

Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon: Wann wird der Startknopf endlich gedrückt?

EU-Europa gibt derzeit ein erbärmliches Bild ab. Das trifft selbstredend vorrangig auf die Eurozone zu, die nun schon gute eineinhalb Jahre um die Bewältigung der Verschuldungskrise und die Rettung der Gemeinschaftswährung kämpft. Noch ist ungewiss, ob die mutigen und weitreichenden Euro-, EFSF- und Griechenland-Beschlüsse des Doppelgipfels von Ende Oktober 2011 die Krise nachhaltig beenden können; die ersten Reaktionen jedenfalls sind positiv. Auch die größere Union der 27 Mitgliedstaaten zeigt sich den Herausforderungen nicht gewachsen: In den Reaktionen auf die Weltfinanz- und Wirtschaftskrise waren deutlich protektionistische Tendenzen nicht zu übersehen, auf Flüchtlingsströme aus dem aufständischen Nordafrika wird mit Solidaritätsverweigerung und der Wiedereinführung von Grenzkontrollen reagiert und im Kontext der Planung des Finanzrahmens 2014-2020 zeichnen sich schwerwiegende Konflikte zwischen den alten und neuen, reichen und weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten ab. Insgesamt zeichnet sich ein gefährliches Auseinanderdriften von EU-27 und Euroland-17 ab.

Ohne Zweifel trägt die aktuelle Performanz der EU-Außen- und Sicherheitspolitik ebenfalls zum schlechten Erscheinungsbild der EU im Inneren wie in der Perception von Drittstaaten bei. Die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit scheint hier unerträglich groß zu klaffen und EU-Europa sich inmitten zahlreicher ernsthafter internationaler Problemlagen als uneinige Mächtegern-Weltmacht fortgesetzt zu blamieren. Daher soll im Folgenden die Rolle, die die EU seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags auf der internationalen Bühne spielt, einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Damit solch eine zwangsläufig unvollständige und nur vorläufige Einordnung und Bewertung gelingen kann, ist zwischen strukturellen, das heißt vor allem vertragsrechtlichen, und situativen Faktoren zu unterscheiden. Nur dann lässt sich nämlich hinterfragen, ob und inwiefern das Innovationspotential, welches das neue Primärrecht für die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) sowie GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) bereithält, vergeudet oder genutzt wurde. Die These lautet, dass bisher der nun zur Verfügung stehende Startknopf für Europas Außen- und Sicherheitspolitik noch

nicht gedrückt wurde; es bestehen aber gewisse Aussichten, dass dies demnächst geschieht. Wunder sollte man allerdings nicht erwarten.

Das grundlegende Konstruktionsmerkmal des EU-Außenhandels bleibt die Fragmentierung

Die hochfliegenden Erwartungen, die im Bereich der EU-Außen- und Sicherheitspolitik an das lange verzögerte Inkrafttreten des jüngsten Reformvertrags gestellt wurden, könnten vermuten lassen, dass die Union nun – auf der Lissabonner Grundlage – gut aufgestellt sei und endlich über die Mittel verfüge, um eine ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht angemessene internationale Rolle übernehmen und ausfüllen zu können.

Dem ist aber mitnichten so. Denn das grundlegende Konstruktionsmerkmal der EU-Außenbeziehungen bleibt bestehen: Sie sind auch weiterhin auf die im Lissabon-Vertrag nur formal aufgehobenen Säulen eins und zwei (Gemeinschaftsbereich und GASP/GSVP) aufgesplittet.¹ Man kann hier durchaus von einer „absurdity of trying to maintain an artificial division between different areas of external relations“ sprechen (Cameron 2011: 252). Die Dimensionen des EU-Außenhandels, in welchen die EU ihre Potentiale durchaus wirksam, einflussreich und auch machtbewusst zur Geltung bringt – etwa Währungs-, Außenhandels-, Umwelt-, Entwicklungs-, Demokratisierungs- und Nachbarschaftspolitik –, verbleiben somit im Kompetenz- und Gestaltungsbereich der vormals ersten Säule und sind den entsprechenden Entscheidungsregeln der sogenannten Gemeinschaftsmethode unterworfen; diese haben mit Lissabon eine erneute, weiter vorangetriebene Demokratisierung und Parlamentarisierung erfahren. In diesen Politikfeldern mit Außenbezug wird die EU, vor allem von Drittstaaten, die Entwicklungs- oder Schwellenländer sind, durchaus als höchst gewichtiger Akteur wahrgenommen, der insbesondere über das Vehikel der Wirtschafts- und Marktmacht bzw. durch Gewährung von konditionalisierten finanziellen Hilfen oder durch präferentiellen Zugang zum Binnenmarkt wirksam internationale Politik gestaltet.

