



## Informationsbrief 10

# Die internationale Bedeutung der Europäischen Union

---

Die Europäische Union agiert auf internationaler Ebene in vielen Bereichen, dennoch leidet sie aber oft noch unter einem Sichtbarkeitsdefizit. Das liegt daran, dass sich die Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik Souveränität gesichert haben, aber auch an der Vielzahl der Politiken, in denen die EU involviert ist. Neben der Entwicklungshilfe arbeitet die EU international auch im Bereich Handel oder der Nachbarschaftspolitik eng mit den Mitglied- sowie Drittstaaten zusammen. Mit dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik verfügt die EU seit dem Vertrag von Lissabon (2007) über ein Amt, das in einigen Aufgabenbereichen Ähnlichkeiten zu dem des Außenministers auf nationaler Ebene aufweist. Der Hohe Vertreter soll für Kohärenz in den verschiedenen Themenfeldern sorgen. Seit 2014 hat Federica Mogherini dieses Amt inne und ist zeitgleich Leiterin des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Vorsitzende im Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Sie koordiniert die außenpolitischen Institutionen und Instrumente und tritt international auch als Stimme der EU auf. Auch wenn der internationale Fokus der EU oft noch auf der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) liegt, möchte die EU mit ihrer humanitären Hilfe auch in anderen Bereichen international stärker und einig auftreten.

---

Autorin: Andrea Meier

## 1. Einführung

Der internationale Einfluss der EU wird in vielen Fällen mit der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* und der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* gleichgesetzt. Doch die EU macht sich international auch in Bereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktlösung oder humanitären Hilfe für Menschen außerhalb der Union stark. Darüber hinaus weisen auch andere Politikbereiche klare auswärtige Bezüge auf. Die gemeinsame *Handels-, die Entwicklungs-, die Assoziierungs- und die Beitrittspolitik* liegen dabei vorwiegend oder ganz im supranationalen Kompetenzbereich der EU, während die GASP / GSVP weiterhin von den Mitgliedstaaten dominiert und von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit geprägt ist. Hier soll es insbesondere um letztere gehen.

Der Europäischen Union wird oft unterstellt, dass sie nicht sichtbar genug ist oder nicht konsistent genug in ihren Zielen auftritt. So sagt man beispielsweise, dass die EU auf Werten wie der Einhaltung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert, aber trotzdem in Verhandlungen mit Ländern tritt, die diese Werte nicht oder nur bedingt beachten. Oft genanntes Beispiel ist hier die Türkei.

Dabei ist die Europäische Union dank ihrer guten weltweiten Vernetzung, beispielsweise durch ihre Delegationen, oft schnell zur Stelle bei humanitären oder Naturkatastrophen.

Ein Beispiel dafür ist Syrien. Die EU ist in der Syrienkrise sehr aktiv. So hat der Rat der Europäischen Union schon 2011 Sanktionen gegen Personen erlassen, die der Zivilbevölkerung schaden. Darin sind heute noch 255

Personen und 67 Organisationen eingeschlossen. Die Sanktionen umfassen unter anderem Erdölembargos, das Einfrieren von Vermögenswerten, aber auch Ausfuhrbeschränkungen für Technologien, die gegen die Bevölkerung verwendet werden können. Dazu haben die EU und ihre Mitgliedstaaten neun Milliarden Euro für humanitäre Hilfe in Syrien bereitgestellt und sind damit die größten unterstützenden Geldgeber. Zudem hat die Europäische Union bereits einen Plan für den Demokratieaufbau bei endgültiger Beendigung der Kriegshandlungen entworfen.

Doch die EU engagiert sich nicht nur bei humanitären Krisen. Auch im Bereich der Atompolitik hat die EU erkannt, dass sie als Staatenverbund stärker auftreten kann als die einzelnen Mitgliedstaaten. So konnte mit dem Iran ein vollständiger „Gemeinsamer umfassender Aktionsplan“ zum Nuklearprogramm erarbeitet werden, der dazu führen soll, dass die Atomenergie vor Ort nur zu friedlichen Zwecken genutzt wird. Dabei hat die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik die diplomatischen Gespräche zwischen dem Iran, der EU, Deutschland und den fünf permanenten Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates (China, Frankreich, Russland, Vereinigtes Königreich, USA) angeführt und es konnte 2015 eine Einigung erzielt werden.

