

Europas neue Diplomatie der Macht

In der Januarausgabe der „Blätter“ bezeichnete Ulrike Guérot den neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) als „Kronjuwel“ des Vertrags von Lissabon. Dieser Darstellung widersprechen jedoch insbesondere friedens- und entwicklungspolitische Organisationen vehement.

Von Martin Hantke und Jürgen Wagner

Am 21. Juni d.J. einigten sich die Vertreter der europäischen Institutionen, am 8. Juli stimmte das Europäische Parlament zu: Der EAD soll zum 1. Dezember 2010 seinen Dienst aufnehmen.

Ein Jahr zuvor, am 1. Dezember 2009, war der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten, mit dem der neue Posten der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen wurde, den die Britin Catherine Ashton bekleidet. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeit sieht der Vertrag in Art. 27 (3) EUV die Schaffung des EAD vor, dessen Funktion Ashton Ende Mai folgendermaßen beschrieb: „Das Ziel des Vertrags von Lissabon sowie des Auswärtigen Dienstes ist es, unseren globalen Einfluss zu vergrößern, indem wir eine breite Palette von Instrumenten – sowohl zivil als auch militärisch – zur Unterstützung einer einheitlichen politischen Strategie zusammenführen.“

Mittels dieser Bündelung sämtlicher Machtkapazitäten sollen europäische Interessen weltweit erheblich effektiver durchgesetzt werden. Auch hieran lässt die Hohe Vertreterin keinen Zweifel: „Zur Unterstützung einer einheitlichen politischen Strategie müssen wir sämtliche Einflusshebel mobilisieren – politische, ökonomische plus zivile und militärische Krisenmanagementwerkzeuge. Die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist

entscheidend, um exakt die Art vereinigten Denkens und Handelns zu fördern, die wir benötigen. Hierbei handelt es sich nicht um eine bürokratische Übung, sondern um eine sich nur einmal jeder Generation bietende Gelegenheit, etwas Neues zu schaffen. [...] Die Tage, in denen die Europäische Außenpolitik als Gewäsch ohne Handlungen abgetan werden konnte, sind nun vorüber.“

Hierbei wird suggeriert, zwischen Außen-, Militär- und Entwicklungspolitik gäbe es keinerlei Zielkonflikte. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, wie sich gerade am Beispiel EAD zeigen lässt.

Das Problem fängt bereits mit der Namensgebung an: Nahezu sämtliche militärischen und zivil-militärischen EU-Strukturen sollen in den EAD integriert werden. Vor diesem Hintergrund könnte man den EAD auch als einen „Militärisch-Auswärtigen Dienst“ bezeichnen.

Ursprünglich war die Zivile Konfliktbearbeitung bzw. das Zivile Krisenmanagement einmal als Alternative und nicht als Ergänzung militärischer Einsätze gedacht. Spätestens mit dem EAD soll nun aber das Zivile Krisenmanagement auf die Rolle eines bloßen Erfüllungsgehilfen zur optimierten Durchsetzung militärisch-strategischer Interessen reduziert werden. Denn die bisher im Rat der EU angesiedelten

Generaldirektionen (DG) E VIII (militärisch-strategische Einsatzplanung) und E IX (zivil-strategische Einsatzplanung) sollen im EAD aufgehen. Gleichzeitig beabsichtigt man, DG VIII und IX im neuen *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD) zu vereinigen. Alle Einsätze sollen künftig „aus einer Hand“ geplant werden. Das bedeutet: Eine unabhängige und vollständig vom Militärischen getrennte, zivile Einsatzplanung wird es damit in Zukunft wohl nicht mehr geben. Symptomatisch ist dabei auch, dass mit Claude-France Arnould die bisherige Leiterin von DG E VIII, also der militärisch-strategischen Planungsabteilung, zur neuen Chefin des CMPD ernannt wurde.

