

Luft nach oben

Die Handlungsfähigkeit der EU in der Außenpolitik und Deutschlands Rolle



Foto: Bundeswehr/Andrea Bienert

Kolonne der Feldjäger unterwegs in der Innenstadt von Kinshasa, Kongo, im Jahr 2006

In nahezu jedem Papier, das sich mit Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigt, taucht der Begriff „Handlungsfähigkeit“ auf. In fast allen Fällen wird auf eine nähere Definition verzichtet. Dies hat viel mit der Normativität des Begriffs zu tun. Das heißt, es geht nicht um das, was ist, sondern um das, was sein soll. Erfahrungsgemäß werden derartige Fragen höchst unterschiedlich beantwortet. Dies ist bei der Frage nach der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) in besonderem Maße der Fall. Dieser Beitrag nimmt mit Hilfe einer Arbeitsdefinition des Begriffs eine Analyse des Sachstands vor und unterbreitet Problemlösungen.

Für die Definition wird angenommen, dass außenpolitische Handlungsfähigkeit etwas mit aktivem Handeln, erfolgversprechender Teilhabe an außenpolitischen Prozessen, Aktionen, Reaktionen und Interaktionen in der internationalen Politik zu tun hat. Dafür muss ein außenpolitischer Akteur die Absicht haben und die kognitiven Fähigkeiten besitzen, in diesem Politikfeld

tätig zu werden; Analyse- und Strategiefähigkeit besitzen, um die Ergebnisse dann in eine konvergente außenpolitische Strategie münden zu lassen, die verbindlich mit den dafür notwendigen Ressourcen, Fähigkeiten und Strukturen unterlegt wird, um die Ziele und die Strategie(n) schließlich in konkreten Situationen fähig und kunstvoll in reales außenpolitisches Handeln umzusetzen.

Debatte. Wenn von Handlungsfähigkeit gesprochen wird, ist schnell auch der Begriff der „strategischen Autonomie“ zur Stelle. Die kürzlich und wiederholt unterbreiteten französischen Vorschläge fordern eine voll umfängliche strategische Autonomie beziehungsweise autonome Handlungsfähigkeit Europas in allen Feldern der Außen- und Sicherheitspolitik. Jenseits dieser langfristig →

avisierten Maximalposition ist die Frage nach dem Ambitionsniveau bis auf Weiteres durch die Globale Strategie der EU von 2016 und durch die außen- und sicherheitspolitischen Positionierungen der meisten Mitgliedsstaaten beantwortet.

Im Falle des Aufbaus einer echten europäischen Verteidigungsunion und wenn sich entscheidende Parameter im nordatlantischen Raum radikal änderten – beispielsweise ein weiterer Rückzug der USA, Verschärfung der Spannungen und Meinungsverschiedenheiten zwischen EU und USA, Entwicklung einer strategischen Partnerschaft zwischen Russland und der EU, Entstehung einer staatsähnlichen europäischen Föderation mit eigenen Streitkräften unter gemeinsamem Kommando – könnte sich langfristig die Frage nach der Relevanz der NATO stellen. Absehbar wird Landes- und Bündnisverteidigung jedoch für einen Großteil der europäischen Staaten im Rahmen der NATO verwirklicht werden und politische Priorität besitzen. Die EU wird daher mit den USA

sicherheits- und verteidigungspolitisch auf das Engste verbunden bleiben, obwohl sich unter der gegenwärtigen US-Administration die vorhandenen Interessendivergenzen deutlich verschärfen. Angesichts dessen und des erklärten Unwillens Donald Trumps, auf Verbündete und deren Interessen Rücksicht zu nehmen, sollte die EU in der Lage sein, eine unabhängigere Außenpolitik zu verfolgen. Nur darum kann es absehbar und realistisch gehen, wenn von strategischer Autonomie und Handlungsfähigkeit die Rede ist. Zu einer wirklichen strategischen Autonomie, wie sie Paris unter Macron wiederholt formuliert und gefordert hat, sind gegenwärtig weder Deutschland noch andere Europäer bereit. Auch eine globale militärische Interventionsfähigkeit der EU steht angesichts der desaströsen Bilanz derartiger Unternehmungen und zunehmender Interventionsmüdigkeit derzeit nicht auf der Tagesordnung.

