

LITERATUR

Fünf Jahre nach Lissabon: das auswärtige Handeln der EU auf dem Prüfstand

Jérónimo L. S. Barbin*

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verband sich die Hoffnung, dass die Europäische Union ihrer Rolle als internationaler Akteur gerecht und eine wahrhaftig eigenständige europäische Außen- und Sicherheitspolitik entstehen werde. Diese Hoffnungen waren nicht unbegründet, betrafen doch 25 der insgesamt 62 Vertragsänderungen diesen Politikbereich. Mit ‚Lissabon‘ sollte das Zusammenspiel der europäischen Institutionen in der Außen- und Sicherheitspolitik effektiver und flexibler gestaltet und Europas Handeln sichtbarer und kohärenter werden. Zu diesem Zweck wurden neue Institutionen geschaffen – neben dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates insbesondere das Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der ihm unterstehende Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Neue Kooperationsmechanismen wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit oder die primärrechtliche Verankerung der Europäischen Verteidigungsagentur sollten zudem eine neue Ära der Kooperation in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einleiten.

Mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags untersuchen drei neue Bücher, ob sich die einstigen Hoffnungen erfüllt bzw. welche Auswirkungen die neuen Institutionen auf das außenpolitische Handeln der Europäischen Union haben. In den im Folgenden besprochenen Büchern stehen die Herangehensweise der Europäischen

Karen E. Smith: European Union Foreign Policy in a Changing World, 3. Auflage, Polity Press: Cambridge/Malden 2014, ISBN: 978-0-7456-6470-5; 320 Seiten, € 22,50.

S. Dennis Engbrink: Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, Mohr Siebeck: Tübingen 2014, ISBN: 978-3-16-153187-3; 278 Seiten, € 69,00.

Nicoletta Pirozzi: EU Crisis Management After Lisbon. A New Model to Address Security Challenges in the 21st Century?, Intersentia: Cambridge/Antwerpen/Portland 2015, ISBN: 978-1-78068-232-7; 192 Seiten, € 59,00.

Union bei der Verfolgung ihrer außenpolitischen Ziele (Karen E. Smith), die Sicherstellung des außenpolitischen Kohärenzgebots (S. Dennis Engbrink) sowie die europäische Identität im Krisenmanagement (Nicoletta Pirozzi) im Vordergrund.

Ziele des europäischen auswärtigen Handelns: Karen E. Smith

In der nunmehr dritten und aktualisierten Ausgabe ihres Buches „European Union Foreign Policy in a Changing World“ geht Karen E. Smith – Professorin an der London School of Economics – weiterhin der Frage nach, wie und wieso die „ruhige Supermacht“, die „normative [...] zivilisierende Macht“¹ Europäische Union folgende fünf außenpolitische Ziele verfolgt: die Förderung regionaler Zusammenarbeit, den Schutz der Menschenrechte, die Verbreitung von Demokratie und

* Jérónimo L. S. Barbin, Research Associate, Institut für Europäische Politik, Berlin.

¹ Karen E. Smith: European Union Foreign Policy in a Changing World, 3. Auflage, Cambridge/Malden 2014, S. 1.

guter Regierungsführung, die Prävention von Konflikten sowie den Kampf gegen das internationale Verbrechen. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Ausgaben von 2003 und 2008 hat sich der Kontext dieses außenpolitischen Wirkens allerdings gewandelt. Der Vertrag von Lissabon hat einerseits neue Institutionen geschaffen und für mehr personelle Führungskontinuität in der europäischen Außenpolitik gesorgt – auch wenn dies für Smith „nicht unbedingt das Potenzial für Widersprüche reduziert“.² Andererseits hat sich das internationale Umfeld für das Wirken der Europäischen Union durch die Krise in der Eurozone, den US-amerikanischen ‚pivot‘ nach Asien sowie durch die Entstehung einer multipolaren beziehungsweise interpolaren Welt dramatisch verändert.

Von diesen Veränderungen unbetroffen scheint die Art und Weise, wie die Europäische Union ihre außenpolitischen Ziele verfolgt. Detail- und kenntnisreich erläutert Smith deren Aufkommen und ihre Inhalte, welche nicht so einzigartig sind, wie die Europäische Union es sich manchmal auf ihre Fahne schreibt. Auch einzelne Staaten und Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die NATO oder die Vereinten Nationen verfolgen diese oft ebenfalls. Einzigartig ist dagegen die Herangehensweise der Europäischen Union und ihr Instrumentenkasten. Sie vertraut hauptsächlich auf weiche Maßnahmen, wie diplomatische Mittel, Entwicklungshilfe oder Menschenrechtsklauseln bei der Verabschließung von internationalen und bilateralen Verträgen. Für die Autorin handelt die Europäische Union stark altruistisch in der Verfolgung dieser Ziele, weil sie in erster Linie den Menschen in den Empfängerländern zugutekomme. Hierbei stützt sich die Europäische Union auch auf ihre eigenen Erfahrungen: „Europa war friedlich und prosperierend aufgrund der Integration, der Verbreitung der

Demokratie, dem robusten Schutz der Menschenrechte; dieses Modell kann und sollte anderswohin verbreitet werden“,³ so Smith. Richtigerweise hebt sie auch hervor, dass der Verzicht auf Zwangsmaßnahmen nicht ganz freiwillig ist. Diese werden angesichts der Notwendigkeit, eine einstimmige und somit schwer durchsetzbare Entscheidung zu treffen, selten in Betracht gezogen.

Trotz der Ankündigung, ein vollständig überarbeitetes Buch vorzulegen, nehmen die Neuерungen des Vertrags von Lissabon bis auf einen Unterpunkt in Kapitel 2 erstaunlich wenig Platz in dieser neuen Auflage ein. Smith’ Fazit, dass „die EU gefährlich mit dem Scheitern und der Irrelevanz flirtet“,⁴ sofern nicht bessere Mechanismen der Entscheidungsfindung gefunden werden, ist dennoch richtig und nachvollziehbar. Eine genauere Betrachtung der Umsetzung der Innovationen von ‚Lissabon‘ wäre dennoch wünschenswert gewesen.

Außenpolitische Kohärenz unter neuen institutionellen Vorgaben: S. Dennis Engbrink

Ein Buch, welches Smith’ Urteil vervollständigt, ist die aktualisierte Dissertation von S. Dennis Engbrink. In „Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union“ untersucht Engbrink, welche Auswirkungen der Vertrag von Lissabon auf das bereits 1987 formulierte außenpolitische Kohärenzgebot hat. Er tut dies aus einer juristischen Perspektive und taucht dabei tief in die Vertragstexte und ihre Auslegungen ein. Dennoch gelingt es dem Autor, dank seines sehr guten Schreibstils und der Ausformulierung aller wesentlichen Punkte, den Vertragstexten Leben einzuhauchen und somit auch die Nicht-Juristen unter den Lesern für diese an sich doch eher trockene Materie zu begeistern. Behutsam nimmt Engbrink den Leser an die Hand bei seiner Reise durch das europäische

2 Ebenda, S. 39.

3 Ebenda, S. 204.

4 Ebenda, S. 210.

Vertragsgerüst, bei welcher er die einzelnen Akteure des europäischen auswärtigen Handelns, die Kompetenzen der Europäischen Union sowie das Kohärenzgebot als solches untersucht.

Der Schwerpunkt seiner Betrachtung liegt auf dem Hohen Vertreter, das Amt, welches geschaffen wurde, um „die strukturelle Spaltung des auswärtigen Handelns der EU institutional [zu] kompensieren“.⁵ Das Nebeneinander von supranationaler gemeinschaftlicher und intergouvernementaler Außenpolitik ist nämlich auch nach ‚Lissabon‘ weiterhin bestehen geblieben. Mit dem Amt des Hohen Vertreters soll dieses Nebeneinander strukturierter und kohärenter werden – es komme schließlich nicht darauf an, dass mit einer Stimme gesprochen wird, sondern „in erster Linie darauf [...], dass alle Beteiligten inhaltlich das Gleiche sagen“.⁶ Dem Hohen Vertreter kommt somit die überwältigende Aufgabe zu, die horizontale außenpolitische Kohärenz, welche sich auf das intergouvernementale und supranationale auswärtige Handeln der Europäischen Union bezieht, ebenso wie die vertikale außenpolitische Kohärenz zu sichern, welche das Handeln der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten betrifft.