» Das Krisenmanagement erhält einen stark militärischen Geschmack «

Vor diesem Hintergrund warnt Alain Déléroz von der *International Crisis Group*, mit dem EAD erhalte das Krisenmanagement auf EU-Ebene einen „stark militärischen Geschmack.“ Zivile Aspekte drohten im neuen EAD militärischen Erwägungen untergeordnet zu werden: „Jetzt schauen wir in eine Zukunft, in der Militärexperten die Planung ziviler Missionen übernehmen.“

Auch die gegenwärtigen Planungen, dem EAD eine „strategische Rolle“ bei der Programmierung sämtlicher, vor allem entwicklungsbezogener EU-Finanzinstrumente zu übertragen, sind überaus besorgniserregend. Obwohl in Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eindeutig festgelegt ist, dass die EU-Entwicklungshilfe die unmittelbare Armutsbekämpfung zum Ziel hat, geht der Trend in eine andere Richtung. Bereits heute werden zahlreiche Maßnahmen mit eindeutigem Sicherheitsbezug, deren Beitrag für die Armutsbekämpfung bestenfalls fragwürdig ist, aus EU-Entwicklungshilfetöpfen

querfinanziert (beispielsweise über die „African Peace Facility“).

Diese Entwicklung dürfte sich massiv verschärfen, sollte dem EAD mit seiner starken außen- und militärpolitischen Ausrichtung der Zugriff auf die Vergabe von Entwicklungshilfe ermöglicht werden. In diesem Fall ist damit zu rechnen, dass künftig Gelder nach sicherheitspolitisch-militärischen Gesichtspunkten „unprogrammiert“ werden: weg von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, hin zu Programmen mit stark sicherheitspolitischem Bezug – vom Aufbau von Schulen hin zum Aufbau von Armeen. Ferner dürfte eine gravierende Verschiebung der Mittelzuweisungen erfolgen: von interessenpolitisch „unbedeutenden“ hin zu strategisch wichtigen Ländern, insbesondere zu den „Frontstaaten“ im „Krieg gegen den Terror“.

Dies jedenfalls ist die – berechtigte – Sorge vieler Entwicklungsorganisationen. So heißt es etwa in einer gemeinsamen Erklärung von CIDSE (Frankreich) und CAFOD (Großbritannien): „Der gegenwärtige Vorschlag verwischt die Unterscheidung zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, was zu einer Unterordnung von Entwicklung und Armutsbekämpfung unter sicherheits- und außenpolitische Prioritäten führen wird.“ Zwar erhält der Entwicklungskommissar gewisse Mitspracherechte; was allerdings passieren dürfte, sollten außen- bzw. sicherheitspolitische Interessen mit den Zielen der Armutsbekämpfung kollidieren, ist schon heute absehbar, wie CIDSE und CAFOD kritisieren: „Während der Vorschlag der Hohen Vertreterin für den Entwicklungskommissar eine überwachende Rolle bei der Gelderprogrammierung vorsieht, versäumt er es zu erwähnen, wie dies in der Praxis vorstatten gehen soll. Da die Entscheidungsfindungsprozesse nicht präzisiert sind, befürchten wir, dass im Falle von Uneinigkeit die Meinung der Hohen Vertreterin die des Entwicklungskommissars überstimmen wird.“

Auf einem interparlamentarischen Treffen vom 2. Juni wurden die Bedenken der entwicklungspolitischen Organisationen durch Ashtons Vertreter, Botschafter Poul Christoffersen, erneut bestätigt: „Die Zeiten sind vorbei, wo Entwicklungspolitik unabhängig von Sicherheitspolitik abläuft“, erklärte Christoffersen. Er wies zugleich Bedenken wegen mangelnder nationalstaatlicher Kontrollrechte, die von Abgeordneten vorgetragen wurden, zurück. Vom Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) war im Vorfeld bereits die „Politik der verschlossenen Türen“ beim EAD-Aufbau kritisiert worden. VENRO brachte zudem sein Unverständnis zum Ausdruck, dass „die Öffentlichkeit über den Stand der Verhandlungen kaum informiert“ wurde.

Inwieweit die künftige Superbehörde überhaupt rechtskonform ist, ist äußerst umstritten. Während ein Rechtsgutachten zu dem Schluss kommt, der EAD sei im „Geiste wie im Wortlaut“ mit dem Vertrag von Lissabon vereinbar,¹ äußert ein anderes Gutachten der Kanzlei White & Case im Auftrag von CAFOD und CIDSE hieran erhebliche Zweifel: „Die Rolle des EAD ist gemäß dem Vertrag auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschränkt, die lediglich einen Teil des externen Handelns der EU darstellt. Entwicklungszusammenarbeit liegt außerhalb des Rahmes der GASP, weshalb der EAD keinerlei Befugnisse über sie besitzt.“² Und in der Tat, im Vertrag von Lissabon ist der EAD beim Hohen Vertreter angesiedelt, der wiederum „die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ vertritt (Art. 27 Abs. 2). Von einer generellen Außenvertretung, die das gesamte Außenhandeln umfasst,

ist im Vertrag von Lissabon keine Rede, weshalb auch ein zweites Gutachten im Auftrag von Eurostep sich der Auffassung von White & Case anschließt.³

