

# Die Globale Strategie der Europäischen Union – den Visionen Taten folgen lassen

Michael Reiterer\*

*The strategic environment of the EU has changed dramatically over the past years. In response to the new challenges, the High Representative of the Union for Foreign and Security Policy has published a new Global Strategy which sets out the EU's core interests, priorities and principles for engaging in the world. In order to translate this "shared vision" into action, a follow-up process is under way. With a focus on putting the strategy into action, the article discusses some of its key concepts such as resilience, the security and defence nexus as well as the security and development nexus. Furthermore, it highlights the need to renew the EU's regional policies towards the European neighbourhood, the Middle East and Northern Africa, the Asia Pacific region, the Americas and Africa. It concludes that the strategy's leitmotif of "principled pragmatism" means not to export the EU model, but supporting good governance through differentiated, tailor-made approaches and fostering multilateralism thereby contributing to global governance. Tangible results are necessary to win over the hearts and minds of citizens.*

Das strategische Umfeld der Europäischen Union (EU) hat sich in den letzten Jahren dramatisch verändert. Die Wahl Donald Trumps ist dabei nur der jüngste Wendepunkt, der seitens der EU eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten erfordert.<sup>1</sup> Nach dem Ende des „Endes der Geschichte“<sup>2</sup> rücken wieder Sicherheitsfragen in das Zentrum der Aufmerksamkeit, bei denen jedoch nicht mehr zwischen Innen- und Außenpolitik unterschieden werden kann. Die heutigen Herausforderungen erfordern eine Sicherheitspolitik, die innen- und außenpolitische Maßnahmen kombiniert. Sie beginnt zwar zu Hause, ist aber unausweichlich von internationalen Entwicklungen abhängig.

Dieser neue Charakter der Bedrohung bedeutet, dass BürgerInnen direkter betroffen sind und dementsprechend Schutz und politische Lösungen von ihren Regierungen und der EU erwarten. Sollten diese Erwartungen enttäuscht werden, droht sich ein signifikanter Teil gegen das „Establishment“ und die als Eliten wahrgenommenen Akteure zu wenden.

---

\* Botschafter Doz. Dr. Michael Reiterer, Botschafter der Europäischen Union in der Republik Korea, Seoul.

- Der Autor gibt seine eigene Meinung wieder, die nicht dem Europäischen Auswärtigen Dienst zuzurechnen ist.
- 1 Bei einem informellen Abendessen diskutierten die Außenminister der Mitgliedstaaten die Aussichten für ein kooperatives Verhältnis mit der Trump-Regierung und bestätigten ihren Willen, die enge Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten aufrechtzuerhalten, gleichzeitig aber auch eigenständige europäische Politiken zu stärken. Die Außenminister unterstrichen die Notwendigkeit, multilateralen Verpflichtungen nachzukommen, wie bspw. das Pariser Klimaabkommen umzusetzen, das Nuklearabkommen mit dem Iran und generell Nichtverbreitungsmaßnahmen aufrechtzuerhalten und den freien Handel zu bewahren. Zu den Schlussbemerkungen der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini vom 13. November 2016 vgl. Federica Mogherini: Remarks by High Representative/ Vice-President Federica Mogherini at the end of the informal dinner of the EU Foreign Ministers, Brüssel, 14. November, UNIQUE ID: 161114\_8.
  - 2 Francis Fukuyama: The End of History and the Last Man, London 1992.

Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe“<sup>3</sup> greift die „Rückkehr der Geopolitik“<sup>4</sup> auf und bekundet, dass „[d]ie Europäische Union [...] den Frieden fördern und die Sicherheit ihrer Bürger und ihres Territoriums garantieren [wird]. Interne und externe Sicherheit hängen mehr denn je miteinander zusammen.“<sup>5</sup> Die Europäische Kommission hat mit dem „Verteidigungs-Aktionsplan“<sup>6</sup> bereits einen Vorschlag zur konkreten Umsetzung dieser Zielvorgabe gemacht. Auch haben der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker<sup>7</sup> und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini<sup>8</sup> 2015 mit Äußerungen die Diskussion über eine europäische Armee wiederbelebt. Jedoch unterstützten die Außen- und Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten im November 2016 diesen Vorschlag nicht. Mogherini beklagte, dass sie nicht bereit seien, weitere Souveränitätsrechte abzutreten, um eine Europäische Armee mit einem gemeinsamen Budget und Institutionen zum Schutz der gemeinsamen Außengrenzen aufzubauen. Zu den weniger ambitionierten, wenngleich dennoch anspruchsvollen Aufgaben der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gehören humanitäre und Rettungsmissionen, Krisenmanagement und Friedenssicherung. Um diese und weitere Herausforderungen wie Cybersicherheitspolitik,<sup>9</sup> hybride Bedrohungen und durch den Klimawandel ausgelöste sicherheitspolitische Risiken bewältigen zu können, müssen die europäischen Verteidigungskapazitäten verbessert werden und es bedarf eines umfassenden *gesamteuropäischen* Ansatzes.<sup>10</sup>

Trotz der Entscheidung für den Brexit<sup>11</sup> hielt die Hohe Vertreterin an ihrem Zeitplan fest und veröffentlichte wenige Tage nach dem britischen Referendum die Globale Strategie, um den Mitgliedstaaten in diesen unsicheren Zeiten Orientierung zu geben. Die EU muss auf globaler Ebene geschlossen agieren, damit sie sowohl die Sicherheit ihrer BürgerInnen garantieren als auch ihre Interessen und Werte wahren kann. Zu diesem Zweck muss sie eine größere sicherheitspolitische Macht in der Welt werden.

Die Globale Strategie identifiziert die Kerninteressen, Prioritäten und Prinzipien des globalen Engagements der Union. Basierend auf einer Analyse des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)<sup>12</sup> zu den Entwicklungen seit Veröffentlichung der European Security

3 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brüssel 2016.

4 Walter Russell Mead: The Return of Geopolitics, in: Foreign Affairs 3/2014, S. 69ff.

5 Rat der Europäischen Union: Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Brüssel, 28. Juni 2016, Dok. 10715/16, S. 5.

6 Europäische Kommission: Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, COM(2016) 950.

7 Financial Times: Jean-Claude Juncker calls for creation of EU army, 8. März 2015.

8 The Guardian: EU reveals plans for military cooperation following Brexit vote, 8. September 2016.

9 Cathleen Berger: Zwischen Strafverfolgung und nachrichtendienstlicher Analyse. Konsequenzen aus der Europäisierung der Cybersicherheitspolitik für Deutschland, in: *integration* 4/2013, S. 307ff.

10 Fernanda Faria: What EU Comprehensive Approach?, European Centre for Policy Development Management: Briefing note 71/2014, S. 12.

11 Nathalie Tocci: Facing the world, together and apart, 2016, abrufbar unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> (letzter Zugriff: 29.3.2017); für eine gegensätzliche Argumentation vgl. Bruno Maçães: EU should have gone back to the drawing board, 2016, abrufbar unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> (letzter Zugriff: 29.3.2017).

12 Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: EEAS Strategic Review: The European Union in a changing global environment, 25. Juni 2015, abrufbar unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-union-changing-global-environment> (letzter Zugriff: 29.3.2017).

Strategy<sup>13</sup> im Jahr 2003 beabsichtigt die neue Strategie, die Werte der EU und die damit verbundenen Unionsziele zu definieren.

Als Kerninteressen der EU werden Sicherheit und Wohlstand ihrer BürgerInnen sowie die Wahrung der Demokratie innerhalb einer auf Regeln basierenden Weltordnung genannt. Weitere Prioritäten sind die Förderung der Widerstandsfähigkeit/Resilienz von Gesellschaften innerhalb der Union, aber auch in der südlichen und östlichen Nachbarschaft, die Entwicklung eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung von Konflikten und Krisen sowie die Stärkung kooperativer regionaler Ordnungen als Beitrag zu einer nachhaltigen globalen Ordnungspolitik.

Mit der Globalen Strategie hat die Diskussion über eine größere sicherheitspolitische und strategische Autonomie der EU neue Aufmerksamkeit erfahren: Wie lassen sich die europäischen Strukturen komplementär zur NATO am besten innerhalb des transatlantischen Verhältnisses stärken, um eine bessere Koordination, Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit zu erreichen? Vor dem Hintergrund, dass Trump als neugewählter Präsident der Vereinigten Staaten erklärt hat, in der Sicherheitspolitik die Partner Amerikas finanziell und materiell stärker in die Pflicht zu nehmen, und dass er Zweifel am dauerhaften Engagement der USA für die gemeinsame Sicherheitsarchitektur gesät hat, könnte dies schnell zur politischen Notwendigkeit werden.

