

FORUM

Die Außenpolitik der Europäischen Union im 21. Jahrhundert: Vision, Ambition und Wirklichkeit

*Martin Schulz**

Der langwierige Entscheidungsprozess über einen europäischen Einsatz in Mali hat die strukturellen Probleme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union nur zu gut verdeutlicht: Am 18. Februar 2013 beschlossen die 27 europäischen Außenminister in Brüssel die Ausbildungsmission der Europäischen Union für Mali (EUTM Mali¹) einzurichten.² Dies war das zweite Treffen der Europäischen Union, um über einen Einsatz in Mali zu beraten. Beschlossen wurde der Einsatz von 200 Ausbildern, die der malischen Armee mit ihrer Expertise zur Seite stehen sollen, sowie 250 zu ihrem Schutz abgestellten Kampfsoldaten. Nach der Entscheidung auf EU-Ebene greifen die in den jeweiligen nationalen Verfassungen vorgesehenen Bewilligungsvorbehalte. Dementsprechend stimmte der Deutsche Bundestag am 28. Februar 2013 für den Einsatz.³

Das ist die Realität europäischer Außenpolitik 2013: 27 Außenminister benötigen zwei Treffen, um 200 Militärausbilder nach Mali zu entsenden und dieser Entscheidung muss zusätzlich auf nationaler Ebene zugestimmt werden. Derweil agieren die einzelnen Mitgliedstaaten unabhängig von den EU-Institutionen. Die Europäische Union steht in der Mali-Krise, bei der auch die Sicherheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger auf dem Spiel steht, im Hintergrund und hält sich mit richtungweisenden Entscheidungen zurück. Diese Krise zeigt einmal mehr, dass in kaum einem Politikbereich der Europäischen Union Anspruch und Wirklichkeit so weit auseinander liegen wie bei der GASP.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Noch weit entfernt von den Zielen des Vertrags von Lissabon

Der Zustand der GASP steht im Gegensatz zu den Hoffnungen, die man mit dem Vertrag von Lissabon 2009 verband. Durch diesen erhielt die Europäische Union eine eigene Rechtspersönlichkeit, sodass sie internationale Abkommen schließen und internationalen Organisationen beitreten kann. Die Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hatte zum Ziel, den Einfluss, die Stimmigkeit und die Wahrnehmbarkeit der europäischen Außenpolitik zu erhöhen.⁴ Die Hoffnung, die Europäische Union habe nun eine abgestimmte außenpolitische Haltung, wurde jedoch bald enttäuscht.

* Martin Schulz, MdEP, Präsident des Europäischen Parlaments, Straßburg/Brüssel.

1 European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces.

2 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU training mission in Mali launched, 18.2.2013, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eutm-mali/news-in-brief> (letzter Zugriff: 18.3.2013).

3 Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 225. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 28. Februar 2013, Plenarprotokoll 17/225, S. 27958 D-27972 D, 27974 C und 27976 D.

4 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007.

Die Überforderung Europas mit dem Arabischen Frühling, die Unfähigkeit Europas, eine einheitliche Position zum Libyen-Konflikt zu finden sowie die Unentschlossenheit Europas im Syrien-Konflikt sind nur einige Beispiele für die fehlende Schlagkraft im Bereich der GASP. Anstatt mit einer Stimme zu sprechen oder eine gemeinsame Position zu finden, verfolgen die Mitgliedstaaten immer noch ihre vermeintlichen nationalen Interessen ohne Rücksicht auf europäische Verluste.

