

Für eine «Agenda der Öffnung»

Zur Zukunft der europäischen Außenpolitik

Von Ulrike Guérot

sowie Eltje Aderhold, Annegret Bendiek, Omid Nouripour,
Stefani Weiss¹

Redaktion: Bastian Hermisson, Heinrich-Böll-Stiftung

¹ Das vorliegende Papier ist das Ergebnis der einjährigen Arbeit der Fachkommission «EU-Außen- und Sicherheitspolitik» der Heinrich-Böll-Stiftung. Es ist im Laufe mehrerer Sitzungsrunden durch mündliche und schriftliche Kommentare sowie durch Textbeiträge der genannten Expertinnen und Experten gemeinschaftlich entstanden. Das Papier repräsentiert nicht zwangsläufig in jedem Punkt die Meinung jedes Mitglieds der Fachkommission. Darüber hinaus wurden beratend hinzugezogen: Franziska Brantner, Frithjof Schmidt, Joscha Schmierer und Constanze Stelzenmüller.

INHALTSÜBERSICHT

1	Einleitung	107
2	Die globalen Herausforderungen für eine EU-Außenpolitik	108
3	Das Europäische Spezifikum	109
4	Eine europäische «Agenda der Öffnung»	112
	4.1 Politikfelder der EU-Außenpolitik	113
	4.2 Strukturen, Instrumente und Partnerschaften in der EU-Außenpolitik	118
5	Fazit	130

1 Einleitung

Die Europäische Union droht, ebenso wie ihre Mitgliedsstaaten, in der aktuellen Weltordnung marginalisiert zu werden, da aufstrebende neue Mächte an Gewicht gewinnen. Um zwischen den Metropolen der künftigen Macht nicht zu einem bloßen Randbezirk zu werden, muss die EU nach außen einig und stark auftreten. Doch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gibt es bislang allenfalls ansatzweise. Oft, wie jüngst in Libyen, wirkt die EU zerstritten, viele ihrer außenpolitischen Maßnahmen bleiben einer größeren Öffentlichkeit verborgen. Das europäische Mehrebenen-System macht die europäische Außenpolitik zudem schwer verständlich: Die Akteure, ihre Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind nicht klar erkennbar. Nationale Alleingänge schießen zudem nicht selten quer zu den innerhalb der EU vereinbarten Grundsätzen. Die insgesamt mangelnde und in sich uneinheitliche Reaktion der EU auf die Umbrüche in Nordafrika haben ein weiteres Mal gezeigt, dass in der europäischen Außenpolitik Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander klaffen.

Dabei kann die EU als Staatenbund neuen Typs in einer von Nationalstaaten geprägten Welt als gelebtes Beispiel für überstaatliche Zusammenarbeit und geteilte Souveränität, für Demokratie und Menschenrechte ganz wesentlich dazu beitragen, dass sich die Welt im Geiste internationaler Zusammenarbeit entwickelt – und eben nicht bloßer Schauplatz von Interessenkonflikten zwischen Großmächten bleibt. Dies ist umso wichtiger, als die globalen Herausforderungen unserer Zeit nur multilateral gelöst werden können.

Die Besonderheit der EU, mehr als ein Staatenbund, aber kein Nationalstaat zu sein, muss somit nicht nur Schwäche sein, die durch die Uneinigkeit zwischen Mitgliedsstaaten mangels einer gemeinsamen außenpolitischen Linie entsteht. Sie kann vielmehr auch zur besonderen Stärke der EU werden, indem ein eng vernetzter, überstaatlicher Verbund modellhaft vorführt, dass eine auf Werten und Kompromissen basierende multilaterale Weltpolitik möglich ist. Die EU hat gezeigt, dass Nationalstaaten, deren Verhältnis zueinander lange von sehr blutigen Kriegen geprägt war, solche Gegensätze erfolgreich überwinden und eine Gemeinschaft bilden können, deren Kern gemeinsame, universelle Werte sind. Heute geht es darum, diese Errungenschaft durch eine klare, gemeinsame Außenpolitik in die Welt ausstrahlen zu lassen.

Die EU muss sich mit einer «Agenda der Öffnung» bewusst den globalen Herausforderungen von heute stellen. Dabei ist es wichtig zu erkennen, dass die Werte und die Interessen der EU zueinander nicht im Widerspruch stehen. Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Klimaschutz sind zentral für Europas Interessen in der Welt. Nur eine gerechtere Welt, in der es mehr Mitbestimmung gibt, ist auch eine sichere Welt, und Demokratie ist stets ein Motor für Entwicklung, Innovation und freien Handel. Klimaschutz ist nicht nur unabdingbar für die Sicherheit des Planeten, sondern bietet der EU auch wirtschaftliche Chancen als Vorreiter einer umfassenden sozial-ökologischen Modernisierung.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde im Jahr 2009 zwar ein wichtiger vertraglicher Schritt zu einer vergemeinschafteten Außen- und Sicherheitspolitik gemacht – an deren Umsetzung und Weiterentwicklung hapert es jedoch sehr. Wir plädieren dafür, dass zum einen die vorhandenen institutionellen Möglichkeiten im Sinne einer gemeinsamen Außenpolitik besser genutzt werden, zum anderen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union sowie ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vertraglich wie institutionell gestärkt und besser mit den notwendigen Kapazitäten ausgestattet werden.

2 Die globalen Herausforderungen für eine EU-Außenpolitik

Die EU steht vor vielfältigen Herausforderungen. Sie muss der neuen Welt des 21. Jahrhunderts gerecht werden, in der sich die Macht- und Kräfteverhältnisse deutlich in Richtung Asien und anderer aufstrebender Staaten (isb. der BRICs – Brasilien, Russland, Indien und China) verschieben. Die EU verliert demographisch, wirtschaftlich und politisch an Bedeutung. Ihr Anteil an der Weltwirtschaft² und an der Weltbevölkerung schrumpft stetig. Im Jahre 2040 wird der Anteil Europas und der USA an der Weltbevölkerung von heute etwa 12 auf etwa 7 Prozent sinken (Türkei und Ukraine eingerechnet). Die Auflösung der Blöcke und die anschließende Fragmentierung hat es für die EU zudem schwieriger gemacht, globale Allianzen zu bilden. Und die Frage, wie in einer immer bevölkerungsreicheren Welt mit begrenzten Ressourcen der Wohlstand aufzuteilen ist, birgt viel Sprengstoff. Auch werden existierende multilaterale Strukturen wie beispielsweise das Bretton-Woods-System, die Welthandelsorganisation oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von den neuen aufstrebenden Staaten teilweise in Frage gestellt, da sie sich in diesen Organisationen nicht ausreichend vertreten sehen. Eine Strukturreform dieser Institutionen ist überfällig, wenn sie auch im 21. Jahrhundert eine positive Rolle im Rahmen der «Global Governance» spielen wollen.

Zugleich hat die EU aufgrund ihrer unvollständigen Staatlichkeit keine Macht, die der großer Nationalstaaten vergleichbar wäre. Die Außenpolitik der EU wird durch zweierlei Aspekte bestimmt: einerseits durch die Machtkompensation für ehemals einflussreiche Mittelstaaten, wie etwa Frankreich oder Großbritannien, bzw. durch die Kanalisierung neuer Machtansprüche, z.B. von Deutschland; andererseits durch die Entwicklung neuer, post-moderner Formen von Außenpolitik, in denen die europäischen Spezifika, z.B. Multilateralismus oder «Soft-Power», voll zur Entfaltung gebracht und dadurch Macht und Einfluss generiert werden.

2 Der europäische Anteil an der Weltwirtschaft schrumpft seit 300 Jahren um ca. 25% pro Jahrhundert. Im 18. Jahrhundert machte er ca. 75% aus, im 19. Jahrhundert noch ca. 50% und im 20. Jahrhundert ca. 25%. Siehe: Policy Paper BEPA, Europäische Kommission 2010.

In einer europäischen Außenpolitik müssen daher die Machtambitionen der großen europäischen Nationalstaaten berücksichtigt und gleichzeitig dem Prinzip der Gleichheit und Vielfalt aller EU-Staaten Genüge getan werden. Eine genuine Europäische Außenpolitik darf aber kein Spagat zwischen diesen Polen sein; sie muss vielmehr bei eben den Besonderheiten der EU als Bund demokratischer Staaten ansetzen – darin besteht ihre Legitimation. Ziel ist eine außenpolitische *Einheit in der Vielfalt* zum Vorteil aller. Vor diesem Hintergrund muss eine zukünftige europäische Außenpolitik auf eine «Weltordnungspolitik» hinwirken, von der letztlich alle Staaten profitieren, und die damit ein Gegenmodell zu einer Welt der Nullsummenspiele bildet.

3 Das Europäische Spezifikum

Die Besonderheit der EU liegt darin, dass sie den Versuch unternimmt, zahlreiche demokratische Staaten in Form geteilter Souveränität zum gemeinsamen Handeln unter ein Dach zu bringen. Die Herausforderung besteht darin, diese Eigenheit der EU auch außenpolitisch von einer Schwäche in eine Stärke zu verwandeln. Dies wird nur dann möglich sein, wenn sich die EU darauf besinnt, dass ihre Besonderheit ein Vorbild für eine sichere, gerechte und demokratische Welt sein kann. Das bedeutet auch, dass sie ihr Modell geteilter Souveränität über die eigenen Grenzen hinaus projiziert.

Doch wie kann dies gelingen, wenn eine «vergemeinschaftete» Außenpolitik selbst mehr oder weniger Neuland für die EU ist? Und wie kann eine EU-Außenpolitik aussehen, die mehr ist als ein bloßes Sammelsurium der Außenpolitiken ihrer Mitgliedsstaaten?

Zwar gibt es Fortschritte durch den Lissabonner Vertrag, doch ist die gemeinsame EU-Außenpolitik in verschiedener Hinsicht institutionell immer noch unzureichend vertraglich geregelt – und zwar mit Blick auf ihre Effizienz wie auch auf ihre Legitimität.

Die demokratische Legitimität der europäischen Außenpolitik ist derzeit noch schwach. Das Europäische Parlament hat zwar durch den Lissabonner Vertrag neue Zuständigkeiten bei der Verabschiedung von internationalen Abkommen, nicht aber Entscheidungsmacht in Fragen von Krieg und Frieden. Es kann daher die nationale Legitimation außenpolitischer Beschlüsse nicht ersetzen – und dies ist auch nicht das Ziel. Beschlüsse, z.B. über militärische oder humanitäre Einsätze, bedürfen in einigen EU-Staaten (z.B. in Deutschland) weiterhin der Legitimation durch das nationale Parlament. Auf der anderen Seite besteht das strukturelle Problem, dass Außenpolitik auf exekutiver Ebene (z.B. Treffen der G8 oder G20 als auch der Europäischen Räte) oft mehr verspricht, als national eingelöst werden kann, wenn es im Nachgang nationale Bedenken oder gar Widerstände gegen eine europäische Beschlusslage gibt (z.B. bei Flüchtlingsfragen oder in der Klimapolitik).

Die Werteorientierung der EU-Außenpolitik ist rechtlich abgesichert – vom Maastrichter Vertrag bis hin zum Vertrag von Lissabon: Die EU bekennt sich zur

Europäischen Menschenrechtskonvention, zu den klassischen und sozialen Grundrechten, zu Frieden, Solidarität, Verteilungsgerechtigkeit, Demokratie und marktwirtschaftlichen Prinzipien, guter Regierungsführung und zur Rechtsstaatlichkeit. Die Instrumente zur Durchsetzung dieser Werte hingegen sind in den EU-Vertragstexten weniger klar geregelt.

Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik setzt eine erweiterte demokratische Kontrolle und Legitimation zwingend voraus.

Bislang werden diese Ziele europäischer Außenpolitik nur allzu oft von der Interessenpolitik der Mitgliedsstaaten oder auch von widerstreitenden Interessen innerhalb der EU torpediert. Anders formuliert: Nicht nur die institutionellen Unzulänglichkeiten bei der demokratischen Legitimation der EU sind ein Problem für ihre außenpolitische Machtentfaltung, sondern auch die unzureichende Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik, weswegen europäische Außenpolitik allzu oft als «deklaratorische Gutmenschen-Politik» daher kommt, für die es im realen Machtgefüge der Partikularinteressen keinen ausreichenden Platz gibt.

Vor diesem Hintergrund macht das Prinzip, außenpolitische Entscheidungen einstimmig zu treffen, die EU handlungsunfähig. Zu klären ist daher, wie es möglich sein könnte, vom Prinzip der Einstimmigkeit Abschied zu nehmen – und gleichzeitig doppelt demokratisch, nämlich auf nationaler wie europäischer Ebene, vorzugehen.

Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik setzt eine erweiterte demokratische Kontrolle und Legitimation zwingend voraus.

Wenn die Außenpolitik der EU erfolgreich sein soll, muss zudem berücksichtigt werden, dass diese Außenpolitik nicht einfach herkömmlicher Großmachtspolitik entsprechen kann. Traditionell sind Großmächte Staaten, die EU hingegen ist ein Staatenverbund und als normative Zivilmacht keine hegemoniale Macht. Erst wenn man den Begriff der Macht von der herkömmlichen Idee einer nationalstaatlichen Supermacht entkoppelt, kann eine neue, europäische Art außenpolitischer Machtausübung Gestalt gewinnen. Macht wird hierbei nicht als Ziel an sich verstanden, sondern als Mittel zum Zweck – beispielsweise einer fairen Verteilung von Wohlstand. Ausgeübt würde derartige Macht unter anderem durch eine weltweite Meinungs- und Ideenführerschaft.

In einer auf vielen Ebenen stark vernetzten Staatenwelt kann das erprobte, komplizierte und stark vernetzte System der EU ein entscheidender Vorteil sein.

In einer auf vielen Ebenen stark vernetzten Staatenwelt, einem Weltnetzwerk bestehend aus Verkehrsverbindungen, Internet und intelligenten Stromnetzen, in der Entscheidungen ohnehin nicht einseitig gefällt werden können, kann das erprobte, komplizierte und stark vernetzte System der EU ein entscheidender Vorteil sein. Das drückt sich aus in Fragen der Regulierung und Rechtsetzung, einem Prozess, den die EU zur Schaffung des Binnenmarktes bereits durchgemacht hat, in ihrer Rolle als internationale Wirtschaftsmacht und bei der Schaffung von weltweit verbindlichen Standards (z.B. zum Schutz von geistigem Eigentum).

Bei der globalen Integration sollte Europa, dank seines Wissensvorsprungs, eine Vorreiterrolle einnehmen, die sowohl seinen Interessen dient wie auch für größere Teilhabe weltweit sorgt. Damit dies gelingt, sollte die EU die politische, ökonomische und soziale Öffnung gegenüber Dritten zu einem Schwerpunkt machen.

Zweierlei Beitrag kann die EU zu einer globalen Integration leisten: Einerseits hat sie sich vorbildhaft aus einer lange von heftigen Konflikten und blutigen Kriegen zerrissenen Weltregion zu einem friedlichen, wohlhabenden und demokratischen Raum entwickelt – sie wirkt also durch ihr Beispiel. Andererseits kann die EU durch die Mitarbeit in multilateralen Organisationen die Welt sicherer und gerechter machen. Ein Beispiel dafür war das Engagement der EU für den Internationalen Strafgerichtshof.

Heute besteht in diesem Sinne die Chance, die Vereinten Nationen zu einer globalen Ordnungsmacht zu machen. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind inzwischen so eng miteinander verflochten, dass ein militärischer Konflikt zwischen ihnen nicht zu erwarten ist. Das oberste Ziel einer europäischen Außenpolitik muss es sein, die Vereinten Nationen substantiell zu stärken, auch durch ein entsprechendes Mitwirken im Sicherheitsrat. Gleichzeitig sollte die EU dazu beitragen, dass Zivilgesellschaften und neue soziale Bewegungen Anteil an der Gestaltung von Außenpolitik bekommen.

Die EU hat die Staaten Europas integriert und zu solidarischen Partnern gemacht. Entsprechend könnte sie das eigene Modell zur Blaupause für die Bewältigung der globalen Herausforderungen machen, um eine solidarische Weltordnung zu erreichen. Sie muss aber zunächst diesen Herausforderungen begegnen und gleichzeitig die Ängste im Inneren vor den Folgen der Globalisierung auffangen. Entscheidend hierfür wird sein, dass die EU selbst ihr Modell der Integration und der ökologisch-ökonomischen Nachhaltigkeit konsequent weiterentwickelt.

4 Eine europäische «Agenda der Öffnung»

Dem Buchstaben nach hat die EU eine ausgreifende Werteorientierung und tritt u.a. für Armutsbekämpfung, Klimaschutz, Konfliktprevention, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung ein. Die Praxis sieht aber anders aus: Es dominiert in erster Linie eine «Agenda des Schutzes» – Schutz vor Terror, Migration oder Online-Attacken. Die Bewahrung des Status quo steht im Vordergrund. Die Folge ist eine zunehmende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bei Krisen – siehe Libyen, Syrien, Israel und Palästina – bezieht die EU keine eindeutige Position. Sie laviert, um 27 unterschiedliche Meinungen unter einen Hut zu bekommen. Das führt dazu, dass andere Akteure die EU nicht ernst nehmen. Die jüngsten Ereignisse in Nordafrika haben verdeutlicht, dass die EU, statt für ihre Prinzipien und Werte konsequent einzustehen, im Namen der Stabilität jahrelang mit Diktatoren zusammengearbeitet hat. Eine neue Europäische Nachbarschaftspolitik muss dies ändern. Sie darf nicht mehr nur auf die Zusammenarbeit mit Regierungen setzen, sondern muss viel mehr als bisher mit den Zivilgesellschaften benachbarter Staaten zusammenarbeiten.³

Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr entwickelten und gelebten Werte nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken.

Eine glaubhafte und wirksame europäische Außen- und Sicherheitspolitik braucht eine «Agenda der Öffnung». Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr entwickelten und gelebten Werte nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken – einer Bedeutungslosigkeit, die auch die eigenen Errungenschaften gefährden wird. Eine neue europäische Erzählung muss davon handeln, was Europa mit der Welt teilen möchte, muss weltweite Stabilität, Freiheit und allgemeinen Wohlstand als Motive haben. Damit dies glaubwürdig gelingt, muss Europa international Verantwortung übernehmen und für Kritik offen und zur Selbstkritik fähig sein.

Die Rohstoffe der Welt sind kein Tischleindeckdich, das immer mehr Menschen stets von neuem sättigt. Eine weltweit gerechtere Wohlstandverteilung kann aber die dynamischen Effekte von Wachstum und technologischem Fortschritt einpreisen. Globale Ordnungspolitik ist also keine Gewinn- und Verlust-Rechnung, bei der Europa nur verlieren würde. Eine europäische Politik der Öffnung kann und muss zu einer «Win-win-Situation» für alle werden.

³ Siehe auch den Beitrag zur Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

4.1 Politikfelder der EU-Außenpolitik

Wie kann eine solche «Agenda der Öffnung» konkret aussehen? Anhand von drei zentralen Politikfeldern lässt sich dies veranschaulichen.

4.1.1 Demokratieförderung

Die Europäische Union will heute weit mehr sein als eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft; sie nimmt für sich in Anspruch, eine Wertegemeinschaft zu sein. Diese Werte sollen auch der Maßstab für das außenpolitische Handeln der Union sein.⁴ Demokratien sind in der Regel stabiler und friedliebender als andere Herrschaftsformen; hinzu kommt die höhere Rechtssicherheit in den entwickelten Demokratien, durch die ein produktives Wirtschaftsleben und auch Zivilgesellschaften entstehen. All dies ist für die EU nicht nur von ideellem, sondern auch von praktischem Nutzen. Demokratieförderung sollte daher ein zentraler Schwerpunkt der globalen Außenpolitik der EU sein.

Besonders deutlich wird dies in der Politik der EU gegenüber ihren Nachbarstaaten. Seit 1995 sind alle Handels- und Kooperationsabkommen, die die EU mit Drittstaaten trifft, auf Demokratisierung, Marktwirtschaft und die Achtung der Menschenrechte gerichtet. Die Demokratieförderung ist eines der wichtigsten Ziele in der europäischen Nachbarschaftspolitik. Je mehr Fortschritte in Richtung Demokratie ein Land macht, desto größer fällt die «Belohnung» aus, sei es durch engere wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit oder mehr Marktzugang, sei es durch Finanzhilfen oder Visaerleichterungen. Die Basis hierfür sind konkrete «Reform- und Aktionspläne», deren Umsetzung einer laufenden Überprüfung unterliegen. Begleitet werden sie von zahlreichen Finanzhilfen und Förderprogrammen. Was in der Theorie gut klingt, funktioniert in der Praxis jedoch oft nicht, weil die Programme keine ausreichenden Anreize bieten, wegen kultureller Unterschiede oft nicht greifen oder weil die EU selbst den Konflikt mit autoritären Regierungen wegen undemokratischer Praktiken scheut.

Zwischen erklärter Politik und alltäglicher Praxis klafft also eine Lücke, und diese Lücke hat handfeste realpolitische Gründe. In Verhandlungen mit den südlichen und östlichen Anrainern werden Normen und Werte immer wieder aufgegeben oder aufgeweicht, weil dem Wunsch nach Sicherheit und Stabilität Vorrang gegeben wird vor der Vision einer demokratischen, wertegebundenen Entwicklung.⁵

Auch im Sog des Krieges gegen den Terror haben Sicherheitsinteressen und die Angst vor der Ausbreitung islamistischer Bewegungen die Demokratieförderung an den Rand gedrängt. Die Folge war, dass man der Stabilität willen auf altbekannte Potentaten setzte und in jeder Veränderung ein Risiko sah. Hatten

⁴ Vgl. insbesondere Artikel 8, EUV.

⁵ Siehe auch den Beitrag zur Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

nicht Algerien und Gaza gezeigt, dass freie Wahlen politische Kräfte an die Macht bringen können, die den Interessen der EU entgegenstehen?

Von Bedeutung sind zudem die Wirtschaftsinteressen einzelner EU-Mitglieder, insbesondere bei der Energieversorgung, aber auch bei Rüstungsgeschäften. Auch dies stand in der Nachbarschaftspolitik der EU einer konsequenten Demokratieförderung immer wieder im Wege.

Sollte der arabische Frühling der Demokratie am südlichen Rand des Mittelmeeres zum Sieg verhelfen, dann wäre der EU weitgehend diese Entwicklung ebenso in den Schoß gefallen wie 1989 die demokratischen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa.

Heute aber steht die EU vor einer anderen Herausforderung, da die derzeitigen Umbrüche zu wesentlich heftigeren Konflikten führen, als dies 1989 der Fall war. Die EU wird sich diesmal ernsthaft fragen müssen, was sie diesen Ländern anstelle einer Beitrittsperspektive anbieten kann, um die schmerzlichen Reformprozesse zu befördern (zumal die Finanzkrise kaum Spielraum gelassen hat, die europäischen Finanzhilfen auszuweiten).

Mehr Finanzhilfen oder mehr Marktzugang – diese Frage sollte künftig stärker an Reformen gekoppelt sein. Die EU sollte sich auch entschiedener für die Stärkung der Zivilgesellschaft, der demokratischen Kräfte und der Oppositionsbewegungen einsetzen, auch wenn sie sich damit gegen die herrschenden Eliten stellt. «Bottom-up» statt «Top-down» muss die Devise lauten.

Als Hebel stünden der EU mehrere Instrumente zur Verfügung: Die gezielte und ausdifferenzierte Öffnung des EU-Agrarmarkts böte der Region eine wirtschaftliche Perspektive, zumal ein Großteil der Bevölkerung von der Landwirtschaft lebt. Die EU könnte auch ihre Abhängigkeit von Rohstoffimporten aus dieser Region drosseln und stattdessen Technologietransfer bei alternativen Energien anbieten (z.B. im Rahmen der DESERTEC-Initiative).

Nicht zuletzt müsste die EU für ihre eigene Glaubwürdigkeit doppelte Standards vermeiden und in der eigenen Bevölkerung wieder den Blick für die außen- und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten schärfen.

4.1.2 Klimaschutz

Eine der großen Herausforderungen der Gegenwart ist es, die globale Erderwärmung auf durchschnittlich maximal zwei Grad Celsius zu begrenzen. Gelingen kann dies nur mit einem verbindlichen, internationalen Abkommen zum Klimaschutz. Sollte hier bis etwa 2015 eine Wende nicht gelingen, werden die Folgen unabsehbar sein. Die EU muss Vorreiter einer ehrgeizigen Politik zum Schutz des Klimas sein.

Klimaschutz kann nur gelingen, wenn alle Haupt-Emittenten an einem Strang ziehen. China stößt heute bereits absolut (bei weitem jedoch nicht pro Einwohner) mehr CO₂ aus als die USA. Zu Recht verweisen Schwellenländer allerdings darauf, der Reichtum der Industrieländer beruhe auf jahrzehntelangen Emissionen zu Lasten aller. Entsprechend müssen Industrieländer heute

die Schwellen- und Entwicklungsländer dabei unterstützen, sich nachhaltig zu wohlhabenderen Gesellschaften zu entwickeln.

In den vergangenen Jahren haben die internationalen Klimaverhandlungen die Hoffnung wachsen lassen, eine effektive, multilaterale Weltpolitik sei möglich. Diese Hoffnungen wurden jedoch enttäuscht.⁶ Es kam weder in Kopenhagen 2009 noch in Cancun 2010 eine verbindliche Übereinkunft zustande. An der Klimapolitik als Menschheitsangelegenheit muss sich zeigen, ob und wie eine von vielen Seiten vereinbarte, gemeinsame Weltpolitik möglich ist; an diesem weltpolitischen Paradigma der Gegenwart muss sich auch die Außenpolitik der EU messen.

Zuletzt wurde die EU in den internationalen Verhandlungen an den Rand gedrängt. Sie darf sich jedoch nicht damit abfinden, dass die USA und China zum Beispiel einem neuen globalen Abkommen im Wege stehen. Die EU muss unabhängig davon entschieden für eine Klimaschutzpolitik mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten eintreten. Eine solche Politik könnte auf drei Pfeilern ruhen:

Führen durch Beispiel: Die EU sollte, erstens, unabhängig von internationalen Verhandlungen ihren CO₂-Ausstoß bis 2020 um 30 Prozent senken. Zudem sollte die Union eine langfristige Strategie für einen vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien vorlegen. Damit die EU bei den internationalen Klimaverhandlungen zukünftig mit einer Stimme spricht, soll das Mandat hierfür an die EU-Kommission übertragen werden.

Klimapolitik als ein zentrales außenpolitisches Thema: Die EU sollte, zweitens, Klimaschutz zu einer außenpolitischen Priorität machen und neue Allianzen schmieden, durch die Blockaden aufgebrochen werden können. Die Union muss auf Entwicklungs- und Schwellenländer, die willens sind, etwas für den Klimaschutz zu tun, zugehen und Kooperation anbieten. So kann es gelingen, in Teilbereichen, z.B. beim Schutz des Tropenwaldes, Abkommen zu treffen, die auch den übergreifenden Prozess der Klimaverhandlungen befördern.

Mittel- und Technologietransfer: Die EU muss, drittens, den Entwicklungsländern Mittel für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung stellen. Diese Mittel sollen nicht auf die für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen Gelder angerechnet werden. Ab 2020 muss die EU ihren Anteil an den international zugesagten 100 Milliarden Dollar leisten. Um den Klimawandel solidarisch zu bewältigen, ist Technologietransfer und technische Zusammenarbeit bei erneuerbaren Energien und Energieeffizienz entscheidend.

Die EU sollte ihr Gewicht als weltweit größter Binnenmarkt nutzen, um andere Länder zu Investitionen in den Klimaschutz anzufragen. Damit dies gelingen kann, muss die EU zum Leitmarkt für effiziente und nachhaltige Produkte werden; und Waren oder Dienstleistungen, die in der EU gehandelt oder importiert werden, müssen hohe Standards für Energie- und Ressour-

⁶ Siehe dazu auch den Beitrag zur Klima- und Energiepolitik der EU in diesem Band.

ceneffizienz erfüllen. Ein Beispiel ist das Prinzip, das jeweils energieeffizienteste Haushaltsgerät zum Standard für seine Produktklasse zu machen («Top-Runner-Programm»). Ein anderes Beispiel: eine CO₂-Obergrenze für Pkw-Flotten, die nicht nur für heimische Produzenten gilt, sondern auch für Importe. Mit beiden Maßnahmen setzt die EU auch Unternehmen außerhalb der EU unter Druck, klimafreundliche Produkte herzustellen.

Solange es kein internationales Klimaabkommen gibt, sollte die EU zudem prüfen, ob auf die Einfuhr von Waren ein Klimazoll erhoben werden soll.⁷ Dies ist nicht unumstritten und könnte nur dann glaubwürdig funktionieren, wenn die EU verbindlich erklärt, bis 2020 ihren CO₂-Ausstoß um mindestens 30 Prozent zu reduzieren (und wenn andere Staaten sich ähnlich verhalten). Ein Klimazoll würde Produkten aus Ländern ohne ernsthaften Klimaschutz den Preisvorteil nehmen und wäre Anreiz, dort mehr für das Klima zu tun.

4.1.3 *Flucht, Vertreibung, Migration*

Vor 60 Jahren haben sich europäische Staaten dafür eingesetzt, den Flüchtlingsschutz rechtlich zu verankern. Die UN-Flüchtlingskonvention geht auf eine Initiative Europas zurück. Die Einrichtung des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge haben europäische Staaten vorangetrieben. Ziel war es, die Rechte von Flüchtlingen anzuerkennen, Vertreibung zu beenden und Flüchtlingen weltweit die Chance auf ein neues Leben zu geben.

Die EU bekräftigt ihr Engagement für den Flüchtlingsschutz nach wie vor und zählt zu den größten Beitragszahlern für das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge. Die EU unterstützt Programme zum Schutz von Flüchtlingen, und sie setzt sich dafür ein, dass Flüchtlinge sich in Drittstaaten ansiedeln können. Ferner sagt die EU, dass eine anspruchsvolle Flüchtlingspolitik mit einer verantwortungsvollen Migrationspolitik einhergehen muss. Ziel des Stockholmer Programms ist es, bis 2014 die europäische Migrations- und Asylpolitik solidarisch und im Dialog mit Drittstaaten so fortzuentwickeln, dass Flüchtlingsdramen wie die im Mittelmeerraum der Vergangenheit angehören.

Doch die EU ist längst nicht mehr Vorreiterin beim Flüchtlingsschutz. Achtzig Prozent der Flüchtlinge weltweit leben in Entwicklungsländern.⁸ In Pakistan sind 1,9 Million Flüchtlinge registriert, überwiegend aus Afghanistan, im Iran über eine Million. Hinzu kommt eine hohe Dunkelziffer. Viele afghanische Flüchtlinge leben bereits in zweiter oder dritter Generation im Exil, ohne Aussicht auf Rückkehr in ihre Heimat. In Westafrika hat Liberia während der Krise in der Elfenbeinküste eine sechsstelligen Zahl von Flüchtlingen aufgenommen. Tansania hat 2010 über 160.000 Flüchtlinge aus Burundi naturalisiert. Am Horn von Afrika spitzt sich die Lage weiter zu. Allein zwischen Januar und Juni 2011 sind über 135.000 Menschen aus Somalia nach Kenia und Äthiopien geflohen. Die Einwoh-

⁷ Vgl. den Beitrag zur EU-Klimapolitik in diesem Band.

⁸ Die Zahlen dieses Kapitels stützen sich auf die Statistiken des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge, www.unhcr.org.

nerzahl des Flüchtlingslagers in Dadaab entspricht inzwischen etwa der von Bochum.

Länder mit sehr vielen Flüchtlingen erwarten von der EU Unterstützung vor Ort, ferner Hilfe, um die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen, sowie eine Steigerung der Aufnahmezahlen in Europa. Hinter diese Erwartungen fällt die EU jedoch weit zurück; die Ziele von Stockholm werden voraussichtlich nicht erreicht. Testfall sind die Umbrüche in Nordafrika. Die EU ist darauf nicht vorbereitet. Sie möchte die Aufnahmezahlen möglichst gering halten, denn Flüchtlinge werden als Bedrohung des Wohlstandes gesehen. Im Zentrum steht Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Testfall ist auch die inzwischen langandauernde Flüchtlingskrise am Horn von Afrika. Um Ursachen zu bekämpfen und Flüchtlingen eine Chance für ein neues Leben zu geben, müsste sich die EU massiv an Programmen zur Förderung von Flüchtlingen in der Region beteiligen. Stattdessen liegt der Schwerpunkt der EU auch hier darauf, sich gegen Flüchtlinge aus Afrika abzusichern.

Die Alternative zu Frontex wäre eine Politik, die an den Außengrenzen die notwendigen Kapazitäten für Flüchtlingsschutz schafft, insbesondere auch im Mittelmeerraum. Die Vereinheitlichung der Asylverfahren in Europa ist überfällig; außerdem müssen alle EU-Staaten ihr Angebot an Neuansiedlungsplätzen steigern. Einhergehen muss Flüchtlingsschutz mit einer aktiven europäischen Einwanderungspolitik.

Flucht, Vertreibung und Migration nehmen weltweit zu. Neben Krieg und bewaffneter Gewalt verlieren immer mehr Menschen ihre Heimat durch Klimawandel und Naturkatastrophen. Die Zahl der Naturkatastrophen vor allem in armen Ländern hat sich in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt. 2010 haben klimabezogene Katastrophen über 38 Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben.⁹ Globale Entwicklungen wie die Wirtschafts- und Finanzkrise und steigende Preise für Nahrungsmittel treffen die ärmsten Länder am härtesten.

Die EU sollte sich bei den Vereinten Nationen und den Internationalen Finanzinstitutionen für neue globale und regionale Lösungen einsetzen, anstatt Flucht, Vertreibung und Migration nur als Bedrohung zu sehen. Ein wesentlicher Ansatz wäre eine internationale Wirtschaftspolitik, die Märkte in Krisenregionen stärkt und die Lebensgrundlage für Flüchtlinge verbessert. Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik der EU müssen daher zusammengedacht und abgestimmt werden, damit die Herkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen davon profitieren. Ohne Lastenteilung wird es nicht gehen. Entwicklungsländer sind weiterhin bereit, Flüchtlinge in hoher Zahl aufzunehmen. Es gibt die Erwartung, dass die EU diese Leistung anerkennt, sich bereit erklärt, mehr Verantwortung zu übernehmen, und sich für eine aktive Flüchtlings- und Einwanderungspolitik öffnet.

⁹ IDMC/NRC: Displacement due to natural hazard-induced disasters, Global estimates for 2009 and 2010, Juni 2011.

4.2 Strukturen, Instrumente und Partnerschaften in der EU-Außenpolitik

Um erfolgreich Außenpolitik im Sinne einer Agenda der Öffnung betreiben zu können, benötigt die EU effektive Strukturen und Instrumente. Zudem kann auch eine starke Europäische Union Außenpolitik kaum erfolgreich im Alleingang betreiben, sondern ist auf Verbündete und Partner angewiesen.

4.2.1 *Der Europäische Auswärtige Dienst*

Seit dem Vertrag von Lissabon gibt es den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der eine moderne, post-nationale Außenpolitik begründen soll. Dem Dienst wurden dazu auch sogenannte «funktionale» Themenbereiche mit internationaler Ausstrahlung (wie Klima und Migration) zugeordnet. Den Dienst leitet die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Eines der wesentlichen Ziele des EAD war es, Außen- und Sicherheitspolitik besser miteinander zu verknüpfen und insbesondere Entwicklungspolitik zur Grundlage für Sicherheitspolitik nach dem Motto zu machen: «Entwicklung ist der neue Begriff von Frieden». Denn sind Entwicklung und Demokratie gesichert, ist das Risiko, dass in einem Land z.B. ein Bürgerkrieg ausbricht, geringer. Entsprechend sind auch das neue Krisenmanagement der EU und ihre humanitären Missionen zugeschnitten: Dem EAD sind z.B. ein politisches und ein sicherheitspolitisches Komitee zugeordnet. Ein anderer Gedanke hinter dem EAD war es, Außenpolitik nicht mehr nur auf Nationalstaaten als Akteure auszurichten und der immer größeren Rolle, die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) spielen, dadurch gerecht zu werden, dass man nicht-staatliche Akteure besser in die Außenpolitik einbezieht – gerade in der Entwicklungspolitik.

In wirtschaftlich und finanziell schwierigen Zeiten kommt dem EAD die Aufgabe zu, die positiven Errungenschaften des europäischen Binnenmarktes für Drittstaaten nutzbar zu machen. Wenn es richtig ist, dass die Ökonomie zunehmend die Agenda der Außen- und Sicherheitspolitik dominiert, dann fällt dem EAD insbesondere im Rahmen einer Agenda der Öffnung die zentrale Funktion als Mittler zwischen Drittstaaten und EU-Mitgliedsstaaten zu. Unternehmensgründungen, Handelsliberalisierung, Grundrecht- und Flüchtlingsschutz oder der weltweite Klimaschutz sind Beispiele für konkrete Maßnahmen, die im Aufgabenprofil des EAD liegen sollten. Sie würden strukturell den Weg zu einer «Weltinnenpolitik» vorzeichnen. Auch grundsätzliche Fragen des Verhältnisses von Sicherheit und Entwicklung oder Freiheit und Sicherheit sollte der EAD unter Einbeziehung von internationaler Expertise aus der Zivilgesellschaft und Wissenschaft analysieren. Der EAD sollte sich also weniger zum 28. Außenministerium als vielmehr eine Diplomatie entwickeln, die besser auf die Bedingungen des 21. Jahrhunderts zugeschnitten ist.

Die 136 Auslandsvertretungen des EAD müssen dazu indes noch besser mit den nationalen Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten vernetzt werden – und zwar sowohl im politisch-diplomatischen, als auch im konsularischen Bereich. Noch fungiert eine Auslandsrepräsentanz des EAD gleichsam als «zusätzliche» EU-Bot-

schaft und übernimmt bestenfalls eine moderierende Funktion zwischen den verschiedenen Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten. Noch ist der EAD also weder eine eindeutig identifizierte «europäische Anlaufstelle» für alle Belange eines Landes, die in Bezug zur EU stehen; noch hat der EAD die Kompetenz, Politikvorgaben für die Botschaften der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu machen – und zwar weder auf der konsularischen noch auf der politischen Ebene. So war z.B. der jüngste Abzug einiger EU-Botschafter aus Damaskus angesichts der Unruhen in Syrien keine «konzertierte» Aktion der EU, sondern lediglich eine Maßnahme einiger Staaten, der dann andere EU-Staaten gefolgt sind. Die einheitliche und kraftvolle Politik einer politischen Union, deren Verhalten Hebelwirkung für das betreffende Land entfalten soll, sieht anders aus.

Geplant ist derzeit die schrittweise Zusammenführung der konsularischen Dienste der EU-Mitgliedsstaaten durch den EAD, z.B. in Afrika, wo einige der vor allem kleineren EU-Staaten z. T. keine eigenen Botschaften unterhalten. Hier zeigt sich, dass die kleinen EU-Staaten, die wenige eigenständige außenpolitische Ziele verfolgen, geschweige denn dazu die Möglichkeit hätten, sich eher als Nutznießer eines starken und einheitlichen EAD verstehen; während sich vor allem die sogenannten «big three» (Deutschland, Frankreich und Großbritannien), die in unterschiedlichen außenpolitischen Traditionslinien stehen, sich mit einem Souveränitätsverzicht und einem Kompetenztransfer in der Außenpolitik eher schwer tun und bisher einem effizienteren, einheitlichen EAD de facto zögerlich gegenüber standen.

Hier genau liegen die bisherigen Defizite des EAD: Wie die gesamte europäische Außenpolitik steht der EAD im Spannungsverhältnis zwischen supranationalen und intergouvernementalen Strukturen, was sich allein an seiner institutionellen Struktur zeigt: Der EAD bzw. die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist zugleich Beauftragte des Ministerrates als auch Mitglied der EU-Kommission. Der EAD ist weder ein Organ noch eine Agentur der EU und nimmt damit eine Sonderstellung im institutionellen Gefüge der EU ein. Zugleich hat das Europäische Parlament eine gewisse Mitsprache beim EAD, vor allem kontrolliert es sein Budget von 460 Millionen Euro.

Trotzdem hat die neue Institution erhebliche Potentiale, um die europäische Außenpolitik stärker zu vereinheitlichen sowie eine Politikkohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen der EU herzustellen, die es nun zu nutzen und auszubauen gilt. Die für 2012 geplante Review-Konferenz für den EAD einschließlich einer ersten Evaluierung wird dafür sehr wichtig sein.

Konfliktprävention: Das Beispiel Somalia

Auch das Agieren der Europäischen Union in den Umbruchländern im Nahen Osten und Nordafrika zeugte trotz EAD bislang noch nicht von neu gewonnener Einigkeit. Dies zeigt der Fall Somalia. Eigentlich sollte Somalia aus historischen wie geographischen Überlegungen ein wichtiges Land für

eine gemeinsame europäische Politik sein. Das Land wurde Ende des 19. Jahrhunderts in britische und italienische Kolonialgebiete geteilt. Frankreich okkupierte das benachbarte Dschibuti, und auch Deutschland hätte sehr gerne die Küste besetzt. Die Folgen dieser Kolonialpolitik wirken bis heute nach. Zum anderen liegt Somalia am Golf von Aden und grenzt damit an eine der für Europa strategisch wichtigsten Schifffahrtsrouten, die zum Suezkanal führt.

Somalia, das faktisch seit 1991 keine Zentralregierung mehr hat, ist in den letzten zwanzig Jahren wiederholt auf die Agenda der internationalen Politik gekommen. Man kann beobachten, wie sich die Prämissen der Somalia-Politik der USA, der UN, aber auch der europäischen Staaten jeweils nur an den Symptomen der Probleme orientieren, dabei aber keine grundlegende Strategie verfolgen. Nach der gescheiterten UN-Intervention, spätestens aber seit Ende der 1990er-Jahre bestimmte die Terrorismusbekämpfung die Agenda. Das Ergebnis ist ernüchternd, denn die mit Al-Qaida verbundenen Al-Shahab-Milizen sind heute stärker denn je.

Ein weiteres Symptom ist die Zunahme der Piraterie. Schon seit dem Zusammenbruch der Zentralregierung, verstärkt aber seit Ende 2007, nahm die Zahl der Überfälle auf die Schiffe im Golf von Aden massiv zu. Davon waren die Transporte des Welternährungsprogramms ebenso betroffen wie die internationale Handelsschifffahrt. Die Ursachen für diese Zunahme sind vielfältig. Die lang andauernden Auseinandersetzungen im Land und die fehlende Zentralregierung haben die wirtschaftliche Entwicklung fast vollständig erlahmen lassen. Hoheitsstaatliche Einrichtungen wie Polizei oder Küstenwache existieren nicht mehr. Dazu kommen die Umwelt- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen von Giftmüllverklappungen und ungehemmter Fischerei, nicht zuletzt europäischer Boote, vor der somalischen Küste.

Nur eine einheitliche europäische Politik für Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit könnte eine wirklich wirksame Antwort auf dieses Problembündel liefern. Doch davon ist die EU weit entfernt. Die EU hat kein Konzept, um Chancen für eine Entwicklung in Somalia zu nutzen. Der sicherheitspolitische Teil zeigt, dass die EU handlungsfähig ist, wenn der politische Wille da ist. Die EU NAVFOR Somalia konnte im Herbst 2008 innerhalb von nur etwa zwei Monaten aufgestellt werden. Die Grundlage ihres Einsatzes ist die UN-Resolution 1816, die es internationalen Schiffen erlaubt, in den hoheitlichen Gewässern Somalias gegen Piraten vorzugehen – ein Recht, das ihnen sonst nur auf Hoher See zustünde. Atalanta, so der Name der Operation, war und ist ein Erfolg. Die Schiffe des Welternährungsprogramms im Golf von Aden konnten wirkungsvoll geschützt werden, und mittlerweile ist die Zahl der erfolgreichen Piratenangriffe in der Meerenge zurückgegangen. Es gelang

der EU jedoch nicht, sich auf eine einheitliche Struktur für die Bekämpfung der Piraterie zu einigen. Neben Atalanta beteiligten sich viele Partner an der ursprünglich als Anti-Terrormission geplanten OEF, getragen von einer «Koalition der Willigen», die auch gegen Piraten im Einsatz ist, und einer NATO-Mission, «Ocean Shield». Diese Missionen konnten indes nicht verhindern, dass sich die Aktivitäten der Piraten in einen größeren Raum im Indischen Ozean verlagerten, den Atalanta nicht mehr effektiv kontrollieren kann. Die EU hat ihre Fähigkeit zur wirksamen Behandlung der Symptome bewiesen, die politischen Probleme bestehen indes weiter.

Hier zeigen sich die Mängel der gemeinsamen Außenpolitik. Von Zeit zu Zeit spielt die EU «hard power» aus, so als ob sie sich nicht dem Verdacht der Tatenlosigkeit aussetzen lassen wollte, um nicht als machtlos zu erscheinen. Dabei könnte die Stärke der EU genau darin bestehen, diese überkommene Trennung zu überwinden. «Soft power» und «hard power» sind keine Gegensätze. Die Notwendigkeit, militärisch tätig zu werden, ist, im Gegenteil, oft eine Folge des Versagens ziviler Konfliktlösung. Umgekehrt kann militärische Macht nie die alleinige Lösung für Konflikte darstellen.

Und genau hier wäre eine gemeinsame europäische Politik für Afrika gefragt. Doch die EU hat es offensichtlich noch nicht einmal geschafft, die illegale europäische Fischerei vor Somalia zu beenden, geschweige denn, eine nachhaltige Afrika-Strategie zu entwickeln. Alle Einsätze in Afrika, vom Kongo bis zur aktuellen Diskussion in Libyen, litten an schlechter Koordination, einem Mangel an einer strategischen Einbettung und klaren Kompetenzverteilungen. Daran muss sich dringend etwas ändern: Die Partikularinteressen der EU-Mitgliedsländer in Afrika zu überwinden und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber unseren südlichen Nachbarn zu formulieren, das ist eine große Herausforderung und ein zentraler Prüfstein für die politische Handlungsfähigkeit des zusammenwachsenden Europas.

4.2.2 Krisenmanagement

Will Europa einen auf seinen Werten basierenden Einfluss entfalten, muss es gewillt und in der Lage sein, auf Krisen, vor allem im europäischen Umfeld, zu reagieren. Unter dem Eindruck der Ohnmacht Europas während der Kriege auf dem Balkan hatten sich die Staats- und Regierungschef der EU 1999 ehrgeizige Ziele gesetzt. Die EU sollte in der Lage sein, gewalttätige Konflikte in ihrer Nachbarschaft und darüber hinaus auch unabhängig von USA und NATO eindämmen und beenden zu können. Wurde diese Anforderung in den 1999 festgelegten (und 2008 bekräftigten) militärischen Planzielen zunächst ausschließlich militärisch definiert, wurden sie 2001 um die «Zivilen Planziele 2010» ergänzt. Im vergangenen Jahrzehnt hat die EU 24 Operationen auf drei Kontinenten durchgeführt, 16 zivile, sieben militärische und eine zivil-militäri-

sche. Übersehen werden darf dabei allerdings nicht, dass es sich bei den meisten Missionen um eher kleine und symbolische Einsätze handelte – und nicht immer führten sie zu einer Verbesserung der Lage vor Ort.

Die Stärkung der Krisenpräventions- und Krisenreaktionsfähigkeit der EU ist richtig, sie muss aber an eine Außenpolitik gebunden bleiben, die in erster Linie auf präventive, friedliche Konfliktlösung setzt. Die EU muss sich auf ihre Stärken konzentrieren, und das heißt: Sie muss sich zu einer wirklichen Zivilmacht entwickeln.

Allerdings klaffen gerade im Bereich der zivilen Krisenreaktion Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinander. Viele der im Jahr 2001 vom Europäischen Rat beschlossenen zivilen Planziele wurden nicht erreicht. Insbesondere werden die von den Mitgliedsstaaten zugesagten Kapazitäten – Richter, Polizisten, Verwaltungsexperten usw. – der EU in der Praxis selten zügig und in vollem Umfang zur Verfügung gestellt. Dieser permanente Personalmangel untergräbt Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit ziviler EU-Operationen erheblich. Zudem fehlt eine einheitliche Ausbildung des Personals.

Die derzeitige Diskussion um die Fortschreibung der «Zivilen Planziele 2010» sollte Anlass sein, sie zu überprüfen und mit einem klaren Fahrplan zu versehen. Gleichzeitig muss mit dem Aufbau eines Europäischen Friedenskorpas begonnen werden, mit dem der Personalmangel bei zivilen EU-Operationen schrittweise beseitigt werden kann.

Auch bei der Konfliktprävention wird die EU ihren eigenen Ansprüchen noch nicht gerecht. Zwar war das 2001 verabschiedete Göteborger Programm für Konfliktprävention ein großer Schritt, allerdings wurden weder ausreichend Personal für die Umsetzung abgestellt noch Konfliktprävention zu einem Querschnittsthema europäischer Außenpolitik gemacht. Diese Mankos sollten nun abgestellt werden. Der Aufbau des EAD kann zudem dazu dienen, Konfliktprävention in allen EU-Institutionen zu verankern. Auch sollte der Austausch in Sachen Mediation innerhalb des EAD vorangetrieben werden, damit Fachwissen europaweit gebündelt und die Lücken der EU in diesem Bereich geschlossen werden. Schließlich sollte die EU ein Institut analog zum United States Institute of Peace gründen.

Die EU muss sich auf ihre Stärken konzentrieren, und das heißt: Sie muss sich zu einer wirklichen Zivilmacht entwickeln.

Auch wenn man die EU in erster Linie als zivile Friedensmacht versteht, muss sie ihre militärischen Fähigkeiten dennoch besser abstimmen. Gegenwärtige und absehbar kommende internationale Konfliktlagen erfordern die Fähigkeit und Bereitschaft, neben der wo immer möglich zu nutzenden «soft power» im Ernstfall auch auf «hard power» zu setzen.

Derzeit, das wird immer wieder deutlich, ist die Fähigkeit der EU, auf Krisen zu reagieren, begrenzt. Der Libyen-Einsatz ist nur das jüngste Beispiel dafür, dass die Europäer hier immer weniger auf die Hilfe ihrer amerikanischen Partner zurückgreifen können.

Die Debatte über eine engere militärische Zusammenarbeit in der EU wird sich auf absehbare Zeit deutlich unterhalb einer Europäischen Armee bewegen – unabhängig davon, ob man diese für richtig oder falsch hält (siehe folgenden Kasten). Gerade die letzten Monate haben gezeigt, wie sehr die Vorstellungen der EU-Mitglieder über die Möglichkeiten und Grenzen militärischen Eingreifens auseinandergehen. Hinzu kommen extrem unterschiedliche Traditionen – hier sei allein auf den Ausnahmestatus von Frankreich und Großbritannien als Atomkräfte verwiesen. Eine stärkere Zusammenarbeit würde zuerst eine breite Debatte über die «responsibility to protect» (Schutzverantwortung) und die Rolle militärischer Interventionen im Hinblick auf dieses Konzept erfordern. Zudem müssten vor einem weiteren Ausbau der GASP und GSVP die demokratischen Strukturen zur Kontrolle und Legitimation des Einsatzes militärischer Gewalt auf europäischer Ebene ausgebaut werden.

Unabhängig von einer Europäischen Armee bietet aber bereits der Lissabonner Vertrag die Möglichkeit der «vertieften strukturierten Kooperation» im militärischen Bereich, das heißt der Bildung von Aktionsgruppen für den Fall, dass sich nicht alle EU-Mitglieder an einer Mission beteiligen wollen. Eine tatsächliche Europäisierung militärischer Kapazitäten ginge jedoch darüber hinaus, müssten dazu doch militärisches Material und Personal zusammengelegt und gemeinsam finanziert werden – etwas, das bislang an nationalen Egoismen scheitert. Dabei könnte eine europäische Kooperation effizient sein und so Reserven freisetzen – Mittel, die dann zur zivilen und humanitären Krisenprävention verwendet werden könnten. Dies ist umso wichtiger aufgrund der zunehmenden Kürzungen der nationalen Haushalte.

Unter weitreichender parlamentarischer Beteiligung könnten mittelfristig die militärischen Fähigkeiten der EU z.B. durch das Einrichten einer gemeinsamen Zentrale für Militäroperationen in Brüssel gestärkt werden. Bisher muss die Union für ihre Militäroperationen ad-hoc auf Kommandostrukturen der NATO oder der Mitgliedsstaaten zurückgreifen, was die Handlungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit der EU erheblich beeinträchtigt. So hat das «Weimarer Dreieck» (Deutschland, Frankreich und Polen) eine Initiative in diesem Sinne gestartet, worauf die Entscheidungsträger nun aufbauen könnten.

Schließlich sollte die Europäische Union in der Lage sein, ihr eigenes Handeln wirksam auszuwerten und es einer parlamentarischen und fachlichen Kontrolle zu unterwerfen. Neben der Einbeziehung externer Analysten zur Bewertung von EU-Missionen sollte die EU im EAD Referate einrichten, die in der Lage sind, Missionen zu bewerten und die besten Verfahrensweisen zu ermitteln. Die demokratischen Kontrollrechte des Parlaments in diesem Bereich müssen generell verbessert werden.

Europäische Armee – Pro und Contra

Was ist eine Europäische Armee?

«Europäische Armee» ist zunächst ein Überbegriff für die weitere Vergemeinschaftung europäischer Verteidigungsstrukturen, die durch Art. 23 bis 42 des Vertrags von Lissabon gestärkt wurde. Art. 42 erklärt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU als Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitspolitik (ESVP). De facto gibt es bereits einen Verbund Europäischer Armeen. Sie hat etwa eine Million Soldaten, institutionelle Strukturen, vertragliche Grundlagen, eine Art Militärisches Europäisches Hauptquartier in Brüssel, ein Politisch-Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) sowie sogenannte European Battle Groups.

Pro

Viele halten eine EU-Armee für eine unrealistische Utopie, für ein so fernes Ziel, dass es sich gar nicht lohnt, darüber zu diskutieren. Eine zukünftige EU-Armee grundsätzlich abzulehnen ist aber falsch. Der Weg hin zu einer EU-Armee ist dazu geeignet, wichtige Weichen für die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedern zu schaffen. Die gegenwärtige Debatte über die Zusammenlegung von Einheiten und die gemeinsame Nutzung militärischer Ressourcen zeigt, dass die Integration der Streitkräfte Europas Fortschritte macht.

Für eine EU-Armee spricht das Einspar- und Abrüstungspotential, die faktische Unmöglichkeit eines künftigen Kriegs zwischen regulären Armeen von EU-Staaten und auch die – für Grüne nicht unbedingt attraktive – Vorstellung, klassische nationale Anliegen wie die Landesverteidigung und Gefühle wie die Kameradschaft innerhalb von Streitkräften könnten europäisiert werden.

Entscheidend dafür, eine EU-Armee einzuführen, ist aber ein anderer Grund. Eine EU-Armee ist ein Baustein für eine gemeinsame europäische Außenpolitik. Zurzeit dominieren einige wenige Mitgliedsländer die Entscheidungen in der GASP, was dazu führt, dass nicht immer europäische, sondern eher nationale Werte vertreten werden. Die GASP muss europäischer werden, muss sich an die Ziele und Werte des Lissabon-Vertrags halten und darf nicht zum Spielball der Mitgliedsstaaten werden. Daher wollen wir mehr parlamentarische Kontrolle, gerade auch auf europäischer Ebene. Dieses Ziel ist aus meiner Sicht entscheidend. Soll dies aber erreicht werden, wird es sich ohne eine EU-Armee in der Praxis kaum umsetzen lassen.

Schon heute erleben wir, nicht zuletzt wegen der Finanzkrise und der Haushaltsengpässe der EU-Mitglieder, dass viele Aspekte des Militärs auch der großen Mitgliedsstaaten, bilateral und multilateral abgestimmt und gemeinsam organisiert werden. Die Zusammenlegung der französischen

und britischen Luftwaffe- und Marinekapazitäten ist ein gutes Beispiel dafür. Dieser Prozess wird weitergehen. Die Frage ist also nicht, ob wir eine europäische Armee erleben werden, die Frage ist, ob es eine EU-Armee oder eine europäisch koordinierte Armee, bestehend aus nationalen Truppen, sein wird. Letzterem, einer Armee entsprechend der «Unionsmethode», muss das Konzept einer EU-Armee entgegengesetzt werden. Geschieht dies nicht, laufen wir Gefahr, dass die GASP/GSVP durch nationale Interessen untergraben wird, da die GASP und auch die GSVP sich dann nicht auf die Militärkapazitäten Europas bezögen, sondern nur auf den stets unterbewerteten zivilen Teil. Eine GASP/GVSP ohne EU-Armee würde zudem Europas Rolle bei der Stärkung der UNO unterminieren.

Contra

Gegen eine «Europäische Armee» – im Sinne einer echten Vergemeinschaftung europäischer Streitkräfte und keiner bloß besseren Abstimmung nationaler Armeen – sprechen vor allem drei Gründe:

Institutionelle Gründe und Gründe der politischen Legitimität: Die Entscheidung über Krieg und Frieden ist Kernbestandteil der Souveränität eines jeden Staates. Vergemeinschaftet man die Verteidigungspolitik und richtet eine Europäische Armee ein, wäre das nicht irgendein weiterer Schritt zur Integration – es würde die Natur der Europäischen Union fundamental verändern. Zugleich würde dieser Schritt bereits grundlegende Veränderungen voraussetzen. Nicht zuletzt aus Gründen der demokratischen Legitimation wäre er eigentlich nur denkbar als letzter Schritt zur Vollendung eines Europäischen Bundesstaats, in dem die Mitgliedsstaaten und ihre Parlamente ihre grundlegenden Rechte (u.a. auch das Budgetrecht) an die europäische Ebene abgetreten hätten. Das kann man wollen, das muss man aber auch als überzeugter Europäer keineswegs wollen. Fehlte ein solcher Prozess, wäre eine Europäische Armee demokratisch nicht legitimiert, vor allem aber würde sie die Europäische Union in ihrer derzeitigen Form völlig überfordern. Man denke nur an gewisse praktische Konsequenzen: Im EU-Haushalt wäre der mit Abstand größte Haushaltsposten der Verteidigungsetat, die mit Abstand größte Verwaltungseinheit wäre ein europäisches Verteidigungsministerium. Solche Vorstellungen zeigen, dass unter den Rahmenbedingungen, wie sie sind und wie sie auf absehbare Zeit sein werden, eine Europäische Armee das Projekt einer EU als Zivilmacht völlig aushebeln und den Charakter der EU auf nicht wünschenswerte Art und Weise verändern würde.

Praktische Gründe: Nationale Traditionen zum Umgang mit und dem Einsatz von Militär unterscheiden sich sehr. Je nach Land beschließt das Parlament, die Regierung, der Präsident usw. über einen Einsatz der Armee. Ein Prozess der Vergemeinschaftung würde ausgesprochen heikle recht-

liche Fragen aufwerfen; in Deutschland wäre beispielsweise eine umfangreiche Änderung des Grundgesetzes notwendig. Zudem würde eine Europäische Armee den völligen Verzicht auf Atomwaffen erforderlich machen, andernfalls würde die EU zur Atommacht, was weitreichende politische Folgen hätte. Ein solcher Verzicht scheint aber, mit Blick auf Frankreich und Großbritannien, ausgesprochen unrealistisch. Hinzu kommen weitere praktische Gründe: beispielsweise die fehlende gemeinsame Sprache und damit Schwierigkeiten bei Ausbildung und Kommandostrukturen, die Inkompatibilität des technischen Gerätes und die immer noch großen nationalen Widerstände.

Strategische Gründe: Das Argument, die EU solle vor allem eine Zivilmacht sein, spricht dagegen, den Begriff der «Europäischen Armee» zu einer politischen Zielvorstellung zu erheben, da er zivile Anstrengungen zwangsläufig hintertreibt. Die aktuellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen der EU im Rahmen der GSVP, die die zivilen wie humanitären und die militärischen Fähigkeiten der EU umreißen, bieten der EU ausreichende Möglichkeiten für unterschiedlichste Einsätze und Missionen – und das jenseits einer rein militärischen Zusammenarbeit.

4.2.3 Bündnisse und Partnerschaften

Das transatlantische Bündnis

Die Beziehungen zwischen den USA und Europa bleiben für die EU-Außenpolitik entscheidend. In allen wesentlichen globalen Fragen sind die transatlantischen Beziehungen, aufbauend auf langer politischer Partnerschaft und einem soliden Kern geteilter Werte und Interessen, für die außenpolitischen Ziele der EU ein «Kräfteverstärker». Dies gilt insbesondere für eine Weltordnungspolitik, die sich ohne die USA nicht durchsetzen lassen. Auch wenn sich die USA im 21. Jahrhundert zunehmend von der Rolle des Welthegemons sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht verabschieden (müssen), wird es der EU ohne die Zusammenarbeit mit den USA kaum gelingen, eine wertegebundene Außenpolitik, in der Demokratie und Menschenrechte wichtige Eckpfeiler sind, erfolgreich in anderen Teilen der Welt voranzutreiben. Vom Klimaschutz bis hin zur Regulierung der Finanzmärkte, vom Krisenmanagement im Nahen Osten über eine Neuausrichtung der Welthandelspolitik bis hin zum Umgang mit dem aufstrebenden China – in all diesen Punkten kann der «alte Westen» nur durch eine transatlantische Zusammenarbeit Erfolg haben. Zugleich muss sich der Westen jedoch der Tatsache stellen, dass er global an Bedeutung einbüßt – und zwar in politischer und ökonomischer Hinsicht, aber auch was seinen Einfluss auf internationale Normen, etwa bei der Frage der Nichtverbreitung von Atomwaffen, angeht.

Hinzu kommt, dass Inhalte und Ziele der transatlantischen Partnerschaft nach Ende des Kalten Krieges nicht ausreichend neu definiert wurden. Eine Weltsicht, die auf beiden Seiten des Atlantiks geteilt wird, sowie ein darauf beruhendes, gemeinsames Vorgehen müssen unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts erst noch erarbeitet und erprobt werden – was zu Reibungen führt und weiter führen wird. So sind beispielsweise, was das Verhältnis zu Russland angeht, aber auch bei der Krisen- und Konfliktbewältigung in Afghanistan, im Irak oder bei der Nuklearisierung des Iran in den letzten Jahren wiederholt Spannungen im transatlantischen Verhältnis aufgetreten. Teils haben sich die Positionen von USA und EU auseinanderentwickelt, da – heute mehr als früher – die Geographie unterschiedliche Schwerpunkte in der Außenpolitik hervortreten lässt. Teils kommt es aber auch zu einer gewissen Entfremdung, da sich die USA aus ihrer Rolle als globaler Ordnungsmacht zurückziehen beginnen (siehe Libyen) und von der EU, zumal ihrer geographischen Nähe wegen, mehr Engagement einfordern. Das ist eine Erwartung, die die EU bisher nur sehr bedingt erfüllen kann. Wir plädieren hier für einen vertieften transatlantischen Dialog, um zu einer gemeinsamen Verständigung zu grundlegenden Fragen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der heutigen Welt zu kommen.

Will man die transatlantischen Beziehungen neu ausrichten und stärken, muss die NATO so reformiert werden, dass sie den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird. Hierzu muss insbesondere die Prämisse «Entwicklung als neuer Begriff von Frieden» zum Anliegen der Allianz werden. Die NATO steht heute sowohl für kollektive Verteidigung, als auch für eine globale Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen. Grundlage ist ein sogenannter «erweiterter Sicherheitsbegriff», der im «Neuen Strategischen Konzept der NATO» von 2010 definiert wurde.¹⁰ Wie wichtig die NATO weiterhin ist, zeigt ein Blick auf andere Formen der Zusammenarbeit zwischen USA und EU. Die seit 1995 stattfindenden EU-US-Gipfel bewältigen zwar ein großes Pensum an regulatorischer Politik (Wettbewerbspolitik, Handelspolitik usw.), haben aber bisher keine große politische Wirkung entfaltet. Die in den 1990er-Jahren angestrebte, stärkere transatlantische Integration durch eine gemeinsame Handelszone (Common Trade Area) hat als politisches Ziel eindeutig an Zugkraft verloren. Auch wenn die NATO auf Dauer nicht der einzige Pfeiler der transatlantischen Beziehungen bleiben sollte, so ist sie doch auf absehbare Zeit das einzige institutionelle Bindeglied zwischen den USA und Europa und bürgt dafür, dass die transatlantischen Beziehungen nicht versanden. Gleichzeitig ist die NATO auch, das zeigt ihr gegenwärtiger Zustand, eine beständige Herausforderung, die transatlantische Politik neu zu gestalten.¹¹

¹⁰ <http://www.act.nato.int/multimedia/archive/41-top-headlines/494-nato-new-strategic-concept-main-focus-at-2010-smipc>

¹¹ The New Transatlantic Agenda, http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf (Stand: 23.07.2009)

Das Verhältnis der EU zu Russland

Ebenso wie das Verhältnis zu den USA hat sich nach Ende des Kalten Krieges auch das Verhältnis der EU zu Russland grundlegend verändert. Entscheidend hierfür sind die geografische Nähe der EU zu Russland sowie die gegenseitige Abhängigkeit, insbesondere im Energiebereich. Klassische außen- und sicherheitspolitische Fragen stehen daher heute nicht mehr alleine im Vordergrund der europäisch-russischen Beziehungen. An Bedeutung zugenommen haben Fragen der Energiepolitik, Migration und Visumsfreiheit, öffentliche Ordnung, Rechtsstaatlichkeit oder die Bekämpfung von Terrorismus. All diese Fragen stehen derzeit bei den Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen des 1994 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen EU und Russland neu zur Diskussion.

Die EU muss hier dringend eine einheitliche Linie entwickeln, eine Linie, die diese Fragen kohärent im Sinne einer Modernisierungspartnerschaft angeht. Denn das Verhältnis der EU zu Russland wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit es nicht nur auf wirtschaftlichen Beziehungen und Abhängigkeiten fußt, sondern zu einer Partnerschaft wird, die auch Fragen von innerer Verfasstheit, von Demokratie und Menschenrechten einschließt. Eine ökonomisch verkürzte Modernisierung Russlands wird scheitern.

Ein langfristiges partnerschaftliches und vertrauensvolles Verhältnis – und zwar in außenpolitischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht – zwischen der EU und Russland beinhaltet darüber hinaus eine Verständigung zu Grundfragen einer Weltordnungspolitik – zum Beispiel bei der Klimapolitik oder bei zentralen Entscheidungen im UN-Sicherheitsrat. Im Sinne einer außen- und innenpolitischen Modernisierungspartnerschaft sollte die EU anstreben, Russland langfristig als Partner einer «Agenda der Öffnung» zu gewinnen. Damit eine solche Modernisierungspartnerschaft Zukunft hat, muss die EU auch in dieser Frage eine gemeinsame Politik entwickeln.¹²

Erschwert wird eine gemeinsame EU-Russlandpolitik durch die unterschiedlichen historischen Beziehungen, die einzelne EU-Staaten zu Russland haben. Die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder sind durch die jahrzehntelange sowjetische Herrschaft geprägt und sehen Russland eher als Bedrohung, einige westeuropäische Staaten wie Italien, Deutschland und Frankreich setzen hingegen auf enge, meist wirtschaftliche Kooperation. Solche Spannungen und die hinter ihnen liegenden, unterschiedlichen Interessen und historischen Erfahrungen müssen, um sie überbrücken zu können, offen EU-weit diskutiert werden.

Unterstützend für eine strategische, nachhaltige Modernisierungspartnerschaft mit Russland könnte das «Weimarer Dreieck» sein, ein Forum, in dem Frankreich, Polen und Deutschland ihre Außenpolitik diskutieren und abstimmen. Gerade die Verbindung zwischen dem ehemaligen Ostblockstaat Polen, dem lange zwischen den Blöcken geteilten Deutschland und Frankreich

¹² Siehe dazu auch den Beitrag zur europäischen Nachbarschaftspolitik in diesem Band.

als «alter» Großmacht und ständigem Mitglied im UN-Sicherheitsrat eröffnet hier die Chance, durch Austausch und Ausgleich, alte, historisch geprägte Positionen zu überwinden und eine Entwicklung hin zu einer vorwärtsgewandten, strategischen Modernisierungspartnerschaft zwischen EU und Russland einzuleiten.

Klar ist: Die Unabhängigkeit von Russlands Nachbarstaaten, die Öffnung der EU diesen Nachbarn gegenüber und die Partnerschaft mit Russland müssen so miteinander verzahnt werden, dass Staaten wie die Ukraine oder Georgien Spielraum gegenüber Russland gewinnen, ohne deshalb vor die Wahl zwischen guten Beziehungen zur EU oder zu Russland gestellt zu werden.

Inwieweit es der EU gelingt, andere Staaten als Partner für die Gestaltung einer Weltordnungspolitik zu gewinnen, ist die zentrale Herausforderung für die Zukunft der europäischen Außenpolitik.

Strategische Partnerschaften

Eine Europäische Außenpolitik muss heute grundsätzlich alle Weltregionen im Blick haben. Dies gilt insbesondere für aufstrebende neue Mächte wie China, Indien oder Brasilien. In einer zunehmend multilateralen Welt wird EU-Außenpolitik ohne eine Reihe strategischer Partner kaum Wirkung entfalten können. Das Ziel einer werteorientierten Weltordnungspolitik wird nur dann Realität werden können, wenn es der EU gelingt, diese einheitlich und entschlossen nach außen zu vertreten und sie zugleich, soweit wie möglich, zur Grundlage von Bündnissen und zahlreichen strategischen Partnerschaften zu machen.¹³

Beim Aufbau strategischer Partnerschaften beispielsweise mit China oder Indien muss die EU darauf achten, neben wirtschaftlichen Interessen die gemeinsame Bewältigung globaler Herausforderungen in den Vordergrund zu stellen. Es muss darum gehen, die jeweiligen strategischen Partner dazu zu bewegen, global verantwortlich zu handeln – und zwar im Sinne einer Weltordnungspolitik, in der die Lasten gerecht verteilt sind. Strategische Partnerschaften der EU müssen darüber hinaus auch die grundlegenden Werte der Gemeinschaft widerspiegeln. Diese dürfen strategischen Interessen weder geopfert noch, je nach Partner, selektiv eingesetzt werden.

¹³ Die strategischen Partnerschaften der EU stehen im Rahmen der EU-Sicherheitsstrategie (ESS). Partnerschaften gibt es mit den USA (seit 1995), Russland (in Neuverhandlung), Indien, Kanada, Japan (seit 2004), China (seit 2005), Südafrika (seit 2006) und Brasilien (seit 2007); mit Mexiko ist seit 2008 geplant, eine strategische Partnerschaft zu entwickeln. Sämtliche strategische Partnerschaften der EU haben die Schwerpunkte Klimaschutz, Handelspolitik, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie die Reform des UN-Systems.

Von allen zukünftigen Partnerschaften der EU dürfte der Partnerschaft mit China die größte Bedeutung zukommen. Solange es hier gravierende Differenzen in Fragen von Demokratie und Menschenrechten gibt, wird sich eine strategische Partnerschaft nicht entwickeln können, sehr wohl jedoch eine gute Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und politischen Fragen. Problematisch ist, dass China in der EU keinen Partner auf Augenhöhe sieht. Bisher beschränkt sich die europäisch-chinesische Zusammenarbeit daher weitgehend auf Bereiche wie die Regulierung von Binnenmärkten und das Wettbewerbsrecht; politischere Aspekte der Beziehungen werden weitgehend ausgeklammert. Die Folge ist, dass China die EU-Mitgliedsstaaten politisch wie wirtschaftlich häufig gegeneinander ausspielen kann. Dieser Zustand muss sich dringend ändern, wenn die EU China als verantwortlichen Stakeholder für die Bewältigung globaler Herausforderungen gewinnen will.

Inwieweit es der EU gelingt, andere Staaten als Partner für die Gestaltung einer Weltordnungspolitik zu gewinnen, ist die zentrale Herausforderung für die Zukunft der europäischen Außenpolitik. Und dies wird wiederum nur gelingen, wenn die EU selbst auf Grundlage einer starken und gemeinsamen Außenpolitik als globaler Akteur ernst genommen wird.

Die EU wird weltweit nur dann mit gutem Beispiel vorangehen, wenn sie in ihrer Außenpolitik das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität auf Dauer durchbricht.

5 Fazit

Angesichts der globalen Herausforderungen, der Gefahr, dass die EU in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts an den Rand gedrängt wird, der Notwendigkeit, innen- und außenpolitische Problemen zusammen zu denken und dem globalen Zuschnitt von Themen wie Energiesicherheit, Migration und Klimaschutz kann die Antwort nur in einer *gemeinsamen und kohärenten europäischen Außenpolitik* liegen.

Die EU darf sich nicht auf eine «Festung Europa» zurückziehen, sondern muss globale Gestaltungskraft entwickeln. Nicht Rückzug aus einer unübersichtlichen Welt, sondern Öffnung und Gestaltung muss die Maxime sein. Beschränkt sich die EU darauf, die von ihr gelebten Werte wie auf einer Insel nur für sich zu sichern, statt auf ihre universelle Geltung hinzuarbeiten, wird sie über kurz oder lang in der Bedeutungslosigkeit versinken – einer Bedeutungslosigkeit, die letztlich auch die eigenen Errungenschaften gefährden wird.

Entscheidend für Europas Engagement in der Welt wird es zugleich sein, andere Staaten und ihre Zivilgesellschaften für die Vertiefung multilateraler

Kooperation in einer neuen globalen Ordnung zu gewinnen. Notwendig sind dazu eine offene Diskussion über die Zukunft des Nationalstaats und ein moderner Begriff von Souveränität im 21. Jahrhundert. Nur so kann die Spannung zwischen Globalisierung, Demokratie und nationaler Souveränität aufgebrochen werden, die dazu führt, dass immer wieder das global Richtige an nationalen Eigeninteressen scheitert.

Die EU wird weltweit nur dann mit gutem Beispiel vorangehen, wenn sie in ihrer Außenpolitik das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität auf Dauer durchbricht und zugunsten solidarischer, europäischer Kooperation sowohl innerhalb Europas als auch mit Blick auf ihre Beziehungen zu Drittstaaten überwindet.