Ein weiteres Problem ist die fehlende demokratische Kontrolle des EAD. Auch laut der politischen Einigung vom 21. Juni soll das Europäische Parlament über seine Tätigkeit lediglich „unterrichtet“ und „konsultiert“ werden, mitzureden hat es aber nichts. Dieses eklatante Demokratiedefizit ist, trotz kleiner Verbesserungen in Bezug auf Ashtons Entwurf vom 25. März,⁴ für den außen- und sicherheitspolitischen Bereich schon lange gang und gäbe, droht nun aber auch auf die Entwicklungspolitik überzugreifen.

» Die Entparlamentarisierung über EU-Bande droht sich weiter zu verschärfen «

Der Bundestag muss deshalb ein Mindestmaß an demokratischer Kontrolle sicherstellen. Allerdings hatte die große Koalition schon 2009 dafür gesorgt, dass in den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon, in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Regelungen vereinbart wurden, die Stellungnahmen des Bundestages für die Positionierung der Bundesregierung im außen- und sicherheitspolitischen Bereich verhindern sollen.

Diese Entparlamentarisierung über EU-Bande droht sich mit dem EAD noch weiter zu verstärken. Um dem entgegenzuwirken, sollte sich der Bundestag der juristischen Interpretation anschließen, die die Begleitgesetze dahingehend auslegt, dass der deutsche Gesetzgeber auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich Stellung-

1 Simon Duke und Steven Blockmans, The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft), CLEER Legal Brief, 4.5.2010.

2 Legal Advice Prepared by White & Case LLP to CAFOD and CIDSE, 16.4.2010.

3 Daniel R. Mekonnen, Legal Opinion Drafted for Eurostep, www.eurostep.org.

4 Vgl. Stefani Weiss, Europas Auswärtiger Dienst: Viel Lärm um nichts, Bertelsmann-Stiftung, „Spotlight Europe“, 2010/05.

nahmen abgeben kann.⁵ Geschieht dies nicht, ist die Selbstentmachtung des Bundestages – auch im Kontext einer weiteren Aushöhlung des Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr – kaum noch aufzuhalten. Europäisches Parlament und Deutscher Bundestag blieben dann Zaungäste der entfesselten Machtpolitik des Militärisch-Auswärtigen Dienstes und der nationalstaatlichen Machtspiele unter seinem Dach. Man kann den Eindruck gewinnen, als habe selbst der Reichstag im Kaiserreich noch mehr Rechte besessen. Und es scheint, dass jetzt auch die Verfech-

ter einer europäisierten Außenpolitik diesem Rückfall in vordemokratische Zeiten und einer Entfesselung nationalstaatlicher Machtinteressen *carte blanche* erteilen wollen.

Soll der Europäische Auswärtige Dienst nicht zum machtpolitischen Alptraum Europas werden, muss gewährleistet sein, dass die zivil-militärischen Strukturen nicht Teil des EAD werden und dass ein Mindestmaß an demokratischer Kontrolle durch die nationalstaatlichen Parlamente garantiert wird. Und nicht zuletzt sollte der EAD nicht auch noch entscheidenden Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit erhalten. Ansonsten drohen weite Teile der zivilen EU-Außenpolitik vor den Karren einer imperialen EU-Machtpolitik gespannt zu werden.

5 Vgl. Birgit Daiber, Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat, in: „Die Öffentliche Verwaltung“, 7/2010.



Strahlen für die Ewigkeit?

Eine Auswahl spannender
»Blätter«-Beiträge zu Atompolitik

Wolfgang Ehmke: Subventionierte Störfälle (4/2010)

Wolfgang Ehmke: Kontaminiert in Ewigkeit (10/2009)

Gerd Rosenkranz: Strahlende Lügen Die Mythen der Atomindustrie (12/2008)

Jochen Stay: Atomkraft: Vom Konsens zum Störfall (9/2007)

Hermann Scheer: Sonne oder Atom Der Grundkonflikt des 21. Jahrhunderts (4/2006)

Hermann Scheer: AKW-Renaissance (9/2005)

Christoph Palme: Kernkraft: Fass ohne Boden (7/2004)

und viele weitere Beiträge.

Dieses und weitere aktuelle Online-Dossiers finden Sie online – auf www.blaetter.de