## 2. Eine kurze Geschichte

Die Europäische Union entstand aus der Idee heraus, gemeinsame Ziele schneller zu erreichen und zusammen stärker aufzutreten. Dies spiegelt sich im internationalen Auftritt der EU wider, denn es gibt immer noch Auf-

gaben, die sich nur global angemessen bearbeiten lassen, wie beispielsweise der Klimawandel oder internationaler Terrorismus. Dabei möchte die Union geschlossen nach außen auftreten und die Werte und Interessen der Mitgliedsstaaten schützen. Aber auch die weltweite Verbreitung der für die EU so wichtigen Werte – *Achtung der Menschenwürde, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Gleichheit (Art. 2 EUV)* – wird angestrebt.

Erste Schritte wurden bereits in den 1970er Jahren unternommen, als sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf eine Zusammenarbeit in nicht-wirtschaftlichen Politikfeldern einigten (Gipfel-Beschlüsse von Den Haag 1969, Davignon-Bericht 1970), die insbesondere auf die Außenpolitik abzielte. Diese *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)* wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) in die Verträge übernommen. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) folgte die thematische Aufspaltung der EPZ in die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI). Nun gab es also ein separates Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik, das im EU-Vertrag festgeschrieben war, wenn auch weiterhin rein zwischenstaatlich organisiert. Allerdings waren die Kompetenzen zwischen den Institutionen und Ämtern nicht klar verteilt und die EU wurde nach außen nicht kontinuierlich durch eine Person vertreten.

Dies änderte sich mit der Einführung des Amtes des *Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* durch die Vertragsreform von Amsterdam 1997. Nach

einer kurzen Amtszeit durch Jürgen Trumpf von Mai bis Oktober 1999 im Rahmen seiner Tätigkeit als Generalsekretär des Rates, wurde das Amt für 10 Jahre von Javier Solana übernommen. Das Amt war zu dieser Zeit noch beschränkt auf Themen, die nur mit der GASP zu tun hatten. So lagen beispielsweise die Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarstaaten der Europäischen Union nicht in seiner Befugnis, sondern in der des Kommissars für Außenbeziehungen.

Im Zuge der Diskussion um einen Verfassungsvertrag der Europäischen Union wurde auch die Ernennung eines Außenministers der EU debattiert. Die Mitgliedstaaten lehnten diese Titelbezeichnung allerdings wegen der staatsähnlichen Symbolik ab.

So wurde stattdessen mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 das Amt des *Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik (HV)* eingeführt. Dieses Amt übernahm die Britin Catherine Ashton bis 2014. Ihre Nachfolgerin wurde die Italienerin Federica Mogherini, die noch im Amt ist. Das heißt, trotz des sperrigen, männlichen Titels gab es bisher nur Hohe Vertreterinnen für Außen- und Sicherheitspolitik.

### **3. Akteure in der Außenpolitik**

#### *3.1. Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik*

Der Hohen Vertreterin fällt die Verantwortung zu, alles zum Thema Außenpolitik zu koordinieren. Sie ist sozusagen die Chefdiplomatin der Europäischen Union. Dafür ist sie in zwei EU-Organen zeitgleich involviert: sie ist einmal *Vizepräsidentin der Europäischen Kommission* und zugleich *Vorsitzende*

*im Rat für Auswärtige Angelegenheiten.* Zusammen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates bildet die HV die Außenvertretung der Union.

Der Rat „Auswärtigen Angelegenheiten“ ist eine der Formationen des Rates der Europäischen Union. Darin versammeln sich einmal im Monat die Außenminister der Mitgliedstaaten, bei Themen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedoch auch die Verteidigungsminister oder bei Gemeinsamer Handelspolitik die Handelsminister. Diese Formation des Rates bestimmt die Aufgaben, die innerhalb der Außenpolitik behandelt werden sollen, sowie deren Umsetzung.

### *3.2. Der Europäische Auswärtige Dienst*

Die Hohe Vertreterin kann sich für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf den *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)* berufen. Der EAD ist eine Institution, die in der EU noch nicht lange existiert. Erst mit dem Vertrag von Lissabon (2007) wurde diese Art eines Außenministeriums geplant. Der ersten Hohen Vertreterin Catherine Ashton kam die Aufgabe zu, diesen Dienst aufzubauen. Dieser diplomatische Service der EU ist eine der Institutionen „sui generis“, d.h. er ist keinem der Organe untergeordnet. 2011 konnte der EAD nach zwei Jahren der Planung offiziell seine Arbeit aufnehmen. Seitdem sind die geographisch und thematisch unterteilten Direktionen mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten eng verknüpft. Die EU hat aber auch 139 Delegationen in Drittstaaten und internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der Welthandelsorganisation gegründet. Dort können sich EU-

Bürger diplomatische und konsularische Hilfe holen. Diese befinden sich wirklich überall auf der Welt, so beispielsweise in Bangladesch, Ecuador, Neuseeland oder auch im Senegal. Aber diese Delegationen sind nicht nur für die Unionsbürger da, sondern auch, um in dem jeweiligen Drittstaat Netzwerke und Partnerschaften zu knüpfen, um z.B. in Notsituationen schnell eine Krisenplattform aufbauen zu können. Sie setzen sich nebenbei ebenfalls dafür ein, die Werte der Europäischen Union zu vertreten und zu verbreiten.