Doch wenn in Öffentlichkeit oder Wissenschaft die *Außenpolitik* der EU und ihre *internationale Rolle* thematisiert werden, so richtet sich das Augenmerk nahezu ausschließlich auf die Performanz, die die EU im Bereich der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik, also in GASP und GSVP an den Tag legt, mithin lediglich auf eine Teilmenge des EU-Außenhandels. Diese Teilmenge aber – und dies ist

1 Die vormalige dritte Säule hingegen (Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ist tatsächlich abgeschafft und in den Gemeinschaftsbereich überführt worden.

die grundlegende Crux an Europas internationalem Erscheinungsbild – ist besonders schwach integriert und erbringt daher einen im Vergleich zum Außenhandeln des Gemeinschaftsbereichs substantiell geringeren Output. Denn die beiden Politikfelder GASP und GSVP unterliegen besonderen, von der Gemeinschaftsmethode deutlich abweichenden Entscheidungsregeln, die große intergouvernementale Einsprengsel aufweisen und als GASP-Governance bezeichnet werden. Trotz einer gewissen „Brüsselisierung“ ist diese von einzelstaatlichen Souveränitätsvorbehalten geprägt, die zu Lasten von ge- und entschlossenem Handeln der EU, von Sichtbarkeit und Effektivität gehen (Müller-Brandeck-Bocquet 2002, 2010 b). Allerdings darf hier nicht vergessen werden, dass klassische Außen- und Sicherheitspolitik ihrer Natur nach mehr auf politischem Willen und (kostspieligen) Fähigkeiten beruht als auf dem smarten Hantieren mit möglichst viel Zuckerbrot und möglichst wenig Peitsche.

Da dieses grundlegende, dichotome Strukturprinzip der EU-Außenbeziehungen auch im Lissabon-Vertrag nicht abgeändert wurde, kann auch weiterhin – trotz beachtlicher Reformschritte – keine EU-Außenpolitik „aus einem Guss“ erwartet werden, welche die zahlreichen Handlungspotentiale der EU optimal bündeln und einsetzen könnte. Entsprechend fragmentiert wird folglich auch weiterhin das Profil des EU-Außenhandelns und der EU als kollektivem internationalem Akteur bleiben (Bretherton/Vogler 1999; Jopp/Schlotter 2007). Da die EU sich für eine veritable Vergemeinschaftung von GASP und GSVP aber noch nicht reif zeigt – und mit jedem weiteren Beitritt diese Unreife erneut fortschreibt – muss sie auch künftig in Kauf nehmen, dass ihre außenpolitischen Leistungen schlecht, weil unvollständig und daher de facto ungerecht wahrgenommen und bewertet werden. Denn sowohl die heimische als auch die internationale Öffentlichkeit fokussieren entweder auf den policy-output des Gemeinschaftsbereichs oder den des GASP/GSVP-Bereichs – so gut wie nie aber auf beide gleichzeitig. Entschuldigend-erklärende Hinweise, dass die EU eben ein internationaler Akteur sui generis ist, mag allenfalls die Akademie zufriedenstellen, nicht aber die Bürger, Partner und Konkurrenten der EU weltweit.

Wie weit tragen Doppelhut und Brückenfunktion den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik?

Diese Fundamentalkritik vorausgeschickt ist gleichwohl zu betonen, dass mit dem Lissabon-Vertrag für GASP und GSVP beachtliche Fortschritte erzielt wurden. So konnten deutliche Verbesserungen sowohl in der GASP-Governance (Stärkung der vertikalen Kohärenz) als auch bei der Säulen- bzw. bereichsübergreifenden Koope-

ration (Stärkung der horizontalen Kohärenz) erreicht werden (Algieri/Bauer 2008; Missiroli 2010; Rüger 2011).

Dreh- und Angelpunkt all dieser Fortschritte ist das Amt des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, das – aufbauend auf den Erfahrungen und den lessons learned der Dekade Solana, des ersten Hohen Vertreters (HV) der EU von 1999 bis 2009 – eine substantielle Aufwertung erfuhr. „Der Hohe Vertreter leitet die Außen- und Sicherheitspolitik der Union“, so Art. 18 Abs. 4 des neuen Vertrags. Obwohl dem Amt in den Turbulenzen des letzten Reformprozesses der ursprünglich vorgesehene Titel eines EU-Außenministers wieder entzogen wurde, füllt der HV 2.0² diese Rolle gleichwohl de facto aus. Denn er nimmt ex officio an den Arbeiten des Europäischen Rats teil – während dies für die einzelstaatlichen Außenminister ja nicht mehr gilt; sie gehören nicht länger dem höchsten EU-Lenkungsgremium an. Auch verfügt der HV 2.0 über neue Kompetenzen und sitzt dem Rat Auswärtige Angelegenheiten nun ständig vor (Art. 18, 24, 27, und 30 EU-Vertrag). Schließlich ist ihm ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) unterstellt, ein seit Ende 2010 funktionsfähiges Quasi-EU-Außenministerium (Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger 2011: 291-295).

