

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE EU / EUROPA | AP NR. 02, NOVEMBER 2020

Datenerhebung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Methodische Herausforderungen in der Außenpolitikforschung

Minna Ålander/Annegret Bendiek/Paul Bochtler

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Methodisches Vorgehen	7
3. Herausforderungen in der Output-Analyse	11
3.1 Ratsbeschlüsse im Bereich der GASP	11
3.2 Sanktionen und Ratsprotokolle	13
3.3 Pressemitteilungen	15
4. Fazit	19
5. Literatur- und Quellenverzeichnis	21
Literatur	21
Quellen	22

Dieses Arbeitspapier ist Teil eines umfassenderen Forschungsvorhabens und dient als erweiterte Erläuterung der Datenanalyse, die dem SWP-Aktuell 2020/A 86 zugrunde liegt.

Abkürzungsverzeichnis

EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EFTA	European Free Trade Area
ER	Europäischer Rat
EC	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EU ISS	Institut der EU für Sicherheitsstudien
EUV	EU-Vertrag (Vertrag von Lissabon)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HV	Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik
RfAA	Rat für Auswärtige Angelegenheiten
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SatCen	Satellitenzentrum der EU
VN	Vereinte Nationen

1. Einleitung

Das Ziel der vorliegenden Datenerhebung ist es, den Output der Europäischen Union (EU) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 zu untersuchen. In der europawissenschaftlichen Forschung fehlt es bislang an einer umfassenden quantitativen Erfassung des GASP-Outputs. Einzelne Datensätze, wie beispielsweise über die von der EU verhängten Sanktionen, stellen eine Ausnahme dar und werden bereits detailliert dokumentiert und analysiert.¹ Eine Dokumentation der GASP, wie sie beispielsweise in den 90er Jahren durch das Auswärtige Amt veröffentlicht wurde, ist jedoch eingestellt worden.² Das Alleinstellungsmerkmal der Erhebung liegt daher in dem Versuch, alle öffentlichen Daten zu verschiedenen Bereichen der GASP systematisch zu erheben.

Die intergouvernementale GASP unterscheidet sich von anderen vergemeinschafteten EU-Politikbereichen. Die Mitgliedstaaten sind dem Einstimmigkeitsprinzip verpflichtet, wenn nicht genau definierte Ausnahmen gelten, und die Beschlussfassung im Rat der EU findet weitgehend hinter verschlossenen Türen und im nicht-legislativen Bereich statt. Die im Europäischen Rat oder im Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RfAA) besprochenen Themen unterliegen der Vertraulichkeit und werden in der Regel als Verschlussache dokumentiert. Informationen über die hier besprochenen Themen fallen meistens in den Bereich der nationalen Sicherheit und der exekutiven Eigenverantwortung, und die außen- und sicherheitspolitische Geheimhaltung wird als Notwendigkeit staatlichen exekutiven Handelns toleriert.³ Diese sogenannte „funktionale“ Geheimhaltung kann durchaus neue Verhandlungsräume für diplomatische Erfolge ermöglichen.⁴ Vertrauen bildet die Grundlage für Verhandlungen und Kompromisse auf EU-Ebene, und das Vertrauensverhältnis entsteht durch persönlichen Austausch zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Das Mehrebenensystem der EU verstärkt die Anforderungen der Vertraulichkeit in der GASP, da diese nicht nur die Summe der nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken ist, sondern auch eigene Dynamiken der Vertraulichkeit auf der EU-Ebene entstehen.⁵

Vertraulichkeit steht in einem komplizierten Verhältnis zur Transparenz, zu der sich die EU im Vertrag von Lissabon selbst verpflichtet hat. Dokumente werden zwar in einer

¹ Siehe bspw. *The Global Sanctions Database* von Felbermayr et al., 2020; Clara Portela/Erica Moret, *The EU's chemical weapons sanctions regime. Upholding a taboo under attack*, Paris: EUISS, 31.7.2020; Portela, Clara Portela/Paulina Pospieszna/Joanna Skrzypczyńska/Dawid Walentek, »Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia«, in: *Journal of European Integration*, August 2020, DOI: 10.1080/07036337.2020.1803854; Sascha Lohmann, »Pflugscharen zu Schwertern. Sanktionen sind ein Klassiker der Geoökonomie. Zur politischen Steuerung taugen sie allerdings nur bedingt«, in: *Internationale Politik*, Januar/Februar 2020, S. 41-43.

² Auswärtiges Amt, *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP)*. Dokumentation, Stand Mitte 1998. Berlin: Auswärtiges Amt.

³ Vgl. Guri Rosén, »Contestation and co-optation: why secrecy in EU external relations varies«, in: *West European Politics*, 41 (2018) 4, S. 938; Mai'a K. Davis Cross, »Secrecy and the making of CFSP«, in: *West European Politics*, 41 (2018) 4, S. 916.

⁴ Vgl. Cross, *Secrecy and the making of CFSP* [wie Fn. 3], S. 918.

⁵ Ebd., S. 919.

kaum überschaubaren Anzahl veröffentlicht – der Rat gibt an, jährlich ca. 25 000 Dokumente der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Datenmenge ist aber ungenügend aufbereitet und eine Systematisierung bleibt den Nutzerinnen und Nutzern überlassen. Damit wird eine quantitative Erhebung der GASP als eigenständigem Politikbereich wesentlich erschwert. Zudem werden trotz des Transparenzgebots weiterhin GASP-relevante Dokumente aufgrund der Vertraulichkeit des Politikbereichs unter Verschluss gehalten. Eine funktionale Geheimhaltung in der Diplomatie mag zu einem bestimmten Grad für eine funktionierende Außenpolitik notwendig sein, jedoch müsste diese mit einer funktionalen Transparenz von Politikergebnissen einhergehen. Funktionale Transparenz, die die Zuordnung politischer Verantwortung ermöglicht, geht über die reine Veröffentlichung von unaufbereiteten Daten hinaus und sichert den Nutzerinnen und Nutzern niedrigschwellige Zugang zu den Informationen, die in den Dokumenten enthalten sind; beispielsweise durch maschinenlesbare Formatierung und einfach zu bedienende Filterfunktionen.

