ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bendiek, Annegret

Research Report

Die Vernetzung europäischer Außenpolitik: Von der Kakophonie zum Chor?

SWP-Aktuell, No. 68/2014

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Bendiek, Annegret (2014) : Die Vernetzung europäischer Außenpolitik: Von der Kakophonie zum Chor?, SWP-Aktuell, No. 68/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255238

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die Vernetzung europäischer Außenpolitik: Von der Kakophonie zum Chor?

Annegret Bendiek

In der Europäischen Kommission wurde ein neues außenpolitisches Projektteam geschaffen, geleitet von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini. Mit dieser institutionellen Neuerung wird zum wiederholten Male versucht, die Inkohärenz zwischen der GASP und den Außenbeziehungen der EU zu überwinden. Die Erwartungen an eine stärker vernetzte Außenpolitik werden nur zu erfüllen sein, wenn der EAD künftig die ressortübergreifende strategische Planung übernimmt und Deutschland eine Führungsrolle bei der Flexibilisierung der GASP/GSVP spielt.

Anfang Juli 2014 wählte das Europäische Parlament (EP) Martin Schulz zu seinem Präsidenten und Mitte Juli Jean-Claude Juncker mit einer großen Mehrheit von 422 Stimmen auf Basis seiner »Politischen Richtlinien« zum Präsidenten der Europäischen Kommission. Kurz darauf wurde der ehemalige polnische Ministerpräsident Donald Tusk für den Zeitraum Dezember 2014 bis Mai 2017 zum Präsidenten des Europäischen Rats (ER) erkoren. Schließlich gaben EP und ER Ende Oktober die Zustimmung zur neuen Kommission, die am 1. November 2014 ihre Arbeit aufnahm. Dieser personelle Neustart der EU ist ausschlaggebend für deren künftige auswärtige Politik. Schulz, Juncker und Tusk werden sich zusammen mit der neuen Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, der Aufgabe zu widmen haben, wie die EU in der Außenvertretung mit »einer Stimme« sprechen kann.

Der Anspruch: Kohärenz

Diese Aufgabe ist alles andere als leicht. Seit vielen Jahren wird in Wissenschaft und Politik darauf hingewiesen, dass die europäische auswärtige Politik an inhaltlicher Inkohärenz und mangelnder interner Abstimmung leidet. Die Mitgliedstaaten verfolgen oftmals unterschiedliche strategische Interessen und sind in Grundfragen uneins, etwa über die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft, die angemessene Politik gegenüber Russland oder die Chinapolitik. Eine auswärtige Politik aus einem Guss existiert nicht. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Mitverantwortlich für die Inkohärenz sind strategische Dissonan-

Dr. Annegret Bendiek ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa

zen, die zwischen den Mitgliedstaaten bestehen und überwiegend in deren jeweiligen außenpolitischen Interessen und Traditionen wurzeln. Ebenso problematisch ist die institutionelle Aufteilung außenpolitischer Kompetenzbereiche auf verschiedene Generaldirektionen (GD) und deren mangelhafte Abstimmung untereinander. Die Handelspolitik kommuniziert mehr schlecht als recht mit der Nachbarschaftspolitik, die Migrationspolitik wird unabhängig von der Entwicklungspolitik und die Sicherheitspolitik parallel zur digitalen Agenda der EU entwickelt. Der Vertrag von Lissabon sollte die Union mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit im Außenhandeln ausstatten. Faktisch besteht aber die alte Unterscheidung zwischen den gemeinschaftlichen Politikbereichen des auswärtigen Handelns der EU und der zwischenstaatlichen GASP/GSVP fort. So wird der Kommission zwar die Aufgabe der Außenvertretung zugewiesen und es wird ausgeführt, dass sie die »allgemeinen Interessen der Union« fördern soll. Darunter fallen aber nur Bereiche, die nicht zur GASP oder GSVP gehören. Kompetenzen hat die Kommission in der Handelspolitik, der Zusammenarbeit mit Drittländern und der humanitären Hilfe, bei restriktiven Maßnahmen, internationalen Übereinkünften und den Außenbeziehungen – nicht aber in der Außensicherheitspolitik oder strategischen Grundsatzfragen. Darum wird es für das neue außenpolitische Team nicht einfach sein, die EU-interne Konkurrenz in Kompetenzfragen konstruktiv zu wenden. Zu befürchten ist vielmehr, dass die Hohe Vertreterin und der Präsident des ER sich weiterhin die Zuständigkeit in der Außenvertretung der EU streitig machen werden. Hinzu kommt, dass das EP seit dem Vertrag von Lissabon bei internationalen Verträgen zustimmen muss und zu einem immer selbstbewussteren Mitspieler in der auswärtigen Politik geworden ist. Die heftigen Debatten über das Anti-Produktpiraterie-Abkommen ACTA, das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP oder das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen CETA sind nicht nur Ausdruck inhaltlicher Differenzen, sondern auch dieser neuen Politisierung.

