. Dennoch könnte ein schrittweiser Prozess mit Sitzungen parallel zu den Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten ohne ein vorher festgelegtes Endergebnis derzeit die machbarste Option sein. Dieser Prozess sollte aus drei Schritten bestehen:

- Der erste Schritt wäre die Neubeurteilung des strategischen Umfelds der Union durch die HV/VP in Zusammenarbeit mit der Kommission und anschließend Beratungen mit den Mitgliedstaaten, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2013 vorgesehen<sup>62</sup>. Das Ziel sollte nicht nur eine einfache Auflistung der Bedrohungen sein, sondern die Aufstellung einer gemeinsamen Rangfolge von Prioritäten und Interessen.
- Der zweite Schritt wäre eine (Neu-)Definition der Herangehensweise der Union an diese Herausforderungen und an die strategischen Partner oder wichtigen globalen Akteure. Die zukünftigen Beziehungen mit Russland werden in diesem Zusammenhang mit Sicherheit ein wichtiges Thema sein.
- In einem dritten Schritt sollte die EU eine bedarfsbasierte Diskussion über die Fähigkeiten und noch ungenutzten Instrumente oder Klauseln des Vertrags von Lissabon führen, wozu beispielsweise die

58. Europäisches Parlament – Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, „Entwurf einer Entschliessung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament“, 22. Dezember 2014.

59. Helwig und Rüger, „In Search of a Role for the High Representative“, a. a. O.

60. Interview mit einem EAD-Beamten, 18. Dezember 2014.

61. Zu den inhaltlichen Dimensionen des strategischen Überdenkens siehe auch Jacques Delors et al., „Engaging Europe in the world“, *Tribune*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Juni 2014.

62. Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen“, Brüssel, 20. Dezember 2013.

Battlegroups, die ständige strukturierte Zusammenarbeit<sup>63</sup> und die Möglichkeit gehören, eine Gruppe bereitwilliger und fähiger Mitgliedstaaten mit der Umsetzung spezifischer Aufgaben oder GSVP-Missionen und -Einsätzen zu betrauen<sup>64</sup>.

Sobald die Ideen ausreichend ausgereift sind, sollten sie auf der Ebene des Europäischen Rats diskutiert werden. Eine gute Gelegenheit für das Ankurbeln der strategischen Debatte böte das Gipfeltreffen im Juni 2015. Das Endergebnis dieser Debatte sollte Substanz haben. Eine neue Sicherheitsstrategie sollte kein Selbstzweck sein und lediglich wiederholen, was in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 oder dem Umsetzungsbericht von 2008 gesagt wurde. Wenn ein Dokument aufgesetzt wird, sollte der Veröffentlichungszeitpunkt gut überlegt sein. Es wäre beispielsweise nicht sinnvoll, es zu veröffentlichen, solange keine größere Klarheit über die Zukunft Großbritanniens in der EU oder die Entwicklung des Ukraine-Konflikts besteht.

„STRATEGISCHES  
ÜBERLEGEN SOLLTE DEM  
ZEITIGEN UND SICHTBAREN  
HANDELN NICHT IM WEG  
STEHEN“

Bei diesem Unterfangen sollten die Entscheidungsträger in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten sich der Herausforderungen der Vergangenheit bewusst sein und ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, um diese in Zukunft erfolgreich anzugehen. Gelingt ihnen das nicht, wird es der EU schwerfallen, den Anforderungen eines zunehmend komplexen strategischen Umfelds gerecht zu werden. Für die Entwicklung einer wirklich *gemeinsamen* europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bedarf es noch eines längeren politischen und intellektuellen Reifungsprozesses<sup>65</sup>. Dieser wird nicht in den nächsten fünf Jahren abgeschlossen werden, aber es gibt sicherlich die Möglichkeit, bedeutende Fortschritte zu machen.

## SCHLUSSFOLGERUNG

Ende 2014 war in Brüssel und in nationalen Hauptstädten ein gewisser Optimismus darüber spürbar, dass die neue Führung und die neuen Strukturen einige große Hindernisse für die Umsetzung des umfassenden Ansatzes aus dem Weg räumen würden. Das „Cluster“ für Außenbeziehungen und die gestärkte Koordinierungsrolle der HV/VP zwischen dem EAD und der Kommission zeigen, dass man während der ersten Jahre nach dem Vertrag von Lissabon entscheidende Dinge gelernt hat. Diese Jahre haben aber auch gezeigt, dass institutionelle Neuerungen oder Koordinierungsmechanismen allein weder den politischen Prozess noch das Ergebnis verbessern. Wie es ein EAD-Beamter ausdrückte: „Bürokratien sind nun einmal Bürokratien – man wird sie nicht mit einer Elektroschocktherapie ändern können (...). Wir haben Jahre damit verbracht, über Strukturen zu reden. Wir sollten jetzt anfangen, miteinander zu sprechen.“<sup>66</sup>

Bei diesem Unterfangen sollten die Entscheidungsträger in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten sich der Herausforderungen der Vergangenheit bewusst sein und ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, um diese in Zukunft erfolgreich anzugehen. Gelingt ihnen das nicht, wird es der EU schwerfallen, den Anforderungen eines zunehmend komplexen strategischen Umfelds gerecht zu werden. Jacques Delors hat immer gesagt, dass eine europäische Außenpolitik einen langen Prozess politischer und intellektueller Reifung erforderlich machen würde<sup>67</sup>. Dieser Prozess wird in den nächsten fünf Jahren nicht abgeschlossen werden, aber es gibt sicherlich Möglichkeiten, bedeutende Fortschritte zu machen.