Um diese „gemeinsame“, im Untertitel der Strategie genannte Vision<sup>14</sup> Wirklichkeit werden zu lassen, haben die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament in enger Abstimmung unmittelbar mit der Umsetzung der Strategie begonnen. Nur vier Monate nach ihrer Veröffentlichung verdeutlichten die Außenminister am 17. Oktober 2016 ihre Erwartung, dass bei der Umsetzung in den nächsten zwei Jahren die folgenden Prioritäten im Zentrum stehen:

- „Aufbau von Resilienz und Entwicklung eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung von Konflikten und Krisen;
- Sicherheit und Verteidigung;
- Ausbau der Verbindung zwischen Innen- und Außenpolitik;
- Aktualisierung bestehender oder Ausarbeitung neuer regionaler und thematischer Strategien;
- Verstärkung der Bemühungen im Bereich Public Diplomacy.“<sup>15</sup>

Des Weiteren bekräftigten die Außenminister, dass „die Themen Menschenrechte, Frauen, Frieden und Sicherheit, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Stärkung der Position der Frau in der Gesellschaft weiterhin konsequent in alle Politikbereiche der EU einbezogen werden.“<sup>16</sup>

Entsprechend dem funktionalen Ansatz der Globalen Strategie wird der Umsetzungsprozess auf zwei Ebenen stattfinden: Zum einen bedarf es einer Konkretisierung und Fortentwicklung von abstrakten Konzepten wie Resilienz oder angemessener Zielvorgaben für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, zum anderen muss das Gesamtkonzept global umgesetzt werden, allerdings nicht in einem Ansatz des „one size fits all“, sondern zuge-

13 Europäischer Rat: A Secure Europe in a Better World, 12. Dezember 2003.

14 Der Untertitel der Globalen Strategie lautet: „Shared Vision, Common Action: A stronger Europe“.

15 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung 17.10.2016). Schlussfolgerungen, EUCO 589/16.

16 Ebenda.

schnitten auf die Umstände in den einzelnen Regionen und Teilregionen, mit dem Ziel, zur Schaffung „kooperative[r] regionale[r] Ordnungen“<sup>17</sup> beizutragen.

Deshalb legt die Strategie globale Zielvorgaben, Interessen und Grundsätze für europäisches Engagement in unterschiedlichen geografischen Regionen fest. Um aber den notwendigen Raum für Anpassungen in Form regionaler oder horizontaler Strategien zu lassen, sind diese abstrakt gehalten.

Die Globale Strategie behandelt primär Querschnittsthemen, Politikbereiche und thematische Aspekte, die von besonderer Bedeutung für die EU sind: Resilienz, Sicherheit und Verteidigung, Sanktionen, Entwicklungspolitik, Ziele für nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Migration, Terrorismusbekämpfung, globale Ordnungspolitik sowie Energie-, Klima- und Cybersicherheit. Migration wird dabei als ein Schwerpunkt identifiziert, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf: „Die EU wird verschiedene Wege zu Resilienz unterstützen, wobei sie sich auf die vordringlichsten Fälle von staatlicher, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und klima-/energiespezifischer Fragilität konzentrieren wird, und sie wird wirksamere migrationspolitische Maßnahmen für Europa und seine Partner ausarbeiten.“<sup>18</sup> Migrationspolitik befindet sich dabei am Schnittpunkt zwischen Innen- und Außenpolitik. Für die Bekämpfung der Fluchtursachen ist die Umsetzung des Aktionsplans von Valletta<sup>19</sup> entscheidend. Die angekündigte Intensivierung der europäischen Wirtschafts- und Kulturdiplomatie ist ein weiteres Beispiel für den neuen integrierten und umfassenden Ansatz.

Als besonders qualifizierter, aber auch institutionell beschränkter nichtstaatlicher Akteur muss die EU ihre Außenpolitik neu justieren, um im Bereich ihrer Kernkompetenzen eine entscheidende Rolle zu spielen. Dies gilt im Speziellen für ihre auf der Wirtschaftskraft basierende „smart power“ mit strategischer und sicherheitspolitischer Bedeutung. Insbesondere ein integrierter Ansatz für die Handels- und Entwicklungspolitik der EU, der Synergien zwischen internen und externen Politiken schafft, hat das Potenzial, die Rolle der Union als sicherheitspolitischer Akteur und Garant von Sicherheit über das reine Krisen- und Konfliktmanagement hinaus zu stärken.

Um dies zu erreichen, sollte sich die europäische Herangehensweise an die Außen- und Sicherheitspolitik von Ad-hoc-Reaktionen zu strategischer Planung, von leeren Worten zu konkreten Taten und von der Symptom- zur Ursachenbekämpfung wandeln.<sup>20</sup> Angesichts tagespolitischer Herausforderungen und der Notwendigkeit, auf Krisen unmittelbar zu reagieren, geraten langfristige Ziele und Interessen leicht aus dem Blick.

Es bedarf einer gemeinsamen Strategie zur Entwicklung von Szenarien und eines Instrumentariums für die vorausschauende Krisenprävention bzw. zur Verhinderung einer Eskalation, wenn Prävention nicht mehr möglich ist. Diese Strategie muss die Mitgliedstaaten und die EU-Organe, zuvörderst die Europäische Kommission, aber auch das Europäische Parlament beteiligen, damit diese gemeinsam Verantwortung für die externen Politiken der

17 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 28.

18 Ebenda, S. 7.

19 Europäischer Rat: Valletta action plan and political declaration, Pressemitteilung, 12. November 2015, Dok. 809/15.

20 Michael Reiterer: Asia as part of the EU's Global Strategy: Reflections on a more strategic approach, in: Olivia Gippner (Hrsg.): Changing Waters – Towards a new EU-Asia Strategy, London School of Economics – Dahrendorf Forum, LSE!ideas: Special Report SR021, April 2016, S. 62ff.

Union übernehmen. Dies ist dabei kein hehres Prinzip, sondern notwendig, um die für einen gesamteuropäischen Ansatz erforderlichen Ressourcen und Mittel zu mobilisieren.

Die Neigung der EU, Lösungen im multilateralen Rahmen zusammen mit internationalen Institutionen zu suchen, stellt eine besondere Herausforderung dar. Obgleich dieser Ansatz die globale Ordnungspolitik sowie die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen stärkt, muss die EU sich noch als vollwertiger multilateraler Partner etablieren, da sie wie im Falle der Vereinten Nationen häufig nicht Mitglied in internationalen Organisationen ist. Auch wenn nach anfänglichen Schwierigkeiten doch eine Lösung für die Einbeziehung der EU in die Strukturen der Vereinten Nationen gefunden werden konnte, verursacht ihre Beteiligung in anderen wichtigen internationalen Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder dem Internationalen Währungsfonds weiterhin Schwierigkeiten. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass alle zehn strategischen Partnerschaften der EU ausschließlich mit Staaten und nicht mit multilateralen oder regionalen Institutionen geschlossen wurden.<sup>21</sup> Die Union befindet sich in der paradoxen Situation, dass sie sich erst in bilateralen Beziehungen beweisen muss, um sich als internationaler Akteur zu etablieren und ihre Rolle in multilateralen Organisationen zu stärken, wohingegen der umgekehrte Weg kaum möglich ist. Die Rolle der EU als von den Vereinten Nationen mandatierter Vermittler im Falle des Nuklearabkommens mit dem Iran stellt hier eine bemerkenswerte Ausnahme dar.<sup>22</sup> Sie belegt, dass eine geeint handelnde Union transnationale Herausforderungen erfolgreich meistern und somit eine größere und effektivere multilaterale Rolle im gemeinsamen Interesse spielen kann.<sup>23</sup>

Um die Globale Strategie zügig in die Tat umzusetzen, wurde ein Fahrplan<sup>24</sup> mit spezifischen Zeitplänen verabschiedet und auf das Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 abgestimmt, das den treffenden Titel „Delivering a Europe that protects, defends and empowers“<sup>25</sup> trägt. Die Strategie hat einen Zeithorizont von fünf Jahren, der erste Fortschrittsbericht wird für Juni 2017 erwartet. Um das Vertrauen der BürgerInnen zurückzugewinnen und ihnen ein „Europa der Resultate“ statt eines „Europas der Absichten“ zu bieten, ist die Umsetzung der Strategie von entscheidender Bedeutung, da sie eine ganze Reihe dringlicher Sorgen der UnionsbürgerInnen anspricht.