Mit der aktuellen Datenlage ist die sozialwissenschaftliche Forschung auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Ratssekretariat angewiesen, um überhaupt systematische Zugänge für eine quantitative Erhebung und Analyse der GASP zu erhalten. Erschwerend kommt hinzu, dass durchaus für die Forschung relevante EU-Dokumente nicht automatisch veröffentlicht und durch die verantwortlichen Stellen erst frei gegeben werden müssen. Hierbei verbleibt die endgültige Entscheidung über die Veröffentlichung bei den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in der EU, die eine Art *Gatekeeper*-Funktion einnehmen. Die Informationen, die die EU beispielsweise über ihre Webseite zur Verfügung stellt, sind daher zwangsläufig unvollständig und repräsentieren immer nur eine Auswahl der Gesamtheit. Auch die Inhalte der Pressemitteilungen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), die prinzipiell leicht zugängliche Informationsquellen darstellen, werden sorgfältig selektiert. Die vorliegende Datenerhebung und die darauf basierende Output-Analyse der GASP stehen daher unter dem Vorbehalt eingeschränkter Vollständigkeit.

In einem ersten Schritt wird die hier gewählte methodische Herangehensweise der Datenerhebung dargestellt. Genutzt wurden SPARQL-Anfragen sowie eine automatisierte Erhebung von Rohdaten mittels Webscraping der Ratswebseiten. In einem nachfolgenden Schritt folgt eine deskriptive Analyse der Daten zum Output in der GASP. Dabei werden Ratsbeschlüsse, Sanktionen und Protokolle der Ratssitzungen, sowie Pressemitteilungen untersucht. Die hier durchgeführte Pilotuntersuchung zum GASP-Output ermöglicht es, Empfehlungen für eine verbesserte funktionale Transparenz zu formulieren, die für weiterführende Forschung notwendig ist.

2. Methodisches Vorgehen

Der öffentlich zugängliche Output der GASP ist hier bestehend aus den folgenden Dokumentarten erfasst:

- Nicht-legislative Ratsbeschlüsse im Bereich der GASP
- Sanktionen
- Protokolle der Sitzungen des RfAA
- Pressemitteilungen

Die GASP verfügt jedoch über weitere Instrumente, die in Tabelle 1 dargestellt werden.

Tabelle 1: Instrumente der GASP

Wer?	Rechtsakt	Verbindlichkeitsgrad
Europäischer Rat (ER)	Strategische Leitlinien	Art. 26 EUV
Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RfAA)	Ratsbeschluss (Aktion, Standpunkt)	Art. 25 EUV, politisch verbindlich
Rat auf Vorschlag des Hohen Vertreters (HV) und der Kommission	Sanktionen: Ratsbeschluss gegen Drittstaaten oder Einzelpersonen (EU autonom oder Umsetzung von VN-Resolutionen)	Umsetzung nach Art. 215 AEUV auf Basis eines Ratsbeschlusses gemäß Titel V Kapitel 2 EUV, rechtlich verbindlich
ER, RfAA	Ratsschlussfolgerungen	De facto acquis, rechtlich nicht bindend
HV, EU	Erklärungen der HV im Namen der EU	Politische Signalwirkung der EU
HV	Erklärung des HV in eigener Verantwortung	Keine Repräsentativität für die EU
HV, Pressesprecher	Erklärung des Pressesprechers der HV	Öffentliche Mitteilung
EU-Delegation, HV	Local EU statement	Standpunkt der EU-Delegation im Drittstaat
HV	Demarchen	Terms of reference, bilaterale Arbeitsgrundlage
Staats- und Regierungschefs, Außenminister, Hohe Beamte oder Experten	Politischer Dialog	Geregelt in Abkommen, Gemeinsamen Erklärungen oder Briefwechseln
Rat auf Vorschlag des HV	Ernennung von EU-Sonderbeauftragten	Art. 33 EUV

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf den EU-Verträgen und den offiziellen Webseiten der EU

Die vorliegenden Daten wurden mithilfe automatisierter Methoden von den offiziellen Internetseiten der Institutionen der EU ausgelesen und aufbereitet. Dabei wurde stichprobenartig die Qualität der erhobenen Daten kontrolliert. In einem ersten Schritt wurden die *Ratsbeschlüsse im Bereich der GASP* erhoben, die im EurLex veröffentlicht werden. Diese wurden anschließend anhand der vergebenen eurovoc-deskriptoren und Schlagwörtern

von zwei Codern in fünf Kategorien eingeteilt; *Sanktionen, Missionen und Operationen, EU-Sonderbeauftragte, Waffenkontrollbeschlüsse* und *Andere*.

Rechtsakte mit Gesetzeswirkung sind wiederum in einem öffentlichen Abstimmungsregister des Rates dokumentiert.⁶ Weitere Dokumente, die keine Rechtsakte sind, werden in einem öffentlichen Dokumentenregister veröffentlicht. Diese fungieren als Plattform für die Einsicht der öffentlichen Daten des Rates. Seit 2015 veröffentlicht der Rat außerdem im Rahmen seiner „Open Data Initiative“ Rohdaten zum Abstimmungsverhalten und zu veröffentlichten Dokumenten als RDF-Daten, welche mithilfe der Sprache SPARQL angefragt werden können. Die Erhebung gestaltete sich kompliziert, da das öffentliche Dokumentenregister des Rates teilweise fehlerbehaftet ist. Die hier veröffentlichten Daten, das heißt die vergebenen Dokumentennamen und damit verbundenen Metadaten sind daher nicht verlässlich. Zudem werden die Dokumente und Abstimmungsergebnisse an dieser Stelle als PDF veröffentlicht und auf eine Art und Weise formatiert, die sie kaum maschinenlesbar machen. Die im Rahmen der Open Data Initiative zur Verfügung stehenden Rohdaten und dazugehörigen Schnittstellen zum Abstimmungsverhalten sind durch den Rat, im Gegensatz zu beispielsweise den Daten zu öffentlichen Dokumenten unzureichend dokumentiert, um als selbstständige Datenquellen für die Öffentlichkeit dienen zu können.

Es existiert kein Codebuch im engeren Sinne für den Datensatz zum Abstimmungsverhalten. Interessanterweise gibt es diese Codebücher aber für die anderen Datensätze der Open Data Initiative. Im Kontakt mit der Abteilung für Transparenz des Rates konnten die Daten durch eine SPARQL-Abfrage zur Verfügung gestellt werden. Diese Problematik erschwerte jedoch die Verifizierung der erhobenen Daten, sowohl in Hinsicht auf die Überprüfung der Qualität der Kodierung in beispielsweise Politikfelder, als auch der reinen Anzahl der erhobenen öffentlichen Abstimmungen.

Die *Pressemitteilungen* des EAD wurden über die offizielle Webseite mithilfe von Webscraping erhoben und danach teilweise manuell nachcodiert, da die Einteilung in *Erklärungen* und *Pressemitteilungen* mit Informationen zum Inhalt angereichert werden sollte. Die Nachcodierung der allgemeinen Pressemitteilungen in 16 neue Kategorien wurde durch eine Coderin vorgenommen, wobei jedoch ein zufälliges Sample von 160 Mitteilungen von einem zweiten Coder ohne Kenntnis der ersten Codierungen nachcodiert wurde. Die Intercoderreliabilität betrug 0.673 nach Cohens Kappa, was einer substantiellen Übereinstimmung entspricht.⁷

Die *Protokolle der Tagungen des RfAA* wurden aus dem öffentlichen Dokumentenregister gezogen, d.h. auch hier ist gegebenenfalls die Vollständigkeit der erhobenen Daten in Frage zu stellen. Die Anzahl legt jedoch nahe, dass diese vermutlich vollständig sind – es sollte ein Protokoll pro Treffen vorliegen. Bisher zurückgehaltene Protokolle wurden in ihrer Gesamtheit beim Generalsekretariat des Rates am 13. Juli 2020 für die Veröffentlichung beantragt, liegen jedoch zum Publikationszeitpunkt nicht vor.

Die aktuellen *Sanktionsregime der EU* wurden von der Webseite sanctionsmap.eu erhoben. Hierbei waren wir darauf angewiesen, dass die von der EU betriebene Webseite tatsächlich alle konsolidierten Rechtsakte, die einer Sanktion zugehörig sind, aufführt.

⁶ Die Gesetzgebungstätigkeit des Rates ist in der GASP im EU-Vertrag ausdrücklich ausgeschlossen (siehe Artikel 24 und 31 EUV). Dennoch werden auch im RfAA Gesetzgebungsakte erlassen. Der Grund dafür ist, dass jede der insgesamt zehn Ratsformationen einen Gesetzgebungs- oder Rechtsakt im Namen des gesamten Rates verabschieden kann, auch wenn dieser in die Zuständigkeit einer anderen Formation fällt, denn jede Ratsformation repräsentiert den Rat als Ganzes. Die im RfAA erlassenen Gesetzgebungsakte sind in diesem Kontext daher erhoben, um die Gesetzgebungsakte ohne GASP-Bezug klar von den GASP-relevanten Beschlüssen zu differenzieren.

⁷ Jacob Cohen, »A coefficient of agreement for nominal scales«, in: *Educational and Psychological Measurement*, 20 (1960) 1, S. 37-46.

Die Umsetzung von Sanktionen der Vereinten Nationen (VN) erfordert mehrere Rechtsakte, insofern bildet die Anzahl der Rechtsakte nicht die Anzahl der Sanktionsregime ab. Für eine Anzahl der einzelnen Rechtsakte wurden die auf Eur-Lex verlinkten Änderungen der von sanctionsmap.eu aufgeführten konsolidierten Rechtsakte zugrunde gelegt. Teilweise sind die neuesten Änderungen nicht in die konsolidierten Rechtsakte integriert und wurden deshalb nicht gezählt.

Tabelle 2: Übersicht der Datenerhebung

Datentyp	Anzahl (n)	Quellen	Erhebungsmethode	Stand
Ratsabstimmungen in der Konfiguration „Auswärtiges“ (Kein GASP Output)	36 (seit 2009)	https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/	SPARQL Anfrage Webscraping	10.08.2020
Ratsabstimmungen im Politikfeld der Auswärtigen Beziehungen (Kein GASP Output)	92 (seit 2009)	Siehe oben	Webscraping	10.08.2020
Pressemitteilungen des EAD	2053 (seit 2014)	https://eeas.europa.eu	Webscraping, qualitative Kodierung	03.08.2020
Sanktionen als konsolidierte Rechtsakte	47 (seit 2009)	www.sanctionsmap.eu	Webscraping	03.08.2020
Aktive Sanktionsregime	30	Giumelli et al. 2020		31.12.2019
Sanktionen als einzelne Rechtsakte	1264 (seit 2009)	www.sanctionsmap.eu https://eur-lex.europa.eu/	Webscraping	03.08.2020
Protokolle der Tagungen des RfAA	288 (seit 2009)	https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications	Webscraping	13.07.2020
Ratsbeschlüsse im RfAA	1054	https://eur-lex.europa.eu	Webscraping	08.10.2020

Die *Ratsschlussfolgerungen*, welche zentrale Elemente der koordinierenden Funktion der GASP darstellen, sind in dieser Datenerhebung nicht abgedeckt. Eine systematische Erhebung ist nicht ohne erheblichen Aufwand möglich, der im Rahmen dieser Erfassung nicht geleistet werden konnte. Bei einem ersten Blick auf die Ratswebsite gibt es drei Quellen für Ratsschlussfolgerungen:

1. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/conclusions-resolutions/>
2. <https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int?lang=EN&typ=ADV>
3. <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data>

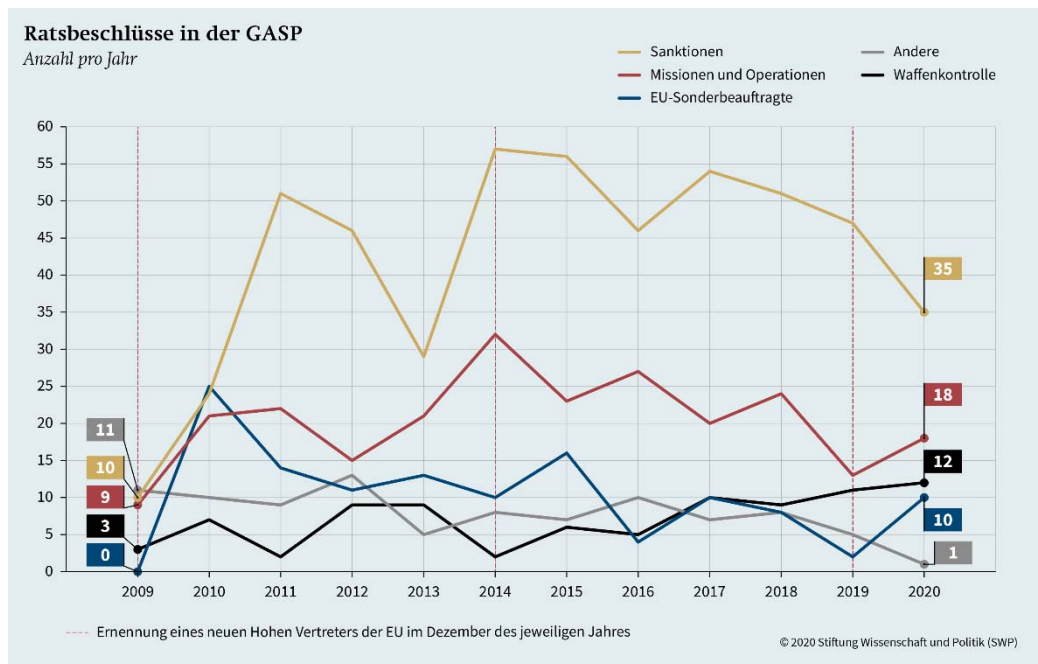
Bei allen drei Datenquellen wird klar, dass der Rat eine große Menge an Daten produziert. Während die erste Quelle wohl auf Ratsschlussfolgerungen begrenzt ist, scheinen diese hier nicht vollständig gelistet zu sein. In der zweiten Quelle ist es zwar möglich, auf Schlussfolgerungen zu filtern, die Filterfunktion ist aber nicht zuverlässig. Schlussendlich kann die letzte Quelle ohne die Hilfe der IT-Abteilung des Rats für eine funktionierende und zuverlässige SPARQL-Anfrage an die Ratserver nicht bedient werden. Ein erster Versuch kam aber zum Ergebnis, dass einige Metadaten in den verschiedenen Quellen ungleich gespeichert werden. Bis auf weiteres ist deshalb der Output des Rats mit Hinblick auf die Schlussfolgerungen nicht in der Datenerhebung repräsentiert.

3. Herausforderungen in der Output-Analyse

3.1 Ratsbeschlüsse im Bereich der GASP

Der RfAA erlässt Rechtsakte, die als Ratsbeschlüsse bezeichnet werden und mit denen von der EU durchzuführende Aktionen, gemeinsame Standpunkte der EU oder Durchführungsbeschlüsse festgelegt werden (siehe Artikel 25 EUV). Die Beschlüsse werden grundsätzlich einstimmig verabschiedet (Artikel 31 Absatz 1 EUV). Eine weitere Form von Rechtsakten, die vom RfAA erlassen werden, sind Ratsverordnungen. Während Ratsbeschlüsse für die Regierungen der Mitgliedstaaten nur politisch bindend sind, haben Verordnungen unmittelbare Rechtswirkung in jedem Mitgliedstaat. Sie dienen der Umsetzung von Ratsbeschlüssen und werden immer in Verbindung mit einem solchen vom Rat erlassen.

Der Rat erlässt einen Beschluss zur Festlegung einer Aktion, wenn eine spezifische Situation ein operatives Vorgehen der EU erfordert, insbesondere wenn dieses mit Kosten verbunden ist. Der Beschluss legt die mit der Aktion verfolgten Ziele, ihren Umfang, die der Union zur Verfügung stehenden Mittel, sowie die Bedingungen und gegebenenfalls den Zeitraum für ihre Durchführung fest. Wichtigster Anwendungsfall ist die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Einrichtung oder Verlängerung einer zivilen oder militärischen Mission im Rahmen der internationalen Krisenbewältigung (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, GSVP). Mit solchen Ratsbeschlüssen kann aber zum Beispiel auch die Mandatierung von EU-Sonderbeauftragten oder die Unterstützung bestimmter Abrüstungsmaßnahmen durch die EU geregelt werden. Ratsbeschlüsse dienen auch der Einrichtung von Agenturen der GASP wie Institut der EU für Sicherheitsstudien (EU ISS), Satellitenzentrum der EU (SatCen) und Europäische Verteidigungsagentur (EDA). Die Beschlüsse sind für alle Mitgliedstaaten politisch bindend (Ausnahme bei Stimmenthaltung und Abgabe einer Erklärung).



Grafik 1: Ratsbeschlüsse in der GASP nach Typ und Jahr

Die in der Grafik 1 abgebildete Analyse der im EurLex veröffentlichten GASP-Beschlüsse seit 2009 ergibt, dass Beschlüsse zu vier Hauptthemen gefasst wurden: Sanktionen (506), GSVP-Missionen und -Operationen (245), Ernennungen von Sonderbeauftragten (123), Waffenkontrolle (85, im weiteren Sinne inklusive sowohl Kleinwaffen als auch Massenvernichtungswaffen). Der Rest (94 Beschlüsse) bezog sich auf verschiedene Arten von Abkommen mit Drittstaaten und Gründung von EU-Agenturen.

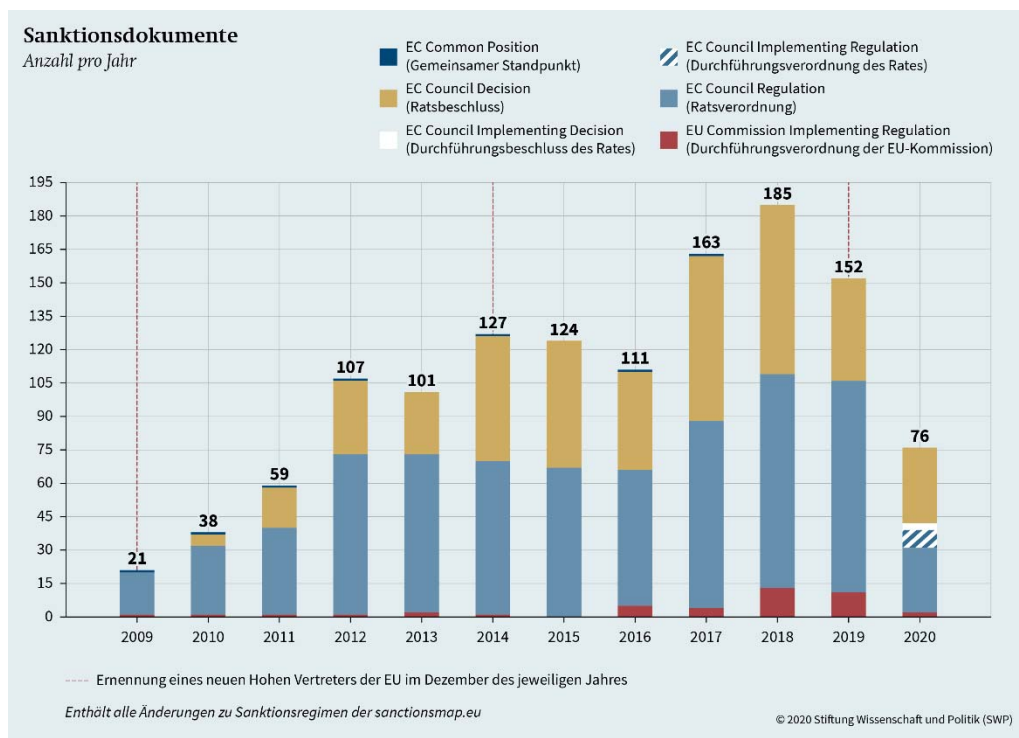
Zur begrifflichen Abgrenzung wurden zudem die vom Rat der EU durch das öffentliche Abstimmungsregister und die Open Data Initiative zur Verfügung gestellten Daten zu öffentlichen Abstimmungen im RfAA erhoben. Diese ergeben, dass seit 2009 insgesamt 36 legislative Beschlüsse gefasst wurden. Wie die unten aufgeführte Auswahl zeigt, haben diese Beschlüsse aber keine Relevanz für die GASP.

Tabelle 3: Beispielhafte Auswahl von Rechtsakten, die in der Konfiguration „Auswärtiges“ im Jahr 2014 beschlossen wurden

Rechtsakt:	Politikfeld:
DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Directive 2001/110/EC relating to honey	Agriculture
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down provisions for the management of expenditure relating to the food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material, amending Council Directives 98/56/EC, 2000/29/EC and 2008/90/EC, Regulations (EC) No 178/2002, (EC) No 882/2004 and (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council, Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 1107/2009 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Decisions 66/399/EEC, 76/894/EEC and 2009/470/EC	Agriculture
DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on enhanced co-operation between Public Employment Services (PES)	Employment
REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on fees payable to the European Medicines Agency for the conduct of pharmacovigilance activities in respect of medicinal products for human use	Health

Quelle: Open Data Initiative, EU Council <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/>

3.2 Sanktionen und Ratsprotokolle



Grafik 2: Sanktionsdokumente nach Typ und Jahr

Die Grafik 2 zeigt die Anzahl der beschlossenen Sanktionen beziehungsweise ‚restriktiven Maßnahmen‘ der EU seit 2009. Diese können gegen verschiedene internationale Akteure und Drittstaaten gerichtet sein und werden je nach rechtlicher Zuständigkeit innerhalb der EU mit unterschiedlichen Verordnungen implementiert (siehe Artikel 28 und 29 EUV). Sanktionen als außenpolitisches Instrument der EU verzeichnen einen steten Zuwachs seit 2009. In dem Untersuchungszeitraum von 2009 bis 2019 hat sich die Zahl der erlassenen Verordnungen und -beschlüsse versiebenfacht, von 21 auf 152. Hierunter fallen auch die Verlängerungs- oder Erweiterungsbeschlüsse bereits existierender Sanktionen, so wie die Umsetzungen von VN-Sanktionen. Es zeichnet ein Höchstwert im Jahr 2014 ab, als die EU neue Sanktionen gegen Russland, die Terrororganisation „Islamischer Staat“ (ISIS) und die syrische Regierung verabschiedete. Aktuell hält die EU gegen 30 Regime beziehungsweise Organisationen Sanktionen aufrecht, von denen allerdings lediglich 23 autonome Sanktionen der EU sind (Grafik 3). Zudem werden mehrere Sanktionsregime für einzelne Länder in der untenstehenden Grafiken zusammengezählt.



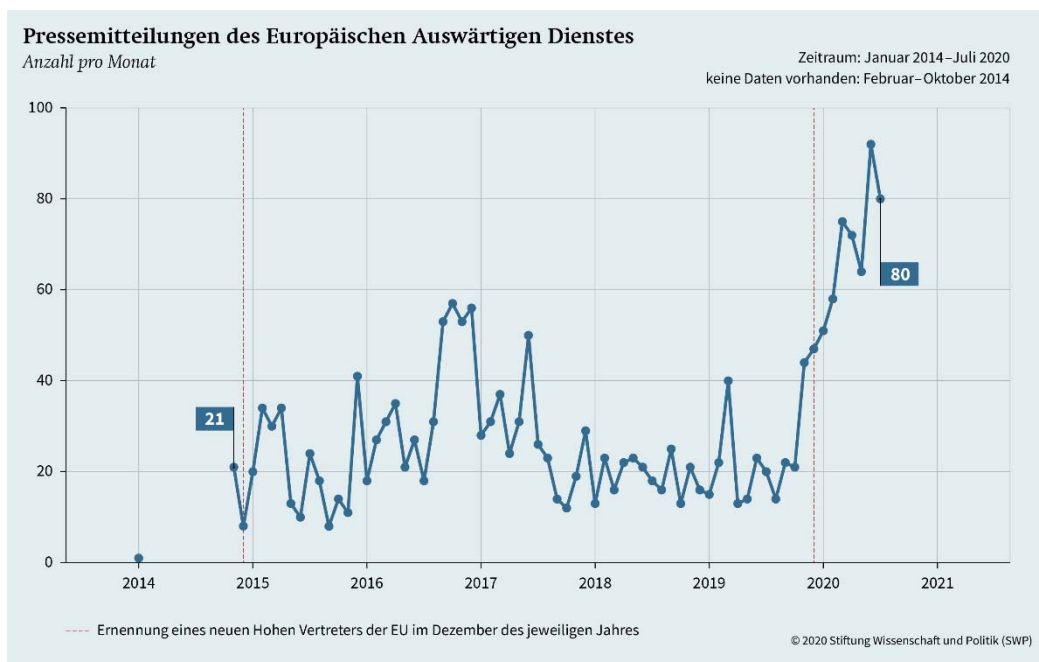
Grafik 3: Aktive EU Sanktionsregime, monatlich

Ein weiteres rechtlich unverbindliches, aber dennoch politisch relevantes Instrument der GASP sind Ratsschlussfolgerungen. Schlussfolgerungen werden in jeder monatlichen Sitzung des RfAA zu außenpolitischen Themen angenommen. Sie sind ein wichtiges Handlungselement der EU, das darauf zielt, die Haltung der EU zu gewissen Fragen von hoher politischer Bedeutung, zu Krisensituationen oder Konflikten förmlich darzulegen und vor allem ein politisches Signal, eine politische Botschaft oder Handlungsaufforderungen in kompakter Form zu veröffentlichen. Ratsschlussfolgerungen können durchaus – auch über Jahre – als Referenzdokument für eine von der EU ausgedrückte Haltung dienen.

Da die Ratsschlussfolgerungen aufgrund der aktuellen Datenlage nicht oder nur schlecht systematisch zu erfassen sind (s. Hinweise im Kapitel „Methodisches Vorgehen“), haben wir repräsentativ für diese stattdessen die Ratsprotokolle genutzt, in denen auch Informationen zu Schlussfolgerungen zu finden sind. Seit 2009 gibt es 172 öffentlich zugängliche Originalprotokolle⁸ der Tagungen des RfAA. Darüber hinaus sind weitere 113 Protokolldokumente nicht öffentlich bzw. nur auf Anfrage zugänglich, wobei es sich nur bei vier Dokumenten um Originalprotokolle handelt. Ein genauerer Blick in die Protokolle offenbart, dass viele Tagesordnungspunkte der Ratssitzungen zwar informell beraten, aber nicht als Schlussfolgerungen finalisiert werden. Seit 2018 ist ein Rückgang von Informationen in den Protokollen festzustellen: Ergebnisse des Austauschs oder gar Positionen einzelner Mitgliedstaaten werden nicht mehr dokumentiert, sondern vor allem Themen der Beratungen mit dem Verweis darauf benannt, ob es bei einem Austausch verblieben ist oder eine Schlussfolgerung zustande kam.

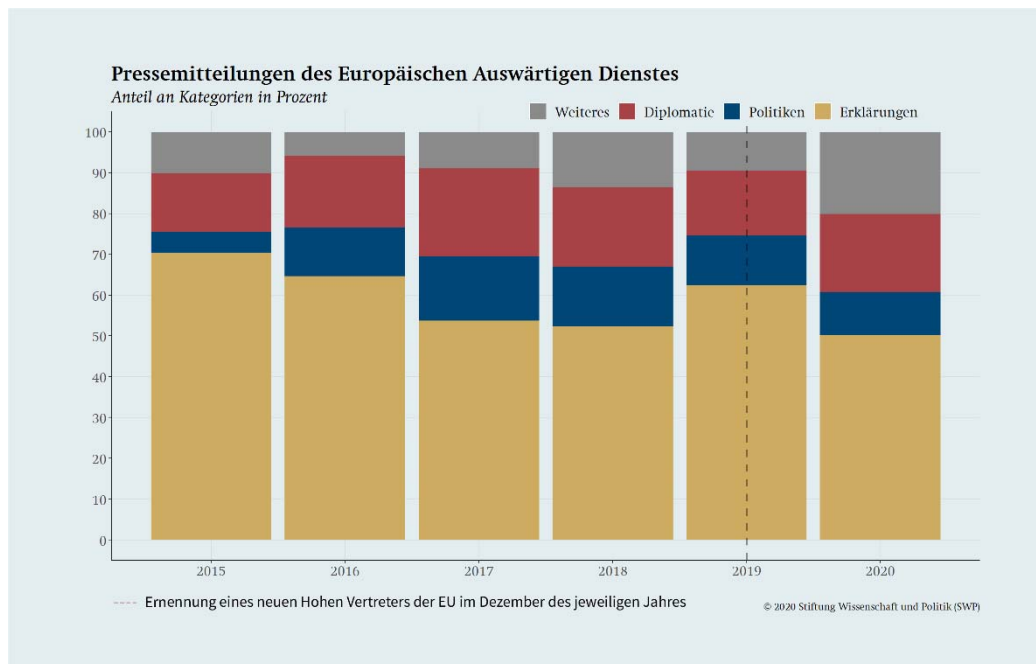
⁸ Ohne Ergänzungs-, Revisions-, und Korrekturdokumente.

3.3 Pressemitteilungen



Grafik 4: Pressemitteilungen des EAD pro Monat

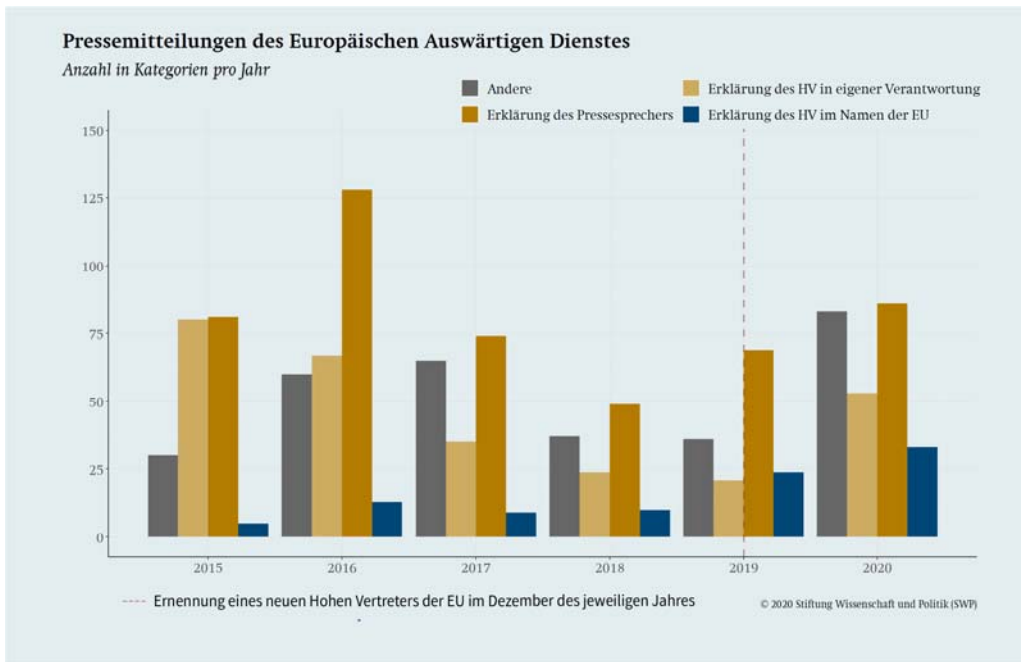
Der EAD und der Hohe Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik veröffentlichen Pressemitteilungen zu den verschiedensten Themen der internationalen Politik. Oftmals wird auf diesem Wege über die Aktivitäten der EU-Diplomatie berichtet oder die Haltung der EU beziehungsweise des Hohen Vertreters zu aktuellen Ereignissen bekannt gegeben. Seit dem Amtseintritt des neuen Hohen Vertreters, Josep Borrell Fontelles, im Dezember 2019 zeichnet sich ein rasanter Anstieg von Pressemitteilungen durch den EAD ab (Grafik 4). Die allgemeinen Pressemitteilungen geben zum großen Teil die Dichte von Veranstaltungen im Brüsseler Kalender wieder. Hierzu zählen Berichte über bi- oder multilaterale Treffen, Konferenzen oder etwaige Staatsbesuche. Pressemitteilungen des Typs *Erklärungen* sind hingegen tatsächliche Stellungnahmen der EU zu außenpolitischen Themen.



Grafik 5: Pressemitteilungen des EAD pro Jahr und Typ

Die Pressemitteilungen werden in vier Kategorien voneinander unterschieden als *Erklärungen*, *Diplomatie*, *Politiken* und *Weiteres* (siehe Grafik 5). Die Kategorie *Erklärungen* beinhaltet 1206 Pressemitteilungen über Erklärungen und Äußerungen des Hohen Vertreters, des Pressesprechers, oder im Namen der EU, Ratsschlussfolgerungen, sowie auch gemeinsame Pressemitteilungen mit internationalen Akteuren zu bestimmten Themen. Unter *Diplomatie* werden 401 Pressemitteilungen in Bezug auf Besuchsreisen, Treffen des Hohen Vertreters, Ratstreffen, Mediationsprozessen, politischen Dialogen sowie Menschenrechtsdialogen subsumiert. Die Kategorie *Politiken* erfasst 300 Pressemitteilungen zu finanziellen Hilfsleistungen, zur Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik oder zu GSPV-Missionen und -Operationen, Sanktionen, strategischen Partnerschaften sowie neuerdings zum Brexit. In die Kategorie *Weiteres* fallen die Pressemitteilungen, die unter anderem Bezug zu Preisverleihungen, Ernennungen, Berichten, oder seit 2020 zu Covid-19 nehmen. *Erklärungen* stellen im Untersuchungszeitraum 2014-2020 konstant mit mehr als der Hälfte aller Pressemitteilungen die häufigste Kategorie dar.

Der Anstieg in den letzten Monaten ist sowohl auf die verstärkte Pressearbeit seitens des neuen Hohen Vertreters zurückzuführen, aber auch auf weniger substantielle Kategorien, wie Mitteilungen zu Besuchen und Treffen, sowie die dynamischen Entwicklungen im Zuge der Covid-Pandemie. Covid-19 ist insofern als intervenierende Variable zu berücksichtigen, als dass Telefonate zwischen dem Hohen Vertreter und internationalen Partnern unter „Besuche und Treffen“ subsumiert wurden, da diese persönliche Treffen ersetzen mussten. Die Notwendigkeit virtueller Kommunikation, die mehr Kontaktaufnahmen mit internationalen Partnern in kürzerer Zeit ermöglicht, verzerrt das Volumen der Pressemitteilungen in dieser Kategorie gegebenenfalls nach oben.



Grafik 6: Pressemitteilungen des EAD pro Jahr und Typ

In der Grafik 6 sind die Pressemitteilungen der Kategorie *Erklärungen* mit Unterkategorien entsprechend der verschiedenen Arten von Erklärungen abgebildet. Unter diesen ist zu unterscheiden:

1. *Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der EU* („Statement on behalf of the EU“): Eine solche Erklärung muss der Hohe Vertreter vor Veröffentlichung mit allen EU-Mitgliedstaaten abstimmen. Eine Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der EU ergeht zumeist in Fällen, in denen eine sofortige Reaktion nicht notwendig ist, eine EU-Position angesichts einer neuen Situation erst erarbeitet werden muss oder die Anpassung bestehender EU-Positionen erforderlich ist. Die Initiative für derartige Erklärungen kann durch den Hohen Vertreter oder von einem EU-Mitgliedstaat ausgehen. Regelmäßig schließen sich Drittstaaten, im Regelfall EU-Kandidaten, EFTA-, SAA- oder EWR-Länder einer „GASP-Erklärung“ an.
2. *Erklärung des Hohen Vertreters in eigener Verantwortung* („Statement by the HR/VP“): Der Hohe Vertreter gibt eine Erklärung in eigener Verantwortung ab, wenn eine rasche Reaktion auf ein Ereignis oder eine bestimmte Situation dies notwendig macht und eine unmittelbare Abstimmung im Kreis der EU-27 nicht möglich ist. Bisweilen verzichtet der Hohe Vertreter auf eine Abstimmung, wenn es sich um eine Standarderklärung handelt. Die Erklärung muss abgestimmten EU-Positionen entsprechen.
3. *Erklärung des Pressesprechers* des Hohen Vertreters („Statement by the Spokesperson“): Wenn ein Ereignis politisch weniger brisant ist, kann dies eine persönliche Stellungnahme des Hohen Vertreters rechtfertigen, die als Erklärung des Pressesprechers veröffentlicht wird.

Im relativen Vergleich (Grafik 6) ist erkennbar, dass die Anzahl der Erklärungen des Hohen Vertreters in eigener Verantwortung zurückgegangen ist, während die Erklärungen im Namen der EU zwar immer noch keinen substantiellen Teil der Veröffentlichungen ausmachen, aber dennoch seit 2019 häufiger und kontinuierlicher genutzt werden. Ein interessanter Befund ist, dass die Anzahl der Erklärungen des Hohen Vertreters in eigener

Verantwortung und der Erklärungen des insbesondere im Jahr 2016 gestiegen ist, als die EU ihre neue Globale Strategie veröffentlichte. Auffällig ist auch, dass die Pressearbeit in den folgenden Jahren deutlich zurückgegangen ist. Dieser Trend hat sich erst wieder mit der Ernennung des neuen Hohen Vertreters im Dezember 2019 umgekehrt. Möglicherweise folgt der neue Hohe Vertreter Borrell eine offensivere Medienstrategie als seine Vorgängerin Federica Mogherini.

4. Fazit

Die hier vorgestellten Ergebnisse der Datenerhebung zeigen, dass die quantitative Erfassung des GASP-Outputs eine methodische Herausforderung für die Außenpolitikforschung darstellt. Daten über den GASP-Output werden durch den Rat unvollständig aufbereitet und nicht einheitlich kategorisiert. Weiterhin steht die Veröffentlichung von GASP-Beschlüssen teilweise unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung. Aufgrund der unvollständigen Aufbereitung der Daten ist es daher schwer, analytische Aussagen über den Output zu treffen. Damit steht die Europaforschung vor methodischen Herausforderungen, die sich aber durchaus durch eine Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und dem Ratssekretariat überwinden ließen. Die hier zusammen getragenen Ergebnisse zum GASP-Output haben allenfalls Pilotprojektcharakter, sind aber dennoch wertvoll, weil sie Defizite der Datenerhebung in der GASP verdeutlichen und daraus ableitbare konstruktive Vorschläge für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft erlauben:

- Erstens, wird der Output verschiedener EU-Politikbereiche in den öffentlichen Datenbanken nicht systematisch voneinander unterschieden. Der zwar vertraglich eigenständige Politikbereich der GASP lässt sich damit kaum systematisch erfassen und analysieren, wenn man über anekdotische Evidenzen hinaus Trends und Entwicklungen auch im Vergleich zu vergemeinschafteten Politiken der EU ziehen will.
- Zweitens, stellt der Vorbehalt der Geheimhaltung eine Herausforderung für die wissenschaftliche Forschung dar. Zu einem gewissen Grad rechtfertigen die Verfahren der Diplomatie zwar eine funktionale Geheimhaltung, dennoch sollte funktionale Transparenz über Politikergebnisse gesichert sein.
- Drittens, erfordert die kognitive Komplexität⁹ der EU-Außenpolitik und ihrer zahlreichen Instrumente eine Aufbereitung der Daten, die über die Veröffentlichung von Rohdaten hinausgeht. Das öffentliche Dokumentenregister erlaubt zwar grundsätzlich einen Zugang zu allen Dokumenten, jedoch finden elementare Filterfunktionen beispielsweise nach gängigen Kategorien wie den außenpolitischen Instrumenten der EU keine Anwendung.
- Nicht zuletzt sind Grundkenntnisse der Informatik Voraussetzung, um substantielle Informationen über die Inhalte und den Output der GASP gewinnen zu können. Eine systematische Fassung der GASP-relevanten Dokumente unter den etwa 25.000 pro Jahr veröffentlichten Ratsdokumenten ist damit nahezu unmöglich. Die Pressemitteilungen des EAD stellen die zugänglichste, obgleich unvollständige Informationsquelle der GASP dar.

Mangelhafte Transparenz der Beschlussfassung in der EU ist ein wohlbekanntes Problem, das den Ruf der EU als bürgerfernes Elitenprojekt unterstreicht. Die Transparenz von Entscheidungsverfahren und Lobbykontrollen ist zwar sukzessive erhöht worden – so finden beispielsweise die Abstimmungen zu EU-Gesetzgebung mittlerweile öffentlich statt und

⁹ Vgl. Maarten Hillebrandt, »Twenty-five years of access to documents in the Council of the EU«, in: *Politique Européenne*, 61 (2018), S. 149.

Lobbyisten müssten sich registrieren lassen. Da die GASP aber aus dem legislativen Bereich vertraglich ausgeschlossen ist, greift diese Regelung nicht zur besseren Nachvollziehbarkeit des Politikbereichs. Bestenfalls könnten genauere Informationen über die Inhalte der GASP aus den Schlussfolgerungen und Protokollen der Ratssitzungen gewonnen werden. Hierfür müssten technische Schwierigkeiten überwunden und ausreichende Recherchekapazitäten bereitgestellt werden, die im Rahmen dieser Pilotstudie nur begrenzt vorhanden waren.

Der Anspruch der funktionellen Transparenz setzt voraus, Informationen nicht nur bereitzustellen, sondern diese auch nachvollziehbar und zugänglich zu machen. Nicht die Frage „wie viel Transparenz“ ist entscheidend, sondern „welche Art von Transparenz“.¹⁰ Die EU hat hierzu bereits selbst Regulierungen erlassen.¹¹ Ein Schlüsselpunkt, der hierbei fehlt, ist die Kategorisierung und Einordnung der Relevanz von verschiedenen Dokumenten. Die mangelnde Datenqualität stellt eine Hürde für die wissenschaftliche Politikberatung dar. Eine im besten Fall mit der Wissenschaft abgestimmte Strukturierung und Aufbereitung der Daten sind notwendige Schritte, um die begründbare Balance zwischen Transparenz und Vertraulichkeit zu ermöglichen. Hier liegt das größte Forschungsdesiderat.

¹⁰ Vgl. Hillebrandt, *Twenty-five years of access* [wie Fn. 7], S. 148-9.

¹¹ „In order to make it easier for citizens to exercise their rights, each institution should provide access to a register of documents“ und “For each document the register shall contain a reference number (including, where applicable, the interinstitutional reference), the subject matter and/or a short description of the content of the document“ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Official Journal L 145 , 31/05/2001 P. 0043 – 0048.

5. Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

Cohen, Jacob, »A coefficient of agreement for nominal scales«, in: *Educational and Psychological Measurement*, 20 (1960) 1, S. 37-46.

Cross, Mai'a K. Davis, »Secrecy and the making of CFSP«, in: *West European Politics*, 41 (2018) 4, S. 914-932.

Felbermayr, Gabriel/Kirilakha, Aleksandra/Syropoulos, Constantinos/Yalcin, Erdal/Yotov, Yoto V., *The Global Sanctions Data Base*, LeBow College of Business School of Economics Working Paper Series, Working Paper 2020-2, Philadelphia: Drexel University.

Giumelli, Francesco/Hoffmann, Fabian/Książczaková, Anna, »The when, what, where and why of European Union sanctions«, in: *European Security*, 2020, S. 1-23, DOI: 10.1080/09662839.2020.1797685.

Hillebrandt, Maarten, »Twenty-five years of access to documents in the Council of the EU«, in: *Politique Européenne*, 61 (2018), S. 142-173.

Lohmann, Sascha, »Pflugscharen zu Schwertern. Sanktionen sind ein Klassiker der Geoökonomie. Zur politischen Steuerung taugen sie allerdings nur bedingt«, in: *Internationale Politik*, Januar/Februar 2020, S. 41-43.

Portela, Clara/Moret, Erica, *The EU's chemical weapons sanctions regime. Upholding a taboo under attack*, Paris: EUISS, 31.7.2020, <<https://www.iss.europa.eu/content/eu%E2%80%99s-chemical-weapons-sanctions-regime>> (zuletzt eingesehen am 1.10.2020).

Portela, Clara/Pospieszna, Paulina/Skrzypczyńska, Joanna/Walentek, Dawid, »Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia«, in: *Journal of European Integration*, August 2020, DOI: 10.1080/07036337.2020.1803854.

Rosén, Guri, »Contestation and co-optation: why secrecy in EU external relations varies«, in: *West European Politics*, 41 (2018) 4, S. 933-957.

Quellen

Europäischer Auswärtiger Dienst: Pressemitteilungen

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/press_en

Eur-Lex: Online-Zugang zum EU-Recht

<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>

Öffentliches Dokumentenregister des Rats der Europäischen Union:

<https://www.consilium.europa.eu/register/de/content/int?typ=ADV>

Dr. Annegret Bendiek ist Wissenschaftlerin der Forschungsgruppe EU / Europa.

Minna Ålander ist Forschungsassistentin der Forschungsgruppe EU / Europa.

Paul Bochtler ist Datenanalyst im Referat Informationsservices der SWP.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

doi: 10.18449/2020AP02