Politisches Programm

Angesichts dieser Schwierigkeiten erscheint die Mitte Juli von Juncker formulierte politische Programmatik für die nächsten fünf Jahre als reichlich konflikthaltig. Aus den sogenannten Politischen Richtlinien hebt Juncker drei Arbeitsschwerpunkte hervor: »neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investition«, die »Schaffung eines vernetzten digitalen Binnenmarkts« und eine »robuste Energieunion und zukunftsorientierte Klimaschutzpolitik«. Keines dieser Ziele wird sich ohne Berücksichtigung internationaler Rahmenbedingungen und eine koordinierte Politik gegenüber Dritten erreichen lassen. Eine »robuste Energieunion« und eine »zukunftsorientierte Klimaschutzpolitik« sind genauso wie ein »ausgewogenes Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten« offensichtlich Kernthemen auswärtiger Politik. Auch die Hohe Vertreterin hat in ihrer Rede vor dem EP Anfang Oktober eine ambitionierte, verschiedene Ressorts betreffende außenpolitische Agenda vorgestellt. Sie will die Europäische Sicherheitsstrategie reformieren, die Kooperation bei Sicherheit und Verteidigung erweitern, die Stabilität in der erweiterten Nachbarschaft fördern, die transatlantische Zusammenarbeit vertiefen sowie die Entwicklung eines strategischen Regionalismus vor allem mit Südamerika, aber auch mit Asien vorantreiben. Ferner will sie vorzugsweise die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen (VN, Nato, Europarat, OSZE, aber auch Arabische Liga, Mittelmeerunion und Afrikanische Union) zur Stärkung von Menschenrechten ausbauen. Schließlich weist sie auf den VN-Post-2015-Entwicklungsprozess hin, bei dem die EU maßgeblich die Agenda bestimmen soll. Kompetenzgerangel zwischen der Hohen Vertreterin und den fachlich zuständigen Kommissaren, aber auch den Mitgliedstaaten ist programmiert. Mogherinis Autorität hängt unter

anderem stark vom engen Zusammenspiel der Vizepräsidenten ab.