Neben diesen der vertikalen Kohärenz in GASP und GSVP³ dienenden Innovationen im Amt des Hohen Vertreters soll die horizontale, säulenübergreifende Kohärenz vor allem dadurch gestärkt werden, dass der HV 2.0 nun den berühmten Doppelhut trägt: neben dem Hut des ratsseitig verankerten HV, den er von Solana übernimmt, trägt der neue Amtsinhaber zugleich auch einen zweiten Hut, den des Außenkommissars und Vizepräsidenten der Kommission, kurz: den Hut, den vormals etwa Chris Patten und Benita Ferrero-Waldner trugen. Dieser Doppelhut ist die wichtigste Innovation für das Amt des HV 2.0, weil er die Defizite abmildern soll – überwinden kann er sie nicht –, die durch das bereits angesprochene grundlegende, dichotome Strukturprinzip der EU-Außenbeziehungen hervorgerufen werden. Der zweite Hut des HV 2.0 soll also eine Brücke zwischen dem Außenhandeln der Gemeinschaftssphäre und dem GASP/GSVP-Bereich bauen und damit die Kohärenz zwischen beiden stärken.

Doch allem Anschein nach ist diese Brücke nicht solide und tragfähig genug gebaut, insbesondere, was die Position des Hohen Vertreters gegenüber den in GASP und GSVP so mächtigen Mitgliedstaaten anbelangt. Denn wenn der Lissa-

- 2 Carolin Rüger bezeichnet den „neuen“ Hohen Vertreter des Lissabonner Vertrags als HV 2.0. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich – im Vergleich zum 1997 geschaffenen Amt des HV 1.0 – um eine aktualisierte, verbesserte und fähigere Variante handelt (Rüger 2011).
- 3 Speziell zu den GSVP-Innovationen des Lissabon-Vertrags, die zwar neue Elemente einführen, das intergouvernementale Entscheidungssystem aber nicht verändern, siehe Algieri 2010: 88-112.

bonner Vertrag auch – wie bereits erwähnt – die Kompetenzen des HV erweitert und seinen Zugriff auf die Außen- und Sicherheitspolitik stärkt, so bleiben ihm aber weiterhin jegliche Disziplinierungsmittel im Verhältnis zu den Hauptakteuren in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik versagt. Zwar trägt der HV gemeinsam mit dem Rat für die Einhaltung der Grundsätze der EU-Außenpolitik Sorge, so Art. 24 EU-Vertrag; doch über effektive Instrumente, wie das entsprechende einheitliche Auftreten und Agieren durchzusetzen sei, verfügt er nicht. So kam es bereits auch unter dem Lissabon-Vertrag mit all seinen einschlägigen Innovationen zum Sündenfall par excellence, den die EU auf internationaler Bühne begehen kann: zur europäischen außenpolitischen Kakophonie, die Sonntagsreden über europäische Geschlossenheit und über europäisches Mit-einer-Stimme-Sprechen Lügen straft. Solch ein Sündenfall wurde erneut im Falle der nordafrikanischen Umbrüche, insbesondere in Libyen, begangen, als – wieder einmal – einzelstaatliche Staats- oder Regierungschefs bzw. einzelstaatliche Außenminister vortraten oder besonders stark auf die Bremse traten, so dass eine europäische Stimme mitnichten zu hören war. Als HV Catherine Ashton auf der Grundlage ihrer neuen Kompetenz (Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag) die Außenminister am 10. März 2011 zu einer außerordentlichen Tagung des Rats nach Brüssel einlud, hatten sich Briten und Franzosen schon sehr weit aus dem Fenster gelehnt und Positionen bezogen, die sich dann in der Sicherheitsrats-Resolution 1973 vom 17. März 2011 wiederfanden: Einrichtung einer Flugverbotszone sowie eine Intervention zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung im Sinne der Responsibility to Protect. Andere Positionierungen zur Libyen-Frage wie diejenigen Deutschlands oder Polens – mögen sie nun gut oder schlecht sein – ließen sich nun nicht mehr einbinden. Die EU stand (wieder einmal) als Versagerin da, die immer, wenn es in der Sicherheitspolitik auf klare Ansagen ankommt, sich als unfähig und überflüssig erweist. HV und Außenministerrat blieb auf ihrer außerordentlichen Sitzung dann nur noch der inhaltlich zwar wichtige, aber mitnichten schlagzeilenträchtige Beschluss, weitere Finanzsanktionen gegen das Gaddafi-Regime zu verhängen.