Der Fall Libyen ist ein markantes Beispiel: Die italienische Regierung des damaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi hielt zu lange am Despoten Muammar al-Gaddafi fest, mit dem sie ein Abkommen über die Abwehr von Migranten geschlossen hatte. Deutschland enthielt sich bei der Abstimmung über einen Militäreinsatz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy eilte, von Wahlkalkül getrieben, voraus und erkannte als Erster den Übergangsrat als legitimen Vertreter des libyschen Volkes an. Diese Liste ließe sich fortsetzen. Erkennbar ist das immer gleiche Muster: Wenn eine Regierung der Auffassung ist, dass ihr eine Positionierung gegen eine Mehrheit in der Europäischen Union einen innenpolitischen Vorteil bringt, positioniert sie sich gegen die Europäische Union. Dies ist fatal, weil es die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union als Akteur und Verhandlungspartner untergräbt. Auch schadet das unmittelbar den europäischen Interessen sowie den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die aktuellen Probleme der EU-Mitgliedstaaten, sich auf eine einheitliche Strategie in Bezug auf den Bürgerkrieg in Syrien zu einigen, zeigen dies deutlich. Das Scheitern des Rates Ende Mai 2013, einen gemeinsamen Beschluss zu einer Verlängerung des Waffenembargos gegen Syrien zu fassen, ist auf Partikularinteressen einzelner Staaten zurückzuführen und zeigt einmal mehr die Risiken des Einstimmigkeitsprinzips im Ministerrat. Wegen ihrer Blockade-Haltung lähmen einzelne Staaten die Europäische Union als Ganzes und untergraben so ihre Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit.

Die europäischen Interessen im weltpolitischen Kontext

Angesichts dieser Analyse stellt sich folgende grundsätzliche Frage: Gibt es überhaupt gemeinsame europäische Interessen? Kann es sie angesichts der unterschiedlichen Erfahrungen und Prägungen der EU-Mitgliedstaaten überhaupt geben? Normativ betrachtet haben wir als Europäer, wenn wir unseren Einfluss auf weltpolitische Entscheidungen wahren wollen, gar keine Alternative dazu, unsere gemeinsamen Interessen zu formulieren. Auf die grundlegenden Aspekte europäischer Interessen wird man sich schnell und mit großen Mehrheiten einigen können: Wir wollen alle in Frieden und Sicherheit leben. Wir wollen alle in guter Nachbarschaft mit unseren südlichen und östlichen Anrainerstaaten leben. Wir wollen alle eine sichere Rohstoff- und Ressourcenversorgung. Wir wollen alle die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie weltweit. Diese Ziele bilden die Basis unseres außenpolitischen Handelns. Strategische Regionen, die für das Erreichen dieser Ziele besonders wichtig sein werden, decken fast den gesamten Globus ab.

Auch wenn sich die USA zunehmend Richtung Asien orientieren, bleiben sie ein herausragend wichtiger Verbündeter Europas. Wir haben ein ähnliches Verständnis von Demokratie und von grundlegenden Werten wie die Amerikaner und als Partner in der NATO⁵ hängt unsere Sicherheit noch immer unmittelbar von der Bereitschaft der USA ab, sich im Konfliktfall für Europa zu engagieren. Unsere Handelsbeziehungen sind so eng, dass unser

5 North Atlantic Treaty Organization.

Wohlstand auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den USA verknüpft ist. Auch wenn die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA sicherlich nicht immer einfach werden: Das geplante Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den USA zeigt einmal mehr wie weit wir als Partner im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation gekommen sind. Trotzdem ist es notwendig, die Beziehungen mit den USA auch in anderen Bereichen zu modernisieren und neue Kooperationsfelder einzubeziehen. Die Regulierung der internationalen Finanzmärkte, die Energiesicherheit und der Klimawandel sind neue Themenfelder, die unsere strategische Partnerschaft ebenfalls abdecken sollte.

Es wäre jedoch falsch, die transatlantischen Beziehungen auf das Verhältnis zu den USA zu reduzieren. Gerade die Partnerschaft mit den lateinamerikanischen und karibischen Staaten birgt ein zukunftsweisendes Potenzial. Europa und Lateinamerika sind natürliche Verbündete – außer Venezuela, Kuba und Nicaragua haben sämtliche südamerikanischen Staaten europäisch inspirierte Verfassungen. In keiner anderen Weltregion stößt Europa mit der Forderung nach einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte und einer Reform der Vereinten Nationen auf eine vergleichbar starke Resonanz.