Um eine Balance zwischen der realistischen Einschätzung der Einflussmöglichkeiten der EU und ihrem „idealistischen Ziel, eine bessere Welt [zu] schaffen“,<sup>26</sup> herzustellen, führt die Globale Strategie das außenpolitische Leitmotiv eines auf Grundsätzen beruhenden Pragmatismus ein. Obwohl dieses Prinzip noch unterentwickelt ist, erkennt es die be-

21 Michael Reiterer: 'The Role of 'Strategic Partnerships' in the EU's Relations with Asia, in: Thomas Christiansen/Emil Kirchner/Philomena Murray (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, London 2013, S. 75ff.

22 Das Abkommen mit dem Iran ist von multilateralen und nicht bilateralen Natur und kann folglich nicht unilateral von einer Partei gekündigt werden.

23 „Mit unserem gemeinsamen Gewicht können wir für die Einhaltung vereinbarter Regeln eintreten, um Machtpolitik in ihre Schranken zu verweisen und zu Frieden, Fairness und Wohlstand in der Welt beizutragen. Das Nuklearabkommen mit Iran ist hierfür ein gutes Beispiel.“ Vgl. Rat der Europäischen Union: *Globale Strategie*, 2016, S. 13.

24 Roadmap on the Follow-up to the EU Global Strategy, abrufbar unter: <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/09/feuilleteroute-strategieglobale@ue160922.pdf> (letzter Zugriff: 29.3.2017).

25 Europäische Kommission: Juncker-Kommission stellt ihr drittes Jahresarbeitsprogramm vor: Hin zu einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, Pressemitteilung, 25. Oktober 2016, IP/16/3500.

26 Rat der Europäischen Union: *Globale Strategie*, 2016, S. 6.

schränkte Gestaltungsmacht der Union an, ohne ihre Werte und rechtlichen Verpflichtungen zu leugnen.

Im Folgenden werden zwei der Kernkonzepte – Resilienz und der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Verteidigung – diskutiert, bevor die einzelnen regionalen Strategien vorgestellt werden.

### **Resilienz – ein Kernkonzept, das weiterer Ausarbeitung bedarf**

*Resilienz* ist einer der zentralen Begriffe der Globalen Strategie, der mehr als 40 Mal in verschiedenen Kontexten verwendet wird: im Zusammenhang mit Institutionen/Staaten, Infrastruktur und Gesellschaften innerhalb und außerhalb Europas, von Zentralasien bis Zentralafrika.

In Bezug auf die Demokratie umfasst der Begriff die Werte der EU wie die Achtung und Förderung der Menschenrechte, der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus hat eine resiliente Gesellschaft bessere Chancen, Regierungen mithilfe von demokratisch gewählten Organen sowie einer aktiven Zivilgesellschaft zur Rechenschaft zu ziehen: „Ein resilienter Staat ist ein sicherer Staat, und Sicherheit ist von wesentlicher Bedeutung für Wohlstand und Demokratie.“<sup>27</sup> Materielle Resilienz bezieht sich auf kritische Infrastrukturen, Netze und Dienste sowie die Eindämmung von Cyberkriminalität.<sup>28</sup> Des Weiteren wird auf Energie- und Umweltsicherheit als Teilaspekte von Widerstandsfähigkeit eingegangen.

Gesellschaftliche Resilienz ist „ein umfassender Ansatz, der alle Einzelpersonen und die Gesamtheit der Gesellschaft einbezieht. Eine resiliente Gesellschaft, die von Demokratie, Vertrauen in ihre Institutionen und nachhaltiger Entwicklung gekennzeichnet ist, bildet das Herzstück eines resilienten Staates.“<sup>29</sup> Deshalb bildet die Förderung der Widerstandsfähigkeit ein zentrales Ziel der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, bei der die EU „einen vielschichtigen Ansatz“<sup>30</sup> verfolgen wird. Schließlich werden durch Fragilität jenseits der Grenzen die vitalen Interessen der EU bedroht. Die Förderung von Resilienz erfordert deswegen die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Migranten und Flüchtlingen.<sup>31</sup>

Resilienz spielt ebenfalls in den internationalen Kulturbeziehungen der EU eine Rolle – wie in einer kürzlich veröffentlichten Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat<sup>32</sup> anerkannt wird – indem „durch eine Vertiefung der Arbeiten in den Bereichen Bildung, Kultur und Jugend [...] Pluralismus, Koexistenz und Respekt“<sup>33</sup> gestärkt werden. Eine aktive Kulturdiplomatie wird vermehrt als wichtige Ergänzung zum traditionellen diplomatischen Ansatz wahrgenommen.<sup>34</sup> Ferner kann Widerstandsfähigkeit auch zur Errei-

27 Ebenda, S. 20.

28 Ebenda, S. 18.

29 Ebenda, S. 20.

30 Ebenda, S. 22.

31 Ebenda, S. 20.

32 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Künftige Strategie der EU für internationale Kulturbeziehungen, JOIN (2016) 29.

33 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 23.

34 Michael Reiterer: The Role of Culture in EU-China Relations, in: European Foreign Affairs Review 3/1/2014, S. 135ff.

chung der Ziele nachhaltiger Entwicklung in den Bereichen Energie-, Umwelt- und Entwicklungspolitik beitragen.

Die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung definiert Resilienz folgendermaßen: „Resilience is the ability of an individual, a household, a community, a country or a region to withstand, cope, adapt, and quickly recover from stresses and shocks such as violence, conflict, drought and other natural disasters without compromising long-term development.“<sup>35</sup> Darüber hinaus liefern die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungssicherheitskrisen“ aus dem Jahr 2012,<sup>36</sup> der Aktionsplan für Resilienz in krisenanfälligen Staaten 2013-2020, der darauf abzielt, humanitäre Aktionen, längerfristige Entwicklungszusammenarbeit und fortwährendes politisches Engagement zu verbinden,<sup>37</sup> und der „Resilience Marker“<sup>38</sup> aus dem Jahr 2014 weitere Einblicke in den Zusammenhang des Konzepts mit Entwicklung. In den Bereichen Sicherheit – vor allen bei den Beziehungen zur NATO – Cybersicherheit, Konfliktprevention und -bewusstsein sowie bei der globalen Ordnungspolitik im Allgemeinen spielt Resilienz eine zentrale Rolle.

### *Handeln anstatt Passivität*

Um Widerstandsfähigkeit zu fördern, bedarf es eines aktiven, langfristig angelegten Handelns. Die Globale Strategie definiert Resilienz als „die Fähigkeit von Staaten und Gesellschaften Reformen durchzuführen und so internen und externen Krisen zu widerstehen und sich von ihnen [...] erholen zu können“.<sup>39</sup> Resilienz soll Ängsten und Unsicherheiten entgegenzutreten sowie für Stabilität sorgen und so den wichtigsten Forderungen und Erwartungen der europäischen BürgerInnen entsprechen.

Um glaubwürdig zu sein, muss Resilienz den jeweiligen Umständen auf nationaler oder regionaler Ebene angepasst sein und den Fähigkeiten der jeweiligen Akteure entsprechen. Die Maßnahmen müssen Partner einbeziehen und können nicht einfach der Export eines „EU-Standardmodells“ sein, da es „[r]egionale Ordnungen [...] nicht in einer einzigen Form“<sup>40</sup> gibt. Die Unterstützung für auf Zusammenarbeit beruhende regionale Ordnungen einzufordern, die es Staaten und Menschen erlaubt, „die wirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung zu nutzen, die Kulturen und Identitäten umfassender zum Ausdruck zu bringen und Einfluss in der Weltpolitik geltend zu machen“,<sup>41</sup> entspricht der eigenen Entwicklung der EU. Dieser Ansatz zielt vor allem auf konkrete und realisierbare Initiativen vor Ort und nicht auf ein größeres Ziel oder hochtrabende Vorstellungen, mit denen sich die Bevölkerung nicht identifizieren kann.

35 Europäische Kommission: Building Resilience: The EU's approach, Factsheet, 2016, abrufbar unter: [ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_en.pdf) (letzter Zugriff: 29.3.2017).

36 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein EU-Konzept für Resilienz: Lehren aus Ernährungssicherheitskrisen, COM(2012) 586.

37 Europäische Kommission: Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020, SWD(2013) 227.

38 Europäische Kommission: Resilience Marker. General Guidance (November 2014).

39 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 20.

40 Ebenda, S. 28.

41 Ebenda, S. 8.

### *Notwendigkeit zur konkreten Umsetzung*

Die große Herausforderung besteht in der konkreten Förderung der Widerstandsfähigkeit, um nicht Resilienz zu einer leeren Worthülse verkommen zu lassen. Bendiek benennt als Gefahren, die den Nutzen der Globalen Strategie unterminieren können, „analytische Ungenauigkeit und extrem ambitionierte politische Ziele (wie beispielsweise das der strategischen Autonomie)“<sup>42</sup>

Als erster Schritt müsste deshalb die bisherige Verwendung des Begriffs Resilienz in den offiziellen EU-Dokumenten untersucht werden. Besonderes Augenmerk sollte darauf liegen, ob der bisher häufig im Zusammenhang mit Entwicklungspolitik stehende Begriff auch für andere von der Globalen Strategie angesprochene Politikbereiche sinnvoll genutzt werden kann. Für die Umsetzung der Globalen Strategie ist insbesondere zu klären, wie dieser Schlüsselbegriff in der praktischen Politik realisiert werden kann. Dazu sind die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wer hat die Aufgabe zur Schaffung von Widerstandsfähigkeit?
- Handelt es sich um eine Aufgabe, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf mehreren Ebenen angesiedelt ist, oder ist sie einer Ebene spezifisch zugeschrieben, der EU, den Staaten, den Regionen oder den Kommunen? Welche Rolle kommt der EU bei der Setzung von Rahmenbedingungen mit Blick auf die unterschiedlichen in der Globalen Strategie erwähnten konzentrischen Kreise zu?
- Ist das Konzept der Resilienz ein Mittel, um die außenpolitische Bedeutung der EU zu stärken und so zur europäischen Identitätsbildung beizutragen?
- Welche Ressourcen (personell, finanziell, operativ etc.) stehen für die Umsetzung zur Verfügung?

Der EAD ist beauftragt, bis Mai 2017 zusammen mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten eine Gemeinsame Mitteilung zum Thema Resilienz zu erarbeiten. Diese sollte Antworten auf die schon von Experten zu dem Konzept aufgeworfenen Fragen geben.

### **Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Nexus von Sicherheits- und Entwicklungspolitik**

„In dieser instabilen Welt reicht ‚Soft Power‘ allein nicht aus; deshalb müssen wir unsere Glaubwürdigkeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung verbessern.“<sup>43</sup> Dieses neue Leitmotiv aus der Globalen Strategie verdeutlicht eine wichtige Veränderung der Rollenzuschreibung an die EU, die eine Anpassung der europäischen Politiken erforderlich macht. Die Hohe Vertreterin der Union bezieht hier eindeutig Stellung: „I know that the Defence part of the Strategy is the one that attracts the most of the public attention. Maybe it is because Europe is always perceived as a soft-power, when we actually have also some degree of hard-power. Very few people know that we have already as the European Union seventeen – civilian and military – operations around the world supporting peace, like the

42 Annegret Bendiek: The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comments 38/2016, S. 3; eigene Übersetzung.

43 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 39.

United Nations have peacekeeping operations.“<sup>44</sup> Die Notwendigkeit zur Schaffung einer Verteidigungsgemeinschaft wird bereits seit den Anfängen des europäischen Projekts vor über 60 Jahren debattiert; bereits „the founding fathers and mothers of our European Union believed that a united Europe had to be built on two pillars: a European Economic Community, and a Defence Community“.<sup>45</sup> Die Wahl Trumps und seine Kritik am mangelnden Beitrag der europäischen Verbündeten und deren fehlende Bereitschaft, einen größeren Teil der Lasten zu tragen, haben dem Thema neue Relevanz verliehen. Die Globale Strategie nahm diese Kritik vorweg und fordert, dass die „Europäer [...] in der Lage sein [müssen], Europa zu schützen, auf externe Krisen zu reagieren, unsere Partner beim Ausbau ihrer Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten zu unterstützen und diese Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen wahrzunehmen.“<sup>46</sup> In der Globalen Strategie werden besonders in fünf Bereichen Reformen gefordert: in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Terrorismusbekämpfung, Cybersicherheit, Energiesicherheit und strategischen Kommunikation, um willentlich gestreuten Falschinformationen begegnen zu können. Eine Reihe von Experten hat bereits Problemanalysen für die genannten Bereiche vorgelegt.<sup>47</sup>

Da die Kompetenzen in der Außen- und Verteidigungspolitik weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen, muss die europäische Politik gemeinsam entwickelt werden, um erfolgreich sein zu können. Andererseits schließt diese klare Kompetenzzuweisung aus, dass die Mitgliedstaaten sich ihrer Verantwortung für die Außen- und Sicherheitspolitik entziehen und diese auf die EU abwälzen. Deren Rolle besteht ausschließlich darin, Vorschläge für die gemeinsame Politik zu unterbreiten. Um eine wirklich gemeinsame Politik zu erreichen, müssen drei verschiedene Initiativen zusammengeführt werden: „First, the implementation of the Global Strategy, with the Implementation Plan on security and defence, second the European Defence Action Plan, and the follow-up to the Joint EU-NATO Declaration that we signed in Warsaw last July.“<sup>48</sup> Diese Chance zu konkretem Handeln anlässlich des 60. Geburtstags der Römischen Verträge im Jahr 2017 sollte für einen weiteren Schritt hin zu einer Europäischen Verteidigungsunion genutzt werden.

Am 14. November 2016 fand der Rat für Auswärtige Angelegenheiten als gemeinsame Tagung zusammen mit den Verteidigungsministern statt, um die sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekte der Globalen Strategie zu diskutieren. Auf Grundlage des von der Kommission erarbeiteten Europäischen Verteidigungs-Aktionsplans<sup>49</sup> und des gemeinsamen EU-NATO-Aktionsplans von Warschau<sup>50</sup> legte der Rat in seinen Schlussfolgerungen Zielvorgaben für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie drei Kernaufgaben

44 Federica Mogherini: Speech by Federica Mogherini at the public seminar “EU as a Global Actor”, Stockholm 10. Oktober 2016, UNIQUE ID: 161010\_11.

45 Federica Mogherini: Opening speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the 2016 EDA Conference “The Industrial Evolution or Revolution in Defence”, Brüssel, 10. November 2016, UNIQUE ID: 161110\_11.

46 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 16.

47 European Union Institute for Security Studies: After the EU Global Strategy: Consulting the experts – Security and Defence, Paris 2016.

48 Mogherini: Industrial Revolution, 2016.

49 Europäische Kommission: Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan: Der Weg zu einem Europäischen Verteidigungsfonds, Pressemitteilung, 30. November 2016, IP/16/4088.

50 Europäischer Rat, Präsident der Europäischen Kommission, Generalsekretär des Nordatlantikpakts: Gemeinsame Erklärung, 8. Juli 2016, abrufbar unter: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm) (letzter Zugriff: 29.3.2017).

der EU fest: „a) Reaktion auf externe Konflikte und Krisen, b) Aufbau der Kapazitäten der Partner und c) Schutz der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger.“<sup>51</sup> Die Minister begrüßten zudem den Vorschlag für den Umsetzungsplan zur Globalen Strategie.<sup>52</sup> Mogherini relativierte jedoch sogleich die hohen im Vorfeld geweckten Erwartungen. Zwar könne von einem „qualitativen Sprung“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Rede sein, jedoch böten die Schlussfolgerungen keine Basis für eine Europäische Armee, die Einrichtung eines dem Obersten Hauptquartier der Alliierten Streitkräfte in Europa vergleichbaren EU-Führungskommandos, eine Landesverteidigung oder eine Konkurrenz zur NATO.<sup>53</sup> Jedoch beschlossen die Verteidigungsminister als einen Schritt in diese Richtung zum ersten Mal in sechs Jahren eine geringfügige Erhöhung der Mittel für die Europäische Verteidigungsagentur.<sup>54</sup> Der Europäische Rat wird sich bereits im Dezember 2017 erneut diesen Themen widmen.

### *Der Nexus von Sicherheits- und Entwicklungspolitik*

Die Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird insbesondere in der Flüchtlingspolitik deutlich, wenn es darum geht, die Resilienz der Herkunfts- und Transitstaaten zu stärken. Dieser Zusammenhang muss zwingend bei der Politikgestaltung sowie der Festlegung der strategischen Ziele der EU berücksichtigt werden, so wie es bei der gemeinsamen Verpflichtung geschehen ist, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten für öffentliche Entwicklungshilfe auszugeben.<sup>55</sup>

Dazu werden die Vorgaben der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Globalen Strategie und den Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für das auslaufende Cotonou-Abkommen berücksichtigt. Diese Zielsetzungen werden auch Leitlinien für eine Reform der gesamten EU-Entwicklungshilfepolitik sein, einschließlich des Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik.<sup>56</sup> Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik wird einen Beitrag zur Umsetzung der Globalen Strategie leisten, größere Kohärenz der Politiken sowie mehr Flexibilität der Finanzierungsinstrumente schaffen.<sup>57</sup> „Darüber hinaus erfordert die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung Änderungen in allen internen und auswärtigen Politikbereichen, damit Partnerschaften zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft in Gang gesetzt und die Erfahrungen der Europäischen Investitionsbank (EIB) bei der Bereitstellung technischer Hilfe und dem Aufbau von Kapazitäten in Entwicklungsländern und Ländern mit mittlerem Einkommen genutzt werden.“<sup>58</sup>

51 Rat der Europäischen Union: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, Dok. 14009/16.

52 Rat der Europäischen Union: Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence – Council conclusions (14 November 2016), Dok. 14149/16.

53 Hohe Vertreterin: Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council, Brüssel, 14. November 2016, UNIQUE ID: 161114\_11.

54 Federica Mogherini: Remarks by Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (Defence), Brüssel, 15. November 2016, UNIQUE ID: 161115\_11.

55 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 42-43.

56 Ebenda, S. 35-36.

57 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 26. Mai 2015). Schlussfolgerungen, EUCO 364/15.

58 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 35.

Die nächsten Schritte wurden zeitnah umgesetzt: Am 22. November 2016 stellte die Kommission ihren strategischen Ansatz für die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung in Europa und weltweit vor und veröffentlichte ihren Vorschlag für einen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik.<sup>59</sup> Dieser setzt den zuvor skizzierten Ansatz um und legt einen Akzent auf Querschnittsthemen, „wie Gleichstellung der Geschlechter, Jugend, Investitionen, nachhaltige Energie, Migration und Mobilität“,<sup>60</sup> die besonderes Transformationspotenzial aufweisen. Des Weiteren betont er die Wichtigkeit „gemeinsamer Analysen der Risiken und Schwachstellen, einer gemeinsamen Festsetzung der strategischen Prioritäten, einer gemeinsamen Programmierung“,<sup>61</sup> gemeinsamer Maßnahmen und einer verbesserten Berichterstattung, um die Glaubwürdigkeit, Effektivität und Wirkung der EU-Entwicklungspolitik zu verbessern. Weiterhin könnte eine gemeinsame europäische Investitionsoffensive für Drittländer ein wichtiges Instrument sein und eine Hebelwirkung für die Entwicklungshilfe entfalten, sodass im Endergebnis die Hilfe die Summe der einzelnen Förderkomponenten übersteigt. Zudem wurden eine Mitteilung der Kommission zur Europäischen Nachhaltigkeitspolitik<sup>62</sup> und eine gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin zu einer erneuerten Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean<sup>63</sup> veröffentlicht. Mithilfe eines 2017 beginnenden Review-Prozesses soll dabei gewährleistet werden, dass die nachhaltigen Entwicklungsziele mit in die Unionspolitik einbezogen werden. Dieser Prozess wird eine Phase der Reflexion darüber anstoßen, wie die unterschiedlichen Politikbereiche mit Blick auf die Zeit nach 2020 fortentwickelt werden können.

## Geografische Gebiete

### *Die Europäische Nachbarschaftspolitik, Erweiterung und Russland*

In Einklang mit der Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) 2015 betont die Globale Strategie das Prinzip der Differenzierung. Sie erkennt, dass einige Partner engere Beziehungen mit der EU anstreben, und fordert kreative, maßgeschneiderte Lösungsvorschläge, um die Partnerschaften weiter zu vertiefen. Sowohl in diesen Ländern als auch in solchen, die keine engeren Beziehungen wünschen, stellt Resilienz eine Priorität dar. Die EU fördert Widerstandsfähigkeit, z.B. indem das Engagement verdoppelt, gleichzeitig aber in Einklang mit der Überprüfung der ENP ein „overly EU-centric approach“<sup>64</sup> vermieden wird.

59 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für einen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik. Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft, COM(2016) 740.

60 Ebenda, S. 11.

61 Ebenda, S. 22.

62 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft. Europäische Nachhaltigkeitspolitik, COM(2016) 739.

63 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Eine erneuerte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, JOIN(2016) 52.

64 Sieglinde Gsthöhl: The EU's other neighbours, in: Sieglinde Gsthöhl (Hrsg.): The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective, London 2016, S. 325ff.

*Erweiterungspolitik:* Die Globale Strategie beruft sich auf Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der die grundlegenden Voraussetzungen für die EU-Mitgliedschaft definiert. Sie bestätigt nochmals, dass die Erweiterungspolitik eine strategische Investition in Europas Sicherheit und Wohlstand ist. Hierbei werden die strengen, aber fairen Bedingungen betont, die an eine Mitgliedschaft geknüpft sind und letztendlich Resilienz fördern. Die Zusammenarbeit mit Beitrittskandidaten beinhaltet sowohl die Förderung von Reformen als auch die Kooperation in anderen Bereichen. Die Zukunft der Erweiterungspolitik wird von der Anziehungskraft der EU abhängen, die in der Vergangenheit von zentraler Bedeutung war.

In diesem Zusammenhang sind die Beziehungen zur Türkei ein besonderer Testfall. Zusammen mit den Balkanstaaten ist die Türkei ein zentraler Partner bei der Bewältigung von gemeinsamen Herausforderungen wie Migration, Energiesicherheit, Terrorismus und organisiertes Verbrechen. Die Rolle der Türkei im Nahen Osten ist ebenfalls von Relevanz.

Die EU wird den Beitrittsprozess – unter Beibehaltung strenger und fairer Beitrittsauflagen – weiterverfolgen<sup>65</sup> und gleichzeitig den Dialog über sektorale Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, regionale Sicherheit, Bildung, Energie und Verkehr fortführen. Die Globale Strategie erwähnt außerdem die Möglichkeiten einer modernisierten Zollunion und der Visaliberalisierung. Die EU ist bestrebt, die Demokratie in der Türkei im Einklang mit ihren Beitrittskriterien zu verankern.<sup>66</sup> Jedoch hat das Land nach dem von der EU klar verurteilten Putschversuch deutliche Rückschritte gemacht, wie die Europäische Kommission in ihrem Türkei-Bericht 2016 feststellt.<sup>67</sup> Diese Entwicklung schürt Zweifel an der Zukunft des Beitrittsprozesses.

*Russland:* Die Globale Strategie bestätigt Russlands Wandel von einem strategischen Partner zu einer „strategische[n] Herausforderung“.<sup>68</sup> Sie betont den europäischen Politikansatz, wonach „[d]ie EU [...] bei der Verteidigung des Völkerrechts, der Demokratie, der Menschenrechte, der Zusammenarbeit und des Rechts jedes Landes, frei seine Zukunft zu bestimmen, fest zusammenstehen“<sup>69</sup> wird. Folglich wird dieser Ansatz im Hinblick auf die Achtung des Völkerrechts und der Grundsätze, auf denen die europäische Sicherheitsordnung aufgebaut ist, mit Entschlossenheit verfolgt. Dabei ist ein wesentlicher Aspekt, die Resilienz der EU und der östlichen Nachbarn zu gewährleisten. Dies umfasst Bereiche wie Energiesicherheit, strategische Kommunikation und die Abwehr von hybriden Bedrohungen. Gleichzeitig – in Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit – wird sich die EU in den Bereichen um ein selektives Engagement mit Russland bemühen, wo sich Interessen überschneiden, wie z.B. beim Klimawandel, der Arktispolitik, maritimer Sicherheit, Bildung, Forschung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit inklusive „vertiefte[r] gesellschaftliche[r] Beziehungen durch Reiseerleichterungen für Studenten, Zivilgesellschaft und Wirtschaft“.<sup>70</sup>

65 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 7.

66 Ebenda, S. 30.

67 Europäische Kommission: Turkey 2016 Report, SWD(2016) 366.

68 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 29.

69 Ebenda.

70 Ebenda.

### *Der Nahe Osten und Nordafrika (MENA)*

Die MENA-Region<sup>71</sup> erlebt Unruhen<sup>72</sup> und ist besonders vor dem Hintergrund der geografischen Nähe und der damit verbundenen Relevanz der dortigen Ereignisse für Europa von spezieller Bedeutung für die EU. Deshalb ist die Region für die Kernelemente der Globalen Strategie wie Terrorismusbekämpfung, Migration, Asyl und Grenzmanagement sowie Energiesicherheit von besonderer Relevanz und ihre Umsetzung erfordert die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren. Die Unruhen sind Zeichen für einen Mangel an Resilienz in Staat und Gesellschaft, der dringend angepasst werden muss, einschließlich der Unterstützung einer inklusiven und verantwortungsvollen Regierungsführung. In Anbetracht der multiplen Konflikte und Krisen in der Region sind Aspekte der Globalen Strategie, die auf Konfliktprävention, Friedenskonsolidierung (auch auf der lokalen Ebene) und Konfliktbeilegung abzielen, direkt anwendbar. Um dort eine „kooperative regionale Ordnung“ zu etablieren<sup>73</sup> und Stabilität und Sicherheit zu schaffen, bedarf es der Unterstützung der EU für transnationale Dialoge sowie politische und praktische Zusammenarbeit (besonders in Iran, im Nahen Osten, in Nordafrika und der Sahelzone sowie am Horn von Afrika). In Anbetracht der Bedürfnisse der Region an Entwicklung würde die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung zur Linderung von Not und Armut sowie zur Stärkung der Regierungsstrukturen beitragen.

### *Der asiatisch-pazifische Raum*

Die Globale Strategie betont, dass angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung, die Asien für die EU hat – und vice versa – Sicherheit und Stabilität in der Region eine Grundvoraussetzung für den Wohlstand Europas sind: „Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen europäischem Wohlstand und der Sicherheitslage in Asien.“<sup>74</sup> Die EU wird deshalb ihre „Rolle für die Sicherheit in Asien ausbauen“.<sup>75</sup>

Die EU wird ihre Wirtschaftsdiplomatie in der Region intensivieren und in diesem Zusammenhang ehrgeizige Freihandelsabkommen mit strategischen Partnern wie Japan, Indien und den ASEAN-Mitgliedstaaten<sup>76</sup> anstreben.<sup>77</sup> Da die Transpazifische Partnerschaft (TPP) aufgrund von Trumps ablehnender Haltung wahrscheinlich scheitern wird und auch die Realisierung der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ungewiss ist, wird China seine Handelspläne in Form eines regional umfassenden wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommens (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) und einer panpazifischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) vorantreiben und damit seine Vorstellungen von Regeln in der internationalen Handelspolitik geltend machen. Deshalb ist es für die EU von strategischer Bedeutung, ihre eigene handelspolitische Agenda zu verfolgen – vor allem auf multilateraler Ebene – um ihre In-

71 Englisches Akronym für „Middle East and North Africa“.

72 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 30.

73 Ebenda, S. 28.

74 Ebenda, S. 33.

75 Ebenda.

76 Association of Southeast Asian Nations.

77 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 33.

teressen zu schützen.<sup>78</sup> Darüber hinaus legt die Globale Strategie das Ziel dar, „ein umfassenderes politisches Konzept für Asien [zu] entwickeln, [um] mehr praktische Beiträge zur Sicherheit Asiens zu leisten“.<sup>79</sup>

In dieser Hinsicht kann die EU auf einer soliden Basis aufbauen, da sie bereits in den letzten Jahren ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Engagement entsprechend ihrer globalen Rolle ausgeweitet hat. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hat an beinahe allen Ministertreffen des ASEAN-Regionalforums (ARF) seit 2012 sowie an den Shangri-La-Dialogen 2014 und 2015 teilgenommen. Der Vorsitzende des Militärausschusses der EU hat sein jeweiliges Gegenüber von ASEAN besucht sowie dem Shangri-La-Dialog und dem „Asia-Pacific Roundtable“ beigewohnt. Darüber hinaus veranstaltete die EU einen Orientierungskurs zur GSVP für die ASEAN-Mitgliedstaaten – und wird dies auch zukünftig tun – in dem sie über die zivilen und militärischen Operationen der EU informiert. In den Jahren 2013, 2015 und 2016 organisierte die EU zusammen mit Indonesien, Malaysia und Thailand Dialoge auf hoher Ebene zum Thema maritime Sicherheit. Ferner hatte die EU bei diversen Initiativen im Rahmen des ARF, bspw. beim Training zum Thema vorbeugende Diplomatie, bei der „Inter-Sessional Group“ oder beim damit verbundenen „Defence Officials Dialogue“ zusammen mit Myanmar den Vorsitz inne. Im Moment hat die EU zudem den Ko-Vorsitz des ARF „Inter-Sessional Meetings“ zur Terrorismusbekämpfung und grenzüberschreitenden Kriminalität inne und wird zusammen mit Australien und Vietnam im Jahr 2017 der Gruppe zur maritimen Sicherheit vorsitzen. Des Weiteren hat die EU aktiv an Initiativen des ARF wie z.B. Übungen zur Katastrophenhilfe teilgenommen. Durch die 2008 angelaufene Marineoperation ATALANTA zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, die von internationalen Partnern einschließlich Japans, Koreas und Chinas unterstützt wird, zeigt die EU, dass sie erfolgreich auf „hard power“ zurückgreifen kann. Diese militärische wird durch die zivile Mission NESTOR ergänzt, die seit 2015 Somalia beim Aufbau von Kapazitäten zur Verbesserung der maritimen Sicherheit unterstützt. Ebenfalls zu erwähnen sind der Einsatz der EU in Aceh in Indonesien (2005-2006) sowie ihr andauerndes Engagement auf Mindanao (Philippinen). Indem die EU 2012 dem ASEAN-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit<sup>80</sup> beigetreten ist, hat sie nunmehr auch ein rechtliches Interesse an der Sicherheit in der Region, in der sie die Partner auffordert, Rechtsstaatlichkeit und friedliche, rechtsbasierte Streitschlichtung zu wahren.<sup>81</sup>

Die EU wird gemeinsam mit ihren Partnern weiterhin den Staatsbildungs- und Versöhnungsprozess in Afghanistan unterstützen. In Ost- und Südostasien liegt das Augenmerk der EU darauf, die Freiheit der Schifffahrt zu sichern, die Achtung des Völkerrechts zu ver-

78 Michael Reiterer: Regional Security Architecture in the Asia-Pacific: What Role for the European Union? The ASEAN Forum, Special Forum: Urgent Call for a Common Agenda between Europe and Asia 6/2016; Michael Reiterer: The EU's comprehensive approach to security in Asia, in: European Foreign Affairs Review 3/1/2014, S. 1ff.

79 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 33.

80 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976, abrufbar unter: <http://asean.org/treaty-amity-cooperation-southeast-asia-indonesia-24-february-1976/> (letzter Zugriff: 29.3.2017).

81 Europäischer Rat: Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zu den jüngsten Entwicklungen im Südchinesischen Meer, Pressemitteilung, 11. März 2016, Dok. 126/16; Europäischer Rat: Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zu dem im Schiedsverfahren zwischen der Republik der Philippinen und der Volksrepublik China erlassenen Schiedsspruch, Pressemitteilung, 15. Juli 2016, Dok. 442/16.

teidigen und die Nichtverbreitung nuklearer Waffen auf der koreanischen Halbinsel zu fördern. Die EU verstärkt die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängten Maßnahmen durch autonome Maßnahmen.<sup>82</sup> Sie wird eine regionale Sicherheitsarchitektur unter der Führung des ASEAN unterstützen. In Zentral- und Südasiens liegt das Ziel darin, die Zusammenarbeit bei Migration sowie der Bekämpfung von Terrorismus und Menschenhandel zu vertiefen.

Die EU wird ihre Kooperation mit China auf Grundlage der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, sowohl innerstaatlich als auch international, fortsetzen. Damit die EU einen kohärenten Ansatz gegenüber den chinesischen Bestrebungen zur Vernetzung gen Westen verfolgen kann, wird eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um das Potenzial der Konnektivitätsplattform EU-China komplett ausschöpfen zu können. Zu diesem Zweck hat die EU mit ihrer China-Strategie<sup>83</sup> eine neue Politik gegenüber dem Land verabschiedet, die von den Mitgliedstaaten in den entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates bestätigt wurde.<sup>84</sup>

Auf die koreanische Halbinsel und Nordostasien im Allgemeinen trifft die Beschreibung der Globalen Strategie als „am meisten aufgespaltene[s] Gebiet[...]“<sup>85</sup> in besonderem Maße zu. Regionale Kooperation hat dort nach wie vor geringes Potenzial, eine kooperative regionale Ordnung zu schaffen:

Die trilaterale Zusammenarbeit zwischen China, Japan und Südkorea erlebt permanent Höhen und Tiefen, obgleich das „Trilateral Cooperation Secretariat“ in Seoul und die auf niedrigerer Ebene stattfindenden Verhandlungen über ein regionales Freihandelsabkommen als Austauschplattform dienen. Die ehemalige Präsidentin Südkoreas Park Geun-hye brachte zu Beginn ihrer Amtszeit die Agenda der „trustpolitik“ auf den Weg, deren Rückgrat die Nordostasiatische Friedens- und Kooperationsinitiative (North East Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI) sein sollte.<sup>86</sup> Diese Bemühungen sind jedoch aufgrund des fehlenden Engagements Nordkoreas und der damit zusammenhängenden Uneinigkeit, wie mit dem Land zu verfahren ist, ins Stocken geraten. Die an die EU gerichtete Einladung, der Initiative als Dialogpartner beizutreten, ist allerdings ein Indiz, dass deren Erfahrungen, die konfliktreiche Vergangenheit durch Integration zu bewältigen, auf Interesse seitens ihrer asiatischen Partner stoßen. Nach dem Beitritt zur Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO) in den 1990er Jahren hat die EU mit NAPCI in der Region einen Fuß in der Tür, sollten die Gespräche wiederaufgenommen werden – entweder in Form der Sechs-Parteien-Gespräche, an denen die EU nicht beteiligt ist und die seit 2009 ausgesetzt sind, oder in einem neuen Format.<sup>87</sup>

82 Rat der Europäischen Union: North Korea: EU expands sanctions against the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Pressemitteilung, 6. April 2017, Dok. 192/17.

83 Elements for a new EU strategy on China, June 22, 2016; abrufbar unter: [http://eeas.europa.eu/china/docs/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](http://eeas.europa.eu/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf) (letzter Zugriff: 29.3.2017).

84 Rat der Europäischen Union: EU Strategy on China – Council conclusions (18 July 2016), Dok. 11252/16.

85 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 28.

86 Michael Reiterer: The NAPCI in the Volatile Security Environment of North-East Asia: Which Role for the European Union?, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2015, S. 573ff.

87 Michael Reiterer: Supporting NAPCI and Trilateral Cooperation: Prospects for Korea-EU Relations. Istituto Affari Internazionali (IAI): Working Papers 17/01, January 2017, S. 11.

Gemäß der Mitteilung der Europäischen Kommission „EU und ASEAN: eine strategisch ausgerichtete Partnerschaft“<sup>88</sup> aus dem Jahr 2015 ist es Ziel der EU, die Zusammenarbeit mit den von ASEAN geführten Institutionen<sup>89</sup> zu intensivieren, was sowohl zu einer neuen strategischen Partnerschaft als auch zur Teilnahme der EU am noch im Aufbau befindlichen System des Ostasiengipfels (East Asia Summit, EAS) führen könnte. Letzterer steht in Konkurrenz zum ARF und wird dabei immer mehr zur wichtigsten Plattform für strategische Diskussionen und Zusammenarbeit in der Region. Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland, Russland, Südkorea und die Vereinigten Staaten sind anders als die EU bereits Mitglieder. In seinen am 22. Juni 2015 verabschiedeten Schlussfolgerungen zu den EU-ASEAN-Beziehungen bekräftigt der Rat für Auswärtige Angelegenheiten „the EU’s offer to contribute substantially to policy and security/defense related fora led by ASEAN, including the East Asia Summit“.<sup>90</sup>

Innerhalb des Systems des EAS wird über Sicherheits- und Verteidigungsfragen vermehrt im Rahmen der Treffen der Verteidigungsminister der ASEAN-Länder (ASEAN Defence Ministers Plus, ADMM-Plus) beraten, die die Verteidigungsminister der ASEAN-Mitglieder mit acht Dialogpartnern zusammenbringen, mit dem Ziel, die Verteidigungs- und Sicherheitszusammenarbeit für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in der Region zu stärken.

Als Reaktion auf Chinas Ablehnung des Urteils<sup>91</sup> eines internationalen Schiedsgerichtes in einem von den Philippinen angestregten Verfahren zum territorialen Disput im Südchinesischen Meer hat die EU in zwei Erklärungen die Notwendigkeit betont, Rechtsstaatlichkeit zu respektieren und zu fördern.<sup>92</sup>

### *Nord-, Mittel- und Südamerika*

Die transatlantischen Beziehungen bilden einen zentralen Pfeiler zur Stärkung der globalen Rolle der EU. Ein solides transatlantisches Verhältnis auf bilateraler Ebene mit den Vereinigten Staaten und Kanada sowie im Rahmen der NATO wird maßgeblich zur Stärkung von Resilienz, Konfliktlösungen und effektiver globaler Ordnungspolitik beitragen. Die Globale Strategie betont den Beitrag, den eine außenpolitisch gestärkte EU besonders im Bereich der Verteidigung zu einer „gesunden“<sup>93</sup> transatlantischen Partnerschaft beitragen kann. Schwerpunkte der Zusammenarbeit bilden Krisenbewältigung Terrorismusbe-

88 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. EU und ASEAN: eine strategisch ausgerichtete Partnerschaft, JOIN(2015) 22.

89 Vgl. Sarah Raine: A Road Map for Strategic Relevance: EU Security Policy Options in Southeast Asia, International Institute for Strategic Studies: Report Launch 6/2016; Michael Reiterer: Regional Security Architecture, 2016.

90 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on EU-ASEAN relations, Pressemitteilung, 22. Juni 2015, Dok. 487/15.

91 PCA Case No 2013-19 in the Matter of the South China Sea arbitration before an arbitral tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea – Between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China, abrufbar unter: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf> (letzter Zugriff: 29.3.2017).

92 Europäischer Rat: Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zu den jüngsten Entwicklungen im Südchinesischen Meer, Pressemitteilung, 11. März 2016, Dok. 126/16; Europäischer Rat: Erklärung der Hohen Vertreterin im Namen der EU zu dem im Schiedsverfahren zwischen der Republik der Philippinen und der Volksrepublik China erlassenen Schiedsspruch, Pressemitteilung, 15. Juli 2016, Dok. 442/16.

93 Rat der Europäischen Union: Globale Strategie, 2016, S. 16.

kämpfung, Cybersicherheit, Migrationspolitik sowie Maßnahmen in der Energie- und Klimapolitik.

Der Präsident der Europäischen Kommission Juncker und der Präsident des Europäischen Rates Tusk sprachen in ihrem gemeinsamen Gratulationsschreiben<sup>94</sup> an den neu gewählten Präsidenten Trump eine Einladung zu einem zeitnahen Besuch in Brüssel aus, um das äußerst wichtige bilaterale Verhältnis zu stärken und die Weichen für die nächsten Jahre gemeinsamer Partnerschaft zu stellen.

Die EU wird außerdem ihre Kooperation mit den Staaten Lateinamerikas und den karibischen Ländern auf Basis gemeinsamer Werte und Interessen ausbauen und engere Beziehungen zu den regionalen Organisationen wie der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten knüpfen. Der politische Dialog zu den Themenfeldern Migration, maritime Sicherheit, Schutz der Meerestiere, Terrorismusbekämpfung sowie Bekämpfung des organisierten Verbrechens wird fortgeführt und weiter intensiviert. Die Globale Strategie legt weiterhin als Ziele fest, ein Freihandelsabkommen mit dem gemeinsamen Markt Südamerikas (Mercosur) abzuschließen, die sozioökonomischen Beziehungen mit der Region zu vertiefen und den Friedensprozess in Kolumbien aktiv zu fördern. Im Zuge dessen wird die aus dem Jahr 2009 stammende Strategie für Lateinamerika und die Karibik aktualisiert.

### *Afrika*

Für die Beziehungen zu den Ländern auf dem afrikanischen Kontinent sind drei Prioritäten der Globalen Strategie besonders relevant:

- die Stärkung der Resilienz von Staaten und Gesellschaften,
- der integrierte Ansatz zur Konflikt- und Krisenbekämpfung, und
- die Förderung regionaler Ordnungen.

Zur Umsetzung eines solchen umfassenden Ansatzes müssen sich zuerst die EU-Institutionen (insbesondere der EAD und die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der Europäischen Kommission) sowie die Mitgliedstaaten untereinander koordinieren und ihr Handeln dann mit dritten Akteuren abstimmen. Hierzu zählen primär internationale Organisationen unter dem Schirm der Vereinten Nationen – die der wichtigste Partner der EU sind – aber auch andere internationale und regionale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und private Akteure. So fordert die Globale Strategie mit Blick auf Afrika, die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union, der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, den Ländern der Sahel G5, der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in Ostafrika und der Ostafrikanischen Gemeinschaft zu intensivieren. Um eine einheitliche Umsetzung der Strategie zu erreichen, soll laut der Gemeinsamen Mitteilung<sup>95</sup> der Kommission und der Hohen Vertreterin ein neues Rahmenabkommen mit den Ländern Afrikas, Lateinamerikas und der Karibik geschlossen werden, das auf die Schaffung friedlicher, stabiler, gut regierter, wirtschaftlich wachsender und widerstandsfähiger Staaten und Gesellschaften zielt.

94 Europäischer Rat: Letter from Presidents Tusk and Juncker to congratulate Donald Trump on his election as the next President of the United States, Pressemitteilung, 9. November 2016, Dok. 643/16.

95 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Eine erneuerte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, 2016.

In Sicherheits- und Friedensfragen wird die EU bei der Auswahl von Partnerorganisationen darauf achten, mit jenen eine Kooperation einzugehen, wo dies den größten Mehrwert verspricht. Die Globale Strategie geht davon aus, dass die Regionen Afrikas – Nordafrika, Subsahara-Afrika, das Horn von Afrika und die Golfregion – verflochten sind, und fordert deshalb, auf interregionale und grenzüberschreitende Herausforderungen einzugehen. Dazu soll die Umsetzung bestehender regionaler Strategien wie jener für das Horn von Afrika<sup>96</sup> von 2011, für die Sahel-Region<sup>97</sup> von 2016, für den Golf von Guinea<sup>98</sup> aus dem Jahr 2014 und das Strategic Framework for the Great Lakes Region<sup>99</sup> von 2013 ausgewertet und um regionale Aktionspläne ergänzt werden.

Mit Blick auf die Erfahrungen der EU in Mali und Somalia plant die Globale Strategie langfristig und schlägt eine integrierte Konflikt- und Krisenbekämpfung vor, die auf einem Mehrebenen- (lokal, national, regional) und einem mehrphasigen Ansatz (Prävention, Lösung, Stabilisierung) beruht. Gleichzeitig bekräftigt die Globale Strategie die Absicht zu einer effektiveren Verknüpfung von Handels-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in Afrika. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes, der die nachhaltigen Entwicklungsziele aufgreift, steht die Förderung von Resilienz auf Basis der Kooperation mit Staaten sowie regionalen Partnern und einer langfristigen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

### **Diplomatie braucht Ergebnisse – ein anspruchsvolles Ziel in einem rauen politischen Umfeld**

Im Gegensatz zu früheren Strategiepapieren zeichnet die Globale Strategie ein realistisches und kein utopisches Bild der politischen Situation in der Welt. Diese Einsicht führt zum Leitmotiv eines „auf Grundsätzen beruhenden Pragmatismus“, das das Handeln der EU leiten soll und in dem Werte mit Interessen verknüpft werden, Realismus mit Idealismus gepaart ist und Worten Taten folgen. Konkret bedeutet dies, bspw. nicht einfach ein EU-Standardmodell zu exportieren, sondern sowohl verantwortungsvolle Regierungsführung durch differenzierte, maßgeschneiderte Ansätze zu unterstützen als auch Multilateralismus zu fördern, um globale Ordnungspolitik zu stärken. Diese gerät immer mehr unter Druck, wenn Multilateralismus infrage gestellt wird. Aktuell werden drei der Erfolgsgeschichten, auf die die EU jahrelang hingearbeitet hatte – die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), des Internationalen Strafgerichtshofes und das Pariser Klimaabkommen – in einem Ausmaß hinterfragt, dass sie bald zu einem Testfall für die Widerstandsfähigkeit der EU und der globalen Ordnungspolitik insgesamt werden könnten. Als eine der letzten Bastionen des Multilateralismus muss die EU in ihrer Politik sinnbildlich einen Gang hochschalten – von der Unterstützung und Förderung internationaler Institutionen zu deren Verteidigung.

96 A Strategic Framework for the Horn of Africa, in: Rat der Europäischen Union: Council conclusions and the Strategic Framework for the Horn of Africa, 3124th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 14. November 2011.

97 Europäischer Auswärtiger Dienst: Strategy for Security and Development in the Sahel, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy\\_for\\_security\\_and\\_development\\_in\\_the\\_sahel\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_0.pdf) (letzter Zugriff: 29.3.2017).

98 Rat der Europäischen Union: EU Strategy on the Gulf of Guinea. Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 17. März 2014.

99 Rat der Europäischen Union: Joint Communication to the Council. A Strategic Framework for the Great Lakes Region, Dok. 11396/13.

Zur Umsetzung der Globalen Strategie ist ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten und der europäischen Organe unter Federführung der Hohen Vertreterin unentbehrlich, die vom EAD unterstützt wird. Das Vertragswerk in der Fassung des Lissabonner Vertrags bildet dazu das Fundament, auf dem die europäische Außenpolitik aufgebaut ist. In Krisenzeiten, in denen gemeinsame Werte hinterfragt werden und Solidarität selten ist, erscheint es sinnvoll, sich an dieses Fundament zu erinnern. Art. 21 Abs. 1 EUV legt den Wertebezug der europäischen Außenpolitik fest.<sup>100</sup> Art. 24 Abs. 3 EUV kodifiziert weiter: „Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.“

Zur Erwidern von Kritik an der Globalen Strategie, sie genüge nicht den Ansprüchen einer „Strategie“<sup>101</sup>, ist es notwendig, den Blick zu weiten und auch die ersten ergriffenen und geplanten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zu berücksichtigen. Diese Maßnahmenpakete zielen darauf, die in der Strategie ausformulierte Vision zu realisieren, indem sie einen konkreten Fahrplan mit definierten Etappenzielen für die nächsten fünf Jahre festlegen. Wie bereits dargelegt wurde, hat die Umsetzung der Strategie unverzüglich begonnen und bereits in den ersten Monaten konkrete Ergebnisse geliefert.

Das gegenwärtige politische Klima macht die Umsetzung allerdings schwieriger. Mit dem Verlust einer wichtigen Triebkraft der gemeinsamen Außenpolitik durch den anstehenden EU-Austritt des Vereinigten Königreiches, zunehmendem Populismus und immer stärkeren Rufen nach Renationalisierungen sieht sich die EU in einer Zeit, in der mehr europäische Zusammenarbeit notwendig ist, mit immer stärkerem Gegenwind konfrontiert. Deshalb ist es heute wichtiger als jemals zuvor, die Interessen der BürgerInnen und die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt europäischer Politik zu stellen, die Resilienz von Gesellschaften zu fördern und ein Europa der Krisen in ein Europa der Ergebnisse zu verwandeln, um so die zögerliche oder sogar kritische Öffentlichkeit für die EU zu gewinnen. Niemals gab es eine größere Notwendigkeit für mehr Europa, jedoch war auch der Widerstand dagegen niemals größer als heute. Deshalb gehört eine verbesserte öffentliche Diplomatie, die die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns erklärt und außenpolitische Erfolge kommuniziert, zu den fünf Prioritäten der Globalen Strategie. Die Basis für eine bessere Kommunikation sind jedoch konkrete Ergebnisse, da sie andernfalls zu Propaganda verkommt. Deshalb ist ein Europa der Ergebnisse, besonders in den Politikbereichen, in denen es die BürgerInnen erwarten, so wichtig. Hierzu gehört insbesondere die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Diese Anliegen zu ignorieren, bringt die BürgerInnen dazu, sich gegen „die politischen Eliten“ zu wenden. Dazu bedarf es jedoch widerstandsfähiger PolitikerInnen,

100 Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

101 Strategie: Wieso tun wir, was wir tun, unter Beachtung welcher Prioritäten innerhalb welchen Zeitraumes messbar an welchen Parametern.

die sich der Anliegen annehmen, Unsicherheit bekämpfen und die dafür notwendigen Mittel bereitstellen, denn umfassende Sicherheit kommt nicht zum Nulltarif.

Äußerer Druck wie die durch die Wahl Trumps zum amerikanischen Präsidenten ausgelösten Zweifel an den amerikanischen Sicherheitsgarantien und am transatlantischen Bündnis drängen die EU, nicht nur sicherheitspolitisch unabhängiger zu werden, sondern auch mehr Führungsaufgaben zu übernehmen. Gemeinsame Anstrengungen sollten auf der Erfüllung eingegangener Verpflichtungen und dem geteilten Verständnis aufbauen, dass die EU eine globale Rolle spielen muss, angesichts der Tatsache, dass sie die größte globale Wirtschaftskraft sowie der größte Investor und Geber von Entwicklungshilfe ist. Jeder andere politische Akteur würde angesichts dieser Stärken eine Führungsposition sofort übernehmen, während die EU Schwierigkeiten hat, das Vertrauen und die Motivation zu finden, um ihre Machtressourcen einzusetzen.

Die Umsetzung der Globalen Strategie könnte hier einen Wandel herbeiführen, wenn sich alle europäischen Akteure beteiligen und ein europäisches Interesse vertreten, das mehr als die Summe der einzelnen Interessen der Mitgliedstaaten ist. Ergebnisse würden auch den Mitgliedstaaten zugutekommen und sie stärken. Als Teil der EU sind sie widerstandsfähiger als allein und können so auch besser die Sicherheit ihrer BürgerInnen garantieren.