Ein außenpolitisches Projektteam

Junckers und Mogherinis ehrgeiziges Programm wird sich nur umsetzen lassen, wenn die strukturellen Defizite europäischer auswärtiger Politik überwunden werden. Die neue Kommission trug dieser Einsicht Rechnung, indem sie eine neue Struktur mit insgesamt sieben Vizepräsidenten schuf, darunter auch die Hohe Vertreterin. Die herausgehobene Stellung der Vizepräsidenten zeigt sich schon daran, dass ohne ihre Zustimmung kein Legislativvorschlag ins Kollegium eingebracht werden kann. Auf der konkreten Arbeitsebene beinhaltet sie, dass den Vizepräsidenten jeweils »normale« Kommissare zugeordnet sind. Im Fall der Hohen Vertreterin entsteht so ein außenpolitisches Projektteam. Dessen Betätigungsfeld umfasst die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Erweiterungsverhandlungen, die internationale Zusammenarbeit und das Thema Entwicklung, Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement sowie den Bereich internationaler Handel. Zum Team der Hohen Vertreterin gehören auch die GDs Migration/Innenpolitik, Klima/Energie und Transport. Sie wird in diesem Kollegium Kompetenzen haben, die über die GASP hinausgehen. Juncker hat Mogherini beauftragt, das Team namens »Die EU in der Welt« in der Kommission zu leiten und zu koordinieren. Sie soll im Kollegium über die geopolitischen Entwicklungen berichten und dafür sorgen, dass die außenpolitischen Aspekte in der Kommission enger miteinander verbunden werden. Die beabsichtigte festere Verknüpfung der Hohen Vertreterin mit den anderen GD wird durch ihren Umzug ins Berlayment-Gebäude der Kommission und künftige regelmäßige Treffen mit den ihr zugewiesenen Fachkollegen zum Ausdruck gebracht.

Die Idee einer weitaus stärkeren Vernetzung innen- und außenpolitischer Inhalte und Ressorts schlägt sich auch in der Migrationspolitik sowie der Energie- und Klimapolitik nieder. Juncker hat ein neues Ressort für Migration und Innenpolitik geschaffen, das sowohl Maßnahmen gegen ungeregelte Zuwanderung treffen als auch Europa für hochqualifizierte Fachkräfte attraktiver machen soll. Zuständig für dieses Portfolio ist nicht nur der Kommissar Dimitris Avramopoulos, sondern auch der Erste Vizepräsident Frans Timmermans. Zusätzlich sollen sich beide regelmäßig mit der Hohen Vertreterin koordinieren, um die vorgesehene enge Verzahnung von Innen- und Außenpolitik zu ermöglichen. Auch die Zusammenfassung von Energiepolitik und Klimaschutz bei einem Kommissar, Miguel Arias Cañete, und ihre Koordinierung mit Mogherini ist ein Fortschritt in Junckers Bestreben, den Umweltschutz zu fördern, die Wettbewerbsfähigkeit zu wahren und gleichzeitig die Abhängigkeit Europas von Drittstaaten zu verringern. Die Hohe Vertreterin wird hier die Aufgabe haben, dem Projektteam »Energieunion« unter der Leitung von Maroš Šefčovič ressortübergreifend Orientierung zu vermitteln. Um Mogherini zu entlasten, können die jeweiligen Kommissare an ihrer Stelle repräsentative Aufgaben übernehmen.

Die Schaffung eines außenpolitischen Projektteams ist ein wichtiger Schritt, um Rolle und Kompetenzen der Hohen Vertreterin institutionell zu stärken. Juncker will damit auf den sich verschärfenden globalen Wettbewerb reagieren und die Union in die Lage versetzen, mit einer Stimme zu sprechen. Zu diesem Zweck möchte er die verschiedenen Bereiche horizontal stärker verklammern und die überholte Trennung von Innen- und Außenpolitik überwinden. Gelingt es Mogherini, Junckers Vorstellungen zu verwirklichen, besteht Hoffnung auf eine europäische Außenpolitik, in der die Kakophonie ihrer unterschiedlichen Bereiche sich zu einem Chor wandelt. Europäische auswärtige Politik wäre so weniger der klassischen Diplomatie verpflichtet. Stattdessen sollte die Hohe Vertreterin in erster Linie nach innen kommunizieren, also mit den relevanten außenpolitischen Akteuren der EU sprechen (darunter selbst die natio-

nalen Parlamente), um einen gemeinsamen europäischen Ansatz zu entwickeln.