Die Beziehung zu Russland ist eine weitere tragende Säule der GASP. Nicht Konfrontation, sondern Kooperation in einer erneuerten strategischen Zusammenarbeit liegt im gegenseitigen Interesse. Europa braucht Russland und andere GUS-Staaten⁶ als Energielieferanten und Russland braucht Europa als Absatzmarkt. Gerade die Energiepolitik hat das Potenzial, zu einem strategischen Kooperationsinstrument zu werden, durch das es gelingen kann, im Energiebereich geschaffenes Vertrauen auf andere Bereiche auszuweiten. Wir wollen Russland beim Übergang zur Demokratie helfen. Wir haben ein gemeinsames Interesse daran, den Kaukasus zu stabilisieren und die dortigen Konflikte zu lösen.

Wie bei den Beziehungen zu Russland gilt auch im Falle Chinas, dass wir unsere Interessen gegenüber dieser Großmacht nur im Rahmen einer konstruktiven Partnerschaft durchsetzen können. Ohne China werden wir keinen der zentralen Konflikte lösen, die die Welt bedrohen: Wir werden weder beim Umweltschutz oder auf dem Feld der Abrüstung vorankommen, noch bei der Lösung regionaler Konflikte, der Ressourcensicherheit, der Energieversorgung oder der Neujustierung der globalen Ordnung Fortschritte erzielen. Mit China unterhält die Europäische Union seit 1975 Handelsbeziehungen, die noch immer dem 1985 unterzeichneten Handels- und Kooperationsabkommen unterliegen. Seit 2007 dauern die Verhandlungen zu einem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen an. Unzweifelhaft haben wir enorme handelspolitische Interessen, weil die Europäische Union – noch vor den USA und Japan – Chinas größter Handelspartner und ein bedeutender Investor ist. Umgekehrt nimmt China unter den Handelspartnern der Europäischen Union den zweiten Platz ein.

Auch wenn die Europäische Union ihre traditionelle Spitzenposition im Handel mit Indien eingebüßt hat, ist dieses Land als Wachstumsmotor der Weltwirtschaft von großer Bedeutung. In der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts wird Indien der bevölkerungsreichste Staat der Welt sein. Indien und die Europäische Union teilen Werte wie Demokratie und Multilateralismus und beide verfolgen bei der Bekämpfung des Terrorismus ähnliche Interessen. Zudem tritt Indien in jüngster Zeit vermehrt als Führungsmacht und Wortführer der Entwicklungsländer in den internationalen Organisationen auf und ist dadurch für die Europäische Union ein wichtiger strategischer Partner, um auf regionaler und globaler Ebene Stabilität zu verwirklichen.

6 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

Europas ‚soft power‘ wird zum Opfer der Intergouvernementalität

Trotz der aufgezeigten europäischen Interessen fällt es den Mitgliedstaaten schwer, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen und diese gemeinschaftlich zu vertreten. Dabei ist es diese Uneinigkeit, diese Unentschlossenheit, die Europas kostbarstes politisches Kapital zerstört: seine ‚soft power‘. Der vom US-amerikanischen Politikwissenschaftler Joseph S. Nye geprägte Begriff bezieht sich auf eine Form der Machtausübung, die auf der Anziehungskraft eines Staates basiert.⁷ Andere Länder fühlen sich durch die Werte und den Wohlstand dieses Staates angezogen und entscheiden sich ihm zu folgen. Durch ‚soft power‘ kann es Akteuren gelingen, andere, ohne Zwangsmaßnahmen, von ihren Interessen zu überzeugen. Das Konzept der ‚soft power‘ lässt sich sehr gut auf die Europäische Union übertragen. Die Idee ‚Europa‘ besitzt nach wie vor enorme Strahlkraft. Schließlich gilt Europa weltweit als erfolgreichstes Friedensprojekt aller Zeiten, als Versprechen von Demokratie und Freiheit und als ein Außenpolitikmodell, das Konsens zwischen verschiedenen Interessen und Akteuren durch Dialog schafft. Dieses Modell ist wie kein anderes für eine zunehmend multipolare Welt geeignet.

