

EU-AUSSENPOLITIK: NEUE STRUKTUREN, ALTE SCHWÄCHEN

Die Europäische Union sieht sich derzeit von regionalen wie globalen Entwicklungen herausgefordert. Die Revision der Nachbarschaftspolitik und die Ausgestaltung der Beziehungen mit den Gross- und Schwellenmächten stellen dabei auch die neuen aussenpolitischen Strukturen auf die Probe, die sich die EU mit dem Lissabonner Vertrag gegeben hat. Aufgrund der anhaltend dominanten Rolle der Mitgliedstaaten wird sich die EU weiterhin schwer tun, eine kohärente Aussenpolitik zu formulieren und effektiv umzusetzen.



Pressekonferenz Catherine Ashtons nach einem Aussenministertreffen in Brüssel, 23. Mai 2011

Die Europäische Union ist derzeit aufgrund der Schuldenkrise stark mit internem Krisenmanagement beschäftigt. Sie steht aber auch vor grossen aussenpolitischen Herausforderungen. Einerseits erfordern die Umwälzungen in Nordafrika und der Levante eine Revision der EU-Nachbarschaftspolitik. Andererseits akzentuiert sich auf der globalen Ebene der Wettbewerb mit strategisch agierenden Gross- und Schwellenmächten beim Gestalten der internationalen Finanz-, Wirtschafts- und Sicherheitsordnung.

Gemeinsames aussenpolitisches Handeln war für die EU seit jeher mit Schwierigkeiten verbunden. Zwar hat sich die EU in einzelnen Bereichen wie etwa der Sanktionspolitik durchaus als konsensfähig erwiesen. In vielen anderen aussenpolitischen Themenfeldern vermag sie aber ihren eigenen Ansprüchen häufig nicht gerecht zu werden. Die Defizite in

der EU-Aussenpolitik lassen sich dabei wesentlich auf ihren überwiegend zwischenstaatlichen Charakter und die Komplexität der Brüsseler Strukturen und Entscheidungsprozesse zurückführen.

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU institutionelle Neuerungen zur Steigerung ihrer aussenpolitischen Handlungsfähigkeit getroffen. Besonders die Konzeption und Umsetzung strategisch ausgerichteter Politiken soll durch die Bündelung der Zuständigkeiten auf EU-Ebene erleichtert werden. Entsprechende Reformen sind in den letzten Monaten implementiert worden. Vor diesem Hintergrund stellen die aktuellen regionalen und globalen Herausforderungen einen frühen Testfall dar, inwieweit die neuen Strukturen den politischen Realitäten gewachsen sind.

Noch tut sich die EU schwer, auf diese Herausforderungen mit kohärenten und

zeitnah formulierten und umgesetzten Politiken zu reagieren. Indes hängen die internationale Relevanz und Reputation und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten von Union und Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren massgeblich davon ab, welche Antworten sie diesbezüglich finden. Eine Revision der Nachbarschaftspolitik und eine Konkretisierung der Strategischen Partnerschaften mit den Grossmächten werden nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, die aussenpolitischen Instrumente der EU-Institutionen aufeinander abzustimmen und die Mittel der Mitgliedstaaten gezielt einzusetzen. Dies wiederum setzt voraus, dass sich die Mitgliedstaaten in der Politikformulierung und -umsetzung konsequenter als bisher auf die Brüsseler Strukturen abstützen. Signale in diese Richtung lassen sich aber auch nach dem Vertrag von Lissabon nur begrenzt ausmachen.

Bestimmender Einfluss der Hauptstädte

Seit ihren Anfängen war EU-Aussenpolitik durch einen ausgeprägt polyphonen Charakter gekennzeichnet. Die Gemeinsame Aussen- und die Sicherheitspolitik (GASP) unterliegt intergouvernementalen Entscheidungsverfahren. Die damit verbundene Vielzahl der Akteure und die Vetomöglichkeit sind einer strategisch kohärenten Politik abträglich. Zur Vielstimmigkeit beigetragen hat aber auch, dass sich die Europäische Kommission ebenfalls mit auswärtigem Handeln befasst, da wichtige Bereiche wie die Handelspolitik vergemeinschaftet sind.

