

Die Hohe Vertreterin als Stimme der EU – eine Evaluation fünf Jahre nach ‚Lissabon‘

*Nicolai von Ondarza und Ronja Scheler**

Das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist mit dem Anspruch geschaffen worden, der Union und ihren Mitgliedstaaten nach außen eine einheitliche Stimme zu geben. Ursprünglich als ‚Außenminister‘ im Vertrag über eine Verfassung für Europa angelegt, sollte die Hohe Vertreterin nicht nur die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) intern leiten, sondern auch gegenüber Dritten zur berühmt-berüchtigten ‚Telefonnummer‘ der Europäischen Union werden. Nach dem Ablauf des Mandats der ersten Hohen Vertreterin nach Lissabonner Prägung, Catherine Ashton, ist es Zeit, Bilanz zu ziehen: Haben die Lissabonner Reformen die Kommunikation der Europäischen Union nach außen verbessert? Welche Rückschlüsse lassen sich daraus für Rolle und Prioritätensetzung der Hohen Vertreterin in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik ziehen?

Der Hohen Vertreterin sind in externer Kommunikation und interner Koordinierung mehrere Aufgaben und Kompetenzen übertragen worden. Politisch ruhte in dem Amt klar die Hoffnung, dass die Europäische Union nunmehr „mit einer Stimme spricht“¹ und damit in der internationalen Politik schnell und direkt eine gemeinsame Position artikulieren kann. Gemessen an diesen Maßstäben wird die Amtsführung von Ashton in der öffentlichen wie akademischen Debatte zurückhaltend positiv bis kritisch beurteilt. Trotz einiger Erfolge, wie etwa dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der Eingang auf das Interimsabkommen zwischen Serbien und Kosovo sowie der Verhandlungsführung zum Atomwaffenprogramm Irans, fällt die politische und wissenschaftliche Evaluation der Hohen Vertreterin insbesondere mit Blick auf die Stärkung der Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union bislang eher gemischt aus, wobei dies primär auf strukturelle Gründe zurückgeführt wird.²

In diesem Artikel wird die Betrachtung struktureller Faktoren um eine akteurszentrierte Analyse ergänzt. Indem die öffentlichen Erklärungen der Hohen Vertreterin zu Fragen der internationalen Politik einer eingehenden Analyse unterzogen werden, ist es möglich, Rückschlüsse darauf zu ziehen, welche politischen Prioritäten sie in ihrer Amtszeit gesetzt hat und wie sie ihre Position ausgestaltet hat. So kann substantiiert werden, ob der häufig attestierte Mangel an Ambition und Vision der Hohen Vertreterin Ashton gerecht wird.³ An den Stellungnahmen, von denen sie in ihrer Amtszeit im Durchschnitt circa 400 pro

* Dr. Nicolai von Ondarza, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Ronja Scheler, M.A., Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

- 1 Carolin Rüger: A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon, in: Gisela Müller-Brädeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.): The High Representative of the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011, S. 201-234.
- 2 Siehe etwa Stefan Lehne: Eine Agenda für Federica Mogherini – Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik, in: *integration* 3/2014, S. 247-261; Niklas Helwig/Carolin Rüger: In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton, in: *The International Spectator* 4/2014, S. 1-17; Andy McSmith: The quiet diplomat: Catherine Ashton – recognised and admired in all the world's troubled countries, yet ridiculed at home, in: *The Independent*, 7.3.2014.
- 3 Siehe etwa Stefanie Bolzen: Die glanzlose Ashton erzielte große Erfolge, in: *Die Welt*, 31.10.2014.

Jahr abgegeben hat, lässt sich die Umsetzung zweier Kernziele der Vertragsreform von Lissabon ablesen – die Erhöhung der Sichtbarkeit und Kohärenz der EU-Außenpolitik.

Aus der Analyse der Stellungnahmen der ersten Hohen Vertreterin Ashton lassen sich auch erste Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung dieses Amtes unter ihrer Nachfolgerin Federica Mogherini ziehen. Diese hat in den ersten Monaten ihrer Amtszeit weitgehend am Modell ihrer Vorgängerin festgehalten. Eine bessere Vernetzung ist zur Erfüllung der Ziele Sichtbarkeit und Kohärenz jedoch dringend notwendig. Dies gilt ebenso für die Einbindung von Kommission und Mitgliedstaaten wie für die Inangriffnahme strategischer Initiativen jenseits der bisherigen Deklarationspolitik unter Ashton.

Eine gemeinsame Stimme für die Europäische Union

Der Bewertungsmaßstab für die Analyse der externen Kommunikation der Hohen Vertreterin sind die hohen, mit den Reformen des Lissabonner Vertrags verknüpften Erwartungen an das Amt, der Europäischen Union eine „gemeinsame Stimme“ zu geben. Die institutionelle Ausgestaltung des Amtes sollte zwei Hauptkritikpunkte an der Außen- und Sicherheitspolitik der Union entkräften. Auf der einen Seite wurde der Union vor dem Lissabonner Vertrag attestiert, eine „patchwork power“⁴ mit fragmentierter externer Vertretung zu sein. Je nach Politikbereich ist die Europäische Union in ihren Außenbeziehungen völlig unterschiedlichen und institutionell getrennten Logiken gefolgt.⁵ Das zentrale Mittel zur Umsetzung dieses Ziels war die weitgehende institutionelle Konzentration der externen Repräsentation auf das Amt der Hohen Vertreterin unter Beibehaltung der grundsätzlichen institutionellen Trennung der wirtschaftlichen EU-Außenbeziehungen und der GASP.⁶ So wurden der Hohen Vertreterin gleichzeitig im Sinne eines „Doppelhuts“ die Aufgaben der früheren Kommissarin für Außenbeziehungen und die Funktion einer Kommissions-Vizepräsidentin ebenso übertragen wie die früheren Delegationen der Kommission, welche in den neu gegründeten EAD integriert wurden, der die Hohe Vertreterin bei der Erfüllung ihres Auftrags unterstützen soll.⁷ Hier lässt sich anhand der Stellungnahmen der Hohen Vertreterin überprüfen, inwieweit diese in der Praxis tatsächlich mit den Mitgliedstaaten und mit der Europäischen Kommission koordiniert wurden.

Auf der anderen Seite sollte die Aufwertung des Amtes der Hohen Vertreterin erreichen, der Union in schwierigen Außenpolitischen Fragen statt einer Kakophonie von oftmals divergierenden Stimmen ihrer Mitgliedstaaten eine gemeinsame und damit gewichtigere Stimme in der Welt zu geben. Hierfür wurden dem Amt die Aufgaben der ständigen Ratspräsidentschaft in der GASP vollständig übertragen, einschließlich der Leitung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“, der Vertretung der Europäischen Union gegenüber Dritten und der Herausgabe von Stellungnahmen zu Fragen der GASP. Gemäß den Erwartungen sollte die Union so bei internationalen Fragen und gegenüber Partnern ihr volles politisches wie wirtschaftliches Gewicht einbringen können. Schon in den ersten Jahren ihrer Amtszeit war Ashton mit dem Arabischen Frühling und dem Krieg in Libyen mit genau

4 Sieglinde Gstöhl: „Patchwork Power“ Europe: The EU’s Representation in International Institutions, in: European Foreign Affairs Review 3/2009, S. 385-403.

5 Johannes Varwick/Nicolai von Ondarza: Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Michael Staack (Hrsg.): Einführung in die Internationale Politik, München 2012, S. 119-165.

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

7 Art. 27 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

solchen strategischen Herausforderungen konfrontiert.⁸ Die Analyse von außenpolitischen Erklärungen der Hohen Vertreterin kann hier zeigen, welche Prioritäten sie geografisch und thematisch in der Praxis setzte, wie weit sie die Kommunikation nach außen verstärkte und welche strategischen Initiativen sie einbrachte.

Stellungnahmen als Instrument der EU-Außenpolitik

Für eine möglichst fundierte, quantifizierbare Bewertung der Amtszeit von Ashton werden die von ihr veröffentlichten offiziellen Erklärungen (englisch „statements“) analysiert. Zweifelsohne stellen diese lediglich einen Teilbereich des außenpolitischen Repertoires der Hohen Vertreterin dar. Weiterhin sind sie in erster Linie ein deklaratorisches Werkzeug; aus ihnen ist nicht ersichtlich, ob Worten Taten folgen, das heißt ob beispielsweise geäußerte Kritik an der Regierungsführung in einem Drittstaat auch von anderen politischen Maßnahmen flankiert wird; dies wird im Folgenden berücksichtigt. Eine Analyse der GASP-Stellungnahmen kann nie das gesamte Spektrum europäischer Außenpolitik erfassen. Da sie aber die Inhalte abdecken, die die Hohe Vertreterin an die Öffentlichkeit kommunizieren will, bilden sie einen wichtigen Pfeiler der europäischen „public diplomacy“. Weiterhin relativieren Regelsberger und Wessels die Kritik an der geringen Bedeutung von politischen Erklärungen, indem sie anmerken, dass „[d]eclarations have remained an adequate tool [...] despite the harsh and often unjustified criticism of a „mere“ declaratory European diplomacy. As reactions of the third parties concerned often confirm „words“ may have a significance in foreign policy though they may not always be enough to demonstrate the EU’s self-claimed capacity to act“⁹.

Eine Bewertung der EU-Außenpolitik anhand dieser „statements“ erscheint also aus mehreren Gründen zweckmäßig und lohnenswert. Erstens wird mit diesen Erklärungen eines der ältesten Politikinstrumente untersucht, das der europäischen Außenpolitik zur Verfügung steht. Schon vor der Schaffung der GASP 1993 wurden im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit offizielle Erklärungen zu außenpolitischen Themen abgegeben. Während in den Anfangsjahren lediglich eine Handvoll Dokumente veröffentlicht wurde, rangieren die jährlichen Zahlen seit den 1990er Jahren im dreistelligen Bereich.¹⁰ Indem zweitens die Kernthemen der Erklärungen einer quantitativen Analyse unterzogen werden, wird ein möglichst objektives Bild der Prioritätensetzung der Hohen Vertreterin Ashton geschaffen. Zwar unterliegt sie den anerkannten Regeln und Zwängen internationaler Diplomatie, doch ist sie frei in ihrer Schwerpunktsetzung. Mit anderen Worten: Die Hohe Vertreterin kann sich innerhalb der vertraglichen Befugnisse¹¹ Themenfelder „aneignen“, indem sie sich dazu im Rahmen der offiziellen „statements“ äußert. Zuletzt eignen sich offizielle Erklärungen als Analyseeinheiten, weil sie sich durch einen einfachen Zugang auszeichnen. Alle Stellungnahmen können auf der Internetseite des EAD abgerufen werden.¹²

8 Anand Menon: European Defence Policy from Lisbon to Libya, in: *Survival* 3/2011, S. 75-90.

9 Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels: The Evolution of the Common Foreign and Security Policy: a case of an imperfect ratchet fusion, in: Amy Verdun/Osvaldo Croci (Hrsg.): *Institutional and Policy-making Challenges to the EU in Wake of Enlargement*, Manchester 2005, S. 71-116, hier S. 108.

10 Ebenda, S. 109.

11 Siehe dazu insbesondere Art. 18 EUV.

12 Europäischer Auswärtiger Dienst: Statements, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/statements/index_de.htm (letzter Zugriff: 19.1.2015).

Trotz dieser offensichtlichen Vorzüge stehen außenpolitische Erklärungen der Europäischen Union oder ihrer Akteure bislang nicht im Fokus des wissenschaftlichen Interesses. Eine bemerkenswerte Ausnahme ist der Beitrag von Vončina, in dem sie die GASP-Erklärungen der Jahre 2005 bis 2009 untersucht.¹³ Andere Bewertungen der Amtszeiten Ashtons und ihres Vorgängers, Javier Solana, nehmen Bezug auf manche Äußerungen und Erklärungen der Hohen Vertreter, widmen sich ihrer Bedeutung aber lediglich am Rande.¹⁴

Vorgehen und methodische Überlegungen

Es soll die Performanz der Hohen Vertreterin Ashton in den im Zuge der Lissabon-Reformen als prioritäre Ziele ausgelobten Bereichen Sichtbarkeit und Kohärenz bewertet werden. Dazu untersuchen wir die Themen der von ihr veröffentlichten offiziellen Erklärungen. Auf der Internetseite des EAD wird unterschieden nach „statements“ der Hohen Vertreterin („By the High Representative“), „statements“ ihrer Sprecher („By the Spokes person“) sowie Erklärungen „im Namen der EU“ („On behalf of EU“). Alle drei Kategorien fließen gleichermaßen in die Analyse ein. Zwar lassen sich geringfügige Unterschiede zwischen den Erklärungen der Hohen Vertreterin und ihres Sprechers erkennen. So äußert sich die Hohe Vertreterin in der Regel zu eher grundlegenden Entwicklungen in Drittstaaten.¹⁵ Beide machen aber gleichermaßen „statements“ zu Einzelereignissen wie Wahlen, Anschlägen und Umweltkatastrophen.¹⁶ Da sich die Erklärungen weiterhin in ihrer Formulierung nicht unterscheiden, stellen sie lediglich Ausprägungen desselben außenpolitischen Instruments dar.

Insgesamt wurden alle veröffentlichten Verlautbarungen von Januar 2011 bis Oktober 2014 erfasst, also von der Arbeitsaufnahme des EAD bis zum Ende der Amtszeit Ashtons. Es handelt sich insgesamt um 1.704 Erklärungen.¹⁷ Je nach Thema der Erklärung wurden die einzelnen „statements“ mit regionalen oder politikfeldspezifischen Schlagworten versehen. Diese bilden den Ausgangspunkt unserer folgenden Analyse. Insgesamt haben wir erfasst:

- *wie viele* Erklärungen pro Jahr abgegeben wurden;
- *welchen Charakter* die Erklärungen haben ((a) Erklärung der Hohen Vertreterin beziehungsweise ihrer Sprecher, (b) Erklärung „im Namen der EU“, (c) Erklärung mit einem oder mehreren EU-Kommissaren oder (d) gemeinsame Erklärung mit Dritten („joint statement“));

13 Tina Vončina: Speaking with One Voice: Statements and Declarations as an Instrument of the EU’s Common Foreign and Security Policy, in: European Foreign Affairs Review 2/2011, S. 169-186.

14 Siehe zum Beispiel Helwig/Rüger: In Search of a Role, 2014; Jolyon Howorth: The ‘New Faces’ of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage, in: European Foreign Affairs Review 3/2011, S. 303-323; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger: Zehn Jahre Hoher Vertreter: Lehren für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: *integration* 1/2011, S. 24-41; Elfriede Regelsberger: The High Representative for the Common Foreign and Security Policy – Treaty Provisions in Theory and Practice 1999-2009, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.): The High Representative of the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011, S. 17-35.

15 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Syria, Brüssel, 27.5.2012; oder Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Ukraine, Brüssel, 21.11.2013.

16 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the Legislative and Presidential Elections in Guinea Bissau, Brüssel, 17.4.2013; und Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on elections in Bhutan, Brüssel, 16.7.2013.

17 2011: 491 „statements“; 2012: 433 „statements“; 2013: 429 „statements“; 2014 (bis 31. Oktober): 351 „statements“.

- auf welches *Land* beziehungsweise welche *Region* sich die Erklärungen beziehen;
- welche *Politikfelder* die Erklärungen betreffen.