Der Fall Libyen hat also klar demonstriert, dass trotz aller Fortschritte auch für den HV 2.0 die beiden ehernen Gesetze der Dekade Solana gelten. Erstens: Stark kann der HV nur mit den Mitgliedstaaten sein, niemals gegen sie (Major 2011: 195); zweitens: Uneinigkeit, Streit oder gar unüberbrückbare Gegensätze unter den Mitgliedstaaten beschneiden die Rolle des HV ganz wesentlich, ja, lässt sie ins Leere laufen. Kurz: Es sind die Mitgliedstaaten, die letztlich über Reichweite, Macht und Einfluss des HV bestimmen (Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger 2011: 269, 282). Diese aber haben die Einheit heischenden Zeichen der Zeit anscheinend noch nicht erkannt.

Zu den vertragsrechtlichen neuen Möglichkeiten und alten Grenzen, die dem HV als emblematischer Figur der EU Außen- und Sicherheitspolitik gesetzt sind, muss auch noch der Bedeutungszuwachs gerechnet werden, die der Europäische Rat im neuen Vertrag erfahren hat. Doch bevor dies thematisiert wird, soll eine erste Bilanz der seit Dezember 2009 amtierenden neuen HV, der Britin Baroness Catherine Ashton, versucht werden. Inwiefern trägt ihr Agieren zum derzeitigen, eingangs kritisierten jämmerlichen Erscheinungsbild der EU bei?

Das neue Gesicht und die neue Stimme Europas: die Hohe Vertreterin Catherine Ashton

Obwohl die HV 2.0 über deutlich bessere Rahmenbedingungen als ihr Vorgänger verfügt, ist Catherine Ashton (noch) nicht in die Fußstapfen Javier Solanas getreten, um dessen Erfolgsgeschichte fortzuführen und auszubauen. Im Gegenteil: Ihr wird vorgeworfen, die Hinterlassenschaft ihres Vorgängers zu gefährden und die Potenziale ihres Amtes bei weitem nicht auszuschöpfen (Howorth 2011). Wenn HV Ashton als Anti-Solana zu charakterisieren ist (Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger 2011: 296 ff.), so ist damit nicht nur ihre – im Vergleich zum HV 1.0 – bessere Kompetenzausstattung gemeint, sondern auch, dass ihr all das fehlt, was Javier Solana auszeichnete: persönliches Prestige und Renommee, den Drang, Weltpolitik intensiv mitzugestalten sowie Ehrgeiz für Europas internationale Rolle. Auch wer – wie die Autorin – ins unmittelbar nach ihrer Ernennung einsetzende, massive Ashton-Bashing nicht einstimmen wollte, muss eineinhalb Jahre später der Baroness eine schlechte Bilanz ausstellen und ihr vor allem mangelnde Ambitionen und Durchsetzungswillen vorwerfen. So geht es natürlich nicht an, dass die HV 2.0 – wie am 25. Februar 2011 in Budapest geschehen – die europäische “inability to throw its weight around“ explizit als Stärke der EU bezeichnet, deren Rolle auf die eines „honest broker“ reduziert und von der „geringen Macht“ spricht, die Europa in „konventionellem Sinne“ habe (Ashton 2011 a). Wenn sie Europas außen- und sicherheitspolitisches Instrumentarium auf ihre drei „M’s“ begrenzt, die wohl noch aus ihrer Zeit als EU-Außenhandelskommissarin stammen: money, market access, mobility (Ashton 2011 b), wenn sie zwar vom europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte, nicht aber von der GSVP spricht (Ashton 2001 c), so zeigt die HV, dass sie Sinn, Zweck und Auftrag ihres Amtes nicht erkannt hat bzw. es nicht ausfüllen will oder kann. Dezidiert wünscht man sich von ihr einmal ein klares Credo wie das ihres Vorgängers: „We have no choice, we must play a role.“ (Solana zitiert nach Bengtsson/Allen 2011: 112)

So steigt in Brüssel die Unzufriedenheit mit Ashtons Amtsführung gewaltig an. Von europäischen Diplomaten werden ihr mangelnde Initiativkraft und völliges Versagen angesichts der nordafrikanischen Umbrüche vorgeworfen; sie sei „unsichtbar, verbohrt und null“ (Ricard/Stroobants 2011). Inzwischen gilt Ashton als „angezählt“ und es wird über ihre Ablösung spekuliert, wie Martin Winter in der Süddeutschen Zeitung schreibt. Er zitiert Finanzminister Schäuble, der Ashton mit Blick auf Nordafrika vorwirft, „nicht über die Kraft zu verfügen, Europa als wichtigen Akteur [...] darzustellen“. Auch die Klage Elmar Broks wird hier wiedergegeben: „Sie führt nicht, sie führt nur aus, was man unter großen Wehen im Außenministerrat zusammenbringt“ (Winter 2011). In allen Libyen betreffenden Entscheidungen sei Ashton immer die zögerlichste und letzte gewesen, merkt Howorth (2011) an.