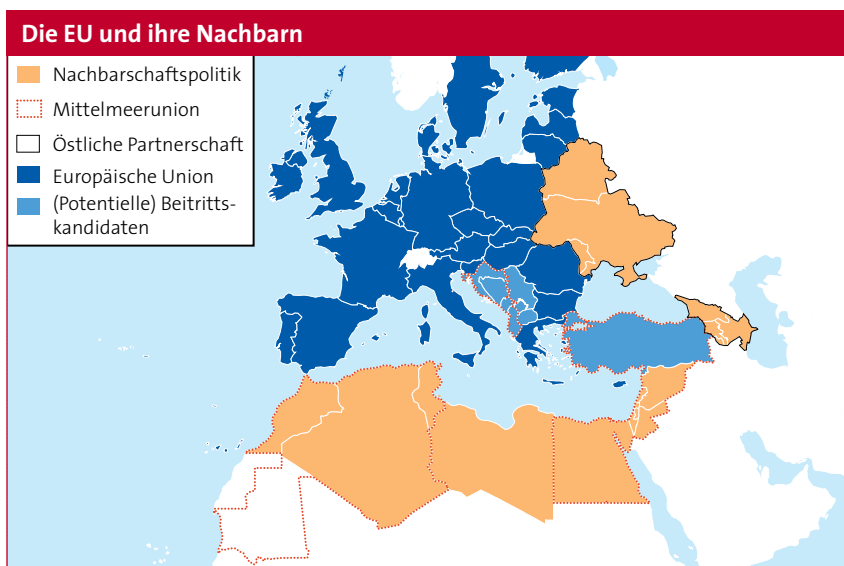
Der Vertrag von Lissabon hat die aussenpolitischen Zuständigkeiten der EU-Institutionen in einem Amt gebündelt. Die Hohe

Vertreterin für die Aussen- und Sicherheitspolitik leitet die GASP, gehört dem Europäischen Rat sowie als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission an und präsidiert im Rat «Auswärtige Angelegenheiten» die EU-Aussen- und Verteidigungsminister. Allerdings bestehen die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für das auswärtige Handeln der EU fort. Unterstützt wird die Hohe Vertreterin vom neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der sich aus national entsandten Diplomaten und Kommissionsmitarbeitern zusammensetzt. Der EAD unterscheidet sich von nationalen diplomatischen Diensten dahingehend, dass er Aktivitäten koordiniert, die von unterschiedlichen politischen Organen beschlossen und kontrolliert werden: Truppen, Experten und Gelder von den Mitgliedstaaten; Finanzinstrumente, Handelsverträge und humanitäre Hilfe von der Europäischen Kommission.

Die Bündelung der aussenpolitischen Zuständigkeiten in einem Amt und einem administrativen Dienst erfolgte mit dem Ziel, mit geeinter Stimme international mehr Einfluss entfalten zu können. Eine zentrale Schwäche der EU-Aussenpolitik ist allerdings unangetastet geblieben: Der Entscheidungsprozess für die GASP ist nach wie vor intergouvernemental. In dem Bereich, in welchem die aussenpolitischen Leitlinien festgelegt werden und an dem die supranationalen und mitgliedstaatlichen Instrumente auszurichten sind, entscheiden damit weiterhin die Mitgliedstaaten. Die Hohe Vertreterin kann Kompromissvorschläge unterbreiten und für eigene Initiativen und solche von Mitgliedstaaten werben. Mangelt es den 27 aber an Konsensbereitschaft, fehlt der EU die geeinte Stimme.