Sichtbarkeit der EU-Außenpolitik

Eine gesteigerte Sichtbarkeit des auswärtigen Handelns der Europäischen Union ist eines der erklärten Ziele der Vertragsreform von Lissabon. So zielt die Schaffung des Amtes der Hohen Vertreterin auf eine Bündelung der Außenkompetenzen ab, die der europäischen Außenpolitik ein „Gesicht“ verleihen sollte. Ein Blick auf die abgegebenen „statements“ ist hier besonders lohnenswert, weil die bloße Anzahl der Erklärungen bereits Hinweise auf die Sichtbarkeit des auswärtigen EU-Handelns gibt, die „statements“ aber auch die geografischen und thematischen Schwerpunkte der Hohen Vertreterin abbilden. Es zeigt sich also, ob es ihr gelang, sich zu relevanten Fragen der internationalen Politik zu positionieren.

Anzahl der „statements“: hohe Frequenz, zahlreiche Themen

Zunächst kann ein Blick auf die bloße Anzahl der veröffentlichten Stellungnahmen Aufschluss darüber geben, ob die Hohe Vertreterin vermochte, sich zu außenpolitischen Ereignissen zu äußern und sich so in die internationale Debatte einzubringen. In den Untersuchungsjahren entstanden mehr als 400 Erklärungen pro Jahr und durchschnittlich mehr als eine pro Tag. Die jährliche Gesamtzahl schwankt dabei nur geringfügig, auch die Anzahl der von der Hohen Vertreterin allein abgegebenen Erklärungen ist weitgehend konstant.¹⁸ Die Daten zeigen weiterhin, dass sich Ashton in den Jahren ihrer Amtszeit zu jeweils mehr als 80 Themen positionierte.

Tabelle 1: Erklärungen der Hohen Vertreterin Ashton – quantitativ

| Charakter der Erklärungen | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Von der Hohen Vertreterin | 366 | 355 | 355 | 300 |
| Im Namen der Europäischen Union | 85 | 47 | 24 | 31 |
| Von Hoher Vertreterin und Kommission | 31 | 24 | 34 | 11 |
| Sonstige | 9 | 7 | 16 | 9 |
| Gesamt | 491 | 433 | 429 | 351 |

Quelle: Eigene Erhebung für den Zeitraum Januar 2011 bis Oktober 2014.

Zwei Dinge lassen sich aus diesen Erkenntnissen ableiten: Die Hohe Vertreterin hat sich erstens auf eine funktionierende Öffentlichkeitsarbeit stützen können, die es ihr ermöglichte, regelmäßig und mit hoher Frequenz Erklärungen herauszugeben. Sie vermochte zweitens, sich zu einer Vielzahl von außenpolitischen Fragen zu äußern und somit zumindest potenziell die Position der Europäischen Union in die Debatte einzubringen.

Themen der „statements“: viel Krise, wenig Strategie

Auf den ersten Blick fällt die Bilanz hinsichtlich der veröffentlichten außenpolitischen Erklärungen also durchaus positiv aus. Ein differenzierteres Bild ergibt die Betrachtung

18 Siehe Tabelle 1.

der Themen der einzelnen ‚statements‘. Sie geben Aufschluss über die politischen Prioritäten der Hohen Vertreterin während ihrer Amtszeit, da sie abbilden, welche Themen Raum auf ihrer politischen Tagesordnung eingenommen haben. Aus einer Zählung der Kernthemen aller erfassten Erklärungen ergibt sich für die Jahre 2011 bis 2014 folgende Rangliste:

Tabelle 2: Erklärungen der Hohen Vertreterin Ashton – Top 3

| Rang | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 1 | Syrien (32) | Syrien (31) | Syrien (29) | Ukraine (49) |
| 2 | Libyen (28) | Iran (28) | Ägypten (24) | Nahostkonflikt (21) |
| 3 | Iran (28) | Nahostkonflikt (18) | Serbien-Kosovo (23) | China (13) |

Quelle: Eigene Erhebung für den Zeitraum Januar 2011 bis Oktober 2014.

Am häufigsten standen im Untersuchungszeitraum also politische Krisen und gewaltsame Auseinandersetzungen im Zentrum der politischen Verlautbarungen der Hohen Vertreterin. Auf der einen Seite bedeutet dies, dass es ihr gelang, auf Krisen und politische Eskalationen zu reagieren und ihre Aufmerksamkeit auf die betroffenen Regionen zu richten. Die anhaltende Gewaltanwendung in Syrien wurde mit hoher Frequenz adressiert, genauso wie die Ereignisse in der Ukraine seit Ende 2013. Im Falle Syriens steht dies auf den ersten Blick in Widerspruch zu dem mindestens zögerlichen Vorgehen der Europäischen Union angesichts des eskalierenden Konflikts zwischen dem Assad-Regime und verschiedenen Oppositionsgruppen. Ähnliches gilt für die Konflikte in Libyen und Ägypten, die in Ashtons ‚statements‘ auf den oberen Rängen zu finden sind und die die internationale Gemeinschaft seit Ausbruch des Arabischen Frühlings in den vergangenen Jahren intensiv beschäftigt haben.

Daraus lassen sich auf der anderen Seite Rückschlüsse auf eine stark ‚krisengetriebene‘ Außenpolitik von Ashton ziehen. Die Themen ihrer Erklärungen scheinen zuvörderst von der tagespolitischen Agenda geprägt zu sein, nicht von längerfristigen und strategischen Initiativen. Die zu Beginn ihrer Amtszeit ausgelobten Prioritäten (Aufbau des EAD, europäische Nachbarschaft, strategische Partner)¹⁹ spielen in den Erklärungen der Hohen Vertreterin nur eine zweitrangige Rolle. Es ist sicherlich wenig überraschend, dass bei der Schaffung des EAD die internen Verhandlungen mit Mitgliedstaaten und anderen EU-Institutionen im Vordergrund standen, nicht aber die Kommunikation nach außen. Trotzdem sucht man vergeblich nach einer Erklärung zum Beispiel zum erfolgreichen Abschluss des „EEAS Review“²⁰ oder zur Eröffnung neuer Auslandsrepräsentanzen der Europäischen Union, die auch außerhalb der Brüsseler Institutionen von Interesse sind.

Noch auffälliger ist, dass auch die Beziehungen zu den strategischen Partnern²¹ der Europäischen Union in den Erklärungen der Hohen Vertreterin nur eine untergeordnete Rolle spielen. Mit dem Konzept der strategischen Partnerschaften unternahm die Europäische Union den Versuch, den Beziehungen zu „einigen, für die globale Entwicklung als

19 Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign and Security Affairs/Vice-President of the Commission: Opening Remarks at the European Parliament Hearing, Brüssel, 11.1.2010.

20 Europäischer Auswärtiger Dienst: EEAS Review, Brüssel, 29.7.2013.

21 Die Europäische Union unterhält ‚strategische Partnerschaften‘ mit zehn Staaten (Brasilien, China, Indien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Südafrika, Südkorea, USA) und einer Regionalorganisation (NATO).

wesentlich erachteten Drittstaaten“²² einen herausragenden Stellenwert einzuräumen. Seit im Jahr 1995 die erste strategische Partnerschaft mit den USA geschlossen wurde, war der Ansatz jedoch vielfältiger Kritik ausgesetzt. Insbesondere wurde die fehlende konzeptuelle Klarheit bemängelt.²³ Die vergleichsweise geringe Schärfe des Konzepts erschwert eine Übersetzung in konkrete politische Handlungen. Obwohl der Europäische Rat die Hohe Vertreterin 2010 beauftragte, die Beziehungen zu den strategischen Partnern zu überarbeiten, widmete sich Ashton in lediglich 96 ihrer 1.704 Erklärungen der Ausgestaltung von Partnerschaften zu den wichtigen Partnern der Europäischen Union.²⁴ Davon fällt die überwiegende Mehrheit auf die Beziehungen zu Russland (32), China (25) und den USA (14); hingegen sind beispielsweise die Partnerschaften mit Mexiko oder Südafrika nur einmal in vier Jahren, die mit Brasilien kein einziges Mal Inhalt einer Erklärung.

Bemerkenswert sind weiterhin die Themen, die im Zentrum der „statements“ zu wichtigen Drittstaaten wie den USA, China oder Russland stehen: Sie beschränken sich weitgehend auf die Vollstreckung der Todesstrafe in den Vereinigten Staaten und die Missachtung westlicher Standards mit Blick auf Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in China und der Russischen Föderation, die die Hohe Vertreterin stets verurteilt. Andere außenpolitische Themenfelder wie wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Kooperation, die den Kern einer strategischen Partnerschaft ausmachen, werden hingegen ausgespart.

Die dritte Priorität, nämlich die Beschäftigung mit der europäischen Nachbarschaft, zeichnet sich ungleich deutlicher in den von Ashton veröffentlichten Erklärungen ab. Mit Syrien, Libyen, Ägypten, der Ukraine und den Parteien des Nahostkonflikts, Israel und Palästina, erscheinen sechs der 16 Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in den „Top 3“ der „statements“ von 2011 bis 2014. Diesem Befund wird im nächsten Abschnitt mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass die strategische Ausgestaltung der außenpolitischen „statements“ stark unterentwickelt blieb. Es gibt keine nennenswerten Äußerungen zu politischen Konzepten oder Strategien; vielmehr beschränkte sich Ashton in ihrer Amtszeit auf reaktive Erklärungen, die die europäische Haltung zu konkreten und aktuellen politischen Ereignissen abbilden. Wir bezeichnen ihre Außenpolitik deswegen als „krisengetrieben“. In den ersten Monaten der Amtszeit von Mogherini zeichnen sich hier bereits kleinere Veränderungen hin zu einer strategischeren und längerfristigen Ausrichtung ab. Ein Beispiel ist ihr „statement“ zur Rolle des Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für Libyen, Bernardino León. Sie erklärt, dass sie sich hierzu mit US-Außenminister John Kerry, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon und dem ägyptischen Außenminister Sameh Shoukry auf eine koordinierte Zusammenarbeit verständigt hat, was deutlich über tagespolitische Ereignisse hinausgeht.

22 Annegret Bendiek/Heinz Kramer: Die europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“: Hegemoniale Politik im neuen Gewand?, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Diskussionspapier 08/2008, S. 3.

23 Siehe zum Beispiel Sven Biscop/Thomas Renard: The EU’s Strategic Partnerships with the BRIC: Where’s the Strategy?, Bureau of European Policy Advisers: BEPA Monthly Brief 29/2009, S. 6-8; Thomas Renard: The EU Strategic Partnerships: Ten Guiding Principles, European Strategic Partnerships Observatory: ESP Policy Brief 2/2012; Natalie M. Hess: EU Relations with “Emerging” Strategic Partners: Brazil, India and South Africa, German Institute of Global and Area Studies: GIGA Focus 4/2012.

24 Niklas Helwig: EU Foreign Policy and the High Representative’s Capability-Expectations Gap: A question of Political Will, in: European Foreign Affairs Review 2/2013, S. 235-254, hier S. 248.

Regionale Schwerpunkte: der Blick auf die (südliche) Nachbarschaft

Die große Mehrheit der erfassten Erklärungen hat einen klaren geografischen Fokus. Von den insgesamt 1.704 politischen „statements“ beziehen sich 1.557 auf einen bestimmten Staat beziehungsweise eine Region. So lassen sich deutliche regionale Schwerpunkte identifizieren. Auch frühere Studien widmeten sich den geografischen Prioritäten europäischer Außenpolitik. In ihrer Analyse der Amtszeit Solanas als ersten Hohen Vertreter stellen Müller-Brandeck-Bocquet und Krüger den westlichen Balkan als regionalen Fokus seiner Amtszeiten heraus. „Ohne jeden Zweifel [...] wird die Dekade Solana auf immer mit seinem und dem Wirken der Europäischen Union auf dem Balkan verknüpft bleiben“,²⁵ konstatieren die Autorinnen.

Einen anderen regionalen Schwerpunkt erkennt Vončinas Analyse der außenpolitischen Erklärungen und Stellungnahmen durch die Ratspräsidentschaften von 2005 bis 2009. Davor widmen sich 19,08 Prozent Afrika, 16,90 Prozent Asien und Ozeanien und 13,02 Prozent der MENA-Region²⁶ (ohne Friedensprozess im Nahen Osten). Der westliche Balkan liegt mit 4,04 Prozent hingegen nur auf Platz acht.²⁷ Dies unterscheidet sich deutlich von den Erklärungen Solanas, obwohl sich beide Analysen auf den gleichen Zeitraum und lediglich eine andere Institution beziehen. Hier zeigt sich, dass die persönlichen Prioritäten des Hohen Vertreters die öffentlich sichtbare Außenpolitik der Europäischen Union stark prägen können.

Tabelle 3: Erklärungen der Hohen Vertreterin Ashton – regionale Schwerpunkte²⁸

| Region | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Gesamt | Gesamt (%) |
|---|------|------|------|------|--------|------------|
| MENA | 200 | 142 | 131 | 104 | 577 | 37,06 % |
| Afrika (Subsahara) | 101 | 77 | 80 | 67 | 325 | 20,87 % |
| Asien-Pazifik | 42 | 64 | 83 | 59 | 248 | 15,93 % |
| Osteuropa/Kaukasus/ Zentralasien | 54 | 49 | 48 | 72 | 223 | 14,32 % |
| Westbalkan | 23 | 18 | 33 | 17 | 91 | 5,84 % |
| Mittel- und Südamerika | 12 | 24 | 7 | 9 | 52 | 3,34 % |
| Nordamerika | 10 | 8 | 5 | 6 | 29 | 1,86 % |
| Andere | 4 | 3 | 3 | 2 | 12 | 0,77 % |
| Gesamt | 446 | 385 | 390 | 336 | 1.557 | 100,00 % |

Quelle: Eigene Erhebung für den Zeitraum von Januar 2011 bis Oktober 2014.

Entsprechend verfolgte Ashton eine Agenda, die sich merklich von der ihres Vorgängers abgrenzt. Klarer Spitzenreiter in den von ihr gemachten „statements“ ist der arabische

25 Müller-Brandeck-Bocquet/Krüger: Zehn Jahre Hoher Vertreter, 2011, S. 31-32.; siehe auch Regelsberger: The High Representative, 2011, S. 27; oder Bernhard Stahl: The EU as a peace-making power in the Western Balkans: Solana's focal point?, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.): The High Representative of the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011, S. 145-173.

26 MENA steht für „Middle East and North Africa“ (Nahost und Nordafrika).

27 Vončina: Speaking with One Voice, 2011, S. 178.

28 Erklärungen ohne regionalen Fokus wurden bei dieser Tabelle ausgeklammert.

Raum, also der Nahe Osten und Nordafrika.²⁹ Dem ‚Krisen-Charakter‘ der Erklärungen entsprechend bilden sich hier insbesondere die Ereignisse des Arabischen Frühlings und seiner Folgeerscheinungen ab. Auf dem zweiten Rang steht der afrikanische Kontinent südlich der Sahara. Viele ‚statements‘ widmen sich hier den abgehaltenen Wahlen und Regierungsbildungen, aber auch terroristisch motivierten Übergriffen und gewalttamen Konflikten. Zusammen bilden die MENA-Region und das restliche Afrika knapp 60 Prozent der Erklärungen der Hohen Vertreterin mit geografischem Fokus; ein klarer Blick nach Süden lässt sich also ablesen.

Die östliche Nachbarschaft scheint eine vergleichsweise kleinere Rolle zu spielen. Weniger als 15 Prozent der ‚statements‘ hatten Ereignisse und Entwicklungen in Osteuropa (Nicht-EU-Mitglieder), auf dem Kaukasus, also den Partnerländern der Östlichen Partnerschaft, oder in Zentralasien zum Inhalt. Noch geringer fällt der Anteil der ‚statements‘ zum Westbalkan aus: In lediglich etwa sechs Prozent ihrer Erklärungen äußerte sich Ashton zu den Ländern der Region, meistens zum von der Europäischen Union unterstützten Dialog zwischen Belgrad und Priština. Die entsprechenden Vermittlungsbemühungen der Hohen Vertreterin genossen hohe politische Relevanz. Erfolge in der Mediation zwischen den beiden Staaten gelten sogar als größtes außenpolitisches Verdienst der Ära Ashton.³⁰ Dennoch wird deutlich, dass die Stabilisierung der Region, auch mit Blick auf eine kommende Erweiterungsrunde der Europäischen Union in den vergangenen Jahren keine so prominente Rolle mehr spielte wie in den frühen 2000er Jahren unter der Ägide Solanas.

Thematische Schwerpunkte: ‚soft policies‘ statt ‚hard power‘

Bemerkenswert ist aus inhaltlicher Perspektive nicht zuletzt, welche thematischen Schwerpunkte die Hohe Vertreterin Ashton in ihren öffentlichen Stellungnahmen legte. Grundsätzlich hat sie sich mit kontroversen, Position beziehenden Aussagen stark zurückgehalten und auch für die Sprache der Diplomatie selbst in kritischen Fällen sehr weiche Formulierungen gefunden, bei denen sie sich auf den Aufruf zur Aufrechterhaltung der Werte der Europäischen Union – Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit – beschränkt.

Dies zeigt sich besonders an drei Beispielen. Erstens ist bereits quantitativ bemerkenswert, dass ein substanzialer Anteil der Stellungnahmen der Hohen Vertreterin rituell wiederkehrende Symbolpolitik enthält. So gehören Erklärungen zur Kenntnisnahme symbolischer Tage wie etwa der Tag der Weltpressefreiheit oder der internationale Frauentag jeweils zu den zehn häufigsten Themen, zu denen sich Ashton geäußert hat. Auch Äußerungen gegenüber den USA und China reduzieren sich fast ausschließlich auf Kritik an der Vollstreckung von Todesurteilen in den betreffenden Ländern, wobei Ashton jeweils die generelle Aussetzung der Todesstrafe forderte.³¹ Nicht zuletzt folgen größeren Naturkatastrophen und Terroranschlägen in der Regel Stellungnahmen der Hohen Vertreterin, in denen sie den Opfern und ihren Familien die Anteilnahme der Europäischen Union ausspricht.³²

Während diese symbolischen Äußerungen als reguläre Mittel der internationalen Diplomatie verstanden werden können, ist der Rückzug auf formelle Aussagen gerade bei drän-

29 Siehe Tabelle 3.

30 Siehe zum Beispiel Lehne: Eine Agenda für Federica Mogherini, 2014.

31 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the execution of John Ferguson in the US State of Florida, Brüssel, 7.8.2013.

32 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton following the Earthquake in Iran, Brüssel, 13.8.2012.

genden sicherheitspolitischen Krisen erstaunlich. So beschränkt sich ein Großteil der Stellungnahmen, welche die Hohe Vertreterin etwa zu dem Verlauf des Arabischen Frühlings und der späteren Rückkehr zur Autokratie in Ägypten veröffentlichte, darauf dass sie die „große Sorge“ der Europäischen Union („deeply concerned“) übermittelte und alle beteiligten Konfliktparteien zum Respekt von Menschenrechten und dem Recht auf friedliche Meinungsäußerung aufrief. Direkte, klare Forderungen an die Machthaber in Ägypten sucht man jedoch vergebens.³³

Dies zeigt sich zuletzt auch bei den Stellungnahmen der Hohen Vertreterin zur Krise um die Ukraine und den zum Ende ihrer Amtszeit heftiger werdenden Kampfhandlungen im Osten des Landes. Auch hier vermied die Hohe Vertreterin in ihren Stellungnahmen es größtenteils, Position zu beziehen, sondern rief alle involvierten Parteien zum Respekt des humanitären Völkerrechts auf.³⁴ Dies ist besonders bemerkenswert, weil die Hohe Vertreterin sich in Bezug auf das Minsk-Abkommen der Unterstützung aller EU-Mitgliedstaaten sicher sein konnte. Nur im Anschluss an direkte Beschlüsse der Außenminister beziehungsweise der Staats- und Regierungschefs hat Ashton klare Worte gefunden, etwa in Bezug auf die Annexion der Krim durch Russland.³⁵ Bereits in den ersten Monaten ihrer Amtszeit hat Mogherini das Amt hier pro-aktiver ausgefüllt und etwa in einer Stellungnahme klar die von Russland unterstützten Separatisten und Russland selbst für den Bruch des zweiten Minsker Abkommens verantwortlich gemacht.³⁶

Kohärenz der EU-Außenpolitik

Das zweite grundsätzliche Ziel der Lissabonner Reformen mit Blick auf das Amt der Hohen Vertreterin war die Stärkung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Strängen der EU-Außenbeziehungen. Anders als die rotierende Ratspräsidentschaft zuvor, deren Stellungnahmen sich allein auf die GASP bezogen, sollte die Hohe Vertreterin auch politikübergreifend zur einheitlichen Stimme der Europäischen Union nach außen werden. Gemäß den Erwartungen an die Hohe Vertreterin sollte sich dies vor allem in drei Bereichen widerspiegeln – einer engen Verzahnung mit den von der Europäischen Kommission zu verantwortenden wirtschaftlichen Teilen der EU-Außenbeziehungen, einer stärkeren Verknüpfung von Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und ziviler Sicherheitspolitik sowie einer engeren Abstimmung mit den Außenpolitiken der Mitgliedstaaten. In allen drei Bereichen deutet die Analyse der Stellungnahmen jedoch nur sehr begrenzte Fortschritte in der Kohärenz der EU-Außenpolitik an.

Wenig Doppelhut in der Praxis

Dies betrifft erstens die Abstimmung mit der Europäischen Kommission. Eine solche Verknüpfung war in der Amtszeit von Ashton 2010 bis 2014 besonders geboten, vor allem

33 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on Egypt, Brüssel, 28.1.2011.

34 So forderte Ashton nach dem Bruch des Waffenstillstands im ersten Minsker Abkommen von September 2014 lediglich alle Seiten zur Zurückhaltung auf und sprach ihr Mitgefühl aus, ohne beim Konflikt Partei zu ergreifen. Siehe Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by the Spokesperson on violations of the ceasefire in Eastern Ukraine, Brüssel, 2.10.2014.

35 Siehe etwa Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement on the reported holding of local „elections“ in Crimea, Brüssel, 15.9.2014.

36 Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the violation of the ceasefire in Debaltseve, Brüssel, 18.2.2015.

mit Bezug auf die Europäische Nachbarschaftspolitik: Auf der einen Seite hat Ashton von Beginn an selbst die Nachbarschaft der Europäischen Union als eine ihrer drei Prioritäten definiert. Diese Schwerpunktlegung hat sich auf der anderen Seite gerade auch durch die außenpolitischen Krisen, mit denen die Union damals konfrontiert war, bestätigt. Nicht zuletzt war Ashton durch ihre Rolle als Vize-Präsidentin der Kommission direkt verankert und potenziell an allen Kommissionsentscheidungen beteiligt.

In der Praxis hat die Hohe Vertreterin diese Verknüpfung mit der Kommission kaum genutzt, obwohl sie vor ihrer Ernennung bereits mehr als ein Jahr eigene Erfahrung als Handelskommissarin hatte. So ergibt eine Analyse der Protokolle des Kommissionskollegiums, dass sie im Durchschnitt nur an weniger als 50 Prozent der Sitzungen teilnahm – 2014 lag ihre Anwesenheitsquote sogar nur bei 21,2 Prozent.³⁷ Die Arbeitsgruppe Außenbeziehungen nutzte sie in ihrer Amtszeit nicht, auch weil Kommissionspräsident José Manuel Barroso die Leitung der Arbeitsgruppe für sich selbst in Anspruch nahm und Ashton keine Leitungsbefugnisse in der Kommission übertrug.³⁸ In der Barroso-Kommission wurden die Hohe Vertreterin Ashton und ihr EAD nicht als integrale Bestandteile, sondern als institutionelle Konkurrenz wahrgenommen. In der Folge wurde die Hohe Vertreterin weder vom Kommissionspräsidenten gestützt noch wollten die anderen Kommissarinnen und Kommissare eine Einmischung in „ihre“ Politikbereiche akzeptieren.³⁹ Zugleich wird Ashtons seltene persönliche Anwesenheit in der Kommission jedoch auch darauf zurück geführt, dass das Amt mit dem Doppelhut in Kommission, Rat sowie der externen Vertretung strukturell überlastet ist und sie daher regelmäßig mit dem Dilemma konfrontiert war, nicht gleichzeitig Termine in der Kommission und in der Außenvertretung wahrnehmen zu können.⁴⁰

Tabelle 4: Gemeinsame Stellungnahmen der Hohen Vertreterin Ashton mit der Kommission

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Gesamt | 455 | 433 | 429 | 351 |
| mit Kommission | 26 | 24 | 34 | 11 |
| in % | 5,7 % | 5,5 % | 7,9 % | 3,1 % |
| davon mit Kommissar Füle | 15 | 18 | 23 | 5 |
| in % | 57,7 % | 75,0 % | 67,6 % | 45,5 % |

Quelle: Eigene Erhebung für den Zeitraum Januar 2011 bis Oktober 2014.

Diese mangelnde Nutzung der Doppelhutrolle spiegelt sich in besonderem Maße in den Stellungnahmen der Hohen Vertreterin wider. Von den durchschnittlich über 400 Erklärungen pro Jahr hat Ashton deutlich weniger als zehn Prozent gemeinsam mit anderen Kommissarinnen und Kommissaren herausgegeben.⁴¹ Insbesondere im Jahr 2014, in dem mit dem Konflikt in der Ukraine (Nachbarschaftspolitik), dem Krieg in Syrien (Humanitäre

37 Eigene Recherche auf Grundlage der Protokolle der wöchentlichen Sitzungen der Kommission.

38 Niklas Helwig: Fine-Tuning EU Foreign Policy. A Joint Approach between the new Commission and the European External Action Service?, Finnish Institute of International Affairs: FIIA Briefing Paper 168, Januar 2015.

39 Lehne: Eine Agenda für Federica Mogherini, 2014, S. 250.

40 Von Ondarza: Koordinatoren an der Spitze, 2011, S. 27.

41 Siehe Tabelle 4.

Hilfe) oder der starken Zunahme an Migration über die Mittelmeer Routen eine Vernetzung mit der GASP und den Aktivitäten der Kommission notwendig gewesen wären, deutet die Zahl von insgesamt nur elf gemeinsamen Stellungnahmen auf einen klaren Mangel an Abstimmung mit der Kommission hin.

Die bemerkenswerte Ausnahme von dieser Entwicklung war der für Nachbarschaftspolitik zuständige Kommissar Štefan Füle, mit dem die Hohe Vertreterin Ashton mit Abstand am häufigsten kooperierte. So gingen im Durchschnitt über 60 Prozent der gemeinsamen Stellungnahmen auf eine Zusammenarbeit zwischen Ashton und Füle zurück, die sich demnach im Umgang mit der direkten europäischen Nachbarschaft deutlich enger abstimmten als die Hohe Vertreterin dies mit den anderen Kommissarinnen und Kommissaren tat. Doch auch diese Kooperation kam in entscheidenden Fragen kaum zum Tragen. So gab es seit dem Beginn der Ukraine-Krise im Herbst 2013 nur eine einzige gemeinsame Erklärung von Hoher Vertreterin Ashton und dem Kommissar für Nachbarschaftspolitik Füle – im November 2013 und damit lange vor der Eskalation der Krise⁴² – und keine gemeinsame mit dem Kommissar für Handel, Karel de Gucht, der das Abkommen ausgehandelt hatte. In der Summe fällt die Bilanz der Zusammenarbeit mit der Kommission daher sehr schlecht aus, zumal auch im Verlauf der Amtszeit von Ashton keine Verbesserung zu erkennen ist. Mogherini konnte ihre Amtszeit als Hohe Vertreterin hingegen auch in dieser Hinsicht unter anderen Vorzeichen beginnen. Im Zuge der Reform der EU-Kommission in politische „Cluster“ wurde ihr von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker direkt die Leitung der Arbeitsgruppe Außenbeziehungen übertragen. Juncker hat ihr damit nicht nur den Rücken gestärkt, sondern auch mit ihr vereinbart, dass sie als Vize-Präsidentin der Kommission ihr Büro wieder vom EAD in die Kommission verlagert.⁴³ Dies sollte Mogherini die Voraussetzung geben, die Vernetzung zwischen Kommission und EU-Außenpolitik deutlich voranzutreiben.

Keine Stimme für die GSVP

Wenige Fortschritte sind zweitens bei dem Ziel erkennbar, die GSVP der Europäischen Union mit dem zivilen Krisenmanagement seitens der Kommission zu verknüpfen. Der erste Hohe Vertreter, Solana, hatte den Aufbau des damals noch Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) genannten Politikbereichs innerhalb der intergouvernementalen Ratsstrukturen maßgeblich vorangetrieben. Ausgehend von seinen eigenen Erfahrungen als NATO-Generalsekretär räumte Solana den militärischen wie zivilen Operationen der Europäischen Union hohe Priorität ein und machte sich politisch den Aufbau der ESVP zu Eigen.⁴⁴ Mit dem Ziel der Vernetzung mit der GSVP wurde daher im EUV explizit festgelegt, dass der Hohe Vertreter nicht nur für die Durchführung der GASP/GSVP zuständig ist, sondern auch gemeinsame Vorschläge mit der Kommission im Bereich des Krisenmanagements vorlegen kann.⁴⁵

In diesem Sinne war auch die Hohe Vertreterin Ashton institutionell gut aufgestellt, um die Verzahnung mit der GSVP voranzutreiben. Neben ihrer Position als Vize-Präsidentin

42 Europäische Kommission: Statement by High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on last night's events in Ukraine, Brüssel, 30.11.2013.

43 Jean-Claude Juncker: Mission Letter: Federica Mogherini – High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/Vice-President of the European Commission, Brüssel, 1.11.2014.

44 Javier Solana: Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: *integration* 1/2000, S. 1-6.

45 Art. 30 Abs. 1 EUV.

der Kommission trug sie als Leiterin der Europäischen Verteidigungsagentur einen weiten „Hut“ und übernahm ebenso den Vorsitz im informellen Rat der Verteidigungsminister. Vor allem aber wurden mit Gründung des EAD alle früheren Ratsstrukturen zur GSVP in den EAD eingegliedert und zum Teil sogar ausgebaut, sodass etwa die Planung und Durchführung ziviler Operationen ebenso wie der EU-Militärstab und die Direktion „Krisenbewältigung und Planung“ (CMPD) integriert wurden.⁴⁶ Alle bestehenden Kernbereiche des zivilen und militärischen Krisenmanagements wurden also der Hohen Vertreterin unterstellt.

An den Stellungnahmen lässt sich in Bezug auf die GSVP zwar nicht direkt ablesen, wie aktiv die Hohe Vertreterin im internen Management in Bezug auf die GSVP war. Es lässt sich jedoch erkennen, ob und inwieweit sie GSVP-Operationen Sichtbarkeit verschaffte und diese mit außenpolitischen Initiativen beziehungsweise Forderungen verknüpfte. Ein solcher Einbezug in ihre außenpolitischen Erklärungen ist jedoch ebenso wenig erkennbar wie eine Bekanntmachung von Erfolgen der Europäischen Union im Rahmen der GSVP. Zwar hat die Europäische Union unter Ashton keine große neue Operation gestartet, jedoch mit drei militärischen und fünf zivilen Missionen zumindest einen sicherheitspolitischen Beitrag zur Beilegung der Krisen geleistet, die auch die Hohe Vertreterin beschäftigt haben, insbesondere in Libyen, Mali, Zentralafrika und zuletzt auch der Ukraine. Gleichzeitig wurden längerfristige Einsätze wie die Anti-Piraterie-Operation Atalanta oder das Engagement der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina weitergeführt.⁴⁷ Dennoch äußerte sich die Hohe Vertreterin von 2011 bis 2014 in über 1.700 Stellungnahmen insgesamt nur zweimal primär zur GSVP. Diese beiden Fälle waren dabei nicht einzelnen EU-Missionen gewidmet, sondern berührten die Vorlage eines Berichts für einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs zur europäischen Verteidigung im Dezember 2013⁴⁸ und eine Stellungnahme zu Korruptionsvorwürfen bei der EULEX-Operation im Kosovo.⁴⁹

Regelmäßige Fortschrittsberichte zu EU-Missionen und -Operationen, Stellungnahmen zu Beschlüssen bei deren Verlängerungen oder gar Besuche „on the ground“ findet man hingegen nicht. Allerdings wird in Stellungnahmen zu aktuellen Krisen, in denen die Europäische Union im Rahmen der GSVP aktiv ist, fallweise auf ihr Engagement verwiesen. So findet sich in den knapp 20 Stellungnahmen 2013/2014 zu Mali vereinzelt ein kurzer Verweis auf die EU-Trainingsmission vor Ort (EUTM Mali), auch wenn diese nicht in das Zentrum der Bemühungen zur Stabilisierung von Mali gerückt werden.⁵⁰ Zwar engagierte sich Ashton zum Ende ihrer Amtszeit in Vorbereitung des Verteidigungsgipfels im Dezember 2013 innerhalb der EU-Institutionen in begrenztem Maße für die GSVP.⁵¹ Zumindest in ihrer Kommunikation nach außen integrierte sie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und die Operationen jedoch nicht.

46 Julia Lieb/Martin Kremer: Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration* 3/2010, S. 195-208.

47 Offizielle Informationen des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

48 Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative on her Final Report on the CSDP, Brüssel, 15.10.2013.

49 Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by the Spokesperson on allegations of corruption involving EU-LEX Kosovo, Brüssel, 29.10.2014.

50 Siehe zum Beispiel Europäischer Auswärtiger Dienst: Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the latest developments in Mali, Brüssel, 14.1.2013.

51 Nicolai von Ondarza: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3/2014, S. 311-321.

Die Hohe Vertreterin als unabhängige Stimme der Mitgliedstaaten

Nicht zuletzt ist der dritte Anspruch in puncto Kohärenz, dass die Hohe Vertreterin zunächst für Einigkeit unter den Mitgliedstaaten sorgt und dann als deren gemeinsame Stimme nach außen auftritt. Dies erfordert selbstredend, dass sich die Vertreter der Mitgliedstaaten bereits auf eine gemeinsame Linie geeinigt haben. Im Bereich der Außenpolitischen Stellungnahmen ist eine einheitliche Position der Mitgliedstaaten daher auch klar in der Form gekennzeichnet: Immer dann, wenn die Hohe Vertreterin nicht nur eine Stellungnahme abgibt, sondern sich „on behalf of the EU“ äußert, müssen alle 28 Mitgliedstaaten explizit zugestimmt haben. In der Regel bedeutet dies, dass vorab in Brüssel auf Ebene der Außenminister oder, häufiger, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee eine Stellungnahme Wort für Wort abgestimmt wurde.⁵²

Auch hier ist eine interessante Entwicklung während der Amtszeit von Ashton zu beobachten. Schon vor den Lissabonner Reformen haben die jeweiligen Ratspräsidentschaften bei ihren GASP-Stellungnahmen zwischen „presidency statements“ und solchen „declarations by the presidency on behalf of the EU“ unterschieden. In den Jahren von 2005 bis 2009 gab es jedoch eine klare Verteilung zugunsten von Erklärungen mit direkter formeller Unterstützung der Mitgliedstaaten: In der Regel waren deutlich mehr als 50 Prozent der Stellungnahmen der Präsidentschaft mit allen EU-Mitgliedstaaten abgestimmt.

Tabelle 5: Stellungnahmen mit direkter Zustimmung der Mitgliedstaaten

| | Stellungnahmen | Davon „im Namen der EU“ | Anteil |
|--|----------------|-------------------------|--------|
| 2009 (Ratspräsidentschaft) ⁵³ | 272 | 147 | 54 % |
| 2010 | 282 | 71 | 25,2 % |
| 2011 | 455 | 68 | 14,9 % |
| 2012 | 433 | 47 | 10,9 % |
| 2013 | 429 | 24 | 5,6 % |
| 2014 (bis Oktober) | 351 | 31 | 8,8 % |

Quelle: Eigene Erhebung.

Unter Ashton hingegen gab es bei der Abstimmung der Stellungnahmen mit den Mitgliedstaaten eine überraschend klar gegenläufige Tendenz. Schon im ersten Amtsjahr sank der Anteil von „im Namen der EU“ abgegebenen Stellungnahmen auf knapp 25 Prozent und 2013 sogar auf nur 5,6 Prozent.⁵⁴ De facto hat die Hohe Vertreterin in jenem Jahr also knapp 95 Prozent ihrer Stellungnahmen abgegeben, ohne sich vorher die direkte Zustimmung der Mitgliedstaaten einzuholen. Die Erklärungen „im Namen der EU“ waren dabei zudem primär symbolischer Natur (zum Beispiel zur Erinnerung des 20. Jahrestags des Genozids in Ruanda) oder verliehen gemeinsamen Ratsentscheidungen Nachdruck, wie etwa den Sanktionen im Ukraine-Konflikt. Im Unterschied dazu veröffentlichte Mogherini

52 Vončina: Speaking with One Voice, 2011, S. 173.

53 Tschechische Republik (1. Halbjahr 2009), Schweden (2. Halbjahr 2009).

54 Siehe Tabelle 5.

eine Erklärung zum ersten Jahrestag der Krim-Annexion, die in Inhalt und Sprache deutlich stärker ausfällt als die „declarations“ ihrer Vorgängerin.⁵⁵

Aus dieser Entwicklung lassen sich gegensätzliche Schlüsse ziehen. Auf der einen Seite ist festzustellen, dass Stellungnahmen „im Namen der EU“ gemeinhin durch die direkte Zustimmung der Mitgliedstaaten mehr Gewicht verliehen wird. Zusätzlich müssen sie auf Grund der Zustimmungspflicht jeweils durch die regulären Prozesse der nationalen Außenministerien laufen und sind so besser an die nationalen Politikprozesse rückgekoppelt. Nach dieser Sichtweise hat es die Hohe Vertreterin versäumt, sich ausreichend der Unterstützung der Mitgliedstaaten zu versichern.

Auf der anderen Seite sind die Mitgliedstaaten im Rat weiterhin die Kontrolleure der Hohen Vertreterin. Positiv folgt aus ihrer Akzeptanz der massiven Steigerung an eigenen Stellungnahmen der Hohen Vertreterin, dass die Mitgliedstaaten Ashton durchaus eine (begrenzte) Unabhängigkeit bei der Ausübung ihrer Rolle und der Kommunikation nach außen zugestanden haben. Diese Praxis hat zusätzlich den Vorteil, dass die Hohe Vertreterin alleine auf internationale Ereignisse wesentlich schneller reagieren konnte. Wie die Analyse der inhaltlichen Prioritäten gezeigt hat, hat Ashton selbst diese Unabhängigkeit sehr vorsichtig ausgeübt. Ein Vergleich der ersten Stellungnahmen von Mogherini als Hoher Vertreterin zeigt, dass diese ebenfalls vornehmlich eigene Stellungnahmen herausgab, dabei aber beispielsweise gegenüber Libyen oder Russland mehr eigene Akzente setzte.

Fünf Jahre Ashton und 100 Tage Mogherini: Zusammenfassung und Ausblick

Eine „gemeinsame Stimme“ für die Außenpolitik der Europäischen Union zu schaffen war deklariertes Ziel der Vertragsreform von Lissabon. Institutionelle Veränderungen und eine Neuordnung der relevanten Kompetenzen sollten dafür insbesondere die Sichtbarkeit und die Kohärenz des EU-Außenhandelns verbessern. Die Analyse der externen Kommunikation der ersten Hohen Vertreterin, Ashton, zeigt jedoch eine ernüchternde Bilanz und stimmt insofern mit vielen qualitativen Bewertungen ihrer Amtszeit überein.

Die EU-Außenpolitik unter Ashton war weder nachhaltig sichtbarer noch kohärenter als in Zeiten vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Mit Blick auf die Sichtbarkeit bleibt festzuhalten, dass Ashton es durch die bloße Anzahl der veröffentlichten „statements“ immerhin vermochte, sich zu zahlreichen Themen zeitnah zu äußern und in die Debatte einzubringen. Bemerkenswert ist aber der stark „krisengetriebene“ Charakter der Erklärungen; in den meisten Fällen stehen kurzfristige tagespolitische Entwicklungen im Zentrum, die sich größtenteils auf die Verurteilung von Gewalt, dem Ausdruck von Mitgefühl oder dem Ruf nach Beachtung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit beschränken. Strukturellen Fragen und strategischen Initiativen wird hingegen kaum Aufmerksamkeit geschenkt; nur in einer Minderheit von Erklärungen bezog die Hohe Vertreterin für die Europäische Union tatsächlich Stellung. Was den Inhalt der „statements“ angeht, ist ein klarer Fokus auf die südliche Nachbarschaft und „weichere“ Politikfelder zu erkennen. Beides widerspricht dem Anspruch, die Europäische Union zu einem effektiven Akteur mit globaler Reichweite zu machen, der ein breites Spektrum an außenpolitischen Instrumenten ausschöpft.

Auch in Bezug auf die Kohärenz des Außenhandelns fällt die Bilanz eher bescheiden aus. Innerhalb der GASP-Erklärungen mangelt es an strukturierter Koordination mit der

55 Europäischer Auswärtiger Dienst: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on Crimea, Brüssel, 16.3.2015.

Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Der Doppelhut Ashtons als Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Kommission spielte somit in der Realität keine bedeutende Rolle. Ebenso wenig gelang es ihr, sich als „Stimme der GSVP“ zu positionieren und somit die sicherheitspolitische Dimension der EU-Außenpolitik kohärenter zu gestalten. Zuletzt ist keine substanzelle Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zu erkennen. Dies unterstützt die vielfach geäußerte Kritik, dass die europäische Außenpolitik in den Hauptstädten gemacht wird, nicht in Brüssel.

Seit November 2014 ist Mogherini neue Hohe Vertreterin. Die ehemalige italienische Außenministerin ist ambitioniert ins Amt gestartet: Sowohl in ihrer Anhörung vor dem Europäischen Parlament als auch in ihren ersten Äußerungen als Hohe Vertreterin wurde deutlich, dass sie eine substanzelle Aufwertung europäischen Außenhandelns anstrebt. Wirft man einen Blick auf die Erklärungen ihrer ersten 100 Tage im Amt, lässt sich bislang eine schrittweise Weiterentwicklung im Vergleich zur Ära Ashton erkennen: Die bislang 117 Stellungnahmen⁵⁶ entsprechen der Frequenz, mit der sich auch Ashton geäußert hat. Thematisch rangieren Stellungnahmen zur Ukraine und Russland an der Spitze, gefolgt von Entwicklungen im arabischen Raum und der südlichen Nachbarschaft, also die Fokussierung auf aktuelle Krisen, wobei Mogherini bereits häufiger eigene strategische Akzente gesetzt hat. Diese Kontinuität heißt zum einen, dass die diplomatische Maschinerie der Europäischen Union nach altem Muster weiterläuft. Mogherini kann sich auf einen EAD stützen, den Ashton während der vergangenen Jahre aufgebaut hat und der die Grundlage für eine schnelle externe Kommunikation bietet. Auf der anderen Seite bedeutet das aber auch, dass die neue Hohe Vertreterin alte Strukturen aufbrechen muss, wenn sie eine qualitative Verbesserung des auswärtigen Handelns anstrebt, also Sichtbarkeit und Kohärenz erhöhen will.

Aus der Analyse der bisherigen deklaratorischen Politik unter Ashton empfehlen sich drei Weiterentwicklungen in der externen Kommunikation der Hohen Vertreterin. Erstens sollte die Verschränkung mit der Kommission deutlich verbessert werden. Mogherini befreit bereits in den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit fünfmal die Arbeitsgruppe der für die Außenbeziehungen relevanten Kommissare ein, veröffentlichte jedoch erst drei gemeinsame Erklärungen mit den anderen Mitgliedern der Kommission.⁵⁷ Sowohl für die Politikformulierung als auch für gemeinsame Stellungnahmen zu zentralen Herausforderungen der EU-Politik wie der „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP),⁵⁸ der Lage in der Ukraine oder der Migrationsproblematik wäre eine dauerhafte Verknüpfung zwischen EAD und den relevanten Kommissionsabteilungen erforderlich.

Zweitens sind für eine Stärkung der Kohärenz längerfristige und strategischere Überlegungen als Basis für proaktive Stellungnahmen erforderlich. Mogherini hat in diesem Sinne bereits angekündigt, sich von den Mitgliedstaaten im Juni 2015 die explizite Unterstützung für eine neue Europäische Sicherheitsstrategie einzuholen. Ein solches Dokument wäre die Grundlage dafür, dass die Hohe Vertreterin sowohl in der Nachbarschaft als auch gegenüber strategischen Partnern und Konkurrenten der Europäischen Union tatsächlich

⁵⁶ Veröffentlicht während der ersten 100 Tage Mogherinis im Amt (1. November 2014 bis 9. Februar 2015).

⁵⁷ Dies waren Johannes Hahn, verantwortlich für die Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Christos Stylianides, Kommissar für Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement, Věra Jourová, zuständig für Justiz, Verbraucher und Gleichstellung sowie Neven Mimica, Kommissar für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung.

⁵⁸ Zur TTIP siehe Waldemar Hummer: Was haben TTIP, CETA und TISA gemeinsam? „Investor-To-State Dispute Settlement“ (ISDS) als umstrittenes Element der EU-Freihandelsabkommen, in: *integration* 1/2015, S. 3-25.

Position beziehen kann. Nicht zuletzt könnte sich die Hohe Vertreterin Mogherini drittens mit einem neu abgestimmten strategischen Konzept von den Mitgliedstaaten auch das politische Mandat einholen, um in ihren Stellungnahmen mit der in der Außenpolitik gebotenen Schnelligkeit politisch gestärkt aufzutreten. Dadurch könnte Mogherini als Hohe Vertreterin nicht nur zu einer häufig sprechenden, sondern auch starken Stimme für die Europäische Union in der Welt werden.