Und auch an einer anderen außen- und sicherheitspolitisch bedeutsamen Front knickte Ashton unlängst ein. Es geht um das seit 2003 unter der Bezeichnung Ter-*vuren-Plan* bzw. *Pralinen-Gipfel* schwelende, symbolträchtige Projekt, im Rahmen der ESVP/GSVP für autonome EU-Missionen ein eigenständiges Hauptquartier einzurichten. Trotz harschen Widerstands Großbritanniens (und der USA) blieb das Projekt auf der EU-Agenda und wurde unter Frankreichs Ratspräsidentschaft 2008 bzw. in Solanas überarbeiteter Sicherheitsstrategie aus dem gleichen Jahr erneut ventiliert (Müller-Brandeck-Bocquet 2010 a: 230, 315; Kempin/Overhaus 2009: 2). Aber erst eine Initiative des Weimarer Dreiecks, bestehend aus Deutschland, Frankreich und Polen, führte zu einer Wiederbelebung des Plans (Adebar 2011). Nachdem der sogenannte Weimarer Brief vom Dezember 2010 die Hohe Vertreterin aufgefordert hatte, sich für die Umwandlung des bestehenden EU-Operations-Centre zu einem veritablen, wenn auch kleinen EU-Hauptquartier einzusetzen, schloss sich der Außenministerrat im Februar 2011 mit der Bitte an die HV, entsprechend tätig zu werden, diesem Ansinnen an. Doch obwohl Ashton ihren am 14. Juli 2011 präsentierten Vorschlag äußerst vorsichtig formulierte und lediglich von einem „Ansporn“ spricht, „die Kapazitäten für die Planung und Durchführung von Missionen und Operationen [zu verbessern] sowie zivile Missionen und militärische Operationen stärker [zu integrieren]“ und schließlich eine Finanzmittel schonende Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO anrät,⁴ erfuhr sie aus London prompt eine brutale Abfuhr. Großbritannien – so Außenminister William Hague – werde einem ständigen EU-Hauptquartier niemals zustimmen, „weder heute noch in Zukunft“ (Ricard 2011).

4 Diese Vorschläge finden sich im Jahresbericht der Hohen Vertreterin an das Europäische Parlament, Dokument des Rats der Europäischen Union Dok.12562/11 vom 14.7.2011.

Damit hat die „angezählte“ Ashton eine weitere gute Gelegenheit verpasst, Mut, Durchsetzungsfähigkeit und Rückrad zu beweisen, zumal eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten das Hauptquartier-Projekt inzwischen unterstützt (ebd.). Im September 2011 haben Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und Spanien die HV erneut zum Handeln aufgefordert (Stroobants 2011). Ashton aber wird generell nur geringes Interesse an der GSVP nachgesagt (Stroobants/Nougayrède 2010); damit aber liegt sie, die ja zugleich Großbritanniens Vertreterin in der Kommission ist, ganz auf Linie ihres Heimatlandes, das ohne jede Ambition für Europas Sicherheitspolitik ist. War ihre Berufung allein schon unter diesem Aspekt vielleicht doch keine wirklich gute Idee?

Diese jüngste Episode zeigt erneut: Ashton ist der perfekte Anti-Solana auch insofern, als sie es nicht versteht, mit den Mitgliedstaaten, vor allem den großen, umzugehen, ihnen gar eigene Initiativen zu verkaufen und sich derart als nützlich zu erweisen. Dies aber waren weitere markante Merkmale der Erfolgsgeschichte ihres Vorgängers (Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger 2011).

Welche neue Arbeitsteilung zwischen Europäischem Rat und Hoher Vertreterin?