Die Leistungsfähigkeit der neuen EU-Strukturen hängt damit letztlich davon ab, inwieweit sich die Mitgliedstaaten freiwillig in deren Dienst stellen und ihre nationale Aussenpolitik an gemeinsamen Leitlinien ausrichten. Entsprechende Hoffnungen vonseiten der Befürworter einer grösseren weltpolitischen Rolle der EU haben sich bisher nicht erfüllt. Mit der erstmaligen Besetzung des Postens der Hohen Vertreterin durch die international wenig bekannte Catherine Ashton haben die Mitgliedstaaten dem Amt von Beginn an die nötige politische Autorität verweigert.

Zwar verhindert das Bestreben um nationale Besitzstandswahrung, wie es sich derzeit insbesondere bei den grossen Mitgliedstaaten beobachten lässt, ein geeintes Auftreten



der EU nicht generell. In bestimmten Fragen bleiben alle Mitglieder weiter an gemeinsamen Positionen interessiert. Aufgrund des Unwillens einiger Hauptstädte, der Konsenssuche im Brüsseler Rahmen mehr Gewicht einzuräumen, hängt ein konsistentes aussenpolitisches Handeln der EU aber massgeblich von einer zumindest teilweisen Überschneidung nationaler Interessen ab. Die unterschiedlichen Positionen Frankreichs und Grossbritanniens einerseits und Deutschlands andererseits in der Frage einer Militärintervention in Libyen haben dabei jüngst wieder vor Augen geführt, wie unterschiedlich die Interessenlagen nach wie vor sein können. Für eine Belebung der beiden EU-Rahmenpolitiken der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Strategischen Partnerschaften, wie sie von Ashton angestrebt wird, sind das schwierige Vorzeichen.

Neue Nachbarschaftspolitik

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entstand in Zusammenhang mit der grossen Erweiterungsrunde von 2004. Brüssel wollte damit in erster Linie den Beziehungen zu den osteuropäischen und südkaukasischen Staaten jenseits der neuen EU-Grenzen mehr Gewicht geben, hat dann aber auch die südlichen Mittelmeerränder in diesen Rahmen integriert. Die Ausgestaltung der ENP erfolgt bilateral. Dabei wird der Einbezug des jeweiligen Nachbarstaates in den Binnenmarkt und in Kooperationsprogramme stufenweise erweitert. Ergänzt wird die ENP durch zwei regionalspezifische multilaterale Foren: die Östliche Partnerschaft und die ebenfalls revisionsbedürftige Mittelmeerunion.

Bis anhin war die ENP eine im Wesentlichen auf den Binnenmarkt ausgerichtete Kommissionspolitik. Der Ansatz,

durch wirtschaftliche Zusammenarbeit und technische Hilfe die Nachbarschaft sicherer, stabiler und demokratischer zu machen, griff aber nicht. Der in Aussicht gestellte begrenzte Zugang zum Binnenmarkt und die angebotene politische Zusammenarbeit haben nicht ausgereicht, um die Eliten in den Nachbarstaaten davon zu überzeugen, dass die mit einer Transformation zwangsläufig verbundenen hohen Kosten gerechtfertigt wären.

Die Revolutionen in Nordafrika haben die Unzulänglichkeiten der bisherigen Nachbarschaftspolitik deutlich vor Augen geführt. Eine Überprüfung der ENP war zwar bereits vor dem «Arabischen Frühling» angedacht, ist seither aber unumgänglich geworden. Die Hohe Vertreterin und die Kommission reagierten darauf im März 2011 mit dem Konzept einer *Partnerschaft für Demokratie und geteilten Wohlstand* für den südlichen Mittelmeerraum. Das darin enthaltene Angebot wird mit «Geld, Marktzugang und Mobilität» umschrieben und offeriert einen erweiterten Zugang zum Binnenmarkt im Gegenzug für striktere Konditionalität. Der Ende Mai für den gesamten ENP vorgelegte Reformvorschlag *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel* hat das Angebot weiter konkretisiert.