Erfolgsbedingungen der Vernetzung

Organisationsreformen reichen nicht aus, um Probleme zu lösen, die aus der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten in strategischen Fragen herrühren. Für eine kohärente vernetzte Außenpolitik der EU müssen zumindest drei Bedingungen erfüllt sein:

Erstens braucht die Hohe Vertreterin einen hinreichend besetzten und fachlich profilierten eigenen Apparat. Dazu sollte der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sein Expertenwissen verstärkt aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft rekrutieren. Künftig muss er die außenpolitische Vernetzung konzipieren und als Schnittstelle zwischen den außenpolitisch relevanten Bereichen fungieren. Daher sollte ihm auch die inhaltliche Führung obliegen, also die Ausarbeitung umfassender außenpolitischer Strategien. Nur in einem fachlich herausragenden EAD mit einem kompetenten europäischen Planungsstab wird die Hohe Vertreterin effektiv zwischen ER und Kommission agieren können. Hierfür sollte der Dienst sich systematisch zu einem Koordinator entwickeln, der die unterschiedlichen Ressortpolitiken der EU sowie diejenigen der Mitgliedstaaten miteinander verbindet. Dabei sollte Mogherini sich auch darauf konzentrieren, Sichtbarkeit und Initiativfunktion des Dienstes zu verbessern sowie das Zusammenspiel mit nichtstaatlichen außenpolitischen Akteuren wirkungsvoller abzustimmen. Im EAD sollte ein Krisenreaktionszentrum eingerichtet werden, das entsprechende Stellen von Kommission und EAD zusammenfasst, aber auch Regeln für GSVP-Operationen entwickelt. Grundsätzlich sollte der EAD sich als treibende Kraft digitaler Diplomatie in Europa verstehen.

Zweitens wird es darauf ankommen, in Bereichen, die Einstimmigkeit erfordern, häufiger Verfahren der flexiblen Integration, also der verstärkten Zusammenarbeit anzuwenden. Eine auf der Verwaltungsebene noch so kohärente auswärtige Politik wird dann ins Stolpern geraten, wenn auf der strategischen Ebene keine Einigkeit herrscht. Daher plädieren Juncker und Mogherini dafür, die Möglichkeit der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« in Zukunft breiter zu nutzen, insbesondere bei der Beschaffungspolitik im Rüstungsbereich. Hier wäre zuallererst an Frankreich und Großbritannien zu denken. Doch auch Polen und Deutschland werden einbezogen werden müssen, gerade wenn es um die Politik gegenüber Osteuropa und Russland geht. Nur wenn sich diese vier Staaten endlich zu einer gemeinsamen strategischen Positionierung in der internationalen Politik zusammenfinden, werden Junckers und Mogherinis Ambitionen eine realistische Chance haben. Eine Initiative, die von einer Gruppe Mitgliedstaaten gestartet wurde, sollte künftig mit Hilfe des EAD leichter in eine europäische Initiative umgewandelt werden können.

Drittens muss sich die deutsche Europapolitik einiger Aufgaben annehmen. Zuerst einmal sollte sie die Kommission bei der Bündelung ihrer Kompetenzen unterstützen und dazu beitragen, dass der EAD in eine neue Rolle als ressortübergreifende strategische Planungsstelle europäischer Außenpolitik hineinwächst. Eine sehr viel weiter reichende Herausforderung liegt darin, dass Deutschland sich nicht länger hinter seiner Rolle als Zivil- und Handelsmacht wird verstecken können. Die europäische auswärtige Politik ist darauf angewiesen, dass Frankreich, Großbritannien, Polen und Deutschland an einem Strang ziehen. Deswegen wird Deutschland nicht umhin können, für die flexible Integration europäischer Außenpolitik und eine rasche Einsetzbarkeit der GSVP Sorge zu tragen. Schließlich sollte der Grundsatz gelten, dass nur eine europäische auswärtige Politik gegenüber Dritten verhandlungsstark genug ist, um deutschen Interessen Nachdruck zu verleihen. So sollte die geplante Reform des Auswärtigen Amtes die europapolitische Koordinierung ebenso stärken wie die Position der Hohen Vertreterin einschließlich des EAD.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364