Durch seine ‚soft power‘ verfügt Europa über eine enorme transformative Macht; der britische Historiker Timothy Garton Ash nennt es auch die ‚Macht der Induktion‘.⁸ Praktisch gesagt bedeutet dies: Europa verändert Staaten nicht mit der Drohung einer Intervention bei schlechtem Benehmen, sondern Europa verändert Staaten mit dem Versprechen, bei Wohlverhalten in den ‚Club‘ aufgenommen zu werden. Ulrich Beck hat das zu dem Schluss geführt, die Europäische Union sei ein Imperium, das auf der Verbreitung von Recht aufbaut.⁹ In der Tat, Staaten haben ihre Gesetze und Verfassungen umgeschrieben, um der Europäischen Union beitreten zu können. Diktaturen wandelten sich zu Demokratien. Die Europäische Union trägt also ein enormes Machtpotenzial in sich.

Nichtsdestotrotz scheint es der Europäischen Union nicht zu gelingen, dieses Machtpotenzial genügend auszuschöpfen. Im Gegenteil: Die Europäische Union tritt mitunter unsicher und zögerlich auf der Weltbühne auf und verliert dadurch allmählich ihre Anziehungskraft. Dieses Problem liegt am fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten sowie an einer fehlenden strategischen Ausrichtung der GASP. Noch immer bestimmen der intergouvernementale Ansatz sowie die Prinzipien der Einstimmigkeit und der freiwilligen Kooperation die europäische Außenpolitik. Der Vertrag von Lissabon hat zwar zu einer stärkeren Koordinierung beigetragen, indem Kompetenzen und Beratungsprozesse mehr und mehr nach Brüssel verlagert wurden. Das entspricht jedoch eher einer ‚Brüsselisierung‘ denn einer echten Europäisierung der Außenpolitik. Gerade in Krisenzeiten verhindert das umständliche Prozedere aus Konsultationen und Abstimmungen, dass die Europäische Union schnell reagiert und als einheitlicher Akteur auftritt.

Die Vergemeinschaftung als eine überfällige Anpassung an die neue Weltordnung

Die Mitgliedstaaten, die sich an das Prinzip der Intergouvernementalität klammern, handeln letztlich jedoch gegen ihre eigenen Interessen. Denn in der heutigen Weltordnung hätte jeder einzelne EU-Mitgliedstaat nur wenig Einfluss, etwa bei internationalen Verhandlungen.

7 Joseph S. Nye: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004, S. 1-33.

8 Timothy Garton Ash: *The Great Powers of Europe, Redefined*, in: *New York Times*, 17.12.2004.

9 Ulrich Beck: *Das kosmopolitische Empire. Ein Plädoyer für ein Europa jenseits des Nationalstaats*, in: *Internationale Politik* 7/2005, S. 6-12.

gen. Nur durch europäische Kooperation, durch die gemeinsame Vertretung gemeinschaftlicher Interessen und Werte können wir unsere stetige Präsenz und unseren Einfluss auf der globalen Bühne gewährleisten.

Die Notwendigkeit unsere Kräfte zu bündeln verdeutlicht eine Reihe statistischer Daten und Prognosen. So zeigen demografische Analysen des statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat), dass der Anteil der Bürgerinnen und Bürger der ‚EU-27‘ an der Weltbevölkerung im Jahre 1960 noch 13 Prozent betrug. Heute sind es nur knapp über 7 Prozent und in 2050, wenn die Weltbevölkerung auf neun Milliarden Menschen angewachsen sein wird, wird Europa gerade noch 5,4 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen.¹⁰ Europa ist der einzige Kontinent mit sinkender Einwohnerzahl.