Ob der derzeit neu formulierten Nachbarschaftspolitik dereinst Erfolg beschieden sein wird, ist fraglich. Erstens bleibt unklar, inwieweit die Mitgliedstaaten Massnahme wie Visalerleichterungen oder gar Schritte in Richtung einer Öffnung des Arbeits- und Agrargütermarktes mittragen werden. Ihr Umgang mit maghrebischen Wirtschaftsflüchtlingen stimmt diesbezüglich skeptisch; Interessenkonflikte sind vorprogrammiert. Ohne substantielle Anreize wird aber

auch die Wirksamkeit einer revidierten ENP begrenzt bleiben.

Zweitens fehlt den Nachbarstaaten nach wie vor eine institutionelle Perspektive. Über Ideen wie einen erweiterten EWR wird erst ansatzweise diskutiert. Im Falle einer teilweisen Integration in den Binnenmarkt müssten die Nachbarstaaten mit Sicherheit EU-Recht übernehmen. Dies zeigen die Verhandlungen der EU mit der Ukraine über ein *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*. Gerade ehemaligen Protektoraten ohne jegliche Beitrittsperspektive im Mittelmeerraum dürfte dabei besonders daran gelegen sein, durch Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Rechtsentwicklung ihre Souveränität zu wahren.

Drittens legen die neuen Konzepte hauptsächlich dar, wie die supranationalen Instrumente der EU eingesetzt werden sollen. Aussagen dazu, was die EU im Bereich der GASP zur Konsolidierung des Transformationsprozesses unternehmen will, fehlen weitgehend. Die Konzeptpapiere schweigen sich auch darüber aus, mit welchen Massnahmen die Mitgliedstaaten die gemeinsam beschlossene Politik begleiten wollen. Um diese Lücken zu füllen, müsste eine Neukonzeption aber vom Europäischen Rat nicht nur gutgeheissen, sondern mit konkreten GASP- wie mitgliedstaatlichen Massnahmenkataloge ergänzt und koordiniert werden.

Eine umfassende Strategie für die europäische Nachbarschaft, die auch die Instrumente der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit einbezieht, wäre dringend notwendig. Die Erfahrung zeigt, dass zwischen- wie innerstaatliche Bruchlinien das Potential haben, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation zu behindern. Die Lösung solcher Konflikte bedingt ein stärkeres diplomatisches Engagement der EU ebenso wie die Bereitschaft und Fähigkeit, die Umsetzung von Verhandlungslösungen längerfristig zu garantieren. Der Bedarf nach europäischer Unterstützung im Umbau bisher autoritärer Staaten etwa durch Polizei- und Rechtsstaatsmissionen dürfte in den nächsten Jahren gerade im südlichen Mittelmeerraum weiter zunehmen.

Beziehungen zu den Grossmächten

Neben der Neugestaltung der Nachbarschaftspolitik ist für die EU auch eine Konkretisierung der Beziehungen zu den Gross- und Schwellenmächten dringlich. Die Festlegung globaler Interessen und Prioritä-

ten stellt für die EU aber eine noch grössere Herausforderung dar als die Politikformulierung und -umsetzung im regionalen Umfeld. Immerhin hat die EU im September 2010 einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, als sich ein ausserordentlicher Europäischer Rat mit dem Konzept der Strategischen Partnerschaften befasste.

Bei den Strategischen Partnerschaften handelt es sich um ein weitgehend neues Politikkonzept, auch wenn die EU den Begriff seit den späten 1990er Jahre verwendet. Bis heute ist weder der Kreis der strategischen Partner, noch das Strategische an der jeweiligen Partnerschaft klar definiert. Nicht alle Politikbereiche haben in den Beziehungen mit den im September 2010 als strategische Partner bezeichnete Staaten – darunter China, Indien, Japan, Kanada, Mexiko, Südafrika und die USA – dasselbe Gewicht. Sicherheitspolitische Fragen spielen eine zentrale Rolle im Verhältnis zur Russland, nicht aber in den Beziehungen mit Brasilien. Interinstitutionelle Partnerschaften der EU (z.B. mit der NATO oder mit ASEAN) wiederum werden vom Konzept nicht erfasst.

