EUROPÄISCHE INTEGRATION 12.08.2019 | Jana Puglierin

Den Bad Guys die Stirn bieten

Der internationale Einfluss der EU ist massiv gesunken. Kann der neue Außenbeauftragte Josep Borrell die Wende schaffen?

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch oder Russisch.

Josep Borrell erwartet ein schweres Erbe, wenn er am 1. November 2019 die Nachfolge von Federica Mogherini als Hoher Vertreter (HR) der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik antritt. In Mogherinis fünfjähriger Amtszeit haben sich die Bedingungen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in radikalem Tempo verändert: Die russische Außenpolitik wurde revisionistisch; China entwickelte sich von der verlängerten Werkbank zum systemischen Rivalen; der amerikanische Präsident Donald Trump verfolgt eine transaktionale Außenpolitik und sieht in der EU einen Gegner. Rivalisierende Großmächtepolitik stellt das außenpolitische Geschäftsmodell der EU, welches auf Multilateralismus und einer regelbasierten internationalen Ordnung basiert, zunehmend infrage.

Wenn die EU dabei nicht zum Spielball werden, sondern internationale Politik gestalten will, muss sie in Zukunft mehr denn je als geeinter globaler Akteur auftreten. De facto aber haben die EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren in fast allen Politikbereichen zunehmend größere Schwierigkeiten gehabt, ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen und europäische Kompromisse einzugehen. Dazu kommt, dass die Europäer vor allem in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schlichtweg nicht über die nötigen Mittel verfügen, die eine wirklich souveräne Außenpolitik ermöglichen.

Die Herausforderungen, vor denen die GASP allgemein und der zukünftige Hohe Vertreter Borrell im speziellen stehen, sind enorm: Es gilt, schnellere Entscheidungsprozesse herbeizuführen, um die EU handlungsfähiger zu machen, sowie Konsens zu schmieden, wo nationalstaatliche Partikularinteressen bislang dominieren. Inhaltlich muss es vor allem darum gehen, den Multilateralismus in einer zunehmend nationalen, unilateralen Welt aufrecht zu erhalten, eine Politik für den Umgang mit den USA und China zu entwickeln, bei der

die EU nicht zwischen die Fronten gerät, und die Aufholjagd im Wettlauf um neue Technologien mit größerer Energie voranzutreiben.

Auf die außenpolitischen Krisen der letzten Jahre hatte die EU oft keine passenden Antworten, ihr Einfluss auf das internationale System ist gesunken.

Eine von Borrells ersten Amtshandlungen sollte daher darin bestehen, mit der Überarbeitung der EU-Globalstrategie zu beginnen und sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sich diesmal stärker mit dem Ergebnis identifizieren. Im Laufe dieses Prozesses sollte Borrell eine Debatte über den umstrittenen Begriff „strategische Autonomie“ anstoßen. Der Begriff sollte definiert und ein konkretes Maß an Ambitionen festgelegt werden für die Ziele, welche die EU auf globaler Ebene in Bereichen wie Verteidigung, Handel oder Technologie allein erreichen will. Natürlich reicht es nicht aus, eine solche Strategie zu entwickeln. Die EU muss auch ihre Fähigkeit zur Umsetzung verbessern.

Legt man die außenpolitische Bilanz von Mogherinis Amtsperiode als Maßstab an die Zukunftsfähigkeit der GASP, wird schnell klar, wie sehr dieser Anspruch und die bisherige Wirklichkeit auseinanderklaffen. Denn auf die außenpolitischen Krisen der letzten Jahre hatte die EU oft keine passenden Antworten, ihr Einfluss auf das internationale System ist insgesamt gesunken. Nur selten ist es den Staats- und Regierungschefs gelungen, schnell und entschlossen gemeinsam zu handeln.

Rückblickend stehen sogar die wenigen großen Erfolge von Mogherinis Amtszeit auf dem Spiel. An erster Stelle gilt das für den 2015 geschlossenen sogenannten Iran-Deal, den die Europäer nach der Aufkündigung durch die USA kaum werden retten können. Ein weiterer Erfolg, die Vermittlung direkter Gespräche zwischen Serbien und dem Kosovo („EU-facilitated dialogue“), um die Beziehungen zwischen beiden Seiten zu normalisieren, ist bereits seit 2016 ins Stocken geraten. Der Konflikt bleibt weiterhin ungelöst. Einzig die von den Europäern nach der Annexion der Krim gegen Russland verhängten Sanktionen sind eine Erfolgsgeschichte – jedenfalls bislang.