HV Catherine Ashton – so zeichnet sich immer deutlicher ab – lässt sich von den Mitgliedstaaten an die kurze Leine nehmen und verschleißt sich in Auftragsarbeit und Berichtspflichten. Das liegt zum einen wohl an ihrem Unvermögen zu delegieren, so dass sie sich „im Klein-Klein ihres inzwischen ja ziemlich großen diplomatischen Apparats“ verliert (Winter 2011). Zum anderen und wichtigeren aber ist hier anzuführen, dass mit dem Lissabon-Vertrag die Lenkungs- und Leitungsfunktion des Europäischen Rats (ER) als der Versammlung der Staats- und Regierungschefs weiter aufgewertet wurde und auch auf die EU-Außenpolitik abfährt. Mit dem ständigen Präsidenten des ER, der „auf seiner Ebene [...] unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters [...] die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ wahrnimmt (Art. 15 Abs. 4 EU-Vertrag), ist zudem ein neuer Akteur auf den Plan getreten, der die Aufgabe der HV weiter verkompliziert und ihren Job zu einer wahren „mission impossible“ macht (Rüger 2011: 212). Zwar ist es bisher noch nicht zu nennenswerten Konflikten zwischen Van Rompuy und Ashton gekommen; doch da der ER-Präsident die Arbeiten des höchsten EU-Gremiums leitet und strafft (Wessels/Traguth 2011: 297 ff.) und es somit entlastet, werden Kapazitäten freigesetzt, die künftig den Zugriff des ER auf GASP und GSVP intensivieren könnten.

Das informelle Gipfeltreffen des Europäischen Rats vom 16. September 2010 jedenfalls vermittelt den Eindruck, dass die Staats- und Regierungschefs höchstpersönlich „auf der Suche nach außenpolitischem Profil“ sind (Ritz/Wientzek 2010). So beriet der ER, der ausnahmsweise auch die Außenminister beteiligte, „wie den Außenbeziehungen der Union unter umfassender Nutzung der Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon bietet, neue Impulse verliehen werden könnte. Er war sich darin einig, dass Europa seine Interessen und Werte konsequenter und in einem Geiste [...] des gegenseitigen Nutzens vertreten muss“ (Europäischer Rat 2010). So fordert der ER, dass zwischen den Außenbeziehungen der EU und der nationalen Ebene verbesserte Synergien entstehen müssten. Einen Schwerpunkt legt er auf die Neubewertung und -ordnung „unserer Beziehungen zu allen strategischen Partnern“ und ersucht die HV, einen „ersten Sachstandsbericht vorzulegen“ (ebenda).

Mit dem Anliegen, in den Wildwuchs der unter Solana weltweit entstandenen strategischen Partnerschaften der EU Ordnung – und das heißt ja wohl vor allem: Prioritätensetzung – zu bringen, verfolgt der Europäische Rat nicht nur einen sinnvollen und wichtigen Ansatz, sondern positioniert sich auch eindeutig als Ashtons oberster Dienstherr. Als diese ihren Bericht auftragsgemäß am 17. Dezember 2010 vorlegte – er behandelt die EU-Beziehungen zu China, den USA und Russland –, kündigte der ER sogleich an, künftig jährlich „erforderlichenfalls Orientierungen vor[zu]geben“ (Europäischer Rat 2011: 3).

Dies passt ins Bild der derzeitigen Macht- und Einflussverteilung in den Führungsstrukturen der EU, in welchen der ER – das heißt die Staats- und Regierungschefs inklusive Van Rompuy eher mehr, der Kommissionspräsident eher weniger – die Geschicke der EU bestimmt. Wie das Management der Euro- und der Schuldenkrise zeigt, maßen sich dabei einzelne Akteure eine besonders herausgehobene Rolle an und geben bis ins Detail ausgefeilte Lösungen vor. Im Bereich der EU-Außenbeziehungen bleiben da einer zum Widerstand wohl nicht veranlagten HV Ashton nur Ausführungs- statt Führungstätigkeiten und der Rückzug ins Kleinklein.

Besserung für die EU-Außenpolitik in Sicht?

Wie lässt sich angesichts dieser ernüchternden Bilanz die eingangs formulierte These plausibel vertreten, dass in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik möglicherweise bald auf den Startknopf gedrückt wird? Neben der simplen Wahrheit, dass nach jedem Tief notgedrungen eine (Wetter-) Besserung eintreten muss, lassen sich hierfür drei Argumente anführen.

Erstens ist die GASP/GSVP zweifelsohne viel besser als ihr Ruf; hier sei exemplarisch auf die Neuausrichtung der EU-Nachbarschaftspolitik hingewiesen, die HV und Kommission gemeinsam in Reaktion auf die nordafrikanischen Umbrüche entwickelt haben. Diese „neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ kombiniert die Aufstockung der bereitgestellten Finanzmittel mit einem ausgefeilten Anreiz- und Bestrafungssystem (Europäische Kommission/HV 2011). Damit schärft die EU ihr Profil als wertebewusste und zugleich handlungsbereite Demokratisiererin. Ihre Nützlichkeit hat Ashton weiterhin auch bei der Ausformulierung des Friedensplans bewiesen, den das Nahost-Quartett unter ihrer maßgeblichen Federführung im September 2011 quasi als Antwort auf das Gesuch der Palästinenser um ihre Aufnahme in die UN vorgelegt hat (Kornelius 2011).

Zweitens werden angesichts der innen- wie außenpolitischen Schwierigkeiten, die die einstige einzige Weltmacht USA derzeit beuteln, sehr bald neue Anforderungen an die EU gerichtet werden, welchen sie sich schwerlich wird entziehen können. Denn die EU und ihre Mitgliedstaaten sind – ebenso wie die USA und einige emerging powers – integraler Bestandteil jener multipolaren Weltordnung, die derzeit im Entstehen ist.

Drittens schließlich wird momentan allenthalben das vollständige Fehlen jeglicher integrationspolitischer Visionen beklagt und dem europapolitischen Spitzenpersonal vor allem in den nationalen Hauptstädten die Leviten gelesen. Mit großer Dringlichkeit werden pro-integrative Manifeste formuliert⁵ sowie „Warnrufe“ und „Weckrufe“ für Europa gefordert (Meyer 2011: 40; Goulard 2011: 47).

Dies kann seine Wirkung auf die Staats- und Regierungschefs der EU nicht verfehlen. Denn wenn ihnen momentan wort- und stimmenreich der Vorwurf gemacht wird, durch innenpolitische Fixierungen, Ambitionslosigkeit und mangelnde gesamteuropäische Ausrichtung die Zukunft der EU zu gefährden, so stehen eine Angela Merkel, ein Nicolas Sarkozy, ein Silvio Berlusconi und andere umso mehr im grellen Scheinwerferlicht, als sie sich seit ein bis zwei Jahren auf einem ausgeprägt intergouvernementalen Trip befinden, der Allzuständigkeit und Allmacht suggeriert. Wenn sie denn aber tatsächlich die wahren Entscheider in der EU sind, dann sind sie es auch, die für die aktuelle Misere, die Fehlentwicklungen und Perspektivlosigkeit verantwortlich gemacht werden müssen. Ein solch destruktives Image aber können sich zumindest die Chefs der beiden „Zentralmächte Europas“, Deutschland und Frankreich, nicht leisten. Am Beispiel Deutschlands festgemacht heißt dies, dass der inzwischen selbst aus dem Herzen der CDU heraus formulierte

5 So etwa das Manifest der im September 2010 gegründeten Spinelli-Gruppe (<http://www.spinelli-group.eu>).

Vorwurf, Angela Merkel fehle die europapolitische Leidenschaft, sie gefährde mit ihrer Politik die Fundamente der EU, die Kanzlerin nicht kaltlassen kann. Denn Helmut Kohls breit kolportiertes, von ihm gleichwohl dementiertes Diktum “Die macht mir mein Europa kaputt“ (Müller/Pfister/Schult 2011: 20), kann sich verheerend für sie auswirken. Daher besteht die Hoffnung, dass Merkel allein schon aus innenpolitischen und innerparteilichen Machterhaltungsstrategien heraus auch jenseits ihres Einsatzes bei den EFSF-Voten des Bundestages vom 29. September und 26. Oktober 2011 und für die Stärkung der Eurozonen-Governance demnächst eine europapolitische Relance versuchen könnte, die die EU-Außenpolitik einbezieht. Partner in anderen Mitgliedstaaten werden sich problemlos finden lassen.

Skeptiker werden sagen, dass diese Hoffnung auf äußerst wackeligen Füßen steht. Aber wenn man die weltweiten Entwicklungen im Blick hat und den Europäern, ihrer Union und ihren Mitgliedstaaten einen gewissen Selbstbehauptungswillen unterstellt, dann muss man mit Javier Solana schlussfolgern: „We have no choice, we must play a role.“

Literatur

- Adebahr, Cornelius*, 2011: The Comprehensive Approach to Crisis Management in a Concerted Weimar Effort, Genshagener Papiere Nr. 6 (März 2011), http://www.stiftung-genshagen.de/allg_grafik/genshagenerpapiere/Genshagener%20Papiere_2011_06.pdf (Stand: 10.8.2011).
- Algieri, Franco*, 2010: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien.
- Algieri, Franco/Bauer, Thomas*, 2008: Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden, 125-156.
- Ashton, Catherine*, 2011 a: A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability, Budapest, 25.2.2011, www.eeas.europa.eu (Zugriff am 29.6.2011).
- Ashton, Catherine*, 2011 b: Remarks by the High Representative Catherine Ashton at the press conference after the Foreign Affairs Council, www.eeas.europa.eu (Zugriff am 29.6.2011).
- Ashton, Catherine*, 2011 c: Speech by the EU High Representative Catherine Ashton at the 6th Ministerial Conference of the Community of Democracies in Vilnius, www.eeas.europa.eu (Zugriff am 29.6.2011).
- Bengtsson, Rikard/Allen, David*, 2011: Exploring a Triangular Drama: The High Representative, the Commission and the Council Presidency, in: Gisela Müller-

- Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Perspectives*, Baden-Baden, 109-129.
- Bretherton, *Charlotte/Vogler, John*, 1999: *The European Union as a global actor*, London.
- Cameron, *Fraser*, 2011: *The EU's External Action Service – Golden or missed Opportunity*, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Perspectives*, Baden-Baden, 235-257.
- Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2011: *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*. KOM(2011) 303 vom 25.5.2011.
- Europäischer Rat*, 2010: *Schlussfolgerungen*. EUCO 21/1/10 vom 13. Oktober 2010.
- Europäischer Rat*, 2011: *Schlussfolgerungen*. EUCO 30/1/10 vom 25. Januar 2011.
- Goulard, *Sylvie*, 2011: *Ein Weckruf für Europa*, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 58 (7/8), 47-50.
- Howorth, *Jolyon*, 2011: *The 'new faces' of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*, in: *European Foreign Affairs Review* 16 (3) (i. E.).
- Jopp, *Mathias/Schlotter, Peter* (Hrsg.), 2007: *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*, Baden-Baden.
- Kempin, *Ronja/Overhaus, Marco*, 2009: *Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP. Lehren aus der französischen Ratspräsidentschaft*, SWP Aktuell 1 (Januar 2009), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A01_kmp_ovs_ks.pdf (Zugriff: 10.8.2011).
- Kornelius, *Stefan*, 2011: *Kein Land in Sicht. Der Streit um Palästina bei der UN-Vollversammlung ist mehr als ein Konflikt um einen Staat*, *Süddeutsche Zeitung*, 22.9.2011.
- Major, *Claudia*, 2011: *Pulling the strings behind the scenes – but never against the member states: Solana's role in the launch of EU military operations*, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Perspectives*, Baden-Baden, 175-199.
- Meyer, *Thomas*, 2011: *Zwischenruf: Stiefkind Europa?*, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 58 (7/8), 39-40.
- Missiroli, *Antonio*, 2010: *The new EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A work in progress*, in: *European Foreign Affairs Review* 15 (4), 427-452.

- Müller, Peter/Pfister, René/Schult, Christoph, 2011: Erloschene Leidenschaft, *Der Spiegel* (29), 18.7.2011, 20-22.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2002: The new CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union, in: *European Foreign Affairs Review* 7 (3), 257-282.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2010 a: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2010 b: Die EU – eine Zivil-, Friedens- oder Militärmacht?, in: Volker Epping/Christine Lemke/Alim Baluch (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Anspruch oder Wirklichkeit*, Münster, 47-82.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Rüger, Carolin, 2011: The Legacy of Javier Solana, the High Representative 2.0 and the European External Action Service: Strong foundation for the EU's international role?, in: dies. (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Perspectives*, Baden-Baden, 259-302.
- Ricard, Philippe, 2011: Le Royaume-Uni fait échec au projet de création d'un quartier général militaire européen à Bruxelles, *Le Monde*, 20.7.2011.
- Ricard Philippe/Stroobants, Jean-Pierre, 2011: A Bruxelles, la colère monte contre l'action, jugée faible, de Lady Ashton, *Le Monde*, 7.5.2011.
- Ritz, Joscha/Wientzek, Olaf, 2010: Auf der Suche nach außenpolitischem Profil. Der Europäische Rat vom 16. September 2010, KAS Länderbericht vom 17.9.2010, http://www.kas.de/wf/doc/kas_20519-1522-1-30.pdf?100917103740 (Zugriff am 10.8.2011).
- Rüger, Carolin, 2011: A Position under Construction: Future Prospects of the High Representative after the Treaty of Lisbon, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Perspectives*, Baden-Baden, 201-233.
- Stroobants, Jean-Pierre, 2011: Défense: France, Allemagne, Italie, Espagne et Pologne demandent la création d'un quartier général commun, *Le Monde*, 14.9.2011.
- Stroobants, Jean-Pierre/Nougayrède, Natalie, 2010: OTAN – Union européenne – le ‚partenariat‘ reste flou, *Le Monde*, 21./22.11.2010.
- Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas, 2010: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Hause Europa?, in: *integration* 33 (4), 297-311.