Will die EU in einer durch Multipolarität und Fragmentierung geprägten Weltordnung ihre Interessen wahren und als relevanter Partner wahrgenommen werden, so wird sie die Strategischen Partnerschaften mit mehr Inhalt füllen müssen. Dies dürfte ihr allerdings schwer fallen, werden die Hauptstädte in diesem Prozess doch ein noch gewichtigeres Wort mitreden wollen als in der Nachbarschaftspolitik, bei der die Assoziierung mit dem Binnenmarkt im Vordergrund steht. Inwieweit die Mitgliedstaaten dann auch den Primat der in den Partnerschaften festgelegten Prioritäten respektieren und in ihren bilateralen Kontakten umsetzen würden, bleibt dahingestellt. Bisher haben jedenfalls keineswegs nur die grossen EU-Staaten an ihren eigenen speziellen Beziehungen zu den Grossmächten festgehalten.

Eine funktionierende Arbeitsteilung zwischen Brüssel und den Hauptstädten ist unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame EU-Aussenpolitik. Noch immer bewegen sich die EU-Mitglieder aber in einem Spannungsfeld zwischen der grundsätzlichen Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen ausserpolitischen Agierens und einer nur geringen Bereitschaft, ihre nationale Aussenpolitik in einen grösseren Rahmen zu stellen. Ein Integrationssschritt hin zu einer vergemeinschafteten Aussenpolitik zeichnet sich derweil nicht ab.

Bedeutung für die Schweiz

Die Haltung der Schweiz gegenüber der EU-Aussenpolitik ist geprägt durch eine Mischung von Kooperation und bewusster Distanzierung. Auf Beamtenebene findet ein mehr oder weniger regelmässiger Austausch mit Brüssel statt. Auch beteiligt sich die Schweiz punktuell an GSVP-Missionen. Ihre Sanktionspolitik richtet sie eng an den Beschlüssen der EU aus. Im Unterschied zu anderen europäischen Drittstaaten trägt die Schweiz aber keine GASP-Erklärungen mit. Auch geht sie insbesondere in der Friedenspolitik häufig eigene Wege.

Die zwei derzeitigen Prioritäten der EU-Aussenpolitik sind für die Schweiz von unterschiedlicher Bedeutung. Im Verhältnis zu den Grossmächten setzt die Schweiz auf den Alleingang. Seit 2005 knüpft sie eigene strategische Partnerschaften. Eine Anlehnung an die Strategischen Partnerschaften der EU ist allenfalls dann attraktiv, wenn es in deren Rahmen zu Vorverhandlungen wichtiger internationaler Angelegenheiten kommt.

Die Frage einer Zusammenarbeit mit der EU im regionalen Umfeld ist komplexer. Während die Schweiz im Westbalkan zur Heranführungspolitik der EU beiträgt, hat sie sich bisher an EU-Massnahmen in anderen Regionen der europäischen Nachbarschaft kaum beteiligt. Zwar gehört die Schweiz der Informations- und Koordinierungsgruppe für die Östliche Partnerschaft an. Insbesondere im Bereich der Friedensförderung hat sie aber eigene Akzente gesetzt, so etwa mit ihren Vermittlungsbemühungen im Südkaukasus und in Nahost. An den Polizei-, Grenzschutz- und Rechtsstaatsmissionen der EU in den Palästinensergebieten, an der moldawisch-ukrainischen Grenze oder in Georgien hat sie nicht teilgenommen. Gerade mit Blick auf die Umwälzungen im südlichen Mittelmeerraum scheint eine vermehrte Zusammenarbeit mit der EU in der Unterstützung staatlicher Transformationsprozesse aus migrations-, sicherheits-, energie- und europapolitischen Überlegungen aber prüfenswert. Kooperationspotential besteht dabei weniger im Bereich der revidierten ENP als vielmehr bei GASP- und GSVP-Massnahmen.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch