

Policy Brief

Nach der Wahl

Wie weiter in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik?

Nicole Koenig, Stellvertretende Direktorin

Handlungsfähiger, weltpolitikfähiger und souveräner soll die EU nach außen auftreten. So heißt es in den Wahlprogrammen der führenden deutschen Parteien und zukünftigen Koalitionäre. Doch wenn man genauer hinschaut, findet man oft vage Formulierungen, alte Vorschläge oder solche, die vermutlich auf der langen Bank verstauben werden. Dieser Policy Brief zeigt, welchen Fragen sich die nächste Bundesregierung im Bereich der EU-Außen- und Sicherheitspolitik stellen muss, um dem Versprechen einer außenpolitisch handlungsfähigen EU ein Stück näher zu kommen.

8. Oktober 2021

#btw21

#EU

#Außenpolitik

#Sicherheitspolitik

Einleitung

Bis Anfang August war die europäische Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend Wohlfühlthema im Wahlkampf. Zum einen schienen sich die größten Parteien hier oft einig zu sein. Zum anderen blieben die Diskussionen zumeist vage. Letzteres änderte sich schlagartig mit dem desaströsen Abzug der Amerikaner und der Alliierten aus Afghanistan¹. Sicherheitspolitisch lag Afghanistan zwar immer eher im Zuständigkeitsbereich der NATO. Doch der Abzug verdeutlichte auch die Grenzen der europäischen Handlungsfähigkeit. Ohne die USA waren die Europäer nicht mal fähig, die eigenen Staatsangehörigen und Ortskräfte zu evakuieren.

Wenige Wochen später läutete ein amerikanisch-britisch-australischer Sicherheitspakt im Indopazifik (AUKUS) das Ende der europäischen Biden-Euphorie ein. Mangelnde Absprachen zeigten, dass Washington bei seinem harten China-Kurs nicht auf die EU-Partner warten wird. Gleichzeitig ließen die USA mit dem Export von nuklear angetriebenen U-Booten nach Australien einen milliarden schweren französisch-australischen Deal platzen. Dies zeigte, dass der ‚Buy American‘-Kurs der Biden-Regierung keine Verbündeten kennt. Die

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Text das generische Maskulinum verwendet. Alle Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beide Geschlechter sowie Personen, die sich keinem Geschlecht zuordnen.

europäische Außen- und Sicherheitspolitik blieb trotz all dem Randthema im Wahlkampf – doch dort, wo sie vorkam, wurden die Rufe nach größerer europäischer Handlungsfähigkeit lauter.

Die nächste Bundesregierung kann die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU maßgeblich beeinflussen. Doch dieser Einfluss wird ihr nicht einfach zufliegen. Sie wird an der ein oder anderen Stelle zwischen nationalen und europäischen Interessen abwägen müssen. Sie wird entscheiden müssen, wie viele Ressourcen sie einbringt und welche Risiken – etwa beim militärischen EU-Krisenmanagement – vertretbar sind. Sie wird institutionelle Reformvorschläge überdenken und neu einfliegen müssen. Bei alledem wird sie immer wieder vor der schwierigen Frage stehen, wann man als EU mit 27 Mitgliedstaaten auch tatsächlich handlungsfähig sein kann und wann man im kleineren Kreis mutig vorangehen muss. Diese Fragen werden in den Koalitionsverhandlungen eher im Hintergrund stehen. Doch der politische Kalender und die Bedrohungslage in Europas Nachbarschaft werden schon sehr bald Antworten fordern.

1. **Russland und China: Wann brauchen wir Dialog und wann Härte?**

„Europa muss zur geopolitischen Akteurin werden und lernen, die Sprache der Macht zu sprechen“. So lautet seit 2019 die Antwort aus Brüssel auf die zunehmende Rivalität zwischen den USA und China und die oft aggressive Politik Russlands. Bei der Umsetzung hapert es allerdings daran, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Sichtweisen auf die richtige Mischung aus Härte und Dialog haben. Gerade bei China und Russland blicken [viele](#) Europäer skeptisch auf Deutschland. Zu oft entstand der Eindruck, dass deutsche Wirtschaftsinteressen europäische geopolitische Erwägungen übertrumpfen.

- **China:** Im Grunde sind sich die deutschen Parteien [einig](#): ja, China ist ein systemischer und wirtschaftlicher Rivale – und ja, man muss dennoch mit China zusammenarbeiten, sei es in der Wirtschaft, bei der Abrüstung oder bei Klimafragen. Dialog und Härte also. Aber was heißt das konkret? Diese Frage stellt sich etwa beim EU-Investitionsabkommen mit China, das die Bundesregierung mit Nachdruck mitverhandelt hat. Seit den chinesischen Sanktionen gegen eine Reihe von europäischen Wissenschaftlern und Europaabgeordneten, liegt das Abkommen auf Eis. Die nächste Bundesregierung wird sich aber früher oder später fragen müssen, ob es nachverhandelt werden soll und wo rote Linien sind, sei es bei den Menschenrechten oder beim Level Playing Field. Die übergeordnete Frage ist inwieweit man bereit ist, europäisch Härte zu demonstrieren, wenn deutsche Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel stehen. Die nächste Bundesregierung muss zudem entscheiden, inwieweit man China auch sicherheitspolitisch begegnet. Die Entsendung der deutschen Fregatte ‚Bayern‘ in den Indopazifik und das Südchinesische Meer war ein interessanter Balanceakt. Einerseits folgte man dem Ruf der Verbündeten in einer Region, in der China zunehmend Machtansprüche geltend macht, Präsenz zu zeigen. Andererseits versuchte man durch das Angebot eines Hafenesuchs in Shanghai eine Provokation zu vermeiden. Peking lehnte aufgrund mangelnden Vertrauens ab. In Zukunft wird diese Balance schwer zu halten sein. Gleichzeitig sollte sich die nächste Bundesregierung in der Region stärker europäisch koordinieren, etwa beim Einsatz der Marine, wie es die neue EU-[Indopazifik-Strategie](#) vorschlägt.
- **Russland:** [Dialog und Härte](#) ist auch das Mantra gegenüber Russland. Doch auch hier stellt sich die Frage, ob und wo man rote Linien zieht. Die Frage stellte sich insbesondere bei der Gaspipeline Nord Stream 2. Die Bundesregierung konnte noch so oft wiederholen, dass dies ein rein wirtschaftliches Projekt ist; die europäischen Nachbarn im Osten sehen das anders. Umso mehr ärgerte sie der Kompromiss vom Juli, bei dem die Amerikaner ihren Widerstand aufgaben. Im Gegenzug hieß es, dass man nicht zulassen werde, dass Russland Nord Stream 2 als geopolitische Waffe einsetzen und gegebenenfalls Gaslieferungen stoppen würde.

Um glaubwürdig zu sein, muss die nächste Bundesregierung klarer sagen, in welchem Szenario dies auch tatsächlich geschehen könnte. Die Glaubwürdigkeit einer gemeinsamen europäischen Stimme steht auch auf dem Spiel, wenn es um Dialogangebote an Russland geht. Als Frankreich und Deutschland im Juni einen [EU-Russland Gipfel](#) vorschlugen, legten die Osteuropäer klar ihr Veto ein. Zugeständnisse ohne Gegenleistung lehnten sie ab. Jenseits der Substanz: Wenn man die EU dazu bringen möchte in Sachen Russland mit einer Stimme zu sprechen, sollten Paris und Berlin wohl nicht versuchen, öffentlichkeitswirksam den Ton anzugeben.

Insgesamt wird es nicht reichen von Dialog und Härte zu reden, wenn unklar bleibt, wann was zum Einsatz kommt. Spätestens bei den Diskussionen über den strategischen Kompass für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (Verabschiedung März 2022) und das nächste strategische Konzept der NATO (Sommer 2022) kommen diese Fragen auf den Tisch. Die neue Bundesregierung sollte sich also sehr bald intern und mit den europäischen Partnern auf einen Kurs verständigen. Dabei gilt es auch anzuerkennen, dass die Trennlinien zwischen geostrategischen und wirtschaftlichen Themen zunehmend verschwimmen.

2. Welche europäischen Lehren aus Afghanistan?

Der chaotische Abzug aus Afghanistan hat den Europäern die Grenzen ihrer strategischen Autonomie schmerzlich vor Augen geführt. Ohne die Amerikaner waren sie nicht fähig gewesen, den Flughafen in Kabul zu sichern und ihre Staatsangehörigen sowie Ortskräfte zu evakuieren. Bei den Lehren für Deutschland und Europa taten sich schnell zwei Lager auf: Die einen sagten, dass man die EU zu einer derartigen Evakuierungsmission befähigen sollte, unter anderem in dem man sie mit einer schnellen Eingreiftruppe ausstattet. Die anderen stellten Auslandseinsätze der Bundeswehr und das hehre Ziel des Staatsaufbaus ganz grundsätzlich in Frage.

- **Konsequenzen für Mali:** Bei den europäischen Lehren richtet sich der Blick sehr schnell auf Mali. Anders als bei Afghanistan sind hier die Europäer in der Führung. Neben den Franzosen, die militärisch mit ca. 5000 Soldaten vor Ort bei weitem die größte Last schultern, spielen auch die Deutschen eine tragende Rolle. Sie leiten derzeit die Ausbildungsmission EUTM Mali und sind mit bis zu 1700 Soldaten an den EU- und UN-Einsätzen beteiligt. Allerdings denken die Franzosen immer lauter über einen graduellen Abzug nach. Zudem stellte zuletzt die Aussicht auf eine Zusammenarbeit der malischen Regierung mit der russischen Söldnergruppe ‚Wagner‘ die Mandate der EU und UN-Einsätze in Frage. In Berlin mehrten sich daraufhin die Forderungen nach einer gründlichen Überprüfung des Mandats für den Bundeswehreininsatz, das bis Mai 2022 läuft. Während das jetzige Mandat der UN-Mission im Juni 2022 ausläuft, soll es bei EUTM Mali noch bis Mai 2024 gehen. Vor diesem Hintergrund sollte sich die nächste Regierung sehr eng mit den europäischen und internationalen Partnern abstimmen und eine koordinierte Überprüfung beider Mandate anstreben, um diese in eine umfassende Strategie für die Sahelzone einzubetten. Denn wenn Afghanistan eines gezeigt hat, dann ist es, dass man auf vorschnelle und einseitige Rückzugsankündigungen in jedem Fall verzichten sollte.
- **Schnelle Eingreiftruppe:** Anfang September klang es in [Berlin](#) und Brüssel so, als wäre die Idee einer schnellen EU-Eingreiftruppe mit 5000 Soldaten eine Lehre aus dem Debakel am Kabuler Flughafen. In Wirklichkeit hatten 14 Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, diesen Vorschlag bereits im Mai im Rahmen des strategischen Kompasses der EU für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf den Tisch gelegt. Die Überlegungen beruhen auf der Situation, die 2013 in Mali vorlag. Damals verhinderten die Franzosen gerade so, dass Islamisten die Hauptstadt einnehmen. Afghanistan hat dem Vorhaben sicher Aufwind gegeben. Allerdings gibt es noch einige offene Fragen. Wie genau soll diese Eingreiftruppe sich zusammensetzen?

Erste Arbeitspapiere gibt es hierzu schon. Die zentrale Frage dabei ist, ob man diese schnelle Eingreiftruppe dann auch tatsächlich einsetzen wird. Denn letztlich hatte auch Deutschland 2012-13 die eindringlichen französischen Warnungen in Sachen Mali zu lang überhört.

Hinter beiden Punkten steht die größere Frage nach dem Ambitionsniveau des EU-Krisenmanagements und der deutschen Rolle darin. Gerade in ihrer südlichen Nachbarschaft können sich die Europäer wohl nicht mehr komplett auf die Amerikaner und die NATO verlassen. Frankreich will diese Last nicht allein schultern. Für die nächste Bundesregierung geht es dabei nicht nur um Solidarität mit dem engsten EU-Partner, sondern auch um das ureigene Interesse an einer friedlicheren Nachbarschaft.

3. Was bringen institutionelle Reformvorschläge der EU-Außenpolitik wirklich?

Wenn es um eine [weltpolitikfähigere EU](#) geht, kommen aus Deutschland gern institutionelle Reformvorschläge. Die vergangene Legislaturperiode hat jedoch gezeigt, dass einige der altbekannten Vorschläge derzeit wenig realistisch sind. Bei anderen gehen die Vorstellungen in Sachen Umsetzung auseinander. Um über die institutionelle Schiene weiterzukommen, muss die nächste Bundesregierung klarer sagen, was sie will, und systematischer Koalitionen schmieden.

- **Qualifizierte Mehrheitsentscheide in der Außenpolitik:** Alle proeuropäischen deutschen Parteien haben sich diesen Vorschlag auf die Fahnen geschrieben. Es ist im Rahmen der Verträge möglich und in der Tat wäre dies ein wichtiger Schritt hin zu einer handlungsfähigeren EU-Außenpolitik. Allerdings müssten dem alle Mitgliedstaaten zustimmen und wie wir hier [zeigen](#), sind wir noch weit davon entfernt. Welche Strategie will die nächste Bundesregierung also fahren, um hier weiterzukommen? Eine Möglichkeit wäre ein gradueller Ansatz, bei dem man sich zunächst auf einzelne Politikfelder wie die Sanktionspolitik oder das zivile Krisenmanagement konzentriert (Vorschläge [hier](#)). Eine Alternative wäre die systematischere Nutzung der konstruktiven Enthaltung. Hier müsste Deutschland aber auch bereit sein, mit gutem Beispiel voranzugehen. In jedem Fall gilt es, Frankreich zu überzeugen, beherzt mitzuziehen. Paris war in der Vergangenheit zwar auch für die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheide auf die EU-Außenpolitik, aber nur in Kombination mit der EU-Steuerpolitik. Letzteres lehnen einige Mitgliedstaaten wie Irland aber vehement ab. Die nächste Bundesregierung sollte also über andere Paketlösungen nachdenken.
- **Europäischer Sitz im UN-Sicherheitsrat:** Dieser Vorschlag, der bereits im letzten [Koalitionsvertrag](#) verankert war, fand erneut seinen Weg in die deutschen Wahlprogramme. Er ist jedoch aus drei Gründen derzeit unrealistisch. Erstens schließt die UN-Charta derzeit eine EU-Vollmitgliedschaft aus. Zweitens hängt der Vorschlag an der stockenden Reform des Sicherheitsrats. Und drittens würde ein europäischer Sitz bedeuten, dass Frankreich seinen Sitz aufgibt. Das wird auf absehbare Zeit [nicht passieren](#). Die nächste Bundesregierung sollte keine Luftschlösser bauen, sondern pragmatisch überlegen, wie die europäische Zusammenarbeit im Sicherheitsrat effizienter gestaltet werden kann. Die verstärkte Koordination zwischen den europäischen nicht-ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ist ein gutes Beispiel. 2017-8 hatte Schweden beispielsweise alle vorangehenden, aktuellen und zukünftigen EU-Mitglieder des Sicherheitsrats in der Gruppe der E8 zusammengebracht, die dann gemeinsame Erklärungen zu Kerndossiers wie Nahost, Ukraine und Syrien verabschiedete.
- **Europäischer Sicherheitsrat:** Der Vorschlag zielt darauf ab, die EU-Sicherheitspolitik politischer und strategischer auszurichten. Er wurde [2016](#) von Frankreich und Deutschland auf den Tisch gelegt. Dort ist er aber seitdem auch liegengeblieben. Auf die genaue [Ausgestaltung](#) (z.B. alle 27 oder ein kleinerer Kreis an Mitgliedstaaten, mit Großbritannien oder nicht) konnte man sich

weder koalitionsintern noch deutsch-französisch einigen. Ein Sicherheitsrat mit rotierenden Mitgliedern ist im Rahmen der EU-Verträge nicht möglich und die Briten zeigen derzeit kein Interesse an derartigen Formaten mit den 27. Ein regelmäßiges Treffen des Europäischen Rats zu Sicherheitsthemen wäre allerdings realistisch und sinnvoll. Die nächste Bundesregierung könnte den Vorschlag im Rahmen des strategischen Kompasses für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik erneut einbringen. Die Befürchtung ist nämlich, dass es hier mal wieder an der Umsetzung hapern wird – um genauer zu sein am politischen Willen und den nötigen Ressourcen. Eine jährliche Prioritätensetzung bzw. Überprüfung der Umsetzung auf höchster Ebene könnte den nötigen Schub geben.

4. Welche Balance zwischen Flexibilität und Inklusivität?

Um trotz Einstimmigkeitsgebot handlungsfähig zu sein, wählen Mitgliedstaaten immer öfter flexiblere Formen der Zusammenarbeit. Dies kann im Rahmen der Verträge geschehen, wie im Fall der ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich (PESCO). Zumeist handelt es sich jedoch um zwischenstaatliche Koalitionen. Die letzte Bundesregierung hat sich oft für Inklusivität eingesetzt. Doch die Wahlprogramme der führenden Parteien sprechen vermehrt von einem Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bzw. Koalitionen der Gestaltungswilligen. Hierbei stellt sich allerdings immer die Frage nach dem Spaltungspotenzial.

- **EU-Außenpolitik:** Flexible Gruppierungen wie das Normandie-Format in den Gesprächen über den Ukraine-Konflikt und die E-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) haben sich etabliert. Sie führen aber auch immer wieder zu Missmut unter kleineren EU-Mitgliedstaaten. Die nächste Bundesregierung muss überlegen, wie sie die Balance zwischen Flexibilität und Inklusivität gestaltet. Wie können andere Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen in die Entscheidungsfindung eingebunden werden? Dies wird gerade dann schwierig, wenn die Briten Teil des Formats sind, denn seit ihrem Austritt verzichten diese lieber auf die Einbindung von Brüssel.
- **EU-Krisenmanagement:** In den vergangenen Jahren hat Frankreich wiederholt europäische Koalitionen der Willigen angeführt, etwa die Marinemission in der Straße von Hormus. Deutschland hat sich jenseits politischer Unterstützung nicht beteiligt. Unter anderem entsprechen solche Koalitionen nicht dem System kollektiver Sicherheit, welches das Grundgesetz zur Bedingung für Auslandseinsätze der Bundeswehr macht. Ein Ausweg wäre Artikel 44 des EU-Vertrags: Die Mitgliedstaaten können demnach einstimmig entscheiden, eine Aufgabe im Bereich des Krisenmanagements an eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten zu delegieren. Diese können dann unter sich über die Umsetzung entscheiden. Klingt erstmal nach einem guten Kompromiss zwischen Flexibilität und Inklusivität. Er wirft aber auch schwierige Fragen für die nächste Bundesregierung auf: Wäre sie wirklich bereit, eine tragende Rolle in einer solchen europäischen Koalition der Willigen einzunehmen? Vielleicht noch schwieriger: Würde sie einer Operation zustimmen, an deren Umsetzung sie sich nicht beteiligt? Könnte man diesen relativen Kontrollverlust verkraften?

Fazit: Europäische Verantwortung übernehmen

Die nächste Bundesregierung kann einiges zu einer weltpolitikfähigeren EU beitragen. Im Fokus der Koalitionsverhandlungen wird dieses Thema nicht stehen. Doch der politische Kalender wird schon bald Antworten auf die oben gestellten Fragen verlangen. Die Verabschiedung des strategischen Kompasses für die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird voraussichtlich in die ersten 100 Tage der neuen Bundesregierung fallen. In der Rolle der Ratspräsidentschaft wird

Frankreich hier Anfang Januar das Zepter übernehmen. Angesichts der nahenden Wahlen wird Macron einen starken Partner in Berlin brauchen, der auch die ambitionierten Vorschläge beherzt mitträgt und andere überzeugt. Noch wichtiger wird der deutsche Beitrag, wenn es an die Umsetzung geht. Erst dann wird sich zeigen, ob die Bundesregierung bereit ist, europäische Verantwortung zu übernehmen. Das heißt, dass man manchmal nationale Interessen europäischen Kompromissen unterordnet. Es heißt auch, dass man hier und da Koalitionen der Gestaltungswilligen über den kleinsten gemeinsamen Nenner der 27 hinausführt. Das kann mit Risiken und Kosten einhergehen, die man dann auch innenpolitisch vertreten muss.

Gefördert durch:



Hertie School gGmbH - Vorsitzender des Aufsichtsrates: Bernd Knobloch - Vorsitzender des Kuratoriums: Frank Mattern - Akademischer Direktor: Prof. Mark Hallerberg - Geschäftsführer: Dr. Axel Baisch - Sitz der Gesellschaft: Berlin - Handelsregister: Amtsgericht, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B - Hertie School - gegründet und getragen von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung