

# **EU GOES GLOBAL:**

## Die Europäische Union als internationalen Akteur stärken!

---

**WWW.ALTERNATIVE-EUROPA.DE**  
**#ALTEU!**

1 / 17

In Kooperation mit:

## ÜBER DAS PROJEKT

Alternative Europa! ist ein gemeinschaftliches Projekt, das VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft zusammenbringt. Es wurde vom Institut für Europäische Politik (IEP) zusammen mit dem Jungen Europawissenschaftlichen Netzwerk (JEN) des Europawissenschaftlichen Netzwerks Deutschland (END) und der Europäischen Akademie Otzenhausen (EAO) in enger

Zusammenarbeit mit Polis180 und den Jungen Europäischen Föderalisten (JEF) sowie European Horizons initiiert. Weitere Kooperationspartner sind der Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), das Centre International de Formation Européenne (CIFE), das Projekt „TruLies: The Truth about Lies on Europe“, die Universität Hamburg und die Universität Hildesheim.

## ÜBER DIE AUTOREN



**Carmen Gerstenmeyer** hat einen Master of Arts in European Studies und Politikwissenschaft sowie Bachelor of Arts in Deutsch-Französische Studien. Ihr Studium führte sie an die Freie Universität Berlin, Sciences Po Paris, die Universität des Saarlandes sowie die Université de Lorraine. Praktische Erfahrungen sammelte sie u. a. bei der Europäischen Kommission, beim Auswärtigen Amt im In- und Ausland sowie bei der Schwarzkopf Stiftung-Junges Europa. Derzeit arbeitet sie als Research Associate am Institut für Europäische Politik Berlin.



**Christian Kiefer** hat einen Master of Arts in International Relations und einen Bachelor of Arts in Staatswissenschaften. Sein Studium absolvierte er an der Universität Erfurt, der Universität Jaume I, der University of Kent und der Uniwersytet Warszawski. Berufserfahrung sammelte er u. a. im Auswärtigen Amt und beim United Nations Institute of Training and Research (UNITAR). Zurzeit arbeitet er als Studienleiter an der Europäischen Akademie Otzenhausen.



**Franziska Petri** hat einen Bachelor of Arts in Politikwissenschaft und Psychologie. Ihr bisheriges Studium absolvierte sie an der Universität Heidelberg, der SciencesPo Paris und der KU Leuven. Berufserfahrung sammelte sie

u. a. im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (DGAP). Aktuell bereitet sie ihre Masterarbeit mit Schwerpunkt auf der europäischen Außenpolitik vor.



**Daniel Schade** hat einen PhD in International Relations von der London School of Economics. Außerdem studierte er an der Hertie School of Governance, der University of Cambridge, der Harvard University und Sciences Po Paris. Nach einer zwischenzeitlichen Tätigkeit als Postdoc an der Diplomatischen Akademie Wien ist er nun Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Politikwissenschaft am Lehrstuhl für Governance im Europäischen Mehrebenensystem an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.



**Elisabeth Weisswange** hat einen Master of Arts in Contemporary European Studies sowie einen Bachelor of Arts in European Studies. Ihr Studium absolvierte sie an der Maastricht University, University of Bath, Humboldt Universität zu Berlin und Sciences Po Paris. Zurzeit studiert sie European Public Policy Analysis am College of Europe in Brügge. Berufserfahrungen sammelte sie u. a. an der Deutschen Botschaft in Brüssel, dem Europaparlament und dem Europäischen Ausschuss der Regionen.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Abstract</b> .....	4
<b>Executive Summary</b> .....	4
<b>I. Präambel</b> .....	5
<b>II. Die Außenpolitik der EU wissenschaftlich einordnen</b> .....	6
A. Kapazität .....	6
B. Kohärenz .....	6
C. Präsenz .....	6
D. Effektivität .....	6
<b>III. Der Status Quo der EU-Außenpolitik: Eine Problemanalyse</b> .....	7
A. Außenpolitische Kapazitäten: Komplex und nur „geliehen“ .....	7
B. Außenpolitische Kohärenz: (K)eine gemeinsame Stimme .....	7
C. Außenpolitische Präsenz: Wirtschaftlich anerkannt, politisch irrelevant .....	8
D. Außenpolitische Effektivität: Fehlende Strategien, begrenzte Möglichkeiten, gemischte Erfolge .....	8
<b>IV. Die Zukunft der EU-Außenpolitik: Unsere Vision</b> .....	9
A. Leitgedanken zur Reform der EU-Außenpolitik .....	9
B. Reform des außenpolitischen Institutionengefüges .....	9
C. Klare Aufteilung der außenpolitischen Kompetenzen .....	11
D. Instrumente der EU-Außenpolitik .....	13
E. Gestärkte außenpolitische Präsenz – nach innen und außen .....	13
<b>V. Handlungsempfehlungen</b> .....	15
<b>VI. Ausblick – EU goes global!</b> .....	16

## ABSTRACT

Zwar hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren beachtliche außenpolitische Strukturen herausbilden können, doch ist sie im Jahr 2017 noch weit entfernt von einer echten außenpolitischen Akteursqualität: Der EU fehlt es an außenpolitischen Kapazitäten, an Präsenz in der internationalen Politik, an Kohärenz ihrer außenpolitischen Positionen bzw. Politiken und auch die Effektivität ihres außenpolitischen Handelns lässt zu wünschen übrig.

Das vorliegende Diskussionspapier geht diesen Problemen auf den Grund und schlägt eine Zukunftsvision der EU als echten globalen Akteur vor. Durch die Umstrukturierung des europäischen Institutionengefüges und die effizientere Aufteilung außenpolitischer Kompetenzen und Instrumente wird die EU somit zu einem Akteur, der eine transparente, nach außen wie nach innen sichtbare und effiziente Außenpolitik verfolgt.

## EXECUTIVE SUMMARY

Mit ihrer gegenwärtigen außenpolitischen Architektur ist die Europäische Union den aktuellen und zukünftigen **globalen Herausforderungen** nicht gewachsen. Möchte die EU im 21. Jahrhundert als aktiv gestaltender Akteur Einfluss auf das Weltgeschehen nehmen, muss sie Reformen anstreben, um eine **überzeugende Akteursqualität auf internationaler Ebene** herauszubilden.

Unser Ziel ist es, aus der Europäischen Union einen **kohärenten, präsenten und effektiven außenpolitischen Akteur** zu machen, der ausgestattet mit einer Vielzahl strategisch einsetzbarer Instrumente einen *Global Player* in der Weltpolitik darstellt. Dazu sind verschiedene politische und institutionelle Reformen nötig:

Wir fordern eine **strategische Neuausrichtung** der EU-Außenpolitik: Die **Responsibility To Care (R2C)** muss Leitlinie des außenpolitischen Handelns der EU sein. Dieser Leitlinie zufolge setzt sich die EU mit einer proaktiven, wertebasierten, nachhaltig und partnerschaftlich ausgerichteten Außenpolitik für ihre Werte in der Welt ein, ohne jedoch einen Alleinvertretungsanspruch für diese zu proklamieren.

Wir fordern eine **Reform des Institutionengefüges** zum Erreichen höherer Kohärenz, Sichtbarkeit und Transparenz der EU-Außenpolitik. Dies beinhaltet eine

- Überführung aller Bereiche der EU-Außenpolitik in die Gemeinschaftsmethode,

- Schaffung eines „EU-Außenministers“ mit außenpolitischer Exekutivfunktion und exklusivem Initiativrecht (deutliche Aufwertung des HV/VP),
- Schaffung eines „Außenpolitischen Kabinetts“ (Gremium der Kommissare mit externen Kompetenzen und den höchsten Verantwortlichen des EAD),
- Umstrukturierung des Europäischen Auswärtigen Diensts und Aufwertung der operativen Komponente: Europäische Eingreiftruppe („Grünhelme“)

Wir fordern eine **klare außenpolitische Kompetenzaufteilung** zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, die ausschließliche und geteilte Kompetenzbereiche umfasst. Dies geht mit einer **effektiveren strategischen Nutzung eines breiten Spektrums außenpolitischer Instrumente** wirtschaftlicher, diplomatischer und operativer Art einher.

Wir fordern über die angestrebten internen Reformen hinaus eine **Stärkung der außenpolitischen Präsenz** der EU in internationalen Organisationen (u. a. ständiger Sitz im VN-Sicherheitsrat). Somit wird die Europäische Union **Hauptansprechpartner** für außenpolitische Fragen – nach außen wie nach innen.

Zur Umsetzung dieser Veränderungsprozesse bedarf es einer **Reform der EU-Verträge**.

## I. PRÄAMBEL

- Wir sind junge EU-BürgerInnen, die eine Vision der EU in der Welt haben!
- Wir fordern eine Europäische Union, die für universelle Werte und die Interessen ihrer BürgerInnen in der Welt eintritt!
- Wir fordern eine EU, die mit ihrer Außenpolitik in der Welt für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Frieden gemeinsam mit anderen Akteuren eintritt, und eine EU, in der Wertvorstellungen als Richtlinie der Außenpolitik nicht von wirtschaftlichen Interessen abgelöst werden!
- Wir fordern eine EU, die keinen Alleinvertretungsanspruch ihrer Ideale in der Welt fordert, sondern die für Vielfalt und Selbstbestimmung eintritt!
- Wir fordern eine demokratisch legitimierte Außenpolitik, die von den Bürgern der EU unterstützt wird und für jeden Einzelnen transparent ist!
- Wir fordern eine stärkere und effizientere gemeinsame Außenpolitik, die der EU Gewicht auf internationaler Ebene verleiht!
- Wir fordern eine EU, die auf einen großen Pool an außenpolitischen Instrumenten zugreifen kann, welcher ausdrücklich nicht nur zivile, sondern auch militärische Kapazitäten umfasst!
- Wir fordern eine EU, die diese Instrumente als Teil eines großen Ganzen versteht und bewusst in Kombination miteinander einsetzt!
- Wir fordern eine EU, die in der Welt mit einer Stimme spricht, einheitlich auftritt und nicht durch Machtkämpfe der Mitgliedstaaten entzweit wird!
- Wir fordern eine EU als *Global Player*, der in der Welt ernst genommen, respektiert und anerkannt wird und anderen Partnern die gleiche Achtung entgegenbringt!
- Wir fordern eine EU, die dem Ziel der Nachhaltigkeit verpflichtet ist und somit keine kurzfristigen Ziele zum eigenen Vorteil verfolgt, sondern entwickelnden Akteuren partnerschaftlich die Hand reicht!
- Wir fordern eine EU, die innerhalb der internationalen rechtsbasierten Ordnung mit anderen multilateralen Institutionen eng zusammenarbeitet, die sich für eine Reform der internationalen Ordnungsstrukturen einsetzt und die im VN-Sicherheitsrat einen festen Sitz einnimmt!
- Wir fordern eine EU als proaktiven Akteur in der Welt, der nicht nur auf Krisen reagiert, sondern der selbst Initiative zeigt und die Welt verbessern möchte!

## II. DIE AUSSENPOLITIK DER EU WISSENSCHAFTLICH EINORDNEN

Die EU ist kein Nationalstaat im klassischen wie rechtlichen Sinne und wird auf absehbare Zeit keiner werden. Wenn die EU jedoch eine einflussreiche Rolle in der Welt einnehmen soll, muss sie sich dem Dialog mit ihren Mitgliedstaaten stellen und darf sich nicht länger einer vergleichenden Bewertung mit Nationalstaaten verschließen. Die EU muss eine eigene Außenpolitik verfolgen. Als Außenpolitik verstehen wir alle Bereiche des auswärtigen Handelns, die die Beziehungen zu anderen Staaten, Staatenverbindungen oder Organisationen betreffen sowie solche Politiken, die eine Wirkung nach außen entfalten.

Eine grundlegende Fragestellung bei der Analyse von Akteuren in den internationalen Beziehungen ist, wie das Verhalten individueller Akteure und Strukturen zueinanderstehen und sich bedingen. Was existierte zuerst: Akteure, die Strukturen geschaffen haben, oder Strukturen, die in ihrem Rahmen Akteure hervorgebracht haben? In der Vergangenheit wurde die Europäische Union häufig als *actor sui generis* beschrieben, also als „Akteur eigener Art oder eigener Gattung“, definitiv einzigartig in seinen Charakteristika. Die EU nimmt ihre außenpolitische Rolle nicht als Nationalstaat aber auch nicht als Internationale Organisation wahr. Die EU sollte von Anfang an etwas Besonderes sein, ein supranationales Projekt. Die Beschreibung als *actor sui generis* ermöglichte dabei, die EU einerseits mit dem Hinweis auf ihre besondere Stellung aus jeglichen vergleichenden Analysen auszuklammern, bot andererseits aber auch Chancen, die EU kontinuierlich zu verändern und anzupassen.

Eine Möglichkeit, die EU zwischen den klassischen Theorien des Realismus und Liberalismus zu analysieren, bietet der Sozialkonstruktivismus. Er kombiniert die oben beschriebenen Ansätze von Verhaltensindividualismus und Strukturalismus. Die beiden Stränge sind nur theoretisch trennbar, praktisch aber gemeinsam notwendig, um die EU als weitaus mehr als einen *actor sui generis* zu betrachten. Die **sozialkonstruktivistische Akteursfähigkeit** misst das Vermögen eines Akteurs in den internationalen Beziehungen zu agieren. Sie kann in verschiedene Kategorien mit Kriterien unterteilt werden, die dann quantitativ bzw. qualitativ gemessen werden können. Einige Akademiker, die diesen wissenschaftlichen Ansatz entscheidend ge-

prägt haben, sind Gunnar Sjöstedt, Joseph Jupille, James A. Caporaso, Charlotte Bretherton, John Vogler und Arne Niemann.

Für diese Analyse haben wir versucht, eine Vielzahl theoretischer Ansätze zur Akteursfähigkeit zu analysieren und eine theoretisch fundierte, aber gleichzeitig wissenschaftlich umsetzbare Arbeitsgrundlage zu finden. Auf Basis dieser Kriterien sollen im Anschluss Probleme der Akteursfähigkeit der EU konkret benannt werden und Lösungsvorschläge unterbreitet werden. Die Kriterien mit jeweiligen Subkriterien haben wir wie folgt umrissen:

### A. Kapazität

- Legitimität und Autorität, in den Außenbeziehungen zu agieren (übertragen durch die Mitgliedstaaten)
- Fähigkeit, Prioritäten zu setzen sowie Richtlinien und Strategien zu entwerfen
- Verfügbarkeit und Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten

### B. Kohärenz

- Kohärenz innerhalb der EU-Institutionen
- Kohärenz der Mitgliedstaaten untereinander
- Kohärenz mit der Außenpolitik der Mitgliedstaaten

### C. Präsenz

- Physische Präsenz (zuständige Institution und Vertretungen) und Präsenz in Diskussionen (Medien)
- Attraktivität / Anziehungskraft gegenüber externen Akteuren, Anerkennung durch diese Akteure
- Fähigkeit, Einfluss geltend zu machen

### D. Effektivität

- Verfolgen und Erreichen langfristiger Ziele
- Fähigkeit, aufkommende Probleme in den Außenbeziehungen situativ bzw. auf *ad hoc*-Basis zu lösen

### III. DER STATUS QUO DER EU-AUSSENPOLITIK: EINE PROBLEMANALYSE

Zwar hat die Europäische Union im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte beachtliche institutionelle Strukturen und außenpolitische Instrumente entwickelt, doch ist sie im Jahr 2017 noch weit entfernt von einer tatsächlichen außenpolitischen Akteursqualität im zuvor definierten Sinne.

Bevor im nächsten Schritt die Zukunftsvorstellungen für eine echte Akteursfähigkeit der Europäischen Union in der Außenpolitik vorgestellt werden, sollen vorab die Probleme aufgezeigt werden, die der EU als außenpolitischem Akteur im Wege stehen.

#### A. Außenpolitische Kapazitäten: Komplex und nur „geliehen“

Ein zentrales Problem der EU-Außenpolitik liegt im institutionellen Aufbau der EU selbst. **Die Prozesse der außenpolitischen Entscheidungsfindung und die Aufteilung der außenpolitischen Kompetenzen innerhalb des EU-Institutionengefüges sind zu komplex.** Verschiedenste Akteure wirken in verschiedenen Politikfeldern in unterschiedlichem Ausmaß mit – von den intergouvernementalen Räten der Minister und Staats- und Regierungschefs über die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie dem ihr unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienst bis hin zur Kommission und dem Europäischen Parlament. Dies führt nicht nur zu einem hohen Maß an Unübersichtlichkeit und Intransparenz in der EU-Außenpolitik, sondern auch zu Fragen der demokratischen Legitimation sowie zu praktischen Problemen, wie beispielweise Verzögerungseffekten.

Zudem stellen **die außenpolitischen Möglichkeiten der EU letztlich nur „geliehene“ Kapazitäten dar:** Mangels eigener ziviler wie militärischer Fähigkeiten ist die EU stets auf die Durchführung und Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen. So handeln die Mitgliedstaaten zwar in diversen außenpolitischen Bereichen durch die Europäische Union – **regelmäßig jedoch auch nicht.** Auch wenn sich europäische außenpolitische Strukturen herausgebildet haben, existieren doch auch weiterhin ausdifferenzierte eigenständige nationale Strukturen der Außenpolitik. In manchen Situationen verzichten EU-Mit-

gliedstaaten sogar explizit – meist zugunsten nationaler Interessen – auf eine Einbindung der Europäischen Union in ihre außenpolitischen Tätigkeiten.

#### B. Außenpolitische Kohärenz: (K)eine gemeinsame Stimme

Besonders wichtig für die Formulierung und Durchführung einer effektiven Außenpolitik ist zudem die **Fähigkeit, kohärente Positionen** zu formulieren und nach außen gemeinsam „mit einer Stimme“ zu sprechen. Genau darin liegt jedoch eine **zentrale Schwäche** der EU-Außenpolitik. Es ergeben sich Kohärenzprobleme auf drei Ebenen:

Erstens entstehen durch das verworrene Akteursgefüge der EU-Außenpolitik **Kohärenzprobleme auf institutioneller Ebene:** Dies betrifft Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen EU-Institutionen mit unterschiedlichen außenpolitischen Aufgaben, wenn beispielsweise die intergouvernementalen Räte andere Positionen vertreten als die supranationale Europäische Kommission und somit unterschiedliche Politiken von den verschiedenen Akteuren verfolgt werden.

Zweitens zeigen sich deutliche Kohärenzprobleme innerhalb des zentralen Gremiums der EU-Außenpolitik: Dem intergouvernementalen Ministerrat. In diesem stehen sich mitunter **zutiefst heterogene Mitgliedstaaten** mit unterschiedlichen außenpolitischen Positionen und Hintergründen (z. B. Nato-Mitgliedschaft, militärische Kapazitäten, außenpolitische Neutralität, historische Verflechtungen) gegenüber. Divergierende Positionen im Ministerrat können dabei nicht nur zu langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen, sondern sogar bis hin zur Handlungsunfähigkeit der Union führen.

Drittens ergeben sich Kohärenzprobleme daraus, dass neben der gemeinsam geführten EU-Außenpolitik weiterhin **nationale Außenpolitiken** bestehen bleiben, die nicht nur gemeinsame EU-Interessen verstärken, sondern mitunter auch gegenläufige Interessen verfolgen können. Solche nationalen Alleingänge parallel oder entgegen der außenpolitischen Bemühungen der EU können die Glaubwürdigkeit der EU-Außenpolitik stark gefährden.

### C. Außenpolitische Präsenz: Wirtschaftlich anerkannt, politisch irrelevant

Die Europäische Union wird aufgrund ihrer **Rechtspersönlichkeit** (Art. 47 EUV) in verschiedenen internationalen Organisationen vertreten und arbeitet in diversen Politikfeldern eng mit einer Vielzahl von Organisationen zusammen (z. B. VN, IWF). Die EU schließt dabei nicht nur Handelsabkommen im Namen ihrer Mitgliedstaaten ab, sondern kann auch selbst Mitglied in solchen Organisationen sein und in bestimmten Kontexten im Namen der EU-Mitgliedstaaten sprechen. Dies schließt jedoch das gleichzeitige Engagement einzelner EU-Mitgliedstaaten in diesen Organisationen nicht aus.

Auch bezüglich der Beziehungen zu Drittstaaten, verfügt die Europäische Union im Bereich Wirtschaft über ausgeprägte Handels- und Partnerschaftsbeziehungen (z. B. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), Freihandelsabkommen). Sie weist in diesem Sinne ein **hohes Maß an Attraktivität als globaler Wirtschaftspartner** auf, was sich auch in der Nachbarschafts- und Assoziierungspolitik der EU widerspiegelt.

Anders stellt sich dies jedoch in anderen Bereichen der externen Beziehungen der EU dar, insbesondere mit Blick auf die Sicherheitspolitik: **So verfügt die EU über deutlich weniger politisches und militärisches Gewicht**, wenn es um internationale Kriseneinsätze oder die Einbindung in Friedensverhandlungen geht. Mitunter werden europäische Strukturen sogar bewusst von Drittstaaten umgangen, indem bilaterale Verhandlungsmöglichkeiten gesucht werden.

### D. Außenpolitische Effektivität: Fehlende Strategien, begrenzte Möglichkeiten, gemischte Erfolge

Ein zentrales Problem liegt dabei darin, dass **der Außenpolitik der EU eine klare Linie fehlt**. Zwar stellte die Veröffentlichung der Globalen Sicherheitsstrategie im Jahr 2016 einen ersten Schritt in diese Richtung dar, doch fehlt der EU weiterhin eine klare strategische Vision, die alle Bereiche des auswärtigen Handelns umfasst. Die EU verfügt über keine Aktionspläne oder konkreten Strategien für spezifische außenpolitische Bereiche wie z. B. Konfliktmanagement. In diesem Kontext zeigt sich ebenfalls ein **zentrales Problem im Selbstverständnis der EU**. So bestehen inner- wie außerhalb der EU unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Rolle die EU in der Welt einnehmen soll.

Auch schöpft die EU letztlich aus einem **begrenzten Pool an Werkzeugen**, die zwar im Bereich der ‚soft power‘ (z. B. Handelsrestriktionen) vielfältig sind, jedoch nicht im Bereich der ‚hard power‘. So verbleiben klassische außen- und sicherheitspolitische Instrumente, wie militärische Kapazitäten oder nachrichtendienstliche Informationen, bei den Mitgliedstaaten. Auch wird in der Anwendung außenpolitischer Instrumente zu oft das **‚one size fits all‘-Prinzip** angewandt, beispielsweise im Fall der Strategischen Partnerschaften.

Zudem hat **der bisherige Einsatz außenpolitischer Instrumente lediglich gemischte Ergebnisse** hervorgebracht. Als konkrete Beispiele für die ausbleibenden Erfolge der EU-Außenpolitik kann die EU-Sanktionspolitik gegen Russland im Zuge der Ukraine-Krise oder aktuelle Missionen der EU (wie EULEX Kosovo oder EUTM Mali) gesehen werden.



## IV. DIE ZUKUNFT DER EU-AUSSENPOLITIK: UNSERE VISION

Unsere Vision ist ein globales Europa, das sich als **verantwortungsbewusster Global Player** für seine Werte in der Weltpolitik einsetzt. Grundidee des außenpolitischen Handelns der EU soll dabei die **Responsibility To Care (R2C)** sein. Europa kann als globaler Akteur nicht mehr nur europäische Probleme betrachten und in einzelne Krisen eingreifen, sondern muss proaktiv in Krisensituationen weltweit handeln und weltweit für Frieden, Sicherheit, Nachhaltigkeit und seine Werte einstehen.

Um dieser globalen Rolle gerecht zu werden, sind **tiefgreifende institutionelle und politische Veränderungen im außenpolitischen Gefüge der Europäischen Union** nötig. Ziel dieser Reformen ist es, Europa zu einem kohärenten, präsenten und effektiven außenpolitischen Akteur zu machen.

### A. Leitgedanken zur Reform der EU-Außenpolitik

Um eine echte Akteursqualität zu erreichen, muss die Europäische Union vor allem ein tatsächliches **strategisches Denken in der Außenpolitik** herausbilden. Das Chaos und der inkohärente Einsatz verschiedener außenpolitischer Instrumente müssen ein Ende haben. Es müssen klare und aufeinander abgestimmte Ziele, Strategien und Aktionspläne entwickelt werden, anhand derer die EU ihre Außenpolitik ausrichtet. Diesen muss ein klarer Wertekatalog zugrunde liegen, der sich in der Umsetzung der Außenpolitik jederzeit widerspiegelt. Die EU-Außenpolitik muss zudem über ein **klares Spektrum an außenpolitischen Instrumenten** verfügen. Die EU darf sich nicht mehr nur auf die „geliehenen“ Kapazitäten ihrer Mitgliedstaaten verlassen müssen, sondern muss mit den hierfür notwendigen Ressourcen ausgestattet sein.

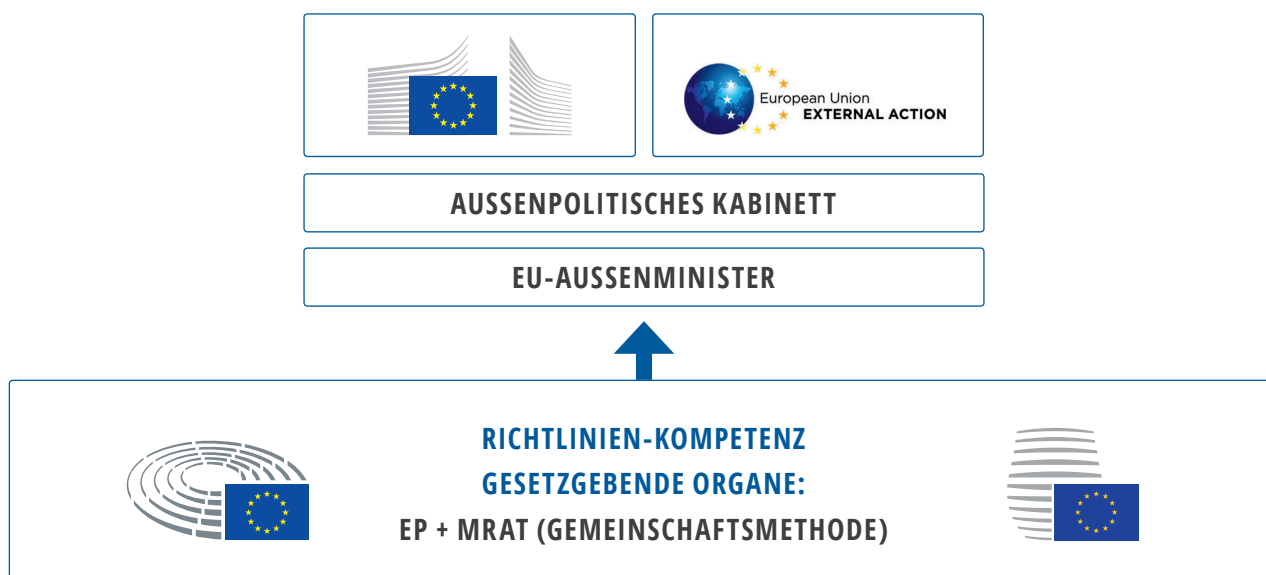
Um eine echte Akteursqualität zu erreichen, muss die Europäische Union außerdem eine deutliche **Vereinfachung ihrer außenpolitischen Entscheidungsprozesse** erzielen. Die unübersichtlichen außenpolitischen Strukturen der EU müssen reformiert werden. Dies bedeutet eine explizite Aufteilung der außenpolitischen Kompetenzen innerhalb des EU-Institutionengefüges sowie zwi-

schen nationalstaatlicher und europäischer Ebene. Ferner muss die Europäische Union eine **erhöhte demokratische Legitimität** ihrer Außenpolitik anstreben. Das Fehlen von Transparenz und direkten Kontrollmöglichkeiten durch demokratisch legitimierte Akteure innerhalb des Institutionengefüges stellen ein zu großes Hindernis für die Außenpolitik dar. Insofern muss die Europäische Union **mehr außenpolitische Transparenz** anstreben; dies betrifft vor allem interne Entscheidungsprozesse, die Aufteilung von Kompetenzen sowie den Einsatz außenpolitischer Instrumente und deren Evaluation. Darüber hinaus muss das Europäische Parlament als einzig direktdemokratisch legitimer Akteur auf EU-Ebene eine stärkere Einbindung in außenpolitische Prozesse erhalten.

Schließlich muss die Europäische Union zur Erlangung von Akteursfähigkeit eine **höhere Sichtbarkeit des außenpolitischen Handelns** ihrer eigenen Institutionen erlangen. Der EU fehlt es aktuell an außenpolitischer Präsenz, sowohl nach innen als auch nach außen. Daher muss die EU ihre **Sichtbarkeit nach innen** stärken, indem direkte institutionelle Verbindungen zwischen nationalen und europäischen Akteuren geschaffen werden. Bei der **Sichtbarkeit nach außen** muss die EU für externe Akteure zum Hauptansprechpartner in außenpolitischen Belangen werden.

### B. Reform des außenpolitischen Institutionengefüges

Um diese Ziele und damit eine verbesserte außenpolitische Akteursqualität der Europäischen Union zu erreichen, schlagen wir die folgenden **Vereinfachungen und Umstrukturierungen** der Institutionen, Entscheidungsprozesse und Kompetenzaufteilung der EU-Außenpolitik vor:



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Außenpolitische Entscheidungen werden vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat gemeinsam getroffen. Alle Bereiche der **EU-Außenpolitik gehen damit in die Gemeinschaftsmethode über**. Als gesetzgebende Organe verfügen Europäisches Parlament und Ministerrat über die **Richtlinienkompetenz**: Sie geben die Richtlinien der EU-Außenpolitik vor, die dann von den außenpolitischen Strukturen der EU konkret umgesetzt werden (EU-Außenminister, Außenpolitisches Kabinett, EAD). Die beiden Institutionen (Parlament und Rat) stehen sich dabei im Prinzip **gleichberechtigt als duale Kammern** gegenüber. Die Ausnahme sind zeitkritische Entscheidungen (bspw. über die Entsendung militärischer oder humanitärer Missionen): In solchen Fällen sind unmittelbare Entscheidungen des Ministerrats nötig und die Zustimmung des Parlaments muss innerhalb von 60 Tagen nachträglich eingeholt werden.

Somit wird die **Rolle des Ministerrats** in den Entscheidungsprozessen der EU-Außenpolitik reduziert: Der Ministerrat verliert die Einbindung in das außenpolitische Tagesgeschäft der EU und damit seine privilegierte Position in den Entscheidungsprozessen der EU-Außenpolitik. Er wird zum Gesetzgebungsorgan, d. h. er ist zwar weiterhin an relevanten Entscheidungen beteiligt, jedoch nicht mehr an deren Umsetzung. Die umsetzenden Gremien innerhalb der Ratsstrukturen (wie die EU Operations Centres) werden in die Strukturen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ausgegliedert. Im Sinne der verbesserten Entscheidungsfindung gilt die Einstimmigkeitsregel nur noch beim Einsatz militärischer Mittel, wobei weiterhin die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung

besteht. In allen anderen Bereichen wird die Einstimmigkeitsregel abgeschafft und von einer Entscheidung der Mitgliedstaaten mit Zwei-Drittel-Mehrheit abgelöst.

Die **Rolle des Europäischen Parlaments** wird dagegen deutlich gestärkt: Das Parlament wird im Rahmen der geteilten Richtlinienkompetenz mit dem Ministerrat gleichgestellt. Lediglich im Fall der Entscheidung über militärische Einsätze obliegt die Entscheidung zunächst dem Ministerrat, die Zustimmung des Parlaments erfolgt nachträglich. Bei Entscheidungen zur außenpolitischen Gesetzgebung beschließt das Parlament mit einfacher Mehrheit (376 von 751 Abgeordneten). Somit wird die Legitimität der Entscheidungen in der EU-Außenpolitik erhöht.

Die **folgenden Institutionen** gestalten die EU-Außenpolitik und führen diese durch: Der EU-Außenminister, das Außenpolitische Kabinett, der reformierte Europäische Auswärtige Dienst sowie einzelne Bereiche der EU-Kommission.

Die Position des **EU-Außenministers** entspricht der des früheren Hohen Vertreters, welcher in dieser Rolle nicht nur umbenannt wird, sondern eine neue Stärkung erfährt. Die Besetzung des Amtes des EU-Außenministers ist ein dreistufiger Prozess: Zunächst werden drei Kandidaten für das Amt durch den EU-Kommissionspräsidenten vorgeschlagen, der Kandidat wird dann durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Europäischen Rats bestimmt und muss schließlich mit einfacher Mehrheit vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Der EU-Außenminister erstattet dem Parlament quartalsweise Bericht

über den Fortschritt seiner Arbeit. Das Parlament kann dem Außenminister mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit das Misstrauen aussprechen und ihn von seinen Aufgaben entbinden. Der EU-Außenminister verfügt über ein exklusives Initiativrecht in außenpolitischen Kompetenzen und übernimmt damit die außenpolitische Exekutiv-Funktion des Ministerrates.

Der EU-Außenminister hat den Vorsitz und die Weisungsbefugnis im erweiterten **Außenpolitischen Kabinett** inne. Das Kabinett besteht aus allen Kommissaren mit externen Kompetenzen (wie Handel oder Entwicklungshilfe) und den höchsten Verantwortlichen innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (wie Diplomatie, Humanitäre Anliegen, Verteidigung). Das Kabinett dient der Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Außenpolitik und der Schaffung von Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen.

Der **Europäische Auswärtige Dienst** wird einer grundlegenden Reform unterzogen: Er erfährt eine Umstrukturierung sowie eine Stärkung seiner Kompetenzen und wird somit zum zentralen Umsetzungsorgan der EU-Außenpolitik. Die Personalzahl des EAD wird dabei entschieden erhöht. Was die Personalzusammensetzung angeht, so soll das Personal weiterhin in gleichen Teilen aus Ratsstrukturen, Kommissionsstrukturen und nationalen diplomatischen Diensten stammen. Damit ein tatsächlicher Esprit de Corps innerhalb des EAD entstehen kann, sollen durch eine Neuaufteilung von Aufgaben und Unterstrukturen des EAD die bestehenden institutionellen Spaltungen aufgehoben werden:

**1. Allgemeine Abteilungen:** Interne Angelegenheiten (IT, Technik, etc.), Protokoll, Kommunikation, Rechtsabteilung, Europa-Abteilung (Abstimmung mit Mitgliedstaaten)

**2. Politische Abteilungen** (Beziehungen zu einzelnen Ländern und multilaterales Handeln)

**3. Politikfeld-spezifische Abteilungen** (Krisenprävention, Sicherheit (Cyber, Abrüstung), Koordination der EU-Außenbeziehungen (Spiegelreferate))

**4. Zivil-militärische operative Strukturen** (Militärstab, Krisenintervention /-management, siehe unten)

Die neue **operative Komponente** des EAD integriert die Strukturen zur Durchführung ziviler und militärischer Missionen aus dem Ministerrat in den EAD. Diese Komponente besteht zum einen aus Verwaltungs- und Planungsstäben innerhalb des EAD, zum anderen aus der Schaffung einer **Europäischen Eingreiftruppe** („Grünhelme“). Die EU erhält mit den „Grünhelmen“ keine eigene Armee, sondern durch das Pooling der zivilen und militärischen Kapazitäten ihrer Mitgliedstaaten die Fähigkeit, in Fällen von humanitären und politischen Krisen eigenständige Missionen zu lancieren, wodurch die EU-Handlungsfähigkeit bedeutsam erhöht wird.

### C. Klare Aufteilung der außenpolitischen Kompetenzen

Eine **klare Aufteilung der außenpolitischen Kompetenzen** zwischen Mitgliedstaaten und EU-Strukturen wird festgelegt und durchgesetzt. Somit verfügen die außenpolitischen Institutionen der EU über klar definierte Kompetenzen, die sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten innerhalb der Richtlinien von Rat und Parlament ausfüllen können. Politikbereiche außerhalb dieser Kompetenzkataloge liegen in der Hand der Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union besitzt – teilweise bereits jetzt – **alleinige außenpolitische Kompetenzen** in sieben Politikfeldern, die von den außenpolitischen Strukturen der EU (Außenminister, Außenpolitisches Kabinett, Europäischer Auswärtiger Dienst) umgesetzt werden:

**1. Entwicklungspolitik:** Die Europäische Union führt eine einheitliche gemeinsame Entwicklungspolitik ein, innerhalb derer über einen Europäischen Entwicklungsfonds zentrale Programme zur differenzierten Entwicklungshilfe durchgeführt werden. Diese Politik des EAD ersetzt einzelne Programme zur Entwicklungshilfe der Nationalstaaten vollständig.

**2. Humanitäre Hilfe:** Die Europäische Union verfügt über einen gemeinschaftlichen Fonds, der zur Hilfeleistung im Falle humanitärer Katastrophen bereitsteht und von den EAD-Entscheidungsstrukturen jederzeit eingesetzt werden kann. Der Fonds umfasst dabei nicht nur festgelegte monetäre Leistungen, sondern die EU verfügt ebenso über Zugriffsmöglichkeiten auf nationale Kapazitäten, bspw. im Bereich Logistik.

**3. Abschluss von Assoziierungs- und Kooperationsabkommen:** Die Europäische Union ist dazu befugt, im Namen ihrer Mitgliedstaaten Abkommen politischer wie wirtschaftlicher Natur mit Drittstaaten abzuschließen.

**4. Außenhandel:** Die Europäische Union hat die alleinige Kompetenz für die Außenhandelspolitik ihrer Mitgliedstaaten.

**5. Sanktionspolitik:** Die Europäische Union verfügt über die Kompetenzen, wirtschaftliche und diplomatische Sanktionen zu verhängen und diese umzusetzen.

**6. Außenklimapolitik:** Die Europäische Union setzt sich international für die Umsetzung der Klimaziele der EU und ihrer Mitgliedstaaten ein. Diese Klimaziele werden somit sowohl nach außen kohärent vertreten, sowie nach innen forciert.

**7. Außenenergiepolitik:** Im Zuge der Bemühungen um einen einheitlichen europäischen Energiemarkt ist die Europäische Union für die Außenenergiepolitik verantwortlich.

Des Weiteren verfügt die Europäische Union über **geteilte außenpolitische Kompetenzen** in Bereichen, in denen die außenpolitischen Strukturen der EU mit nationalen Strukturen zusammenarbeiten:

**1. Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik:** Die Europäische Union betreibt eine aktive Förderung und Koordinierung von Initiativen zur Vermittlung und Austausch von Kultur, Bildung und Sprache. Für diese Aktivitäten muss der EAD über ein dezidiertes Budget verfügen.

**2. Konsularwesen:** Die Vertretungen des EAD übernehmen das Konsularwesen von den Mitgliedstaaten und ermöglichen somit eine Einsparung von Ressourcen durch Verhinderung von Mehrfachstrukturen. Nach Absprache kann diese Kompetenz einzelnen Mitgliedstaaten übertragen werden.

**3. Diplomatische Aktivitäten:** Die Europäische Union ist erster Ansprechpartner für diplomatische Aktivitäten. Die EU-Strukturen dienen als zentrale Gremien für die Durchführung von Friedensverhandlungen, politischen Dialogen, etc. Solche Aktivitäten können nach Absprache von nationalen Strukturen koordiniert werden. Gleichzeitig verlieren die Mitgliedstaaten nicht das Recht, eigenständige nationale diplomatische Aktivitäten durchzuführen und Repräsentanzen zu unterhalten.

**4. Einsatz ziviler und militärischer Kapazitäten:** Die Europäische Union ist durch die etablierten Strukturen der EU Rapid Reaction Force in der Lage, Missionen ziviler wie militärischer Art zu entsenden. Die EU-Mitgliedstaaten verlieren nicht die Kompetenz, Missionen außerhalb des EU-Rahmens einzusetzen.

**5. Cybersicherheit:** Die EU verfügt seit der estnischen Ratspräsidentschaft 2017 über eine kohärente Cybersicherheitsstrategie, welche Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit berücksichtigt. Innerhalb des EAD wird hierzu eine Koordinierungsstelle aufgebaut.

Die nicht explizit benannten Bereiche ausschließlicher bzw. geteilter Kompetenzen der Außenpolitik der EU verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

## D. Instrumente der EU-Außenpolitik

Mit der Reform des EU-Institutionengefüges geht eine effektivere Aufteilung des Einsatzes der außenpolitischen Instrumente einher. Dabei ist entscheidend, dass mit der Aufteilung an Kompetenzen eine strategische Nutzung der Instrumente einhergeht: Der Einsatz verschiedener Instrumente ist dabei in ein gemeinsames strategisches Grundsatzdokument mit konkreten politikfeldspezifischen Strategien und Aktionsplänen eingebettet.

Die folgende Auflistung berücksichtigt eine Auswahl sowohl existierender, als auch neu zu schaffender Instrumente. Auch bestehende Instrumente müssen in Hinblick auf ihre Einbettung in kohärente außenpolitische Gesamtstrategien neu konzipiert werden.

### Wirtschaftlich:

- (Handels-, Kooperations- oder Assoziierungs-) Abkommen
- Handelsrestriktionen (Zölle und Quoten)
- Embargo und Boykott
- Schema allgemeiner Zollpräferenzen (APS): Aufnahme oder Ausschluss
- Finanzielle Hilfsmaßnahmen
- Entwicklungszusammenarbeit
- Schuldentrückzahlungen: Verkürzung oder Verlängerung
- Finanzanlagen: Einfrierung

### Operativ:

- Humanitäre Hilfe / Katastrophenhilfe
- Zivile Missionen („Grünhelme“)
- Militärische Missionen („Grünhelme“)
- Instrumente zur Cyber-Sicherheit

### Diplomatisch:

- Diplomatische Anerkennung
- Demarchen
- Erklärungen und Statements
- Politischer Dialog
- Kultur- und Bildungszusammenarbeit
- Friedensangebote und -konferenzen
- Hochrangige diplomatische Besuche
- Wahlbeobachter, zivile Experten, besondere Gesandte

- Unterstützende Hilfe durch andere IOs
- Strategische Partnerschaften
- EU-Mitgliedschaft
- Abkommen zur GASP oder Justiz und Inneres
- Diplomatische Sanktionen
- Einreiseverbote
- Waffenembargos

## E. Gestärkte außenpolitische Präsenz – nach innen und außen

Wie zuvor geschildert, verfügt die EU über große Attraktivität im Bereich Wirtschafts- und Handelspolitik und ist zu diesen Themen ein gern gesehener Gesprächspartner. Bei anderen Themen wird die EU jedoch von anderen Staaten, darunter mitunter auch ihren eigenen Mitgliedstaaten, bewusst ignoriert oder umgangen, wie bei Fragen der Sicherheits- oder Energiepolitik, aber auch bei Rechtsstaatlichkeit oder Menschenrechten.

Nach innen soll der EU-Außenminister als zentraler Verantwortlicher wahrgenommen und als solcher kommuniziert werden. Eine effiziente Außenpolitik kann nur nach außen kohärent sein, wenn sie von den Mitgliedstaaten und Bürgern als eine **Einheit in innereuropäischen Diskursen** wahrgenommen wird.

Die entscheidende Maßnahme, um die Präsenz und Anerkennung der EU nach außen langfristig und nachhaltig zu erhöhen, sind die **Stärkung der Kohärenz innerhalb der EU- Institutionen sowie zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten**. Klare Strukturen und Kompetenzen, wie oben ausgeführt, schaffen den EAD sowie den EU-Außenminister als relevante weisungs- und handlungsbefugte Ansprechpartner. In vielen Kompetenzfeldern wären die Mitgliedstaaten nicht mehr allein handlungsbefugt, was bilaterale Absprachen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten weniger relevant machen würde.

Im Falle einzelstaatlicher Initiativen individueller Mitgliedstaaten, welche alleinige europäische Kompetenzfelder betreffen, ist das bisherige Vorgehen einer ex post Bewertung durch den EuGH nicht ausreichend. Sie darf weiterhin erfolgen, jedoch ist zur Wahrung der Kohärenz

eine Maßnahme mit sofortiger Wirkung notwendig. Hierzu muss der EAD in Person des Außenministers das Recht besitzen, Einspruch gegen außenpolitische Alleingänge einzulegen. Dieses **Einspruchsrecht** muss vertraglich vorgesehen sein und eine verpflichtende Mediationsrunde zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und dem EAD nach sich ziehen. Diese Mediationsrunde muss bewusst unmittelbar erfolgen, solange darf die vom Mitgliedstaat vorgesehene Handlung nicht erfolgen. Dies verhindert, dass ein einzelner Mitgliedstaat eine kohärenzbrechende Maßnahme durchführt.

Die EU soll die **Kohärenz unter ihren Mitgliedstaaten in allen außenpolitisch relevanten Bereichen stärken**. Dies geschieht über die alleinige Akteursrolle der EU in ihren ausschließlichen Kompetenzfeldern. Hierzu kann sie vom EAD als koordinierendem Akteur der EU-Außenbeziehungen profitieren, der eine kontinuierliche Abstimmung der Mitgliedstaaten untereinander gewährleistet. Zu diesem Zweck soll der EAD flächendeckend Verbindungsstäbe in allen nationalen Außenministerien der Mitgliedstaaten unterhalten, gleichzeitig aber auch Delegation in allen von der EU anerkannten Staaten und internationalen Organisationen der Welt. Beispielsweise unterhält die EU derzeit keine Delegation im Iran. Die EU soll bewusst die Kapazität erhalten, Staaten unabhängig von den Entscheidungen einzelner Mitgliedstaaten als Staaten anzuerkennen und diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

Um die Sichtbarkeit der EU als globalen Akteur zu stärken ist es notwendig, dass die EU in **allen relevanten internationalen Organisationen als Mitglied – und nicht nur als Beobachter** – anerkannt wird. Sie erhält das Rederecht für die Mitgliedstaaten in den ihr zugewiesenen Kompetenzfeldern und schafft eine einheitliche Abstimmung aller Mitgliedstaaten, die weiterhin Mitglied der internationalen Organisationen bleiben. Bewusst erhält die EU in diesen internationalen Organisationen kein volles Stimmrecht, sondern sorgt im Sinne der Kohärenz unter ihren Mitgliedstaaten nur für ein einheitliches Abstimmungsverhalten, wodurch sich ein größerer Einfluss der EU ergibt.

Als besondere Rolle soll die EU den **ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat** von Frankreich übernehmen und somit Vetomacht in diesem erlangen. Frankreich erhält, ebenso wie alle weiteren Mitgliedstaaten, weiterhin die Chance, sich auf zweijährige Sitze zu bewerben. Innerhalb des Sicherheitsrats soll die EU sich dann für dessen Reform einsetzen, um ihn aus seinen Strukturen der Nachkriegszeit ins 21. Jahrhundert zu führen. Insgesamt würde die EU somit im Kontext der VN einen hybriden Status einnehmen: Dieser ist neu und beinhaltet einen Beobachterstatus in der Vollversammlung, aber einen stimmberechtigten Mitgliedsstatus im Sicherheitsrat und ggf. in weiteren Kommissionen und Ausschüssen.

In anderen internationalen Organisationen, wie den vom Bretton-Woods-System etablierten Institutionen und der Welthandelsorganisation, setzt die EU sich partnerschaftlich und konstruktiv mit anderen Akteuren für eine **Reform** dieser Institutionen ein. Insbesondere sollen diese Veränderungen die Realitäten des 21. Jahrhunderts widerspiegeln und **zugunsten gerechterer Mitspracherechte** reformiert werden.

Die EU strebt eine Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Akteuren an. Insbesondere die **Kooperation mit regionalen Integrationsstrukturen** bleibt eine Priorität des außenpolitischen Handelns, wobei im Besonderen eine Revision und strategische Neuausrichtung bisheriger politischer und wirtschaftlicher Partnerschaften angestrebt wird. Hierbei setzt die EU auf individuell zugeschnittene Kooperationsformen mit diesen Akteuren.

## V. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Zur Umsetzung der Lösungsvorschläge empfehlen wir die **Ausarbeitung und Ratifizierung eines neuen EU-Vertrags**. Dies ist notwendig, da Kompetenzen von den Mitgliedstaaten zur EU verlagert werden, aber auch die Struktur des Institutionengefüges geändert werden muss.

Die **Vertragserarbeitung soll ab 2020** erfolgen. Die Entscheidung für dieses Jahr erfolgt bewusst: Zum einen wird Großbritannien voraussichtlich im Jahr 2019 die EU verlassen und hätte somit keine Mitspracherechte in der Ausgestaltung des Vertrages mehr, die dem Land derzeit noch zustünden. Zum anderen finden im Jahr 2019 die Wahlen zum Europäischen Parlament statt und eine neue Europäische Kommission nimmt ihre Arbeit auf. Die Wahlkämpfe zu den Europawahlen können somit direkt vor dem Hintergrund einer Vertragsdebatte geführt werden, die Frage der Zukunft der EU würde die gesellschaftliche Diskussion erreichen. Gleichzeitig wären Parlament und Kommission mit neuen Mandaten ausgestattet und könnten demokratisch legitimiert an der Gestaltung des Vertrags mitwirken. Aus Gründen der öffentlichen Wahrnehmung und der vollwertigen Einbeziehung und Anerkennung aller Mitgliedstaaten, auch der EU-Skeptiker, ist es wünschenswert, analog zu bisherigen Verträgen den neuen Vertrag in einer Stadt Mittel- oder Osteuropas zu ratifizieren, z. B. als Vertrag von Warschau.

Konkret sollen in diesem neuen Vertrag folgende Aspekte abgedeckt werden:

### **Responsibility To Care (R2C) als Leitidee:**

Europa darf es nicht egal sein, was um es herum in der Welt passiert, sondern muss außenpolitisch proaktiv auftreten.

### **Verstärkte Rechtspersönlichkeit der EU:**

Aktive Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, u. a. Übernahme eines ständigen Sitzes im VN-Sicherheitsrat.

### **Partnerschaftliches und nachhaltiges Handeln:**

Verstärkte Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Akteuren, sowie Revision und strategische Neuausrichtung bisheriger politischer und wirtschaftlicher Partnerschaften.

### **Reform und Ergänzung der außenpolitischen Strukturen der EU:**

- Überführung der EU-Außenpolitik in die Gemeinschaftsmethode (Gleichberechtigung von Parlament und Ministerrat),
- Schaffung eines „EU-Außenministers“ mit außenpolitischer Exekutivfunktion und exklusivem Initiativrecht (deutliche Aufwertung des HV / VP),
- Schaffung des „Außenpolitischen Kabinetts“ (Gremium der Kommissare mit externen Kompetenzen und höchsten Verantwortlichen des EAD unter Vorsitz und Weisungsbefugnis des Außenministers),
- Umstrukturierung des Europäischen Auswärtigen Diensts mit Ergänzung um operative Komponente: Europäische Eingreiftruppe (*Grünhelme*) zum Einsatz ziviler wie militärischer Mittel bei humanitären und politischen Krisen.

Offen bleibt die Frage, ob eine *opt out*-Regelung ermöglicht wird. Dies ist ausdrücklich nicht erwünscht, da es die angestrebte Kohärenz unmittelbar wieder in Frage stellen würde, mag aber zeitlich befristet für manche Staaten eine tragbare Kompromisslösung sein und eine sofortige Ablehnung verhindern.

Bis zur Erarbeitung und Ratifizierung des neuen EU-Vertrags haben die Mitgliedstaaten die Chance, im Rahmen einer differenzierten Zusammenarbeit eine Angleichung und Abstimmung des gemeinsamen Vorgehens in verschiedensten Feldern der Außenpolitik voranzutreiben.



## VI. AUSBLICK – EU GOES GLOBAL!

Unsere Vision etabliert die EU als überzeugenden und effektiven internationalen Akteur. Die vorgeschlagenen Reformschritte stellen eine Option zum Erreichen der in diesem Positionspapier geforderten Ziele dar.

Unsere Vision einer effektiveren und kohärenteren EU-Außenpolitik bettet sich in den Gesamtvorschlag für ein *Alternatives Europa!* ein. Die EU-Außenpolitik der Zukunft repräsentiert ein selbstbewusstes und geeintes Europa in der Welt. Gleichzeitig entsteht durch die neue globale Rolle Europas eine stärkere Identifikation mit dem außenpolitischen Handeln der EU und ihrer Werte. Dies trägt als Teil der *Alternative Europa!* zur Festigung einer europäischen Identität bei.

Unserer Vision werden sich eine Vielzahl an Gegnern entgegenstellen, die weiterhin an den Erfolg nationaler Egoismen in der Weltpolitik glauben. Wir sind jedoch davon überzeugt, dass die EU nur geeint eine Rolle in der Welt einnehmen kann – oder dies sogar angesichts der globalen Herausforderungen tun muss. Selbst wenn also die erforderlichen Reformen sich gegen eine starke Opposition durchsetzen müssen und Zugeständnisse der EU-Mitgliedstaaten an die Union bedeuten, folgen wir George B. Shaws Devise:

» **Ihr aber seht und sagt: Warum?**  
**Aber ich träume und sage: Warum nicht? «**  
(George Bernhard Shaw)



## IMPRESSUM

**Herausgeber** Prof. Dr. Mathias Jopp, IEP

**Redaktion** Richard Steinberg, Universität Hamburg / IEP

Jana Schubert, IEP

**Gestaltung** Anna Schoida, handsinthesea.com

**Institut für Europäische Politik e. V.**

Bundesallee 23

10717 Berlin

[info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)

[www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

Gefördert durch:

 ASKO EUROPA STIFTUNG