### *3.3. Interparlamentarische Delegationen*

Neben den Delegationen des EAD gibt es im Bereich der Außenpolitik auch 41 interparlamentarische Delegationen, die meist bilateral arbeiten. Viele der Mitglieder des Europäischen Parlamentes arbeiten in diesen mit. Sie stärken die Beziehung zu den Parlamenten der Partnerländer der EU und sind stärker darauf bedacht, die Themen Zusammenarbeit und politische Entwicklung zu diskutieren. Deswegen sind diese Delegationen auf eine Region oder ein Land beschränkt, um diese Themen aktive zu fördern. So gibt es zum Beispiel die D-UA, die Delegation Ukraine, die sich um die Assoziationsfortschritte mit diesem Land kümmert. Dabei arbeitet das Europäische Parlament eng mit den nationalen Parlamenten zusammen und es finden regelmäßige Treffen beim Europäischen Parlament oder im Partnerland statt.

Das Europäische Parlament kann auch Delegationen zur Demokratieförderung in Drittstaaten entsenden, die an Wahlbeobachtungen teilnehmen. Diese EUEOM genannten Missionen werden zwischen Parlament, Rat

und Kommission sowie anderen internationalen Organisationen koordiniert. Sie sollen Länder beim Aufbau und der Durchführung von freien, allgemeinen, geheimen, unmittelbaren und gleichen Wahlen unterstützen. Dabei greift die Union nicht direkt in den Prozess ein, sondern bietet eine Plattform zum Informationsaustausch. Die Hohe Vertreterin bestimmt gemeinsam mit dem Rat und dem Europäischen Parlament, in welchen Ländern man Wahlunterstützung leisten kann. Als Beobachter wird dann oft jemand aus dem Europäischen Parlament bestimmt. 120 Wahlbeobachtungen wurden bisher von der EU auf unterschiedlichen Kontinenten durchgeführt, 2017 zum Beispiel im Kosovo, in Nepal oder auch in Kenia.

#### **4. Die Mittel der EU in der Außenpolitik**

Schon allein durch ihre Größe hat die Europäische Union international ein starkes Gewicht. Diese sogenannte „soft power“, also Machtausübung ohne wirtschaftliche und militärische Hilfsmittel, führt dazu, dass die EU in der Welt geachtet wird und man sich zu Verhandlungen oder Abkommen mit ihr bereit erklärt. Natürlich ist sie dabei gerade auch als Handelspartner sehr interessant. Dass die Europäische Union seit Lissabon auch über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, hat ihren Spielraum in der Welt erweitert, weil sie nun in der Lage ist, internationalen Organisationen beizutreten oder Abkommen zu schließen.

##### *4.1. Positive Maßnahmen – Abkommen, Partnerschaften*

Die wichtigsten Instrumente der internationalen Politik der EU sind internationale Abkommen, auch Übereinkünfte genannt, und

Partnerschaften. Ein Beispiel für diese Partnerschaften ist zum Beispiel das Instrument für Stabilität und Frieden. Bei diesem hat die EU die Möglichkeit, Sicherheits- und Friedensmaßnahmen in Partnerländern finanziell zu unterstützen. Geführt werden diese durch die jeweilige EU-Delegation, die sich in diesem Drittland befindet. Die Delegation kann dabei kurzfristige Krisenhilfe leisten, aber auch bei länger andauernden globalen oder regionsübergreifenden Bedrohungen als Berater zur Seite stehen.

Die Abkommen werden von der EU ebenso geschlossen wie durch die einzelnen Mitgliedstaaten auch. Die Prozedur ist davon abhängig, welche Politikbereiche eine Übereinkunft berührt. Bei ausschließlicher Zuständigkeit der EU handelt diese allein für die Mitgliedstaaten. Dies tritt auch ein, wenn gemeinsame EU-Vorschriften berührt werden oder die Abkommen der EU helfen, ihre internen Zuständigkeiten, beispielsweise im Bereich des Binnenmarktes, richtig auszuüben. Eine Besonderheit dabei ist, dass die Mitgliedstaaten selbst keine Übereinkünfte mehr schließen dürfen, die bestimmte Vorschriften der EU berühren. Da zum Beispiel das Thema Zoll von der EU bestimmt ist, dürfen die einzelnen MS dort keine Vereinbarungen mit Drittländern treffen, die die EU-Vorschriften berühren würden.

Dafür muss sich die EU bei Übereinkünften in Bereichen geteilter Zuständigkeit stets ein Verhandlungsmandat durch die Regierungsvertreter seiner Mitgliedstaaten erteilen lassen, z.B. bei umfassenden Handelsabkommen.

Da die EU darauf bedacht ist, ihre Werte und Normen zu exportieren, arbeitet sie stark mit

positiven Anreizen. So schließt sie beispielsweise Assoziierungsabkommen wie mit der Ukraine, die daran gebunden sind, dass bestimmte Bedingungen in Zukunft erfüllt werden. Meist handelt es sich dabei v.a. um die Übernahme des gesamten rechtlichen Besitzstandes der EU in den im Abkommen festgelegten Politikbereichen. Auf diese Weise soll eine Annäherung an wirtschaftliche und politische Standards der EU erreicht werden.

#### *4.2. Negative Maßnahmen – restriktive Maßnahmen*

Neben den positiven Anreizen gibt es von Seiten der EU auch die Möglichkeit restriktiver Maßnahmen, oft auch als Sanktionen bezeichnet. Diese sind wichtige Instrumente zur Durchsetzung der Ziele von Freiheit und politischer Stabilität in der Außenpolitik. Die restriktiven Maßnahmen sind oft handelspolitischer Natur, da die EU dort den größten Spielraum hat. Politische Sanktionen gibt es offiziell erst seit dem Vertrag von Maastricht. Diese bestehen meist im Abbruch diplomatischer Beziehungen zum betreffenden Staat. Beim Einsatz von restriktiven Maßnahmen wird darauf geachtet, dass die negativen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung möglichst gering bleiben. Es geht der Union bei den Sanktionen jedoch nicht darum, einen Staat zu abstrafen, sondern der Prozess wird begleitet durch politische Dialoge und Bemühungen, die Restriktionen schnellstmöglich wieder aufheben zu können. Die restriktiven Maßnahmen können gegen Regierungen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten, Organisationen oder Einzelpersonen, die die sanktionierte Regierung unterstützen, oder etwa terroristische Vereinigungen und Gruppen gerichtet sein.

## **5. Themenbereiche**

Das Feld des internationalen Auftrittes der Europäischen Union ist sehr weit. Die Mitgliedstaaten wollen im Bereich der Außenpolitik ihre Souveränität behalten, doch in gewissen Bereichen geben sie der EU einige Kompetenzen ab, um mit einer Stimme in der Welt sprechen zu können. Die Themenbereiche, in denen die EU international besonders aktiv ist, finden sich auch im Artikel 21 (2) EUV und beinhalten als wichtigsten Gesichtspunkt die Sicherung des Friedens. Aber auch Themen wie internationaler Handel, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden von den Mitgliedstaaten unter dem Dach der Union gemeinsam angegangen. Anders als in anderen Politikbereichen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten komplett beziehungsweise teilweise an die Europäische Union übertragen haben (siehe Informationsbrief 6), ist dies in der Außenpolitik nicht der Fall. Deshalb schreitet der Bereich der Außenpolitik der EU langsam voran. Trotzdem war die EU schon immer auf eine gewisse Art außenpolitisch aktiv, da viele interne Bereiche auch nach außen wirken, zum Beispiel die Handelspolitik oder der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR).

### *5.1. Humanitäre Hilfe und Entwicklung*

Die EU leistet als Staatenverbund gemeinsam einen großen Anteil der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit weltweit. Seit Lissabon ist dieser Teilbereich auch eigenständig geworden und nicht mehr in andere eingebettet. Die humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit fallen in den Bereich der geteilten Zuständigkeiten (Art. 4 (4) AEUV), was in diesem Fall bedeutet, dass



die EU Politik neben den Mitgliedsstaaten betreibt, diese aber nicht in ihrer eigenen Politik einschränkt. Andererseits hat die EU ebenfalls die Möglichkeit, aktiv zu sein und bildet keine reine Ergänzung zu den Aktivitäten der Mitgliedstaaten. Dadurch kann im besten Fall gleich doppelt geholfen werden – durch einen Staat selbst und durch die EU als supranationale Einheit. Wann die Hilfe erfolgt, wird aufgrund von Kriterien zu Verletzbarkeit und der Notlage entschieden. Deswegen gilt in diesem Bereich der internationalen Zusammenarbeit auch nie das Mittel der Konditionalität (Knüpfung von Hilfe oder der Vergabe von Leistungen an bestimmte Bedingungen, z.B. Einhaltung demokratischer Grundregeln als politische Konditionalität), sondern es wird immer nach dem Grundsatz der Neutralität geholfen.

Das Hauptziel der EU-Entwicklungshilfe ist die Beseitigung der Armut. Um dieses hoch gesteckte Ziel erreichen zu können, kam die Idee auf, ein Europäisches Korps zu erschaffen. Dieses Europäische Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe (EVHAC) bildet Interessierte zu Entwicklungshelfern für Krisengebiete aus, damit diese direkt vor Ort für die EU tätig werden können. Die EU stützt sich dabei auch auf die Vorschläge für Maßnahmen von den Vereinten Nationen (UN). Die Zusammenarbeit mit den UN ist seit Lissabon auch im Art. 21(1) UAbs. 2 EUV verankert.

### 5.2. Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Ein großes Ziel der EU ist, Einigkeit und Frieden durch wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und Solidarität zu erlangen. Dies geschieht beispielsweise über

die *Europäische Erweiterungspolitik (EEP)*. In der EEP verhandelt man mit einem Drittstaat die Möglichkeit, in die EU aufgenommen zu werden, um für Stabilisierung und Demokratisierung im betreffenden Staat zu sorgen. Falls die EU jedoch einem Nachbardrittstaat keine direkte Beitrittsperspektive anbieten kann, fällt die Zusammenarbeit mit diesem in den Bereich der *Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)*. Das Ziel der ENP ist eine freundschaftlich-unterstützende Zusammenarbeit mit 16 Drittstaaten, die bis an die Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten heranreichen. Vor allem in den politisch instabileren Ländern im Osten oder Süden der Europäischen Union will die EU bei der Stabilisierung helfen und gute und friedliche Beziehungen zu ihren Nachbarn aufbauen. Unter anderem setzt die EU dabei auf den Aufbau von Kooperationen, zum Beispiel im Handelsbereich. Auch durch positive Anreize möchte die EU in diesem Bereich ihre wichtigsten Werte nach außen tragen. Beispielsweise kann eine gute Zusammenarbeit hin zu stabiler Demokratie, einer verantwortungsvollen Regierungsführung und der Einhaltung der Menschenrechte durch Visaerleichterungen gewürdigt werden.

### 5.3. GASP/GSVP

Die GASP ist eine der Hauptaufgaben der Europäischen Union (siehe Informationsbrief 5). Sie hat das Ziel, den Frieden zu erhalten, die Sicherheit zu stärken, die internationale Zusammenarbeit weiter zu fördern und die Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte weiterzuentwickeln und zu festigen. Eng mit ihr verbunden ist die GSVP, die Gemeinsame Sicher-

heits- und Verteidigungspolitik. Sie zielt darauf ab, eine gemeinsame EU-weite Verteidigungspolitik zur Friedenssicherung, Konfliktverhinderung und Stärkung internationaler Sicherheit zu entwickeln.

Da die Mitgliedstaaten in diesem Bereich ihre Rechte nicht aufgeben wollten, um etwa eine gemeinsame europäische Armee aufzubauen, hat man sich ein anderes Instrument überlegt. Es gibt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, sich zu einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zu entschließen. Dafür muss ein Mitgliedstaat beispielsweise bereit sein, die nationale Verteidigungsfähigkeit fortzuentwickeln oder auch, wenn benötigt, schnell einen Truppenverband aufzustellen. Erst 2017 entschlossen sich 25 der EU-Mitgliedstaaten dafür, sich im Bereich der GSVP stärker zu engagieren und mehr miteinander zu kooperieren.

Diese aktuelle Entwicklung zeigt, dass das Thema einer gemeinsamen Sicherheitspolitik trotz Ablehnung einer EU-Armee die Mitgliedstaaten weiterhin beschäftigt.

Aktuelle Bemühungen im Bereich des internationalen Auftritts umfassen jedoch auch die Komponenten von Demokratieaufbau und humanitärer Hilfe. So sind einige der Ziele im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, den Wiederaufbau in Libyen und im Irak zu unterstützen und an einer friedlichen Lösung für den Syrien-Konflikt bei gleichzeitiger Berücksichtigung von humanitären Bedürfnissen mitzuwirken.