Die Außenpolitik eines umfassend handlungsfähigen Akteurs muss aber, neben anderen Fähigkeiten,

auch über angemessene sicherheitspolitische und militärische Mittel verfügen sowie die Möglichkeit, über deren Einsatz selbständig und unabhängig entscheiden zu können, wenn dies notwendig ist. Nur dann trüge die GASP dazu bei, der EU eine im Lissabon-Vertrag (Art. 42 EUV) ausdrücklich vorgesehene, auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit zum Zwecke der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zu verleihen. Militärische Mittel also als Teil der zivil-militärischen Operationsfähigkeit und als Grundlage erfolgreicher EU-Diplomatie und -Außenpolitik.

Lage und Herausforderungen. Es gibt heute keinen europäischen Nationalstaat – von Russland abgesehen –, der alleine in der Lage wäre oder die Bereitschaft dazu aufbringen würde, die notwendigen Voraussetzungen für eine umfassende, unabhängige außenpolitische Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig sind die mit

Der US-Präsident wirft der Europäischen Union vor, diese sei nur gebildet worden, um die USA beim Handel auszunutzen. Trump und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatten sich im Juli 2018 darauf geeinigt, den Handelskonflikt beilegen zu wollen.



einem gemeinschaftlichen Ansatz verbundenen Schwierigkeiten ebenso offensichtlich. Dabei gäbe es genügend Anlass zum Handeln: Ein US-Präsident, den Wertegemeinschaften, Verträge oder Verbündete nicht interessieren; ein aggressiv auftretendes und auf die militärische Karte setzendes Russland, das bereit ist, Grenzen in Europa mit Gewalt zu ändern; eine volatile europäische Nachbarschaft sowie erhebliche Flüchtlings- und Migrationsbewegungen; ein globaler Terrorismus; die Ausbildung eines ungenügend verregelten und ungenügend steuerbaren, zunehmend multipolaren internationalen Systems mit globalen Machtverschiebungen in Richtung Asien, wo insbesondere China unter Präsident Xi Jinping zunehmend robuster seine Interessen auch gegen Widerstände und zum Teil mit militärischer Stärke durchzusetzen bereit ist; eine Vielzahl lebenswichtiger, schützenswerter und schutzbedürftiger globaler Interessen Europas, wie beispielsweise eine globale, regelbasierte Ordnung und

effektiver Multilateralismus, Frieden, Sicherheit und globale Entwicklung, ein freies, offenes, faires Handelssystem, freier Zugang zu den globalen Gemeingütern, Rohstoffen, Zugang zu globalen Partnerstaaten und Partner-Organisationen. Diese Entwicklungen werden natürlich von den Europäern wahrgenommen und es gibt den grundsätzlichen Willen, darauf zu reagieren. Zudem ist die EU auf mitgliedstaatlicher, intergouvernementaler und supranationaler Ebene hinsichtlich der Analysefähigkeit gut aufgestellt. Mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), diversen Institutionen und Unterstützungsdiensten von Kommission, Rat und Parlament, den noch 28 nationalen Regierungen, ihren Stäben und Ministerien sowie einer dynamischen Landschaft an Denkfabriken, Universitäten und Stiftungen existiert kein Mangel an Analyse, Strategieempfehlungen und Lösungsvorschlägen.

Gemeinsames Handeln. Bei der Umsetzung der Analyseergebnisse in

eine gemeinsame, umfassende Strategie fängt es jedoch an zu knirschen. Die Formulierung der Globalen Strategie der EU von 2016 war unter den gegebenen Umständen – erheblicher Uneinigkeit in der EU bezüglich der Reaktionen auf das Brexit-Referendum, die Ukraine-Krise, Flüchtlingsaufnahme und Nord-Süd-Differenzen unter anderem – ein Erfolg. Es kann aber nicht von einer einheitlichen, konvergenten Strategie basierend auf einer übereinstimmenden Lageanalyse und einer gemeinsamen außenpolitischen und strategischen Kultur gesprochen werden. Denn Änderungsprozesse von Identitäten, Rollen und Kulturen dauern lange. Zudem haben einige Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Polen und das Baltikum wegen ihrer exponierten Lage eine andere Sicht der Bedrohungslage. Im Sinne von sofortigem Handlungsbedarf und der langfristigen Entwicklung einer gemeinsamen außenpolitischen Kultur hilft hier nur Eines: Unterschiede anerkennen, Kompromisse machen und wieder und wieder gemein- →

Frankreichs Präsident Emmanuel Macron will Europa in der Verteidigungspolitik unabhängiger vom großen Nato-Partner Amerika machen. ▼

Emmanuel Macron und Angela Merkel nehmen im Dezember 2017 auf dem EU-Gipfel in Brüssel an einem Treffen zur Gründung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) teil. ▼





Foto: Bundeswehr/Stefan Petersen

- ▲ Airbus A400M: Das militärische Transportflugzeug soll in den Luftwaffen von sieben europäischen NATO-Staaten den größtenteils veralteten Bestand an taktischen Transportflugzeugen der Typen Transall C-160 und Lockheed C-130 Hercules ersetzen.

sam debattieren, analysieren, planen, üben und handeln. Eine kontinuierliche Praxis und eine stetig wachsende Summe an Interaktionen sind der schnellste Weg zu einem besseren gemeinsamen Verständnis und der erfolgreichen Handhabung von Unterschieden. Auch die Erarbeitung eines europäischen Weißbuchs könnte zu diesem Prozess beitragen. Neben der vereinbarten Permanent Structured Cooperation (PESCO), die zügig Ergebnisse liefern und mit Hochdruck ausgebaut werden sollte, könnten auch Kooperationsformen außerhalb der EU (oder NATO), wie zum Beispiel das Europäische Lufttransportkommando (EATC) oder die European Intervention Initiative (EI2) über Zeit zu einer stärkeren Konvergenz politischer und strategischer Kulturen führen.

Ressourcen. Ressourcen, Fähigkeiten, Strukturen sind sicher der schwierigste Teil. Die notwendigen finanziellen Ressourcen müssen

sich grundsätzlich aus dem Ambitionsniveau und den konkreten Zielvorgaben der Strategie und ihren Ableitungen ergeben, letztlich also aus konkreten Fähigkeiten und Kapazitäten. Diese greifbaren Ziele sollten zu einem festen Datum in einem Übungseinsatz abgerufen und geprüft werden. Die sichtbare Nichterfüllung vereinbarter Ziele, verbunden mit der Betroffenheit voneinander abhängiger Partner, dürfte den Erfüllungsdruck deutlich erhöhen. Parallel zu einer unabdingbaren Erhöhung der eingesetzten Mittel darf der Druck zu einer effizienteren Nutzung derselben nicht nachlassen. Insbesondere der Verteidigungs- und Rüstungsbereich sticht durch Ineffektivität, Ineffizienz und Intransparenz heraus: Angesichts der eigentlich nicht unerheblichen Mittel, die europaweit für Verteidigung aufgewendet werden, sind die daraus resultierenden Fähigkeiten bescheiden, wie unter anderem eine Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments

aus dem Dezember 2017 ausführt. Deutschland muss hier im Sinne des Prinzips einer "economy of scale" gemeinsam mit seinen wichtigsten Partnern vorangehen, um durch langfristige gemeinsame Planung und Ausrüstung zu einer deutlichen Effizienzsteigerung zu gelangen. Dennoch wird es nicht ohne die Bereitstellung zusätzlicher Mittel gehen: Diese Tatsache ergibt sich schlicht aus der Verantwortung der Staaten gegenüber ihren Bevölkerungen, den eingegangenen außenpolitischen Verpflichtungen untereinander – Kooperationen, Rüstungskooperationen, NATO-VJTF, NATO 4x30, PESCO – und gegenüber Dritten (UN, OSZE) sowie der jahrzehntelangen Unterfinanzierung nationaler Streitkräfte. Deutschland übernimmt zudem durch das Rahmennationenkonzept anderen Staaten gegenüber Verantwortung mit direkter Auswirkung auf elementare Bereiche staatlicher Daseinsvorsorge, wie die Bereitstellung von physischer

Foto: Bundeswehr/Stefan Petersen



Der Generalinspekteur der Bundeswehr, General Eberhard Zorn (ganz rechts), besucht im August 2018 Soldaten der Mission EUTM Mali in Koulikoro. ▲

Sicherheit der Bürger. Die damit verbundene Verantwortung nicht zu erfüllen, kann sich Deutschland nicht leisten. Auch in der deutschen Bewerbung als nicht-ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der VN in den Jahren 2019/20 sowie im Weißbuch 2016 hat Deutschland gegenüber internationalen Organisationen erhebliche Versprechungen gemacht, zum Beispiel hat es im Weißbuch angekündigt, die VN in mehreren Bereichen stärken zu wollen; und auch beim „Leader’s Summit on Peacekeeping“ 2015 in New York hat es konkrete Beiträge zur Friedenssicherung gegeben, unter anderen personelle und materielle, in den Bereichen Training, Führung, Transport. Grundsätzlich erfordert die außenpolitische Analyse in Relation zum Zustand des außenpolitischen Werkzeugkastens selbst bei minimalstem Ambitionsniveau erheblich größere Anstrengungen. Die Alternative dazu lautet außenpolitische Marginalisierung der EU und

ihrer Mitgliedsstaaten. Die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für eine autonomere außenpolitische Handlungsfähigkeit sollte im ureigensten Interesse der Europäer liegen. Dies wieder und wieder zu erklären, und das durchzusetzen, was notwendig ist und in politisches Handeln und in die Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen umzusetzen, ist Aufgabe der politischen Eliten in den europäischen Hauptstädten und in Brüssel. Am Ende des Tages ist die Durchsetzung dessen, was notwendig ist, vor allem eine Frage der politischen Führung.

Fähigkeiten. Größere Staaten müssen bei der Bereitstellung und Finanzierung sogenannter strategischer Enabler vorangehen, da sich diese zunehmend nur noch wenige Staaten oder Staatengruppen gemeinsam leisten können. Vom strategischen Lufttransport und weiteren Spezialflugzeugen, über Satellitenkommunikation und -aufklärung bis hin zu

schnell verlegbaren Krankenhäusern und Mehrrollenschiffen, alles davon würde einem „beschützenden Europa“ (Macron) gut zu Gesicht stehen. Ein Großteil davon wäre zudem sowohl zivil als auch militärisch nutzbar und wird in nahezu jedem internationalen Einsatz händierend gesucht. Bei der Beschaffung ließen sich Impulse für eine europäische industrielle und technologische Basis mit Signalen hinsichtlich einer langfristigen und im gegenseitigen Interesse befindlichen, weiteren transatlantischen Zusammenarbeit verbinden. Die Schaffung eines europäischen Verteidigungsfonds, mit dem mehr gemeinsame Forschung, Entwicklung und Beschaffung vorangetrieben werden sollen, war wichtig. Dieser ist aber aufgrund des relativ geringen Umfangs nicht ausreichend. Zusätzlich sollte die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) endlich in die Lage versetzt werden, die ihr zugedachten Aufgaben erfüllen zu können, indem →

ihr mehr Kompetenzen, Ressourcen und Unabhängigkeit von den nationalen Regierungen zudedacht wird. Die Mitgliedsstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich, müssen auch bereit sein, die EDA verbindlich zu nutzen und zur zentralen Drehscheibe der Rüstungsplanung und -entwicklung zu machen. Auch die Beteiligung von Drittstaaten sollte in diesem Bereich vereinfacht und gestärkt werden, um die bereits bestehende Zusammenarbeit zu stärken und auszubauen.

Durch den Brexit wird es noch stärker auf die Kooperation von Frankreich und Deutschland ankommen. Wenn es bei den bisher geplanten bi- und multilateralen Projekten wie beispielsweise einer bewaffnungsfähigen Aufklärungsdrohne (mit Italien), einem Kampfflugzeug der sechsten Generation (Future Combat Air System), einem Kampfpanzer (KNDS) oder einem Seefernaufklärer (mit Japan) vorangeht, dürfte eine stärkere Kooperation und Integration der Streitkräfte trotz Interessens- und Kulturunterschiede folgen.

Ziviler Mehrwert und VN. Gleichzeitig wäre die EU gut beraten, den Ausbau und die Zusammenlegung ihrer zivilen Fähigkeiten, Strukturen und Kapazitäten voranzutreiben.

In einem ersten Schritt sollten Institutionen, wie das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) und vergleichbare Einrichtungen in anderen Mitgliedsstaaten ausgebaut und mittelfristig unter gemeinsamer Führung europäisiert werden. Notwendig wäre weiterhin der Aufbau einer ständigen materiellen und personellen zivilen Schutz-, Hilfs- und Rettungskomponente, die auf Abruf zur Verfügung stünde. Auch in diesem Feld kann die Zusammenarbeit mit interessierten Drittstaaten ausgebaut werden. Denn nach einer Ära weitgehender Zurückhaltung haben einige westliche Staaten, darunter Großbritannien, die Niederlande und Deutschland, damit begonnen, sich wieder stärker mit zivilem, polizeilichem und militärischem Personal in VN-Einsätzen zu engagieren. Dieses Engagement stärkt die eigene Soft Power; zudem sind VN-Einsätze politisch besser legitimiert, als separate westliche Interventionen. Darüber hinaus sind sie – wie der Rechnungshof der USA kürzlich in einer Studie zu US-Friedenseinsätzen feststellte – kostengünstiger. Insgesamt würde also dieses Engagement die noch immer wichtigste multilaterale Institution und die internationale Friedenssicherung stärken. Dies liegt eindeutig im Interesse der Europäer.

Bei den Strukturen und Entscheidungsmechanismen der EU scheint eine Stärkung und Zusammenlegung der bereits in ausreichendem Maße vorhandenen außenpolitischen Einrichtungen zielführender, als die Schaffung zusätzlicher Strukturen. Ausnahme: der sicherheitspolitische Bereich, bei dessen moderatem Ausbau es nicht um eine Duplizierung der umfangreichen NATO-Strukturen, sondern um das notwendige Mindestmaß an zivil-militärischen Führungsstrukturen geht, die für eine unabhängigere EU-Außenpolitik notwendig sind. Die Stichworte lauten Military Planning and Conduct Capability (MPCC) für bisher nicht-exekutive militärische Einsätze und Operational Headquarter (OHQ) für zivil-militärische Operationen im Rahmen der GASP/GSVP. Eine Duplizierung oder Schwächung der NATO ist kein Argument: Erstens würden die europäischen Strukturen allein von der Dimension nicht konkurrieren können; zweitens ist die Schaffung eigener Führungsstrukturen die logische Konsequenz aus der Zielsetzung "strategische Autonomie" und damit alternativlos, nimmt man die Ambition ernst. Darüber hinaus verfügt EU-Europa bereits über hinreichende außenpolitische Strukturen. Meinen es

Deutscher Soldat der ehemaligen EUFOR Kongo im Gespräch mit einer einheimischen Frau: Der Militärstab der Europäischen Union leitet die Operationen der EU im Rahmen der GSVP. Dazu gehören die bisherigen EUFOR Missionen: EUFOR Operation Artemis im Kongo, EUFOR Operation Concordia in Mazedonien, EUFOR Althea in Bosnien Herzegowina, die EUFOR Tchad/RCA im Tschad.



Foto: Bundeswehr/Andrea Blenert

die Mitgliedsstaaten jedoch mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ernst, führt auch an deren weiteren Zusammenlegung kein Weg vorbei. Sollten weitere Mitgliedsstaaten nach einer Sicherheitsratsreform einen zusätzlichen, neuen ständigen Sitz erhalten, hat unter anderem Deutschland vorgeschlagen, diesen zu „europäisieren“, als Sitz der EU. Da aber Organisationen keinen Sitz haben können (Stand heute), würde dieser Sitz formal beispielsweise Deutschland gehören. Wenn Macron es wiederum mit der Neugründung Europas ernst meint, muss auch über die Europäisierung des französischen Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat gesprochen werden. Frankreich könnte dafür an anderer Stelle kompensiert werden. Für eine handlungsfähige Außenpolitik, die nicht nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruht und ohne die Einflussnahme Dritter praktiziert wird, sind zudem das Einstimmigkeitsprinzip und der nicht zuletzt daraus resultierende Mangel an Geschlossenheit ein großes Problem. An einer Reform der Entscheidungsmechanismen in der Außen- und Sicherheitspolitik,

hin zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, führt kein Weg vorbei. Bei kritischen Entscheidungen, die ein Akteur nicht mittragen will, wäre eine „Opt out“-Möglichkeit zielführend. Für eine Reform dieses komplexen Politikbereiches ist durch das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU bereits ein Weg vorgezeichnet, dessen Erfahrungen genutzt werden könnten.

Regieren, Entscheiden. Effektives außenpolitisches Handeln kann ohne hinreichend handlungsfähige Strukturen und Entscheidungsmechanismen nicht zufriedenstellend ausgeführt werden. Gelingt keine Reform, muss in Anlehnung an den Euroraum oder Schengen ein weiterer Raum geschaffen werden, in dem eine Avantgarde vorangeht. Angesichts der politischen Erfolge der EU, insbesondere in der Handelspolitik und beim erfolgreichen Schutz fundamentaler Grundrechte, sollte es möglich sein, auch hier Widerstände sukzessive abzubauen und zu überwinden. Schließlich wurden diese wesentlich aufgrund der gemeinsamen Position und

Geschlossenheit erreicht und nicht unilateral. Hier kommt es auch auf das politische Führungspersonal und dessen Können an. Den Bürgern gegenüber muss wieder und wieder die Einsicht in das im eigenen europäischen Interesse Notwendige vermittelt werden. Kluges politisches Handeln sollte aber auch (selbstverursachten und wiederholten) Schaden im Vorhinein erkennen und vermeiden. So stellt sich die Frage, warum die EU noch immer – trotz einiger Verbesserungen – mit einer für die afrikanischen Länder vielfach nachteiligen und hegemonialen Handels- und Agrarpolitik gegenüber Afrika dessen ökonomische Entwicklung behindert: Die Asymmetrie der Beziehungen, die für afrikanische Produzenten oftmals schwer erreichbaren Standards und Auflagen, die fortgesetzte Einflussnahme ehemaliger Kolonialmächte sowie die internationalen Fischereiflotten führen auch weiterhin zum Export billiger, subventionierter, europäischer Nahrungsmittel nach Afrika, eindimensionalen Handelsbeziehungen und dem Leerfischen afrikanischer Fischgründe. In der Folge sind viele Afrikaner arbeitslos, oft →

Fischerboote liegen an einer Anlandestelle des Fischmarktes Nouakchott, Mauretanien: Durch eindimensionale Handelsbeziehungen und das Leerfischen afrikanischer Fischgründe sind viele Afrikaner arbeitslos. ▼

Foto: imagophotothek/Thomas Trutschel



herrschen Perspektivlosigkeit und Armut. Unsere eigene Politik trägt zu Instabilität, Krisen und Kriegen sowie Migrationsbewegungen in der Nachbarschaft bei. Deren Folgen werden anschließend mit entwicklungspolitischen, ökonomischen und militärischen Maßnahmen bearbeitet. Und schließlich: Kluges außenpolitisches Handeln beinhaltet immer auch Partner und Verbündete. Erprobte, langjährige Partnerschaften sollten gepflegt werden, aber die EU sollte sich nicht alternativlos abhängig oder erpressbar machen. Nur eine unabhängige Außenpolitik ist umfassend handlungsfähig und garantiert, dass die EU ernstgenommen wird, erfolgreich handeln kann und geeignete Partner für ihre Ziele findet und bindet. Angesichts der eingangs beschriebenen gegenwärtigen Lage sollte dies auch wechselnde Koalitionen, wenn notwendig auch auf Basis lediglich sektoraler oder sonstig begrenzter Gemeinsamkeiten, umfassen. Basis sollten das Völkerrecht, die Charta der Vereinten Nationen und unsere zentralen gemeinsamen europäischen Interessen sein. Eine umfassende europäische Handlungsfähigkeit in der Außenpolitik ist kein Affront gegen-

über Dritten, sondern im kantischen Sinne lediglich der Ausgang aus der selbst verschuldeten Unmündigkeit. Dies sollte im Interesse unserer Partner und Verbündeten liegen. Grundsätzlich liegt sie in jedem Fall und zu allererst in unserem eigenen, nationalen, wie europäischen Interesse.

Fazit. Ein außenpolitisch handlungsfähiger Akteur muss über alle eingangs genannten Eigenschaften verfügen. Nur vereint werden die europäischen Mitgliedsstaaten ihre außenpolitische Relevanz in einer zunehmend multipolaren Welt mit sich verschiebenden Kräfteverhältnissen erhalten können. Die Aufgabe ist auch deshalb so schwer, weil die EU sich seit 2004 erweitert hat, ohne ihre Entscheidungsmechanismen und Strukturen anzupassen. Der Verlust an politischer Kohärenz hat zu einem besonders ungünstigen Zeitpunkt zu einer Stagnation in der GASP geführt, die sich nur langsam bessert. Gleichzeitig stellt die Union auf anderen Politikfeldern, zum Beispiel in der Außenhandelspolitik, ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis. Trotz der gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Zuspitzungen sowie eines Überan-

gebots an Analyse und Lösungsvorschlägen wird eine deutliche Verbesserung der Handlungsfähigkeit, insbesondere hinsichtlich der Ressourcen und Fähigkeiten, der außen- und sicherheitspolitischen Kohärenz und Souveränitätsbindung sowie der Entscheidungsmechanismen nur mit weitsichtiger, ausdauernder und energischer politischer Führung erreichbar sein. Hier sind die Führungsnationen, insbesondere Deutschland und Frankreich gefragt. Die kürzlich von Macron vorgeschlagenen Initiativen und Vorschläge zur Neugründung Europas benennen wichtige Fragen und berühren zentrale Punkte. Die bisherigen Antworten auf die französischen Vorschläge, insbesondere aus Deutschland, werden für die Etablierung eines voll handlungsfähigen außenpolitischen Akteurs namens Europäische Union absehbar jedenfalls nicht ausreichen. ■

▼ Europaparlament: Die EU hat sich seit 2004 erheblich erweitert, ohne vorher ihre Entscheidungsmechanismen und Strukturen anzupassen.



Foto: picture alliance/SZ Photo/Manfred Neubauer



Dan Krause

Jahrgang 1975, H a.D., OTL d.R. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent an der Helmut-Schmidt-Universität der Bw Hamburg und Geschäftsführer des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS).

Kurz gefasst: Der Beitrag zur Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik der EU bestimmt fünf Kriterien für den Begriff "Handlungsfähigkeit" (Wille, Analyse- und Strategiefähigkeit, Strategie, Ressourcen, Umsetzung) und analysiert, ob und inwieweit die EU diese erfüllt. Fazit: Eine Verbesserung des derzeit ausbaufähigen Status Quo ist nur mit weitsichtiger, ausdauernder und energischer politischer Führung. Dafür sieht der Autor Deutschland und Frankreich in einer Führungsrolle.

Foto: Fotostudio Lüdeking