

/// Vernetzter Ansatz: Comprehensive Approach

# EUROPAS NEUE AUßENPOLITIK

**MACIEJ POPOWSKI** /// Europa muss seine Verantwortung für die Stabilität in der Welt wahrnehmen. Dazu muss es in einer zunehmend fragilen, zerbrechlichen Welt auch seine außenpolitische Rolle einnehmen. Comprehensive Approach muss dabei die außenpolitische Devise sein.

## Einführung

Wir haben derzeit mit vielen Krisen zu tun, sei es in unmittelbarer Nähe oder weiter entfernt, z. B. in der Ukraine, Syrien, dem Irak oder in Libyen, welche auch einen direkten Einfluss auf Europas Sicherheitsstabilität und Wohlstand haben. Außen- und Verteidigungspolitik rücken somit immer stärker auf die innenpolitische Tagesordnung der EU-Mitgliedstaaten. Die außenpolitischen Themen stehen immer mehr im Mittelpunkt, so wie z. B. hierzulande jüngst die Debatte über die Waffenlieferungen an die Kurden – eine Entscheidung, die den sicherheitspolitischen Diskurs in Europa maßgeblich mitgestaltet.

Die Art und Weise, wie Europa mit all den Krisen umgeht, wird zu einer Art Stresstest der europäischen Außenpolitik. Und der neugeschaffene Europäische Auswärtige Dienst (EAD) hat die Aufgabe, eine kohärente und wirk-

same europäische Antwort auf globale Herausforderungen zu finden.

## Softpower Europas als Anziehungskraft

Europäische Außenpolitik ist wertebunden. Das hat mit unserer Identität zu tun – wir sind ja eine Wertegemeinschaft – und ist eine Stärke. Es ist aber auch eine Schwäche, denn es hat auch einen direkten Einfluss auf die Art und Weise, wie wir mit bestimmten Instrumenten umgehen. Aber von dieser Softpower Europas geht auch eine gewisse Anziehungskraft aus. Das wird immer

**Die derzeitigen Krisen fordern Europa auch AUßENPOLITISCH.**



**Maciej Popowski, stellvertretender Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes in Brüssel, beim 3. Internationalen Strategiesymposium Ende September 2014 in München.**

mit Europa assoziiert, obwohl Europas Politik ganz bestimmt nicht mit Softpower aufhört.

Wir sind in vielerlei Hinsicht immer noch attraktiv für aufstrebende Weltregionen, aber auch für unsere direkten Nachbarn wie die Länder des westlichen Balkans oder der östlichen Partnerschaft. Und wir müssen die Attraktivität des europäischen Modells erhalten. Diese Anziehungskraft sollte man nicht unterschätzen. Man denke nur an die großen Kundgebungen auf dem Majdan in Kiew. Da sieht man, Europa hat etwas an sich.

Diese Anziehungskraft übt Europa auch auf die Länder mit einer Mitgliedschaftsperspektive aus. Die Zeit der großen Erweiterung ist zwar vorbei,

aber der Prozess geht weiter, wenn auch eher unauffällig. Und es war die Attraktivität der europäischen Perspektive, die Catherine Ashton, Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, sehr geholfen hat, zu einer bahnbrechenden Übereinkunft zwischen Belgrad und Priština zu kommen. Sie hat es geschafft, dass die beiden Seiten sich im April 2013 auf ein Abkommen geeinigt haben und wir sind jetzt dabei, das umzusetzen. Und das soll auch eine Inspiration sein für andere Länder, auch im westlichen Balkan, insbesondere für Bosnien und Herzegowina.

Natürlich führen wir nach wie vor auch eine Nachbarschaftspolitik, aber man muss deutlich unterscheiden zwischen Erweiterungs- und Nachbar-

schaftspolitik. Die beiden werden auch mit nicht unbedeutenden Finanzmitteln gefördert. Und es können beide außenpolitisch sehr wirksam sein.

Wenn man sich im Süden wie im Osten umsieht, sieht man, dass Europa ein wichtiger Bezugsrahmen, sozusagen, aus verschiedenen Gründen, ein Referenzwert ist. Wir haben ja mit einigen östlichen Partnerschaftsländern wie

dem Ende des Kalten Krieges gestellt. Sie nimmt darüber hinaus auch unsere Werte und Grundsätze, einschließlich der Prinzipien des internationalen Völkerrechts unter Beschuss. Wir haben es eigentlich mit einer strategischen Verlagerung von der Zusammenarbeit hin zum Wettbewerb zu tun. Man sieht ja auch die Rückkehr zu einer zumindest in Europa schon tot geglaubten reinen Machtpolitik. Und die Europäische Union stand wenn auch nicht als Verursacher am Ursprung dieser Krise. Es ging um eine gewisse geopolitische und auch zivilisationsgebundene Wahl des ukrainischen Volkes. Aber ging es dabei wirklich um das Assoziierungsabkommen? Ja und Nein. Inhaltlich wohl eher weniger, symbolisch und in identitätsstiftender Hinsicht eher Ja. Das Abkommen repräsentiert ein Nein zu einer schlechten Regierungsführung, ein Nein zur Korruption und ein Nein zu einer selektiven Justiz. Es ging um europäische Werte und Normen, eine bestimmte Rechtsordnung. Um eine Wahl zu einer bestimmten Rechtsordnung hin. Die Menschen, die für das Abkommen auf die Straße gegangen sind, wollen Europa und sie repräsentieren den dafür reifen ukrainischen Gesellschaftsteil.

### Das System **EUROPA** wirkt nach wie vor anziehend.

z. B. mit der Ukraine, mit Moldau und Georgien Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Wir haben auch andere Abkommen mit den Ländern der südlichen Nachbarschaft getroffen. Und eigentlich setzen wir ein Ziel um, das wir uns schon vor mehr als zehn Jahren gesetzt haben, nämlich einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten um uns herum zu bilden, wie es die europäische Sicherheitsstrategie von 2003 vorsieht. Das Ziel ist noch nicht erreicht, aber von dieser Perspektive geht eine gewisse Kraft aus, auch wenn wir inzwischen die Nachbarschaftspolitik in einem sehr schwierigen Kontext umsetzen müssen.

Wir dürfen die sogenannten eingefrorenen Konflikte in Georgien oder Moldau nicht vergessen. Es gibt sie immer noch. Und es gibt auch viele Länder in unserer Nachbarschaft, die zunehmend von regionaler Instabilität bedroht sind wie z. B. Jordanien und der Libanon.

Die Krise in der Ukraine hat nicht nur die EU und den gesamten europäischen Kontinent vor eine der größten sicherheitspolitischen Herausforderungen seit

### **Vernetzte Sicherheit**

Comprehensive Approach oder vernetzter Ansatz ist die außenpolitische Devise der Europäischen Union. Es ist eine Methode der Außenpolitik, die verschiedene Instrumente zusammenbringt, um Stabilität und Wohlstand zu fördern, um Krisen schneller zu erkennen und sie zu verhindern bzw. entsprechende Lösungen zu finden. Der vernetzte Ansatz beschreibt, wie verschiedene Instrumente, insbesondere diplomatische, zivile, polizeiliche, humanitä-

re und entwicklungspolitische, zusammen und auf koordinierte Art und Weise eingesetzt werden können. Dazu gibt es auch ein Leitdokument, veröffentlicht im Dezember 2013.

Das funktioniert zwar noch nicht perfekt, aber es gibt einige Beispiele, wo es bereits gut gelungen ist, z.B. die Konfliktprävention am Horn von Afrika und in Somalia. Wenn man Instrumente wie Prävention und Frühwarnsysteme kohärent einsetzt, kann man schon etwas bewirken. 2011 gab es 167 Angriffe von Piraten auf zivile Schiffe, 2014 waren es nur mehr zwei, die wir durch militärische Mittel vereiteln konnten. Aber wir wissen, dass der Kampf gegen die Piraten auf hoher See allein nicht zu gewinnen ist. Wir müssen deshalb auch an Land tätig werden und uns im Aufbau der Staatlichkeit in Somalia und in anderen Ländern der Region engagieren. Wir sind der größte Geber der Entwicklungshilfe dort und bilden somalische Soldaten und andere Sicherheitskräfte in der Region wie Küstenwache oder Polizei aus. Und auch politisch sind wir durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik sowie einen Sonderbotschafter für die Region sehr engagiert.

Im vernetzten Ansatz kommen Sicherheit und Entwicklung zusammen und das ist der richtige Ansatz, auch wenn er nicht immer einfach umzusetzen ist, denn es bedeutet schon eine gewisse Umwertung der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Wir müssen dabei die Ressortmentalität und eingehend damit auch Berührungspunkte überwinden. Sollte man nun am besten gleich einige Abteilungen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in das Verteidigungsministerium überführen?

Beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ist das bereits erfolgt. Der ist ein hybrider Dienst. Wir sehen aus wie ein diplomatischer Dienst – auch wenn wir uns nicht so nennen –, haben aber im Hause einen Militärstab, einen Planungsstab, der die zivilen und militärischen Einsätze der Union plant, und auch eine Abteilung für Entwicklungspolitik. Und wenn wir uns ein Land anschauen und dann die Initiativen, die Intervention der Europäischen Union in einer gewissen Reihenfolge planen, dann arbeiten alle zusammen, die Entwicklungsexperten mit den militärischen und zivilen Planern, mit dem Militärstab und natürlich auch mit der politischen Abteilung des Hauses. Das haben wir z. B. in Bezug auf Mali so gemacht und jetzt auch in der Zentralafrikanischen Republik. Wir wissen, dass die militärische Intervention allein in der Zentralafrikanischen Republik das Problem mittel- bis langfristig nicht lösen wird und wir dort ein Justizsystem mit einem funktionierendem Gefängnis- und Polizeiwesen benötigen. Dafür braucht es wiederum einen Staats- und Kapazitätenaufbau und zur Förderung dessen wurde vor Kurzem ein Trustfond gegründet, an dem auch Deutschland beteiligt ist. Die militärische Operation EUFOR CAR ist sehr erfolgreich. Die Truppen sollen über einen gewissen Zeitraum für Ordnung und Sicherheit sorgen und danach ist der Abzug ge-

**Comprehensive Approach **VERNETZT****  
**Entwicklungs- und Sicherheitspolitik.**

plant. Wir können das Land dann aber nicht einfach im Stich lassen, sondern müssen entwicklungspolitische Maßnahmen wie z. B. Ausbildung der Polizei und Aufbau des Justizwesens folgen lassen.

Seit 11 Jahren ist die europäische gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik völlig operationell. In dieser Zeit haben wir mehr als 30 militärische und zivile Einsätze ausgeführt. 16 Einsätze sind derzeit noch am Laufen. In diesen Einsätzen arbeiten zurzeit für die Europäische Union ca. 7.000 Personen, ca. die Hälfte davon sind Zivilisten, z. B. Polizisten und Staatsanwälte im Kosovo oder in Afghanistan und die andere Hälfte Soldaten. Für eine nachhaltige Sicherheitspolitik ist diese Art von zivilen Maßnahmen unentbehrlich.



### **Neue „alte“ Gefahren erfordern eine ENTSPRECHENDE Sicherheitspolitik.**

Mit der Ukraine-Krise und wahrscheinlich zum ersten Mal in diesem Maßstab seit dem Ende des Kalten Krieges haben wir es mit einer Umwertung der Sicherheitspolitik zu tun. Die Annahmen von der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 sind immer noch gültig, aber der Kontext ist ein anderer. Und den müssen wir uns dann wieder vor Augen führen und sehen, wie wir ihn in unseren Überlegungen zur Sicherheitspolitik besser widerspiegeln können.

Und mit dem Anschluss der Krim durch Russland sind wir das erste Mal

## **Europäische Außenpolitik sollte wertgebunden und mit einer LIBERALEN Weltordnung vor Augen gestaltet sein.**

seit dem Ende des Kalten Krieges Zeugen von gewaltsamer neuer Grenzziehung geworden. Damit haben sich die Spielregeln der europäischen Sicherheitsarchitektur geändert. Viele sehen hier ein strategisches Vorgehen und die Gefahrenanalyse muss entsprechend angepasst werden. Viele Jahre hat man sich in Europa und weltweit sehr auf neue Gefahren wie Cybersicherheit und Terrorismus konzentriert, aber jetzt sieht man, dass die konventionellen Gefahrenquellen noch nicht überwunden sind. Was in der Ostukraine vor sich geht, ist ein konventioneller Krieg und nichts anderes.

### **Sicherheitspolitische Auswirkungen der Krisen**

Was bedeuten diese vielfachen Krisen für Europa und für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik? Die Ukraine-Krise ist ein Weckruf für die transatlantische Werte- und Ordnungsgemeinschaft. Sie zeigt uns, dass Frieden und Stabilität in Europa angreifbar und nicht dauerhaft gegeben sind.

Wir Europäer müssen es auch ernst meinen mit unserem Engagement zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es geht hier auch nicht nur um die Ausgaben, sondern auch um ein gewisses Umdenken. Wir müssen unser Verhältnis zur Verteidigungspolitik neu definieren und auch die Öffentlichkeit muss verstehen, dass Verteidigung nicht gottgegeben ist. Sie hat ihren Preis und die Nachfrage nach europäischen Verteidigungskapazitäten wird wachsen. Und dabei ist es gleich, ob wir diese Kapazi-

täten nahe der NATO, der Europäischen Union oder national einsetzen. Ausschlaggebend ist, dass wir nicht wehrlos sind.

Wir müssen unser Engagement außerhalb Europas verstärken. Sicherheitspolitik ist auch eine Art von Investition und diese sollte nachhaltig sein. Deswegen müssen wir uns bemühen, die Kapazitäten unserer Partner auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene aufzubauen. Das tun wir z. B. mit der Afrikanischen Union. Für die Africa Peace Facility, ein Finanzinstrument zur Förderung der Krisenprävention und des Peacekeeping in Afrika, wurden in den letzten sechs Jahren 750 Millionen Euro verwendet, mit dem eindeutigen Trend zu mehr Ausbildung, Kapazitätenaufbau und Zusammenarbeit mit den Partnern in Somalia und Mali und in Zukunft auch in der Zentralafrikanischen Republik.

Wir sind jetzt mitten in einem institutionellen Umbruch in Brüssel. Ende Oktober 2014 wurde das neue Team um Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker präsentiert und das ist eine sehr geeignete Zeit, um an die Quintessenz der europäischen Außenpolitik zu denken. Sie sollte wertgebunden sein und immer eine gute Regierungsführung sowie Achtung vor Menschenrechten und einer liberalen Weltordnung vor Augen haben. ///



---

**/// MACIEJ POPOWSKI**

**ist stellvertretender Generalsekretär des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), Brüssel.**