Engbrink verdeutlicht mit seinem Buch, welch zentrale und zugleich machtvolle Position in der europäischen Außenpolitik mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters entstanden ist – zumindest gemäß den Verträgen. Mit seinem Doppelhut befindet sich der Hohe Vertreter an der Schnittstelle zwischen Kommission, Europäischem Rat und Rat der Europäischen Union und wird de facto zum Außenminister der Europäischen Union. Als Vizepräsident der Kommission und durch seinen Vorsitz in allen wichtigen außenpolitischen Gremien (Rat für Auswärtige Angelegenheiten; Arbeitsgruppe RELEX in der Kommission; Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, vertreten durch einen Mitar-

beiter des EAD) verfügt der Hohe Vertreter über einen Gesamtüberblick über das auswärtige Handeln der Europäischen Union und kann rechtzeitig aufgrund seiner Koordinierungsbefugnisse auf Verstöße gegen das Kohärenzgebot aufmerksam machen. Die Frage nach den Grenzen dieser Koordinierungsbefugnisse wirft Engbrink selbst auf, doch er vermag es nicht – trotz des Verweises auf das Kollegialitätsprinzip und auf den Mangel an Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Kommissaren –, eine befriedigende und abschließende Antwort hierauf zu geben. Denn gerade in Zeiten der Verwischung der Grenzen von Innen- und Außenpolitik könnte der Hohe Vertreter mit Verweis auf Art. 18 des Vertrags über die Europäische Union den Anspruch erheben, alle Politikbereiche der Kommission auf ihre Kohärenz mit dem auswärtigen Handeln der Europäischen Union zu prüfen.

Ein Manko dieser Arbeit ist jedoch die fast ausschließlich juristische Perspektive, da sie wenig auf aktuelle Entwicklungen und die gelebte Praxis eingeht. Trotz mehr als fünf Jahren Umsetzung dieser unterschiedlichen Befugnisse, Kompetenzen und Gebote werden kaum konkrete Beispiele zur Veranschaulichung angeführt. Besonders interessant wäre beispielsweise ein Blick hinter die Kulissen bei der Sicherstellung der vertikalen Kohärenz gewesen, bei welcher sich der Hohe Vertreter bei Verstößen auf „seine Überzeugungskraft und die Möglichkeit des formlosen Rügens“⁷ beschränken muss, sowohl bei Maßnahmen die das Primärrecht als auch das Sekundärrecht betreffen. Der Forschungsaufenthalt des Autors im Herbst und Winter 2010/2011 im Generalsekretariat des Rates, in der ehemaligen Generaldirektion für Außenbeziehungen und politisch-militärische Angelegenheiten (GD E) und im EAD sowie die zahlreichen Interviews hätten den Blick für die Desiderate in der interinstitutionellen

5 S. Dennis Engbrink: Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, Tübingen 2014, S. 245.

6 Ebenda, S. 3.

7 Ebenda, S. 58.

außenpolitischen Zusammenarbeit schärfen können und müssen.

Europäisches Krisenmanagement nach Lissabon: Nicoletta Pirozzi

Diese Lücke füllt die italienische Politikwissenschaftlerin des Istituto Affari Internazionali *Nicoletta Pirozzi* mit ihrem Buch „EU Crisis Management After Lisbon“. Anhand einer Analyse auf drei Ebenen versucht die Autorin herauszufinden, welcher Ansatz des Krisenmanagements durch die neuen Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon entstanden ist. Hierfür untersucht sie die strategische, institutionelle und operative Ebene, indem sie offizielle Strategiedokumente auswertet und den Entscheidungsprozess innerhalb der Institutionen nachzeichnet sowie in Fallstudien das operative EU-Krisenmanagement untersucht. Diese Arbeit überzeugt, weil die Autorin mit bemerkenswertem Detailwissen die inneren Strukturen und Vorgänge innerhalb der EU-Institutionen offenlegt und den Leser somit tief in die unvollendete europäische außenpolitische Architektur eintauchen lässt.

Pirozzi bemängelt das weiterhin aufwendige Entscheidungsverfahren in der Außen- und Sicherheitspolitik und „den Mangel an Harmonisierung von rechtlichen und verfahrensorientierten Ansätzen“⁸ innerhalb der Europäischen Union für die effektive Bewältigung internationaler Herausforderungen. Es scheint, so die Autorin, als sei die „gesamte Architektur so beschaffen, um unterschiedlichen Akteuren die Möglichkeit zu lassen, den laufenden Prozess zu jeder Zeit blockieren zu können“.⁹ Interessanterweise scheint der EAD diese Hürden durch Formalisierung umgehen zu wollen, beispielweise durch die Schaffung informeller Strukturen wie dem Department for Crisis Response and Operational Coordination (MD CR&OP) oder dem Crisis Response System (CRS).

Eine weitere Schwierigkeit im EU-Krisenmanagement bestehe in den heterogenen Berufskulturen der Beschäftigten des EAD, welche sowohl aus dem Ratssekretariat und aus der ehemaligen Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission kommen als auch aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten. Dies verhindere die Schaffung eines wirklichen ‚esprit de corps‘ und die Verfolgung gemeinsamer Ziele. Hinzu komme – und dies unterstreicht die Autorin immer wieder – der Mangel an Personal in Quantität und Qualität. Strukturen wie das CRS benötigten mehr Personal, um mehr als eine Krise gleichzeitig bewältigen zu können. Gleichzeitig mangele es den EU-Delegationen an Personal, welches diplomatische sowie sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise mitbringe. Dies erschwere die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen sowie die Wahrnehmung der Interessen der Europäischen Union.

Pirozzi hebt zudem hervor, dass ‚Lissabon‘ bisher nur teilweise als „ein Stimulus für die Systematisierung und die Entwicklung von Krisenmanagement-Konzepten diene. [...] Die Mehrheit des konzeptionellen Instrumentenkastens, welcher der EU zur Verfügung steht, ist veraltet“.¹⁰ Dies betreffe insbesondere die zivilen Konzepte zur Sicherheitsktorreform – wahlgemerkt eine Kernkompetenz des europäischen auswärtigen Handelns. Doch auch die militärische Dimension des europäischen Handelns habe nicht von ‚Lissabon‘ profitieren können. Das Ziel des ‚pooling‘ und ‚sharing‘ ist weiterhin festgefahren und die operative Komponente ist sowohl durch das Fehlen eines ständigen europäischen Hauptquartiers als auch durch die widerwillige Bereitstellung militärischer Kapazitäten und Personals durch die Mitgliedstaaten behindert.

Abschließend stellt Pirozzi richtigerweise fest, dass auch fünf Jahre nach ‚Lissabon‘ das

8 Nicoletta Pirozzi: EU Crisis Management After Lisbon. A New Model to Address Security Challenges in the 21st Century?, Cambridge/Antwerpen/Portland 2015, S. 42.

9 Ebenda, S. 47.

10 Ebenda, S. 57.

europäische Krisenmanagement sich weiterhin in der Aufbauphase befindet. Noch lasse sich keine klare Machtverschiebung zugunsten des Hohen Vertreters erkennen, zu stark seien weiterhin die Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozess vertreten. Wenig überraschend unterstreicht die Autorin deshalb, dass „der notwendige politische Wille zu intervenieren nur durch neue Formen und Instrumente der Konsensbildung, wie die differenzierte Integration auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung als auch den Mehrheitsbeschluss für bestimmte Aktionen und Prozesse erreicht werden kann“.¹¹ Diese innere Konsolidierung solle durch eine neue außen- und sicherheitspolitische Strategie geleitet und begleitet werden.

Verbessertes außenpolitisches Handeln im Konjunktiv

Der Vertrag von Lissabon hat das Potenzial, die europäische Außenpolitik wirksamer und effektiver zu gestalten – darin sind sich alle drei Autor/-innen einig. Er habe das Potenzial, so Pirozzi, „neue Dynamiken im Krisenmanagement“ entstehen zu lassen und sogar die „europäische Sicherheitsidentität [zu] beeinflussen“.¹² Mit den neugeschaffenen permanenten Institutionen wie dem Prä-

sidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Vertreter habe der Vertrag zudem mehr „Führungskontinuität auf der höchsten europäischen Ebene eingeführt“,¹³ so Smith. „Die Reformen des Vertrags von Lissabon im institutionellen Bereich machen [deshalb] eine kohärente Außenpolitik der EU insgesamt wahrscheinlicher“,¹⁴ folgert auch Engbrink.

Einig sind sich die Autor/-innen auch, dass dieses Potenzial nicht ausgeschöpft wird, und machen hierfür vor allem die Mitgliedstaaten verantwortlich, welche sich weiterhin selber im Weg stehen. Auch in den heutigen Zeiten immer wiederkehrender außenpolitischer Krisen tun sich die europäischen Staaten schwer, gemeinsame Positionen zu finden und sich intensiv mit den drängendsten außenpolitischen Themen auseinanderzusetzen. In unserer heutigen multipolaren Welt, welche sich verstärkt von der westlich geprägten Weltordnung verabschiedet, kann und darf Europas Stimme nicht untergehen. Ohne außenpolitische Handlungsfähigkeit wird es ihr jedoch nicht gelingen, zu einer glaubwürdigen Größe auf der internationalen Bühne heranzureifen und die entstehende neue Weltordnung entscheidend mitzuprägen.

11 Ebenda, S. 158.

12 Ebenda, S. 1.

13 Smith: European Union Foreign Policy, 2014, S. 39.

14 Engbrink: Die Kohärenz des auswärtigen Handelns, 2014, S. 247.