63. Siehe Art. 46 TEU.

64. Siehe Art. 44 TEU.

65. Interview mit einem EAD-Beamten, 18. Dezember 2014.

66. Ebd.

67. Interview, Eneko Landaburu, a.a.O.

## QUELLENNACHWEISE

- Agence France-Presse, „[Terror attacks overshadow EU foreign ministers meeting](#)“, *Asia One World*, 19. Januar 2015.
- Delors, Jacques et al., „[Engaging Europe in the world](#)“, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Juni 2014.
- The Economist*, „[Europe’s ring of fire](#)“, Charlemagne, 20. September 2014.
- Europäischer Auswärtiger Dienst, „[Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD](#)“, Brüssel, Juli 2013.
- Europäischer Auswärtiger Dienst, „[Libyen, politische Rahmenbedingungen für einen Krisenansatz](#)“, Brüssel, 1. Oktober 2014.
- Europäischer Auswärtiger Dienst, „[Vorschläge für Krisenbewältigungsverfahren im Hinblick auf Krisenbewältigungseinsätze im Rahmen der GSVP](#)“, Brüssel, 18. Juni 2013.
- Europäisches Parlament – Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, „[Entwurf einer Entschliessung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament](#)“, 22. Dezember 2014.
- Europäischer Rat, „[Schlussfolgerungen](#)“, Brüssel, 20. Dezember 2013.
- Europäischer Rat, „[Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt](#)“, Brüssel, 12.-13. Dezember 2003.
- Europäischer Rat, „[Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels](#)“, 26.-27. Juni 2014.
- Niklas Helwig und Carolin Rüger, „[In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton](#)“, *The International Spectator*, Bd. 49 Nr. 4, 2014, S. 1-17.
- Helwig, Niklas und Rüger, Carolin, „[Mogherini as EU High Representative: How can she redefine the role?](#)“ Euractiv.com, 29. Oktober 2014.
- Helwig, Niklas, „[The High Representative 3.0: Taking EU foreign policy to the next level](#)“, FIIA Briefing Paper 155, 20. Mai 2014.
- HR/VP und die Europäische Kommission, „[EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen – Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat](#)“, Brüssel, 11. Dezember 2013.
- Juncker, Jean-Claude, „[Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel](#)“, Straßburg, 15. Juli 2014.
- Juncker, Jean-Claude, „[Mission letter to the High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission](#)“, Brüssel, 1. November 2014.
- Koenig, Nicole, *The quest for coherence: a comparative analysis of EU crisis management in Africa*, Dissertation, 2014.
- Mogherini, Federica, „[Anhörung im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten](#)“, Europäisches Parlament, Brüssel, 6. Oktober 2014.
- Mölling, Christian, „[Europa ohne Verteidigung](#)“, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, 56, 2011.
- Rat der Europäischen Union, „[Umfassender Ansatz der EU – Schlussfolgerungen des Rats](#)“, Brüssel, 12. Mai 2014.
- Rat der Europäischen Union, „[Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes](#)“, Brüssel.
- Rettman, Andrew „[Russia finds few friends in EU sanctions talks](#)“, EUObserver, 20. Januar 2015.
- Herman van Rompuy, Ansprache, „[Fünf Jahre Vorsitz des Europäischen Rats: Lehren und Herausforderungen](#)“, Paris, 25. November 2014.
- Vitorino, António und Bertoincini, Yves, „[The Commission Reform: Between efficiency and legitimacy](#)“, *Policy Paper No. 115*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Juli 2014.
- Witney, Nick et al., „[Rebooting EU Foreign Policy](#)“, European Council on Foreign Relations (ECFR), Nr. 114, September 2014.

Zu den gleichen Themen...

**ISDS IN TTIP: THE DEVIL IS IN THE DETAILS**

Elvire Fabry and Giorgio Garbasso, *Policy Paper No. 122*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, January 2015

**FIVE YEARS AS PRESIDENT OF THE EUROPEAN COUNCIL: LESSONS AND CHALLENGES**

Herman van Rompuy, *Tribune*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, december 2014

**THE COMMISSION REFORM: BETWEEN EFFICIENCY AND LEGITIMACY**

Yves Bertoincini and António Vitorino, *Policy Paper No. 115*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, July 2014

**ENGAGING EUROPE IN THE WORLD**

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry and Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, June 2014

**EU EXTERNAL ACTION: TIME FOR A STRATEGIC REBOUND**

Chiara Rosselli, *Synthesis*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, July 2013

**THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION**

Elvire Fabry and Chiara Rosselli, *Studies & Reports No. 96*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, April 2013

**EUROPEAN INFLUENCE: THE NEED FOR A PARADIGM SHIFT**

Elvire Fabry, *Synthesis*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, October 2012

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: Marina Schewe © Jacques Delors Institut – Berlin, 2015.



Hertie School  
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin  
19 rue de Milan, F - 75009 Paris  
office@delorsinstitut.de  
www.delorsinstitut.de