Gleichzeitig ist es der EU nicht gelungen, ihre Nachbarschaft nach eigenem Vorbild zu transformieren. Die EU zeigt dabei bis heute totale Hilfslosigkeit, vor allem im Nahen Osten. Im Syrien-Konflikt, immerhin der größte Krisenherd in Europas südlicher Nachbarschaft, blieb die EU Zuschauer, obwohl die Europäer von den Auswirkungen des Konflikts unmittelbar betroffen sind. In Libyen war die EU nicht in der Lage, das

Land auch nur annähernd zu stabilisieren. Schlimmer: Statt eine einheitliche europäische Position zu entwickeln, haben sich die am stärksten engagierten EU-Mitgliedstaaten Frankreich und Italien dort in den vergangenen Monaten lieber gegenseitig torpediert. Gerade erst wird wieder deutlich, wie schwierig es ist, auch nur eine europäische Beobachtermission in die Straße von Hormuz zu entsenden. Tatsache ist, dass die EU bei der Bewältigung der meisten Außen- und Sicherheitskrisen der letzten fünf Jahre keine große Rolle gespielt hat.

Mogherinis Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten waren von vornherein sehr beschränkt, weil es die Staats- und Regierungschefs so wollten.

Allerdings kann man Federica Mogherini für die magere Erfolgsbilanz in ihrer Zeit als Hohe Repräsentantin nur bedingt verantwortlich machen. Zwar war sie sicherlich zu sehr auf den Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten bedacht und hat unangenehme Themen sowie Auseinandersetzungen mit den Staats- und Regierungschefs lieber gescheut. Statt europäische Außenpolitik kraftvoll zu gestalten, war sie lieber die Chefdiplomatin der EU, die die Außenbeziehungen verwaltet. Von Mogherinis Wirken bleibt vor allem die 2016 veröffentlichte EU-Globalstrategie sowie ihr großes Engagement für die Aktivierung von PESCO und die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds.

Wie zuvor Catherine Ashton blieb auch Federica Mogherini in all den Jahren im Amt blass, vor allem, wenn man beide mit dem ehemaligen „Mr. GASP“ Javier Solana vergleicht. Dies ist kein Zufall: Nachdem die Kompetenzen des Hohen Vertreters 2009 mit dem Vertrag von Lissabon erweitert wurden, waren die Mitgliedstaaten offensichtlich nicht bereit, den Posten auch mit einer erfahrenen europäischen Führungspersönlichkeit zu besetzen. Als Federica Mogherini ins Amt kam, verfügte sie über wenig Regierungserfahrung und hatte erst acht Monate als italienische Außenministerin gearbeitet. Dazu kam, dass weder Jean-Claude Juncker noch Donald Tusk Außenpolitik zur Chefsache erhoben und Mogherini besonders unterstützt haben.

Mogherinis Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten waren deshalb von vornherein sehr beschränkt. Während mit dem Vertrag von Lissabon einerseits die Brüsseler Ebene gestärkt wurde, um die europäische Außenpolitik kohärenter und effektiver zu machen, wollten die Mitgliedstaaten de facto wesentliche Kompetenzen nicht aus der Hand geben. Infolgedessen werden alle wichtigen strategischen Entscheidungen im Rahmen der GASP nach wie vor einstimmig auf der Ebene der Staats-

und Regierungschefs vom Europäischen Rat getroffen. Die GASP ist oft nur der Ausdruck des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ divergierender Interessen. Darüber hinaus hatte Mogherini de facto keine Handhabe, die Mitgliedstaaten daran zu hindern, ihre eigene unabhängige Außenpolitik parallel zur Union zu betreiben, auch wenn diese den europäischen Interessen entgegenlief – etwa als Griechenland 2017 eine gemeinsame Erklärung zu chinesischen Menschenrechtsverletzungen im VN-Menschenrechtsrat in Genf verhinderte.

Josep Borrell könnte der europäischen Außenpolitik zukünftig mehr Energie und Charisma verleihen. Er verfügt über deutlich mehr Erfahrung als Mogherini und ist dafür bekannt, Konflikte nicht zu scheuen. In Ursula von der Leyen hat er sicherlich eine Partnerin an der Spitze der Kommission, für die die außenpolitische Handlungsfähigkeit Europas oberste Priorität genießt. Doch Borrell kann ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten nichts erreichen: Es bleibt daher zu hoffen, dass diese zunehmend erkennen, wie sehr es in ihrem ureigenen Interesse liegt, dass die EU eine größere internationale Rolle spielt.



Jana Puglierin

Dr. Jana Puglierin ist *Senior Policy Fellow* beim *European Council on Foreign Relations* und Leiterin des Berliner Büros des ECFR. Zuvor leitete sie das Alfred von Oppenheim Zentrum für Europäische Politik der DGAP.