Auch das ökonomische Gleichgewicht wird sich in den nächsten Jahrzehnten deutlich verändern. Während in der Europäischen Union 2010 noch 29 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung erbracht wurden, wird sich nach Berechnungen der Europäischen Kommission dieser Anteil bis 2050 auf 15 bis 17 Prozent reduzieren.¹¹ Im Jahre 2050 wäre kein einziger EU-Staat noch Mitglied der G8. Was 2008 wie eine großzügige Geste an aufsteigende Schwellenstaaten aussah – die Erweiterung der G8 auf die G20 – das wird in wenigen Jahrzehnten die Mitsprache der Europäer in der Weltwirtschaft sichern. Aber vor dieser Realität verschließen wir noch immer hartnäckig die Augen. Die Welt hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten von der bipolaren Supermacht-Logik des Kalten Krieges hin zu einer multipolaren Ordnung entwickelt. Die Wirtschaftskrise hat den Aufstieg der Schwellenländer weiter beschleunigt. Dies ist zunächst eine gute Nachricht, weil es hunderte Millionen Menschen weltweit aus der Armut befreien wird. Das bedeutet aber auch, dass EU-Staaten von den aufsteigenden Mächten China, Indien, Brasilien und Mexiko überholt werden.

Es wird für die Europäische Union höchste Zeit, sich an diese neuen Realitäten anzupassen. Nur wenn Europa mit einer Stimme spricht und auf der weltpolitischen Bühne überzeugend als einheitlicher Akteur auftritt, kann es die Weltordnungspolitik mitgestalten. Mit der Vergemeinschaftung der Handelspolitik wurde der sich wandelnden Realität in einer globalisierten Welt bereits Rechnung getragen. Bei der GASP hingegen tun sich die Mitgliedstaaten mit dem Souveränitätsverzicht noch deutlich schwerer. Wenn wir als ‚global player‘ jedoch weiter Bedeutung haben wollen, haben wir gar keine andere Wahl, als weitere Bereiche der Außenpolitik zu vergemeinschaften. Souveränität bei der Sicherheitspolitik abzugeben, bleibt verständlicherweise ein höchst sensibles Thema. Schließlich beinhaltet dieser Schritt auch die Vergemeinschaftung emotionaler Entscheidungen, wie zum Beispiel die Mandatierung von bewaffneten Friedensmissionen oder die Entsendung von Soldatinnen und Soldaten ins Ausland. Nichtsdestotrotz bilden Militäreinsätze den prozentual geringsten Teil des täglichen Aufgabenspektrums der europäischen Außenpolitik. Auch wenn die vollständige Vergemeinschaftung sicherheitspolitischer Aspekte sicherlich noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, soll uns das nicht daran hindern, andere außenpolitische Strukturen zeitnah zu verbessern.

¹⁰ Eurostat: European population compared with world population, November 2012, abrufbar unter: http://epp.europa.eu/statistics_explained/index.php/European_population_compared_with_world_population (letzter Zugriff: 19.3.2013).

¹¹ Europäische Kommission: Global Europe 2050, Luxemburg 2012.

Systemische Probleme der GASP schränken Europas Handlungsfähigkeit ein

„Handlungsfähigkeit unter maximaler Zeitbeschränkung wird die Position von Mächten in einer multipolaren Weltordnung bestimmen“, mahnt uns Eberhard Sandschneider.¹² Dennoch sind die Strukturen der GASP nicht auf eine rasche Handlungsfähigkeit ausgerichtet. Die Verbesserung der Strukturen sollte mit der Schaffung des EU-Außenministers durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa beginnen. Auch wenn die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, wie sich Catherine Ashton heute nennen darf, bereits Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist und eine Sonderrolle im Kreis der Kommissare genießt, kann und muss ihre Rolle weiter gestärkt werden. Bei den Kompetenzen des Hohen Vertreters hat sich zwischen dem Vertrag von Amsterdam und dem Vertrag von Lissabon kaum etwas verändert. Die Rolle ist weit von der eines Entscheidungsträgers entfernt und in den Worten von Neill Nugent auf die eines „Antragstellers, Förderers, Vermittlers und Implementierers“ reduziert.¹³

Hinzu kommt, dass auch der Präsident des Europäischen Rates Kompetenzen im Bereich der außenpolitischen Vertretung der Europäischen Union hat. Die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ämtern ist allerdings vertraglich nicht definiert. Diese Ungenauigkeit macht eine schnelle und kohärente außenpolitische Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene fast unmöglich und birgt das Risiko für Spannungen zwischen den Institutionen. Dies sind keine guten Voraussetzungen für eine effektive Zusammenarbeit.

Dadurch, dass es in den vergangenen Jahren gelungen ist, einen funktionsfähigen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und eine EU-Botschaftsstruktur aufzubauen, die die Diplomatie der Mitgliedstaaten ergänzt, sind bereits wichtige strukturelle Voraussetzungen für eine Europäisierung der Außenpolitik geschaffen worden. Dennoch sind einige zögerliche Mitgliedstaaten bislang nicht gewillt, die Synergieeffekte und Einsparungspotenziale wirklich zu nutzen. Zu oft wird Arbeit dupliziert und zu selten vereinfacht Kooperation zwischen nationalen Botschaften und dem EAD die europäische Außenpolitik. Zu oft werden die Positionen der verschiedenen Vertretungen zu bestimmten Themen nicht miteinander abgestimmt und es kommt zu unterschiedlichen, manchmal sogar widersprüchlichen Stellungnahmen. Dass es anders geht, hat die Vereinbarung zwischen der spanischen Regierung und dem EAD im Dezember 2012 gezeigt: Die spanische und die EU-Delegation in Jemen werden sich in Zukunft das Gelände teilen und ihre Kooperation in Jemen stärken.¹⁴

Doch auch intern herrscht beim EAD großer Reformbedarf, um eine effizientere Umsetzung der GASP zu erreichen. Die EU-Botschaften bestehen in der Regel aus Mitarbeitern des EAD sowie aus Vertretern der Europäischen Kommission. Das führt zu zweigleisigen Hierarchien und komplizierten Berichtszuständigkeiten. Die für Mitte 2013 geplante Bewertung des EAD ist eine wichtige Chance für die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen, die Strukturen des EAD zu überdenken und zu reformieren. Entscheidend bleibt: Um das Potenzial der Europäischen Union als ‚global player‘ auszuschöpfen, bedarf es des dezidierten politischen Willens der Mitgliedstaaten, die europäische Außenpolitik zu stärken. Sie müssen erkennen, dass aus dem partiellen nationalstaatlichen Souveränitätsver-

12 Eberhard Sandschneider: *Der erfolgreiche Abstieg Europas*, Bonn 2011, S. 161.

13 Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 2010, S. 391.

14 Delegation of the European Union to the Republic of Yemen: EEAS and Spain sign Memorandum of Understanding to establish Spanish Embassy on premises of EU Delegation to Yemen (10/12/2012), abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/delegations/yemen/press_corner/all_news/news/2012/20121210_en.htm# (letzter Zugriff: 19.3.2013).

zucht politischer Machtgewinn auf der supranationalen Ebene entsteht: kollektive Souveränität. Das erfordert einen Mentalitätswechsel in den europäischen Hauptstädten.

Die modulare Außenpolitik als Modell für eine moderne europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Die Europäische Union verfügt über ein einzigartiges außenpolitisches Potenzial: ihre Vielfalt. Das, was viele für die Schwäche der Europäischen Union halten, das ist ihre eigentliche Stärke. Europas Diversität, die unterschiedlichen historischen Erfahrungen, die verschiedenen Perspektiven können zum Nutzen aller eingesetzt werden. Die Europäische Union kann als einzige Macht der Welt eine Regionen spezifische Außenpolitik verfolgen und dabei an funktionierende, historische Bündnisse anknüpfen.

Spanien und Portugal zum Beispiel pflegen eine enge, fast familiäre Bande zu Lateinamerika. Frankreich ist durch seine Kolonialvergangenheit mit dem Maghreb und Westafrika verbunden. Das Vereinigte Königreich ist durch das Commonwealth von Kanada bis Asien vernetzt. Die Staaten, die an der Ostsee liegen, kooperieren bereits seit über zwei Jahrzehnten eng durch den Ostseerat miteinander. Bulgarien und Rumänien könnten analog als Anrainer des Schwarzen Meers ihre spezifischen Verbindungen nach Zentralasien, zu Russland, zur Ukraine und Türkei ausspielen. Mit so einer Außenpolitik können wir multiple Kooperationsmodelle etablieren, die kein anderer Staat weltweit in gleicher Weise zu knüpfen in der Lage wäre. Wenn alle EU-Staaten ihre spezifischen Netzwerke einbringen, kann die Europäische Union als Ganzes unglaublich profitieren. Dieses Modell nenne ich modulare Außenpolitik. Sie führt zu einer völlig neuen Dimension in den internationalen Beziehungen und birgt ein enormes Potenzial für unseren Kontinent.

Eine wirklich effektive GASP wird es erst geben, wenn zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen eine Arbeitsteilung etabliert wird. In dieser sollte jeder Akteur in enger Kooperation mit den anderen Akteuren die Aufgaben erfüllen, für die er die besten Voraussetzungen mitbringt. So können die einander ergänzenden Kapazitäten und Kompetenzen der EU-Staaten gebündelt werden. Dass einzelne Mitgliedstaaten spezifische nationale Erfahrungen und Interessen in bestimmten Weltregionen haben, muss zum Vorteil gewendet werden. Natürlich besteht die Gefahr, dass gerade so europäische Positionen durch Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten verhindert werden. Ungeachtet solcher Risiken überwiegen dennoch die potenziellen Gewinne der modulhaften Außenpolitik: Das Einbringen der spezifischen Expertise eines Mitgliedstaates zugunsten der gesamten Europäischen Union. Um eine erfolgreiche modulare Außenpolitik zu erreichen, müssen aber die verschiedenen Elemente des europäischen außenpolitischen Handelns durch mutige Reformen besser miteinander in Einklang gebracht werden.

Modulare Außenpolitik: Weg zur Rückgewinnung globaler Handlungsfähigkeit

Die europäischen Nationalstaaten verlieren zusehends ihre Steuerungsfähigkeit – wie etwa die entfesselten Finanzmärkte oder der Klimawandel zeigen – und sie steigen im globalen Mächteranking ab. In Anbetracht der demografischen und ökonomischen Aussichten macht es keinen Sinn, wenn europäische Nationalstaaten weiterhin versuchen, allein auf globaler Ebene zu handeln. Mithilfe der modulhaften europäischen Außenpolitik hätten sie dagegen bessere Chancen, ihren globalen Einfluss zu erhalten. Ganz besonders deshalb, weil durch die Bündelung von Souveränität auf supranationaler Ebene Handlungsmacht zurück gewonnen werden kann, die auf nationaler Ebene bereits verloren gegangen ist. Und auch weil die

Europäische Union über ein enormes Machtpotenzial verfügt, um die kommende Weltinnenpolitik entscheidend prägen zu können – als ‚soft power‘ aber auch als ‚hard power‘. Sie muss ihr Potenzial nur endlich richtig nutzen.

Europa ist, ob es will oder nicht, ein ‚global player‘. Die Europäische Union ist der größte und reichste Binnenmarkt der Welt, unsere Wirtschaftskraft macht ein Viertel des globalen Bruttosozialproduktes aus. Die Europäische Union ist der weltweit größte Handelsblock, der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe – die Europäische Union ist ein Wirtschaftsriese. Globale wirtschaftliche Macht geht Hand in Hand mit weltpolitischer Verantwortung – diesem Auftrag kann sich Europa nicht entziehen. Europas Partner erwarten – zu Recht –, dass Europa sich dieser Verantwortung stellt und aus der Wirtschaftssupermacht auch eine weltpolitische Supermacht wird.