

DGAPanalyse

kompakt

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juli 2010 N° 5

Strategie statt Bürokratie: Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst

von Cornelius Adebahr



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Strategie statt Bürokratie: Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst

von Cornelius Adebahr

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) bedeutet eine Umbruchsituation für alle bestehenden Institutionen europäischer Außenpolitik. Doch was ein Moment für die Orientierung des Brüsseler Apparats an strategischen Zielen sein sollte, droht von bürokratischer Logik dominiert zu werden. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Ankündigung der EU-Außenbeauftragten von Ende Juni 2010, vier der elf EU-Sonderbeauftragten (EUSB) abzuschaffen.¹ Warum sich Lady Ashton mit einer wenig durchdachten Ad-hoc-Entscheidung eines erfolgreichen Mittels im Umgang mit Krisen entledigen will, ist in der gegenwärtigen Situation unverständlich. Stattdessen sollte die Hohe Vertreterin zusammen mit den Mitgliedstaaten die Neuausrichtung dieses Instruments auf fundierte strategische Überlegungen sowie eine klar definierte Rollenbeschreibung der EUSB stützen. Dies würde gleichzeitig den nach der jüngsten Zustimmung des Europäischen Parlaments endlich im Aufbau befindlichen EAD stärken.²

Der Beitrag der Sonderbeauftragten zur europäischen Außenpolitik

Die Sonderbeauftragten stellen ein etabliertes und erfolgreiches Instrument europäischer Außenpolitik dar. Seitdem 1996 die ersten beiden Mandate für die Großen Seen in Afrika und für den Nahost-Friedensprozess erteilt wurden, vertreten die mittlerweile elf EUSB die Interessen und die Politik der EU in rund 25 Ländern.³ Vom Balkan über Moldau bis zum Südkaukasus, vom Kongo und Sudan bis nach Afghanistan und Zentralasien agieren sie als Krisenmanager, diplomatische Vermittler und politische Berater in den für die EU relevanten Konflikten.

Ihr Einfluss auf die entstehende europäische Außenpolitik wirkte dabei über verschiedene Kanäle: Wurden Sonderbeauftragte gerade in den frühen Jahren oftmals auch deshalb entsandt, weil die EU über keine gemeinsame Politik für eine bestimmte Konfliktregion verfügte (Entsendung als Politikersatz), so zwingt ihre Anwesenheit die Mitgliedstaaten in der Folge, eine solche Politik zu entwickeln, um ihre Repräsentanten nicht führungslos zu lassen. Diese Politikformulierung wiederum unterstützen die EUSB durch die Beschaffung und Bewertung

von Informationen vor Ort sowie bei wichtigen Partnerländern. Denn gerade viele kleine und mittelgroße Mitgliedstaaten sind bei weitem nicht in allen Krisenregionen mit eigenen Botschaften vertreten. Die weltweit über 120 Vertretungen der EU-Kommission wiederum befassten sich bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nicht mit derlei außenpolitischen Fragen. So ist es an den Sonderbeauftragten, durch regelmäßige Berichte sowie eigenen Politikvorschläge die Entscheidungsträger in Brüssel – also im Wesentlichen den Hohen Vertreter mit seinem Politischen Stab (Policy Unit) und die im Politischen und Sicherheitskomitee (PSK) versammelten Mitgliedstaaten – mit Informationen »made by EU« zu versorgen.⁴

Über diese Funktion als außenpolitische »Augen und Ohren« der EU hinaus haben die Sonderbeauftragten auf operativer Ebene zur kohärenten Entwicklung eines Systems europäischer Außenpolitik beigetragen. Innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beispielsweise stellen sie ein Bindeglied von Brüssel zu den Mitgliedstaaten und den EU-Operationen vor Ort, die sie in politischen Fragen beraten, dar. Auch säulenübergreifend, d. h. zwischen der ehemals zweiten Säule der GASP und der ersten Säule der von der Kom-

mission verantworteten Außenbeziehungen, stellten die EUSB in der Vergangenheit Verbindungen her. Dies galt in politischen Fragen (wie die Einbindung ihrer Aktivitäten in Moldau und dem Südkaukasus in die Europäische Nachbarschaftspolitik) genauso wie bei praktischen Arrangements (wann immer möglich sind die Büros der Sonderbeauftragten vor Ort mit der jeweiligen Kommissionsvertretung verbunden).

Schließlich haben sich die EUSB als wichtige Ansprechpartner für Drittstaaten und Partnerorganisationen etabliert. Zunächst einmal verfügen diese – wie übrigens manche Mitgliedstaaten auch – über ihre eigenen Sondergesandten für eine bestimmte Region. Ob es sich um Vertreter von Staaten wie den USA und Russland oder Internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (UN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) handelt: In der Regel treffen sich jene im Format eines »Freundeskreises« (friends of ...), um die internationalen Initiativen zur Konfliktlösung abzustimmen. In dieser Gruppe begegnet der EU-Sonderbeauftragte dann seinen jeweiligen »counterparts« auf Augenhöhe.

Das bekannteste Beispiel hierfür ist das Nahost-Quartett, in dem Vertreter der Vereinigten Staaten, Russlands, der EU und der UN den dortigen Friedensprozess begleiten. Hier spricht die EU mit ihrem EUSB auf der »Envoy«-Ebene schon seit Jahren mit einer Stimme. Auf der darüber liegenden »Principals«-Ebene der Außenminister sorgt nun erst Lady Ashton mit ihrem Doppelhut für einen einheitlichen EU-Auftritt, während in der Vergangenheit ihre beiden Vorgänger, Javier Solana und Benita Ferrero-Waldner, an den entsprechenden Sitzungen gemeinsam teilnahmen.

Gerade gegenüber der bislang rotierenden Präsidentschaft verfügen die EUSB über Kontinuität und können so persönliche und vertrauensvolle Beziehungen zu den Akteuren in der jeweiligen Region aufbauen. Zusätzlich genießen sie über ihre persönliche Reputation als erfahrene Politiker eines Mitgliedstaates oder hochrangige nationale bzw. europäische Diplomaten über eigenes Gewicht. Dieses wird noch dadurch verstärkt, dass sie als von den Außenministern in Brüssel ernannte

Gesandte einen Bonus gegenüber den vor Ort ansässigen Botschaftern haben.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zusammenfassen, dass die EU-Sonderbeauftragten in den 14 Jahren ihrer bisherigen Tätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau einer aktiven und integrierten EU-Außenpolitik im Rahmen der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza geleistet haben. Dies geschah meist ohne viel Lärm und außerhalb des Rampenlichts. Was jedoch in der Vergangenheit grundsätzlich von Vorteil gewesen ist, kann den EUSB nun zum Nachteil gereichen, da ihre Arbeit kaum im öffentlichen Bewusstsein oder auch nur in den Ministerien der Mitgliedstaaten verankert ist und somit der Entscheidung von Catherine Ashton bislang wenig entgegengesetzt wurde.

Veränderung und Kohärenz beim Aufbau des EAD

Der mit dem Vertrag von Lissabon vorgesehene und nunmehr auch zwischen Hoher Vertreterin, Europäischer Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament abgestimmte Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes verändert auch die Rahmenbedingungen der EUSB. Konnten sie bislang selbst auf ihrem Gebiet für ein einheitliches Auftreten der EU sorgen, ist Kohärenz nun das Motto für den gesamten EAD, in den sich folglich auch die Sonderbeauftragten einfügen müssen.

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 nicht nur die Verantwortung für die EUSB explizit bei Lady Ashton liegt. Über diese Weisungsfrage hinaus müssen auch die existierenden parallelen Strukturen beseitigt werden, indem die politische Beratung von und technische Unterstützung für EUSB nunmehr aus dem EAD heraus bereitgestellt werden.

Schließlich bietet der Aufbau des EAD die Gelegenheit, die Notwendigkeit bestimmter Mandate bzw. ihre konkrete Ausformung neu zu bewerten,

was auch ein Auslaufen derselben beinhalten kann. So sind einige der oben beschriebenen Wesensmerkmale der EUSB mit der Schaffung des EAD nicht mehr singulär: Die in Delegationen der EU umfunktionierten Vertretungen decken nunmehr das gesamte Spektrum der EU-Außenpolitik (sprich: Außenbeziehungen sowie GASP) ab. Die vormals halbjährlich wechselnde Präsidentschaft wird ab jetzt vom EU-Delegationsleiter wahrgenommen. Der seinerzeit innovative »Doppelhut« des EUSB in Mazedonien, der gleichzeitig Leiter der dortigen Kommissionsvertretung war, dürfte also oftmals auf einen einzelnen Hut reduziert werden, nämlich den des Delegationsleiters, der auch die Aufgaben aus dem Mandat des EUSB wahrnimmt.

Doch ist das Abschaffen einzelner EUSB-Mandate kein rein technischer Vorgang, nicht zuletzt weil – von einigen wenigen EUSB für die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien Ende der 1990er Jahre⁵ abgesehen – kein Mandat je beendet worden ist. Umso entscheidender ist es, bei der nun anstehenden Reorganisation auf der Basis fundierter Kriterien vorzugehen und fest stehende Absichten möglichst frühzeitig sowohl mit regionalen als auch internationalen Partnern zu erörtern. Andernfalls kann der Rückzug eines EUSB sehr leicht als ein mangelndes Interesse der EU an einer Region ganz allgemein bzw. an der entsprechenden Konfliktlösung wahrgenommen werden – zumal ja bislang nicht ein etwaiges Ende der jeweiligen Konflikte die Anwesenheit eines EUSB plötzlich überflüssig machte.

Genau diesen Eindruck europäischen Desinteresses hat die Hohe Vertreterin jedoch durch ihren planlosen und schlecht kommunizierten Vorschlag, die Mandate von vier Sonderbeauftragten alsbald auslaufen zu lassen, hervorgerufen. Ihr primäres Argument, die Aufgaben der bisherigen Sonderbeauftragten für Mazedonien, Moldau, den Südkaukasus und den Nahost-Friedensprozess könnten im Herbst durch den EAD übernommen werden, hat sie bislang nicht substantiiert. Vor allem liegt ihrer Entscheidung keine fundierte Analyse über die zukünftige Rolle der EUSB im außenpolitischen Gefüge der EU zugrunde. Nur mit einer solchen jedoch wird die Union ihrem eigenen Anspruch

gerecht, nach der jüngsten Reform ein kraftvoller und relevanter Akteur auf der Weltbühne zu sein.

Kriterien für einen strategischen Einsatz der EUSB als Instrument europäischer Außenpolitik

Auch wenn der Aufbau des EAD den Anlass für die aktuelle Debatte um die Sonderbeauftragten liefert, sollte dennoch das Hauptkriterium für Fortdauern bzw. Beendigung eines bestehenden Mandats sowie für die Benennung möglicher neuer EUSB zunächst einmal der Konfliktgegenstand selbst sein. Das gegenwärtige Tauziehen in Brüssel hingegen deutet auf eine institutionelle und letztlich bürokratische, möglicherweise auch personelle Begründung für den Einsatz von Sonderbeauftragten hin.

Die folgenden Kriterien sollen helfen, dieser Tendenz entgegenzuwirken, und gleichzeitig eine solide Grundlage für zukünftige Mandatsentscheidungen liefern. Sie definieren, unter welchen Umständen die Entsendung eines EUSB gerechtfertigt ist (auch gegenüber einer Übernahme mandatsähnlicher Funktionen durch zukünftige Spitzenbeamte des EAD), welche Personen hierfür in Frage kommen und was diese dann leisten sollten.

1. Wann die EU einen Sonderbeauftragten entsenden sollte:
 - a. Im Falle eines grenzüberschreitenden Konflikts, der eine Region im engeren Bereich des europäischen Interesses zu destabilisieren droht;
 - b. Wenn ein internationales »Freundeskreis«-Format die Konfliktlösung vorantreibt und relevante andere Akteure bereits ihrerseits Sondergesandte ernannt haben – auf diese Weise kann die EU ihren Beitrag auf Augenhöhe mit ihren Partnern leisten;
 - c. Wenn die EU über das akute Krisenmanagement hinaus ein langfristiges Interesse in der Region hat und sich deshalb über Jahre und mit personeller Kontinuität statt bloß über Wochen und Monate zu engagieren gedenkt.
 - d. Wenn der Konflikt tatsächlich oder zumindest wesentlich auf nur ein Land beschränkt ist und die EU über keine bzw. nur eine unzureichend

ausgestaltete Delegation vor Ort (z. B. aktuell in Kirgisistan) verfügt, dann ist die Entsendung eines EUSB auch in einem solchen Fall gerechtfertigt.

2. Wen die EU als Sonderbeauftragten entsenden sollte:
 - a. Hochrangige Persönlichkeiten aus Politik und Diplomatie, aus den Mitgliedstaaten sowie den EU-Institutionen, die sowohl gute Kenntnisse der Konfliktlage vor Ort als auch des Brüsseler Apparats mit sich bringen;
 - b. Erfahrene Gestalter, die neben dem Willen und der Fähigkeit zur Eigeninitiative auch die Bereitschaft mitbringen, Weisungen der Brüsseler Arbeitsebene zu befolgen;
 - c. Personen, die – mehr noch als dies in der Vergangenheit nötig war – ein besonderes Vertrauensverhältnis zur Hohen Vertreterin aufbauen können, aus dem sich wiederum das Gewicht ihres Handelns vor Ort ableitet.
3. Welches die Aufgaben eines EU-Sonderbeauftragten sein sollten:
 - a. In erster Linie die Konfliktlösung im internationalen Konzert, sprich der politische Dialog mit den Parteien und regionalen Akteuren, das Ermöglichen bzw. Führen von Friedensverhandlungen, die Überwachung politischer Prozesse wie Wahlen und die Unterstützung bei wichtigen Vorhaben wie z. B. der Reform des Sicherheitssektors (externe Rolle);
 - b. Daneben sind insbesondere die Unterstützung der entsprechenden EU-Gremien (Hohe Vertreterin, PSK) bei der Politikformulierung durch regelmäßige Berichte und gezielte Analysen sowie die Koordinierung von EU-Akteuren vor Ort, bspw. militärischen und zivilen Operationen, Wiederaufbaumaßnahmen und Projekten zur Förderung des Rechtsstaats von Bedeutung (interne Rolle).

Auf Grundlage dieser Kriterien könnten beispielsweise existierende EUSB-Mandate für ein einzelnes Land mit der Funktion des jeweiligen Delegationsleiters zusammengeführt werden bzw. darin aufgehen oder in ein regionales Mandat umgewandelt werden.⁶ Während diese Regel eine erste Richtschnur darstellt, sollte sie jedoch nicht als Automa-

tismus wirken. Denn es kann Fälle geben – wie z. B. den vom EUSB für Moldau bearbeiteten, gleichwohl regional ausstrahlenden Konflikt um Transnistrien –, bei denen der EU-Delegationsleiter vor Ort mit dem schieren Umfang des erforderlichen Konfliktmanagements bei gleichzeitiger Verantwortung für die außenpolitische Gesamtvertretung gegenüber dem Land überfordert wäre.

Grundsätzlich können einzelne bestehende regionale Mandate auch durch einen entsprechenden hochrangigen Beamten in Brüssel wahrgenommen werden (z. B. der Nahost-Friedensprozess durch einen entsprechenden EAD-Abteilungsleiter). Doch sollte auch hier die Natur des Konflikts bzw. das Format des internationalen Krisenmanagements entscheidend sein für eine etwaige Übertragung eines EUSB-Mandats auf neu zu schaffende Positionen im EAD. Denn möglicherweise hat ein EAD-Beamter nicht das notwendige politische Format, um auch auf höchster Ebene auf die Konfliktparteien einzuwirken. Zusätzlich ist es ja keineswegs so, dass jeder regionale Konflikt auf eine entsprechend organisierte Abteilung in Brüssel trifft.

Nur schwerlich wiederum lässt sich ein regionales Mandat in den Kompetenzbereich des EU-Delegationsleiters im größten betroffenen oder anderweitig regional bedeutenden Staat überführen. Nicht nur würde dies – von der individuellen Arbeitsbelastung abgesehen – erwartbar Kompetenzstreitigkeiten mit den anderen Delegationsleitern der entsprechenden Region auf. Auch würden ihm in so einer Situation aufgrund seiner Akkreditierung in einem beteiligten Land die Neutralität sowie die regionale Perspektive auf den Konflikt fehlen.

Schließlich ist es richtig, dass ein Problem der Vergangenheit in der ungenügenden Integration der Sonderbeauftragten in die Strukturen des Ratssekretariats bestand und manche von ihnen gerne weitgehend weisungsfrei operierten. Doch statt nun einzelne EUSB-Mandate ohne fundierte Analyse oder auch nur eine konkrete Perspektive der weiteren Bearbeitung des Konfliktgegenstands im EAD auslaufen lassen zu wollen, sollte die Hohe Vertreterin für klarere Zielformulierungen in den Mandaten und eine bessere Anbindung der

Sonderbeauftragten an EAD sorgen. Auch besteht immer die Möglichkeit, einen EUSB nach erfolgter Prüfung durch einen anderen, geeigneteren Vertreter zu ersetzen, wenn das Mandat für wichtig, die erreichten Ergebnisse jedoch nicht als zufriedenstellend erachtet werden. Gerade die vor einiger Zeit erstellte Regel, dass Sonderbeauftragte für maximal vier Jahre im Amt sein sollten, bietet hier in einigen Fällen (z. B. bei den Mandaten für Zentralasien oder den Südkaukasus) die Möglichkeit eines für alle Beteiligten Gesicht wahrenden Personalwechsels.

Die nächsten Schritte

Mit ihrer voreiligen, die Mitgliedstaaten brüskierenden Entscheidung hat sich Lady Ashton selbst unter Zeitdruck gesetzt. Nun muss beim Ratstreffen Ende Juli 2010 ein (vorläufiger) Beschluss über die Zukunft der EUSB gefasst werden, da deren Mandate sonst am 31. August auslaufen.

Diese Situation sollte durch folgendes Vorgehen entschärft werden:

- Verlängerung aller bestehenden Mandate gleichermaßen um deutlich mehr als sechs, ggf. bis zu zwölf Monate, um der Verunsicherung über eine Abschaffung einzelner EUSB entgegenzuwirken. Die bereits jetzt vorhandene Einschränkung,

- dass der Rat ein Mandat auf Vorschlag der Hohen Vertreterin beenden kann, sobald der EAD die entsprechende Funktion übernehmen kann (sunset clause), sollte dabei fortgelten;
- Beschluss des Rates über die Rolle der EUSB und die grundlegenden Kriterien für ihren Einsatz auf der Basis eines Vorschlags der Hohen Vertreterin;
 - Beauftragung der Hohen Vertreterin mit dem Erstellen von »Konfliktstrategiepapieren« zu jedem der elf EUSB-Mandate, in denen Rolle und Interesse der EU sowie ihr gegenwärtiges Engagement dargestellt sind und Möglichkeiten für ein zukünftig gebündeltes Wirken des EAD aufgezeigt werden.

Eine solche überlegte Vorgehensweise wäre nicht nur ein adäquates Mittel der Schadensbegrenzung in der gegenwärtigen Debatte, die bereits zu einiger Unruhe geführt hat.⁷ Sie erlaubt auch einen flexiblen Umgang mit den EUSB und, wo geboten, ein zeitnahes Aufgehen einzelner Mandate in den neuen Strukturen. Gleichzeitig wäre sie gerade nach dem ernüchternden institutionellen Hickhack um die Einrichtung des EAD ein wichtiges Beispiel für einen strategischen, d. h., an Politikergebnissen ausgerichteten Aufbau dieser neuen Keimzelle europäischer Außenpolitik.

Dr. Cornelius Adebahr ist Programmmitarbeiter im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Andrew Rettman, Four EU special envoys facing the chop, in: euobserver.com, 6.7.2010, <<http://euobserver.com/18/30433>> (letzter Zugriff am 12.7.2010).
- 2 Vgl. hierzu auch Almut Möller, Strategie statt Bürokratie: Worauf es beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes ankommt (DGAPstandpunkt 5), Berlin, Mai 2010.
- 3 Für eine umfassende Analyse der Arbeit der EUSB zwischen 1996 und 2007 (inklusive eines Vergleichs mit den Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Vereinigten Staaten), welche wiederum die Grundlage für diesen Text darstellt, vgl. Cornelius Adebahr, Learning and Change in European Foreign Policy: The Case of the EU Special Representatives, Baden-Baden 2009.
- 4 Vgl. hierzu auch Giovanni Grevi, Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives (Chaillot Paper 106), Paris 2008, sowie Adebahr und Grevi, The EU Special Representatives: what lessons for the EEAS? (EPC Working Paper 28), Brüssel 2007, S. 56–64.
- 5 Für eine Bewertung der Arbeit der Sonderbeauftragten im Westlichen Balkan insgesamt vgl. Lucie Jaanson, Learning by doing: EU-Sonderbeauftragte in der Region des Westlichen Balkans (SWP-Diskussionspapier 4), Berlin 2008.
- 6 Eine Zusammenführung unter einem Doppelhut wäre z. B. in Bosnien-Herzegowina und Kosovo, soweit dies politisch möglich ist, denkbar. Das Auslaufen des Mandats könnte bspw. in Mazedonien, Afghanistan und bei der Afrikanischen Union angestrebt werden. Schließlich wäre die Umwandlung in ein regionales Mandat z. B. im Falle Sudans (unter Einbeziehung des Konflikts in Somalia und am Horn von Afrika) gangbar.
- 7 Die Unruhe selbst wiederum kann unterschiedlich motiviert sein: Unter den Mitgliedstaaten überwiegt der Unmut über die überraschende Initiative von Lady Ashton; regionale Partnern sorgen sich ob des vermeintlichen Desinteresses der EU an bestimmten Konfliktgebenden; und das betroffene Personal selbst, die EUSB und ihre insgesamt rund 100 Mitarbeiter, sieht den drohenden Jobverlust.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2010 DGAP