

Texte zum IMI-Kongress 2010 - Europas Staatsbildungskriege

„Außenpolitik aus einem Guss“ Ein Militärisch-Auswärtiger Dienst zur Maximierung der europäischen Machtprojektion

von Martin Hantke und Jürgen Wagner

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon (EUV) als neue Rechtsgrundlage der Europäischen Union in Kraft. Er schuf den Posten der Hohen Vertreterin (HV) für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP), der kurz darauf mit der Britin Catherine Ashton besetzt wurde. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeit sieht der Vertrag in Art. 27(3) die Schaffung einer neuen Superbehörde vor, die genau ein Jahr darauf offiziell ihre Arbeit aufnahm und deren Tragweite von Jean Ziegler folgendermaßen beschrieben wird: „Vom 1. Dezember an wird die EU – gemäß Vertrag von Lissabon – einen eigenen Sicherheitsapparat und eine eigene Diplomatie erhalten. Um die nationalen Öffentlichkeiten nicht aufzuscheuchen, setzt Catherine Ashton, die neue Beauftragte der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, die wohl größte Reform der EU seit Einführung der gemeinsamen Währung um. Und das in absoluter Diskretion. Der offizielle Name dieses Apparats heißt: Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD).“¹

Bereits im März 2010 legte die Hohe Vertreterin einen konkreten Vorschlag zur Ausgestaltung und Arbeitsweise des EAD vor. Daraufhin setzte ein heftiges Kompetenzgerangel zwischen nationalstaatlicher und europäischer Ebene sowie zwischen großen und kleinen Mitgliedsstaaten um Einfluss im neuen Auswärtigen Dienst ein. Die wesentlichen Differenzen wurden am 21. Juni 2010 bei einem Treffen der verschiedenen EU-Institutionen beseitigt und am 8. Juli stimmte das Europäische Parlament schließlich der Vorlage des Rates zu. Zwar dauerte es danach nochmals mehrere Monate, bis die letzten strittigen Fragen geklärt werden konnten, aber ungeachtet der teils scharfen Auseinandersetzungen im Verhandlungsprozess stand der Aufbau des neuen Dienstes nie ernsthaft in Frage, denn die Union verspricht sich von ihm einen erheblichen machtpolitischen Mehrwert. Man benötige eine „Außenpolitik aus einem Guss“, so der CDU-Europaparlamentarier Elmar Brok, der eine wesentliche Rolle in den Verhandlungen um die Ausgestaltung des Auswärtigen Dienstes gespielt hat. Mit dem EAD könne sich die Europäische Union „von einem Global Payer endlich auch zu einem Global Player entwickeln.“²

Im EAD wird zusammengeworfen, was nicht zusammengehört: verglichen mit der in Deutschland gängigen Ressortaufteilung

wird er die Kompetenzen des Verteidigungs-, Außen- und großer Teile des Entwicklungsministeriums in sich vereinigen. Im Ergebnis werden hierdurch künftig zivile Außenpolitikinstrumente noch systematischer vor den Karren einer militärisch gestützten Interessensdurchsetzung gespannt und dieser untergeordnet als dies ohnehin bereits der Fall ist.

Maximierung der Machtprojektion

Das mit dem EAD verfolgte Ziel ist ebenso simpel wie folgenreich: Die Bündelung sämtlicher – ziviler wie militärischer – Kapazitäten soll es ermöglichen, europäische Interessen künftig erheblich effektiver durchzusetzen. Gerade die Eifersüchteleien zwischen der Kommission, bei der große Teile der „zivilen“ Außenpolitik angesiedelt waren, und dem Rat, der v.a. für zivile und militärische Einsätze zuständig war, erwiesen sich für eine „imperiale Außenpolitik aus einem Guss“ als hinderlich. Aus diesem Grund wurde diese Trennung mit dem Posten der Hohen Vertreterin vom Vertrag von Lissabon nun weitgehend aufgelöst. Ferner legt der Vertrag in Artikel 27(3) fest, dass die Hohe Vertreterin bei ihrer Arbeit von einer neu zu schaffenden Behörde unterstützt werden soll: „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst.“

Über Funktion und Tragweite des Auswärtigen Dienstes lässt Catherine Ashton keinerlei Zweifel aufkommen, so erklärte sie etwa bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2010: „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 Handels 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. Ich hoffe, sie haben nun mein Anliegen verstanden. Die Tage, in denen die Europäische Außenpolitik als Gewäsch ohne Handlungen abgetan werden konnte, sind nun vorüber.“³

Militärisch-Auswärtiger Dienst

Das Problem des EAD fängt angesichts seiner Militärlastigkeit bereits mit der Namensgebung an: Nahezu sämtliche militärischen und zivil-militärischen EU-Strukturen wurden inzwischen in den EAD überführt: „Entscheidend ist die Tatsache, dass die gesamten Krisenmanagementstrukturen der GSVP inklusive dem EUMC [Militärkomitee], dem Militärstab (EUMS) und dem Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM), die zuvor im Rat angesiedelt waren, sowie ein Großteil der Generaldirektion ‚Auswärtige Beziehungen‘ (DG Relex) der Kommission in den EAD integriert wurden.“⁴ Das Militär wird demzufolge im EAD eine gewichtige Rolle spielen, insofern müsste er ehrlicherweise als „Militärisch-Auswärtiger Dienst“ bezeichnet werden, alles andere ist ein gigantischer Etikettenschwindel.

Erste negative Folgen zeichnen sich bereits für die Zivile Konfliktbearbeitung bzw. das Zivile Krisenmanagement ab, die ursprünglich einmal als Alternative und nicht als Ergänzung militärischer Einsätze gedacht waren. Auch wenn die „zivilen“ EU-Einsätze bereits heute im Wesentlichen auf die Rolle als bloße Erfüllungshelfer zur optimierten Durchsetzung militärisch-strategischer Interessen reduziert worden sind, dürfte sich dieser Trend mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst noch weiter verschärfen. Denn die bisher im Rat der Europäischen Union angesiedelten Generaldirektionen (DG) E VIII (militärisch-strategische Einsatzplanung) und E IX (zivil-strategische Einsatzplanung) wurden nun in den EAD transferiert. Gleichzeitig wurden DG VIII und IX im neuen *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD) zusammengefasst. Alle Einsätze werden also künftig „aus einer Hand“ geplant werden. Das bedeutet: Eine unabhängige und vollständig vom Militärischen getrennte zivile Einsatzplanung wird es damit in Zukunft auf EU-Ebene nicht mehr geben.

Vor diesem Hintergrund warnt Alain Délot von der *International Crisis Group* vor dem „stark militärischen Geschmack“, den das Krisenmanagement auf EU-Ebene mit dem EAD erhalte: „Jetzt schauen wir in eine Zukunft, in der Militärexperten die Planung ziviler Missionen übernehmen.“ Die Tragweite der nun auf den Weg gebrachten Verschmelzung im EAD wird von Délot mit folgenden Worten untermauert: „Die Strukturen, die heute geschaffen werden, werden sich über Jahrzehnte nachhaltig auf die Art und Weise, wie die EU-Projekte in der Welt wahrgenommen werden, auswirken. Die Kapazität der Union zur Konfliktverhütung und zur Friedenssicherung hat gerade einen herben Schlag erlitten.“⁵ Selbst die der Bundesregierung zuarbeitende *Stiftung Wissenschaft und Politik* kritisiert die gegenwärtige Konzeption der Behörde: „Damit läuft die EU Gefahr, dass in Zukunft militärische Gesichtspunkte in der strategischen Planung überwiegen.“⁶

Militarisierung der Entwicklungshilfe

Auch die Auswirkungen des EAD auf die Entwicklungshilfe sind überaus Besorgnis erregend. 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 haben muss, geht der Trend in eine andere Richtung: Bereits heute werden zahlreiche Maßnahmen mit eindeutigem Sicherheitsbezug, deren Beiträge für die Armutsbekämpfung bestenfalls fragwürdig sind, aus EU-Entwicklungshilfeföpfen querfinanziert (beispielsweise über die African Peace Facility). Auch dieser Trend dürfte sich massiv verschärfen, da der stark militärlastige EAD künftig maßgeblich über die Vergabe von EU-Entwicklungshilfe entscheiden wird. Deshalb besteht die Gefahr, dass künftig Gelder zunehmend nach sicherheitspolitisch-militärischen Gesichtspunkten „umprogrammiert“ werden.

