

EU-Aussenpolitik: Von Ashton zu Mogherini

Seit knapp 100 Tagen hat die EU eine neue Aussenbeauftragte: Die Italienerin Federica Mogherini folgte auf Catherine Ashton. Russlands aggressive Politik und die Instabilität an Europas Südgrenze bedeuten für Mogherini eine Chance, die Möglichkeiten ihres Amtes besser auszuschöpfen. Doch die EU-Aussenpolitik bleibt vorerst Domäne der Nationalstaaten.

Von Christian Nünlist

2014 war für die Aussenpolitik der Europäischen Union (EU) ein schwieriges Jahr. Einerseits stellten Russlands Annexion der Krim-Halbinsel und der Bürgerkrieg in der Ukraine die seit 1975 etablierten Spielregeln in Europa infrage; andererseits beschäftigten aus Syrien zurückkehrende europäische Dschihadkämpfer westliche Nachrichtendienste und erhöhten die Gefahr von islamistisch motivierten Terrorakten in der EU. Machtpolitik und das Denken in Interessenssphären sind wieder wichtiger geworden. Eine kohärentere EU-Strategie in Reaktion auf den russischen Revisionismus und die Herausforderung durch den «Islamischen Staat» (IS) scheint vonnöten – nachdem in den Jahren zuvor wirtschaftliche Risiken am meisten Aufmerksamkeit erhalten hatten.

Durch die Stabsübergabe von Catherine Ashton, der Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik, an Federica Mogherini im November 2014 ergibt sich die Chance für eine Aufwertung des bisher vernachlässigten Stiefkinds der europäischen Integration. Die Herausforderungen in Europas Nachbarschaft bieten die Gelegenheit eines Neustarts.

2010 musste Ashton zunächst viel Zeit und Energie darauf verwenden, den neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) aufzubauen. Eine gemeinsame EU-Aussenpolitik wurde zudem im Sog der Fi-



Am 30. August 2014 stellen sich Catherine Ashton (rechts) und ihre frisch gekürte Nachfolgerin Federica Mogherini am Ende des EU-Aussenministertreffens in Mailand den Fragen der Presse. *Reuters*

nanzkrise als Luxusproblem betrachtet. 2015 ist der EAD eingespielt und hat sich etabliert – und auch das Amt der Aussenbeauftragten hat durch die diplomatischen Erfolge im Balkan und im iranischen Atomstreit an Ansehen gewonnen. Die EU-Aussenpolitik ist heute von anderer Qualität als vor fünf Jahren: Dank der institutionellen Innovationen des Lissabonner Vertrags gibt es seither mehr Kontinuität, mehr Kohärenz, mehr Professionalität. Eine gemeinsame Aussenpolitik wäre zu-

dem populär: Laut Meinungsumfragen wünschen sich 75 Prozent der EU-Bürger eine starke EU-Rolle in der Welt.

Strukturelle Gründe lassen jedoch daran zweifeln, ob die institutionelle EU-Aussenpolitik unter Mogherini tatsächlich entscheidend aufgewertet werden kann. In der Libyen-, Syrien- oder Ukraine-Krise zeigte sich nämlich auch, dass Berlin, Paris und London weiterhin den Takt angeben und divergierende nationale Sichtweisen

häufig zu einer unkoordinierten Kakophonie statt einer gemeinsamen EU-Linie führen. Aussenpolitik bleibt gerade in Krisen die Domäne der einzelnen Mitgliedstaaten.

Auch für die Schweiz ist der Wechsel von Ashton zu Mogherini von konkreter Bedeutung. Der EAD ist für die Verhandlungen mit der Schweiz über die Neuordnung der Beziehungen zur EU zuständig. Für die Schweizer Aussenpolitik bietet die neue Ausgangslage Gelegenheit, zu hinterfragen, ob die Schweizer Aktivitäten in Europas instabil gewordener Nachbarschaft im Alleingang oder in Zusammenarbeit mit der EU erfolgen sollen (siehe Box S.3).

Solana als «Mr. Europa»

Jean Monnets Vision einer gemeinsamen Aussenpolitik blieb nach dem Schiffbruch der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (1954) jahrzehntelang ein Tabuthema. Das Prinzip regelmässiger Konsultation wurde erst in den 1970er-Jahren in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) institutionalisiert. Auch in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Maastricht (1993) blieb die Aussenpolitik aber in den Händen der Nationalstaaten.

Erst der Amsterdamer Vertrag (1997) schuf das Amt des «Hohen Repräsentan-

Aussenpolitik bleibt gerade in Krisen die Domäne der einzelnen Mitgliedstaaten.

ten der EU für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik». Zum ersten Mal in ihrer Geschichte hatte die EU-Aussenpolitik ein Gesicht. Vor dem Hintergrund des europäischen Debakels im Kosovo-Krieg wurde der damalige Nato-Generalsekretär Javier Solana zum ersten «Mr. Europa». Henry Kissingers sprichwörtliche Telefonnummer Europas wurde im Oktober 1999 freigeschaltet.

Im «Solana-Jahrzehnt» (1999–2009) wurde die EU als Akteur auf der Weltbühne wichtiger, auch dank zahlreicher ziviler und militärischer Auslandmissionen. Dank Solana trat die EU im Nahost-Friedensprozess und im iranischen Atomstreit einstimmig auf und wirkte auf dem Balkan stabilisierend. 2003 entwarf Solana auch die erste gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie (ESS). Solana war aber nicht «EU-Aussenminister». Sein Mandat sah nur Dienstleistungen für den Europäi-

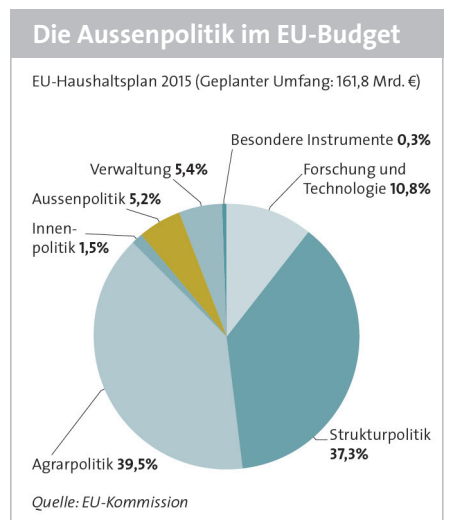
schen Rat (dessen Vorsitz jedes halbe Jahr wechselte) und die Kommission vor, wohingegen der damalige EU-Aussenkommissar Chris Patton mit über 6400 Beamten und einem sehr viel höheren Budget über weitaus grössere Ressourcen verfügte. Der Aussenkommissar vertrat die Kommission seit 1958 nach aussen und war von 2004 bis 2009 auch für die Europäische Nachbarschaftspolitik zuständig.

Im Lissabonner EU-Reformvertrag (2009) wurden die Ämter des Hohen Repräsentanten und des EU-Aussenkommissars fusioniert. Das neue Amt erhielt den Titel «Hoher Repräsentant der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik» und nicht wie vorgesehen «EU-Aussenminister». Immerhin verschwanden mit der Übernahme der Tätigkeiten des Aussenkommissars durch die Aussenbeauftragte bisherige Doppelstrukturen. Ashton führte zudem den Vorsitz bei Aussen- und Verteidigungsministertreffen. Gleichzeitig sollte sie als Vizepräsidentin der Kommission dank dieser «zwei Hüte» für aussenpolitische Kohärenz sorgen. Sie vertrat ferner den Standpunkt der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

Die Befugnisse ihres Amtes wurden damit deutlich gestärkt. Vielleicht auch deswegen einigten sich die EU-Mitgliedstaaten 2009 mit Ashton und 2014 mit Mogherini auf weniger profilierte Persönlichkeiten als Solana. Kandidaten wie Joschka Fischer, Radoslaw Sikorski oder Carl Bildt wurden übergangen. Eine nüchterne Bilanz von Ashtons Amtszeit zeigt aber nebst Fortschritten auch die strukturellen Schwierigkeiten des Amtes klar auf. Von einer vergemeinschafteten Aussenpolitik ist die EU auch heute noch bewusst weit entfernt.

Ashtons Bilanz, 2009–2014

Catherine Ashton galt als wenig sichtbare, risikoscheue und schwache Aussenbeauftragte. Ihr erstes Amtsjahr war geprägt von der Aufbauphase des EAD und von Kompetenzgerangel mit der EU-Kommission unter José Manuel Barroso. Immerhin beanspruchte 2010 keine grosse internationale Krise Ashtons Aufmerksamkeit. Das grösste Problem der EU war die Schuldenkrise, welche aber in die Kompetenz von Ratspräsident Herman van Rompuy fiel und primär von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy angegangen wurde. Eine gemeinsame Aussenpolitik war in diesem Moment in



der EU schlicht keine Priorität. Die Wirtschaftskrise beanspruchte nicht nur die volle Aufmerksamkeit der nationalen Regierungen, sondern auch von Ratspräsident van Rompuy und Kommissionspräsident Barroso. Ashton gelang es auch deshalb nicht, das volle Potenzial des eigentlich mächtigen Amtes auszuschöpfen.

In der Libyenkrise 2011 spielten Ashton und der neu erschaffene EAD zunächst durchaus eine nützliche Rolle. Ashton bereitete die EU-Sanktionen vor, die zwei Tage nach der UNO-Sicherheitsratsresolution 1970 in Kraft gesetzt und später mehrmals verschärft werden konnten. Die Nachbarschaftspolitik wurde im Mai 2011 mit einer neuen Strategie an die revolutionäre Lage in Nordafrika angepasst und auch die substanzielle humanitäre Hilfe der EU erfolgte schnell. Bei den Fragen einer westlichen Militärintervention, der Anerkennung der libyschen Opposition und der Bewältigung der Migrationsflut gab es jedoch unter den EU-Staaten Differenzen. Insbesondere Paris und Rom preschten ohne vorherige Absprache mit der EU vor, so dass Ashton diesbezüglich nicht für die EU sprechen konnte. Auch Berlins Enthaltung beim UNO-Sicherheitsratsentscheid über eine militärische Intervention in Libyen am 18. März 2011 schwächte die Kohärenz der EU-Aussenpolitik. Der externe Schock der arabischen Revolten führte nicht wie der Kosovo- oder Irak-Krieg zu einem Integrationsschub in der gemeinsamen Aussenpolitik.

Ashton verstand ihre Rolle generell stärker als Administratorin und Koordinatorin denn als strategische Denkerin. Die grös-

ten Erfolge feierte sie spät in ihrer fünfjährigen Amtszeit mit der diplomatischen Annäherung Serbiens und Kosovos vom April 2013 und dem Genfer Übergangsabkommen im iranischen Atomstreit im November 2013. Auch bei der Vorbereitung der EU-Sanktionen gegen Russland spielten Ashton und der EAD 2014 eine wichtige Rolle. Bei unerwartet auftretenden internationalen Krisen (Libyen, Syrien, Ukraine) zeigte sich aber wiederholt, dass die Mitgliedstaaten Aussenpolitik als nationale Domäne betrachten und zuallererst eigene Interessen verfolgen und unterschiedliche Prioritäten setzen. Die EU-Aussenbeauftragte kann nur in den Bereichen wirken, über die unter den Hauptstädten Konsens herrscht. Nachdem die Wirtschaftskrise Chefsache geworden war, wollten die Hauptstädte auch im geostrategischen Ringen mit Moskau das Heft in der Hand behalten. Die Fäden des internationalen Managements der Ukraine-Krise liefen bei Merkel in Berlin zusammen – nicht bei Ashton in Brüssel.

Ashton evaluierte die Entwicklung der neuen Strukturen im Juni 2013. In dem Bericht fasste sie die Stärken und Schwächen des EAD zusammen und machte Verbesserungsvorschläge, vor allem hinsichtlich der Beziehungen zur Kommission. Ashtons Kritik stiess jedoch in den Hauptstädten nur auf beschränktes Interesse, drei Jahre nach Lancierung des EAD sollten die Diskussionen von 2010 nicht bereits wieder aufgewärmt werden. Ashtons kurzfristige Änderungsvorschläge, darunter die Stärkung der strategischen Planungskapazitäten, wurden vom EU-Rat Ende 2013 angenommen. Ihre Ideen für mittelfristige Reformen wurden jedoch vertagt, etwa die Verschlinkung der Managementstrukturen und die wichtige Vertretungsfrage, weil die Aussenbeauftragte nicht gleichzeitig an Kommissionssitzungen in Brüssel und an Konferenzen im Ausland präsent sein kann. Ihre Nachfolgerin Mogherini soll 2015 einen neuen EAD-Bericht vorlegen.

Interne Kohärenz

Die Ernennung der italienischen Aussenministerin Federica Mogherini zur EU-Aussenbeauftragten im August 2014 glich der Wahl Ashtons fünf Jahre zuvor. Wieder spielte der Proporzfaktor eine Rolle, mit der sozialdemokratischen Italienerin wurde das EU-Führungstrio mit Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Ratspräsident Donald Tusk bewusst ausbalan-

Die Schweiz und die EU-Aussenpolitik

Auch für die Schweiz ist der Wechsel an der Spitze der EU-Diplomatie von Bedeutung. Das Austarieren der bilateralen Beziehungen mit der EU ist nach der Annahme der **Initiative «Gegen Masseneinwanderung»** vom 9. Februar 2014 schwieriger geworden. Die EU hatte bereits zuvor ein institutionelles Rahmenabkommen gefordert. Mit der Infragestellung der Personenfreizügigkeit durch den Souverän hat sich die Ausgangslage für Bern verkompliziert. Ein Routinebericht der EU über den Stand der Beziehungen zur Schweiz zeigte kürzlich: Brüssel verknüpft die Personenfreizügigkeit nicht nur mit den Bilateralen I, sondern sieht auch die Teilnahme an Schengen und Dublin sowie Elemente der Bilateralen II (Forschung, Erasmus, Medien) betroffen. Für die Verhandlungen zuständig ist seit dem 1. November 2014 Federica Mogherinis Chefdiplomat **Maciej Popowski** sowie der Swiss-Desk des EAD unter **Gianluca Grippa**. Grundsätzlich geht es in den Verhandlungen um Interessen, so dass es keine Rolle spielt, dass mit Mogherini nun eine «Nachbarin» EU-Aussenbeauftragte ist und dass Kommissionspräsident Juncker als «Schweizfreund» gilt.

Für die Schweizer Aussenpolitik haben die Beziehungen zur EU Priorität – sie sind in der aktuellen aussenpolitischen Strategie als einer von vier Schwerpunkten definiert. Regionen, in denen die Schweizer Friedenspolitik besonders aktiv ist, darunter der **Westbalkan, Südkaukasus und Nordafrika**, überschneiden sich mit der EU-Nachbarschaftspolitik. Die Schweizer Aussenpolitik ist aber eigenständig. Teilweise ergänzt sie die EU-Politik Seite an Seite, teilweise steht sie aber auch in Konkurrenz zu ihr. In der Ukraine-Krise hat die Schweiz aufgrund des OSZE-Vorsitzes nützliche Vermittlungsdienste und als neutrales Land konstruktive Beiträge zur Deeskalation leisten können. Gleichzeitig distanzierte sich die Schweiz mit ihrer eigenständigen Haltung zur Frage von Wirtschaftsanktionen gegen Russland von der Linie der EU. Der geostrategische Konflikt zwischen der EU und Russland bedeutet für die Schweizer Aussenpolitik ein Dilemma: Einerseits fühlt sich die Schweiz klar den **westlichen Werten** verbunden, wie sie seit Helsinki 1975 Frieden und Stabilität in Europa garantieren, und ist als neutraler Kleinstaat, der keine Machtpolitik betreiben kann, auf Rechtsstaatlichkeit und das Respektieren von internationalen Prinzipien und Normen angewiesen. Andererseits pflegt sie mit Russland seit 2005 als Nichtmitglied von EU und Nato eine **strategische Partnerschaft**, auch wenn einzelne Elemente nach der Annexion der Krim vorläufig sistiert wurden.

Die Verschärfung des Konflikts in der Ostukraine Anfang 2015 bedeutet deshalb auch für die diffizilen bilateralen Beziehungen der Schweiz zur EU eine weitere Belastung. Im OSZE-Rahmen und mit ihren **traditionellen Guten Diensten** wird die Schweiz zwar im Konflikt zwischen dem Westen und Russland weiterhin zu vermitteln versuchen. Die EU wird jedoch von der Schweiz verstärkt Solidarität für die **europäischen Werte** und die Grundlagen der Europäischen Sicherheit seit 1975 einfordern, die Russland nicht länger respektiert. Die unruhiger gewordene Nachbarschaft Europas bietet dabei für die helvetische Aussenpolitik eine Chance, sich aktiv und in Absprache mit der EU für Frieden und Stabilität in der Pufferzone im Osten und Süden der EU einzusetzen.

ciert. Kritiker, die sich einen «Solana 2.0» gewünscht hätten, mokierten sich über die angebliche Unerfahrenheit Mogherinis.

Kissingers sprichwörtliche Telefonnummer Europas wurde im Oktober 1999 freigeschaltet.

Doch grundsätzlich darf man davon ausgehen, dass eine Aussenministerin eines G7-Landes über genügend Kompetenz und Erfahrung für das EU-Amt verfügt.

Im Herbst 2014 präsentierte Mogherini vor dem EU-Parlament ihre Vision und ihre Agenda für die nächsten fünf Jahre. Sie machte dabei klar, dass sie – ähnlich wie Ashton – keine «29. Aussenpolitik» betreiben, sondern als Koordinatorin das geballte Gewicht der 28 nationalen Aussenpolitiken zur Geltung bringen und damit einen Mehrwert schaffen möchte. Mogherini forderte eine Langzeit-Vision, eine neue «Grand Strategy», auf die man sich im

Konfliktfall konkret beziehen kann. Um die Kooperation zwischen EAD, Kommission, Rat und Parlament zu verbessern, zog sie mit ihrem Kabinett am 1. November 2014 ins Berlaymont-Gebäude ein, wo die Kommission arbeitet, statt wie Ashton im EAD-Hauptquartier zu wirken. Mit diesem symbolischen Schritt signalisierte Mogherini, dass sie die von Ashton vernachlässigte Vizepräsidenten-Rolle ihres Amtes deutlich stärken möchte. Von Anfang an involvierte sie die Kommission stärker in die Vorbereitung von Ministertreffen. Im Vorfeld der Dezembertagung der EU-Aussenminister entstand so ein thematisches Dossier zu den Beziehungen der EU und Russland. Mogherini führte auch ausführliche aussenpolitische Nachbesprechungen im Kollegium der Kommissare ein.

Der neue Kommissionspräsident Juncker hielt in seinen politischen Richtlinien fest, dass er der Aussenbeauftragten mehr Freiraum gewähren will als sein Vorgänger. Mogherini leitet die neu eingerichtete Kommissarsgruppe «Auswärtiges Han-

deln», ihm Rahmen derer sich die Kommissare für die Nachbarschaftspolitik und Erweiterung, Handel, Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement regelmässig treffen. Die Reformen der Junker-Kommission zeigen, dass sie den Herausforderungen in Europas Nachbarschaft koordinierter entgegenzutreten will. Die Entschiede fallen aber nach wie vor im EU-Rat, wo bei aussenpolitischen Fragen Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten nötig ist.

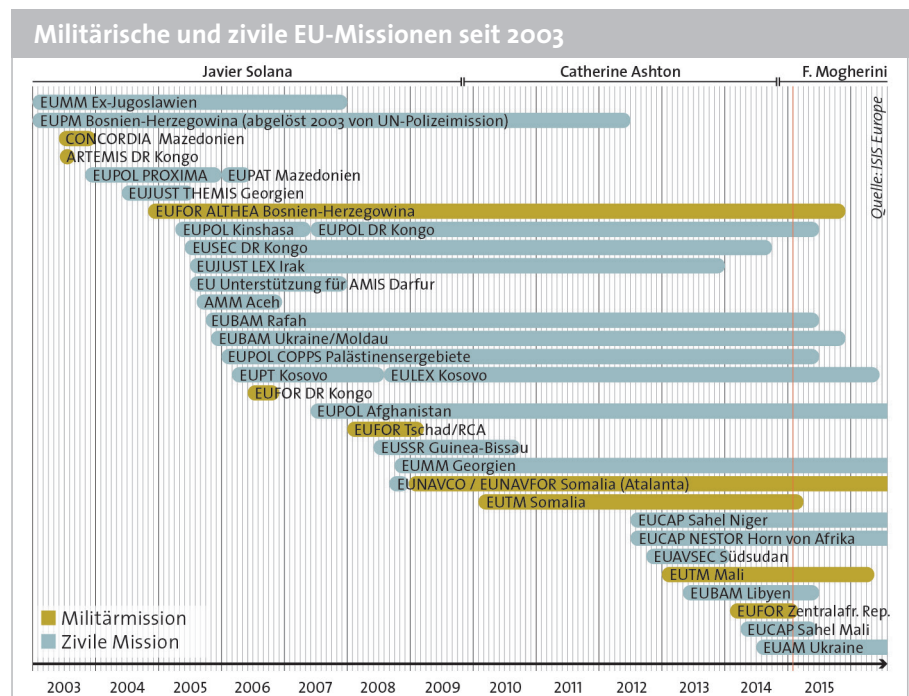
Europas Nachbarschaft

Während Ashton wie erwähnt zunächst den EAD aufbauen musste, kann sich Federica Mogherini von Anfang an nebst der internen Koordination in Brüssel auf die Vertretung der EU nach aussen sowie das Krisenmanagement konzentrieren. Momentan steht die EU-Aussenpolitik vor zwei grossen Herausforderungen: *Erstens* verlangten die Ukraine-Krise und die aggressive russische Aussenpolitik eine gemeinsame Politik. *Zweitens* muss auch die Nachbarschaftspolitik im Süden revidiert werden. Mogherini wurde im Ernennungsverfahren eine zu nachgiebige Haltung gegenüber Moskau vorgeworfen. Die Italienerin stellte klar, dass Russland für sie derzeit kein Partner mehr sei. In einem internen, aber der Presse zugespielten Russland-Strategiepapier konkretisierte sie im Dezember 2014 jedoch bereits erste Vorschläge für die längerfristig angestrebte Schaffung von wieder konstruktiveren Beziehungen der EU zu Russland. Aufgrund der erneuten Eskalation des Bürgerkriegs

Mogherini stellte klar, dass Russland für sie derzeit kein Partner mehr sei.

in der Ostukraine stiessen ihre Ideen am EU-Aussenministerrat im Januar 2015 jedoch auf klare Ablehnung.

Bezüglich der Instabilitäten in Nordafrika sind Mogherini und der Nachbarschaftskommissar Johannes Hahn aufgefordert worden, 2015 eine neue Nachbarschaftspolitik vorzulegen. Die EU hat im Nahen Osten aufgrund ihrer Passivität während des Gazakriegs und in Reaktion auf die



Herausforderung durch den «Islamischen Staat» 2014 weiter an Glaubwürdigkeit verloren. Mogherini beabsichtigt einen frischen Blick auf die Nahostverhandlungen zu werfen und hat vorgeschlagen, das Nahost-Quartett (USA, Russland, UNO, EU) um arabische Staaten zu erweitern.

Seit Ende 2013 verfügt Mogherini zudem über ein Mandat der Mitgliedstaaten, die strategischen Interessen und Prioritäten der EU-Aussenpolitik neu auszurichten und an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Denkbar wäre damit eine Revision der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 – oder auch, dass Mogherini erstmals eine Aussenpolitische Strategie der EU entwirft. Es dürfte aber nicht einfach werden, Konsens für eine gemeinsame «Grand Strategy» zu schaffen. Das Damoklesschwert eines britischen Austritts aus der EU wird London bis 2017 davon abhalten, die Aussenpolitik supranationaler zu gestalten. Zudem sind sich die EU-Staaten nicht einig, ob die Bedrohung durch Putins Russland oder die Instabilität

in Nordafrika und im Mittleren Osten prioritär zu behandeln sind.

In den ersten 100 Tagen hat Federica Mogherini sich als pragmatische Macherin präsentiert. Sie überzeugte durch ihr Selbstbewusstsein, ihre guten Fachkenntnisse und solide Vorbereitung. Letztlich kann zwar auch sie nur dort einen Mehrwert kreieren, wo sich die 28 EU-Mitgliedstaaten einig sind. 2015 bietet sich ihr aber die Chance, dank besserer Koordination mit der Kommission die Kohärenz der EU-Aussenpolitik zu erhöhen. Mogherini könnte zeigen, dass das alte Bonmot von Jean Monnet, wonach Europa in Krisen geschmiedet werde, immer noch gilt. Paradoxerweise hätte Putin mit seinem Vorgehen gegen die Ukraine nicht nur die Nato und OSZE revitalisiert, sondern auch die gemeinsame EU-Aussenpolitik neu stimuliert.

Dr. Christian Nünlist leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Think-Tank-Team «Swiss and Euro-Atlantic Security» und ist u.a. Mitherausgeber von *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis* (2014).

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Das Neo-Kalifat des «Islamischen Staates» Nr. 166
Die US-Kampagne gegen den «Islamischen Staat» Nr. 165
Letale autonome Waffensysteme als Herausforderung Nr. 164
Internet-Gouvernanz: Zeit für ein Update? Nr. 163
Irreguläre Einwanderung als Herausforderung für Europa Nr. 162
Die Nato nach Wales: Wie weiter mit Russland? Nr. 161