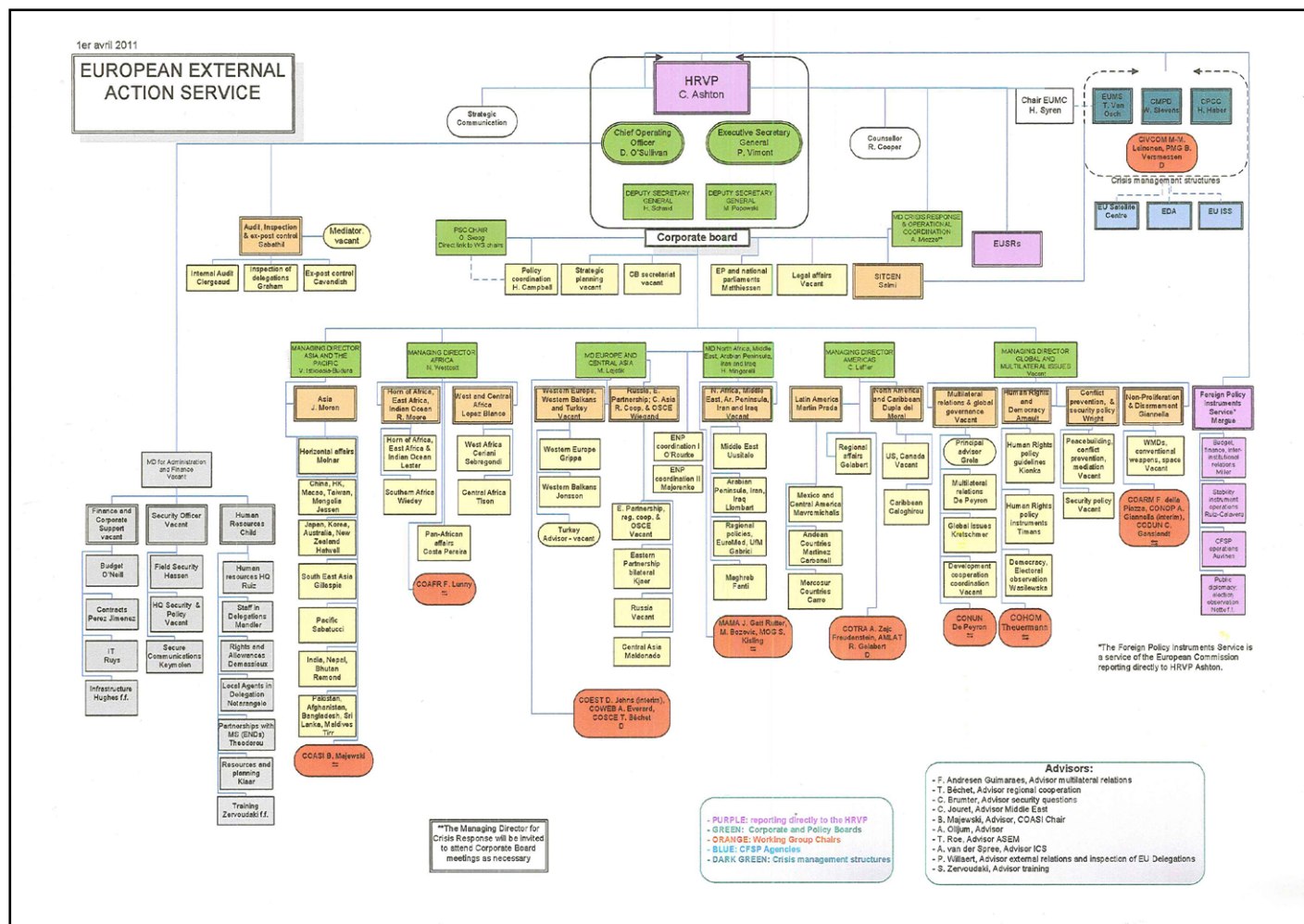
Dies jedenfalls ist die Sorge vieler Entwicklungsorganisationen. So heißt es etwa in einer gemeinsamen Erklärung von CIDSE (Frankreich) und CAFOD (Großbritannien): „Der gegenwärtige Vorschlag verwischt die Unterscheidung zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, was zu einer Unterordnung von Entwicklung und Armutsbekämpfung unter sicherheits- und außenpolitische Prioritäten führen wird.“ Zwar verfügt der Entwicklungskommissar über 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 vonstatten 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.“⁷

Wie berechtigt die Warnungen vor einer Zweckentfremdung und Versicherheitlichung von Geldern sind, zeigen Überlegungen, die Anfang 2011 angestellt wurden: „Es sind Diskussionen im Gange, die EU-Budgets für humanitäre Hilfe und für Krisenmanagement nach dem Jahr 2013 miteinander zu fusionieren. [...] ‚Die Idee [beide Etats zu verschmelzen] ist auf dem Tisch und wird von einigen Leuten in Betracht gezogen‘, sagte ein Mitarbeiter der EU-Kommission, der im Bereich der humanitären Hilfe arbeitet, unter der Bedingung, dass sein Name nicht genannt wird.“⁸

Inwieweit die neue Superbehörde zudem überhaupt rechtskonform ist, ist umstritten. Während ein Rechtsgutachten zu dem Schluss kommt, der EAD sei im „Geiste wie im Wortlaut“ mit dem Vertrag von Lissabon vereinbar,⁹ äußert ein anderes Gutachten 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 Rahmens der GASP, weshalb der EAD keinerlei Befugnisse über sie besitzt.“¹⁰ Und in der Tat, ein Blick auf den relevanten Artikel 27 des Vertrages von Lissabon bestätigt diese Einschätzung, der sich auch ein zweites Gutachten im Auftrag von Eurostep anschloss.¹¹

Neue Macht-Diplomatie

Ein weiteres Ziel ist es, mit dem EAD die Niederlassungen der Europäischen Union, die mit dem Vertrag von Lissabon Botschaftscharakter erhalten haben, machtpolitisch gezielter einsetzen zu können. Künftig will man mit „einer diplomatischen Stimme“ sprechen, wofür nun alle 136 EU-Länderdelegationen (plus zwei weitere bei den Vereinten Nationen in New York und internationalen Organisationen in Genf) Schritt für Schritt in den EAD eingegliedert werden. Die jeweiligen Delegationsleiter (EU-Botschafter) unterstehen dabei direkt der Hohen Vertreterin, die ihnen gegenüber weisungsbefugt ist. Die EU-Vertreter dürfen nicht nur im Namen der EU sprechen, sie sollen auch die Positionen der einzelnen Botschaften der Mitgliedsländer koordinieren und vereinheitlichen: „Mit dem EAD und den weltweiten Delegationen der EU können wir hier auf hohem Niveau Außenpolitik betreiben“, so Elmar Brok. Eines der künftigen Spielfelder für Europas „Außenpolitik auf hohem Niveau“ wurde vom CDU-Mann konkret benannt: „Brok beobachte in den letzten Wochen und Monaten eine ‚Schlacht um die Zukunft der Ukraine‘ mit dramatischer Bedeutung für das politische Gewicht Europas. Bei der Frage, ob sich Kiew mehr nach Moskau oder nach Brüssel orientiere, spielten die europäischen Nationalstaaten bislang eine bescheidene Rolle. Dies



Auch die Sonderbotschafter (EUSB), die die EU für Konfliktregionen von besonderem machtpolitischem Interesse ernennen werden nun eng an den EAD angebunden: „Zwar sieht der aktuelle EU-Vertrag in Artikel 33 weiterhin die Ernennung von EUSB durch den Rat (und somit nicht als Teil des von der Hohen Vertreterin geführten EAD) vor. Doch ist allen Beteiligten klar, dass nunmehr [...] die Verantwortung für die EUSB explizit bei Lady Ashton liegt.“¹³

Postengerangel

Obwohl die kleineren EU-Länder massiv darauf gedrängt hatten, im EAD nicht marginalisiert zu werden, haben sich die großen Mitgliedsstaaten sämtliche Schlüsselposten unter den Nagel gerissen. Dies gelang, indem im Beschluss des Rates vom 21. Juli 2010 festgelegt wurde, dass Neubesetzungen auf „Grundlage des Leitungsprinzips“ erfolgen müssten. Die „Qualifikation“ sei maßgeblich, eine „angemessene geografische Verteilung“ sei nicht zwingend, sondern auf sie müsse lediglich „geachtet“ werden.¹⁴

Während sich Großbritannien mit Ashton schon länger den Posten der Hohen Vertreterin sichern konnte, wurden Ende Oktober 2010 weitere Besetzungen bekannt gegeben. Dabei fiel für Frankreich mit Pierre Vimont der Posten des Generalsekretärs, Nummer zwei in der EAD-Hierarchie, ab. Die ehemalige enge Vertraute Joschka Fischers, Helga Schmid, ist als stellvertretende Generalsekretärin für politische Angelegenheiten zuständig. Lediglich die Stelle des zweiten stellvertretenden Generalsekretärs, der jedoch lediglich für Koordinationsfragen zuständig ist, ging mit dem Polen Maciej Popowski an einen Vertreter eines mittleren Mitgliedslan-

des. Ein ähnliches Bild ergab sich, als Ashton Mitte September 2010 die ersten EU-Botschafterposten vergab, wobei die kleineren Länder erneut massiv unterrepräsentiert waren – so erhielten etwa die zehn neuen Mitgliedsländer lediglich vier Posten. Sie habe sich nach Kräften bemüht, aber beim besten Willen keine qualifizierten Bewerber ausfindig machen können, so Ashtons Begründung für die ungleiche Verteilung.¹⁵

Eine weitere Personalie ist hier noch von Interesse, die des Briten Robert Cooper, dem wohl einflussreichsten und offensten Propagandisten eines „postmodernen EU-Imperialismus“ und einer gewaltgestützten EU-Expansionspolitik (siehe den Beitrag von Tobias Pflüger). Er war bereits Mitglied der „In-Group“, die Catherine Ashton mit der Ausarbeitung der EAD-Konzeption beauftragt hatte und wurde von der Hohen Vertreterin zwischenzeitlich sogar als EAD-Generalsekretär ins Spiel gebracht. Da Deutschland und Frankreich aber keinen weiteren Briten in einer Top-Position sehen wollten, wurde daraus nichts. Stattdessen wurde er aber am 2. Dezember 2010 zum offiziellen „Berater im EAD“ ernannt: „Er wird in Zusammenarbeit mit dem Policy Board spezielle Aufgaben übernehmen, die ein hochrangiges Engagement auf einem intensiven Niveau erfordern“, so Ashton über Coopers Tätigkeitsprofil.¹⁶

Machtpolitik bar demokratischer Kontrolle

Wie der Beschluss des Europäischen Parlaments vom 8. Juli festlegt, handelt es sich beim EAD um eine „funktional eigenständige Einrichtung“, womit die Behörde faktisch kaum einer demokratischen Kontrolle unterliegt. Das Europäische Parlament kann lediglich das von Ashton vorgeschlagene Budget absegnen sowie Botschafter vor ihrem Amtsantritt anhören – allerdings erst nach

deren Ernennung und ohne Befugnisse, ihnen den Posten zu verweigern. Generell wird das Europäische Parlament über die Tätigkeit des EAD lediglich „unterrichtet“ und „konsultiert“, mitzureden hat es aber nichts.¹⁷

Trotz dieses eklatanten Demokratiedefizits fordert etwa die *Stiftung Wissenschaft und Politik*, die ohnehin kümmerlichen Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments dürften unter keinen Umständen die „Handlungsfähigkeit“ des EAD einschränken: „Diese Rechte dürften die bislang schwach ausgeprägte Legitimität der EU-Diplomatie gerade in intergouvernementalen Feldern stärken. In der Praxis aber wäre darauf zu achten, dass sie die außenpolitische Reaktionsfähigkeit der EU nicht beeinträchtigen.“¹⁸

Fazit

Nach der Einigung über den EU-Haushalt 2011 ist für das erste Jahr ein Budget von etwa 460 Mio. Euro vorgesehen, wobei der Etat mittelfristig auf bis zu 3 Mrd. Euro steigen soll. Am 1. Januar 2011 wurden die ersten Mitarbeiter von ihren bisherigen Stellen in Kommission und Rat in den EAD überführt. Seither arbeiten dort etwa 3600 Beamte (ca. 1600 in der Brüsseler Zentrale, ca. 2000 in den EU-Botschaften). Hinzu kommen noch 4000 Personen, die für ziviles und/oder militärisches Krisenmanagement zuständig sind. Mit diesem Apparat will man nun in der Lage sein, eine „kohärente“ Außenpolitik zu betreiben, wie es beschönigend in den Verlautbarungen heißt. Tatsächlich geht darum, europäische Interessen effektiver durchsetzen zu können, wie Aussagen von Elmar Brok belegen: „Insgesamt müssen wir es schaffen, unsere außenpolitischen Instrumentarien miteinander so in Einklang zu bringen, dass die Summe die EU als Ganzes stärkt.[...] Doch bisher wurde dieses Potential aufgrund der bestehenden Inkohärenzen nicht gebündelt. Doch dies ist notwendig, wenn man auf außenpolitischer Bühne mitreden und europäische Interessen durchsetzen will.“¹⁹

Anmerkungen

- 1 Ziegler, Jean: Die Lehre von Sarajewo, UNiA, 18.11.2010.
- 2 EAD: „Außenpolitik aus einem Guss“, euractiv, 14.10.2010.
- 3 Catherine Ashton: Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, 06.02.2010.
- 4 Brok, Elmar: Vorurteile, Herausforderungen und Potentiale - Eine unvorhergesehenen Analyse des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Europäische Frage Nr. 199, 21. März 2011, S. 5.
- 5 Délétroz, Alain: „Kapazität der EU zur Friedenssicherung schwindet“, Der Tagesspiegel, 22.02.2010.
- 6 Lieb, Julia: Diplomatisches Neuland für die EU, SWP-Aktuell 5, Februar 2011, S. 2.
- 7 CIDSE/CAFOD: Media briefing, 23.04.2010.
- 8 Willis, Andrew: Outcry at EU plan to mix aid and foreign policy, euobserver, 10.02.2011.
- 9 Duke, Simon/Blockmans, Steven: The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation, CLEER Legal Brief, 04.05.2010.
- 10 Legal Advice Prepared by White & Case LLP to CAFOD and CIDSE, 16.04.2010.
- 11 In Artikel 27 heißt es: „Der Hohe Vertreter vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. [...] Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst.“ Vgl. auch Daniel R. Mekonnen, Legal Opinion Drafted for Eurostep, www.eurostep.org/.
- 12 EAD: „Außenpolitik aus einem Guss“, euractiv, 14.10.2010.
- 13 Adebahr, Cornelius: Strategie statt Bürokratie: Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst, DGAP-analyse Juli 2010.
- 14 Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), Absatz 10.
- 15 Damit wird das bereits existierende eklatante Repräsentationsdefizit perpetuiert. Vgl. dazu Forumszewicz, Ryszarda/Kumoch, Jakub: The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the Wake of the Council Decision on European External Action Service, Report of the Polish Institute of International Affairs, August 2010.
- 16 Catherine Ashton appoints Robert Cooper as Counsellor in the EEAS, Brussels, 2 December 2010 (A 245/10).
- 17 Position of the European Parliament adopted on 8 July 2010 with a view to the adoption of Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (P7_TC1-NLE(2010)0816).
- 18 Lieb 2011, S. 3.
- 19 Brok 2011, S. 2.

Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag, gehalten auf dem 13. IMI Kongress "Europas Staatsbildungskriege"

Information

Die Informationsstelle Militarisierung (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage (www.imi-online.de), per Brief, Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist: 1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisierung e.V.
Hechingerstr. 203
72072 Tübingen
Telefon: 07071/49154
Fax: 07071/49159
e-mail: imi@imi-online.de
web: www.imi-online.de

Der hier abgedruckte Text spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V. wieder.

