

# Einleitung

Die von Wissenschaftlern und Politikern oft tot gesagte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union lebt.<sup>1</sup> Die Bundeskanzlerin Angela Merkel hat im Juni 2017 den europäischen Geist in einer Bierzeltrede in Trudering beschworen: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen können, die sind ein Stück vorbei.« Der Geist von Trudering schlägt sich unmittelbar in neuen Projekten der Zusammenarbeit in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nieder. Hierzu zählen der europäische Informationsaustausch zur Abwehr hybrider Gefahren<sup>2</sup>, Fortschritte im Bereich der Interoperabilität<sup>3</sup> zur Daten- und Cybersicherheit, Reformen zur Europäisierung des Rüstungsmarkts oder die im Juni 2017 beschlossene Einrichtung einer »Militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit« (Military Planning and Conduct Capability-MPCC) im EU-Militärstab, die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds sowie ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten in

---

1 Dieses Manuskript beruht auf zahlreichen SWP-Schriften, die in den vergangenen zehn Jahren in veränderter Form als SWP-Aktuell oder SWP-Studie erschienen sind. Ein besonderer Dank gilt Melina Gegios, ehemalige Praktikantin und Ronja Schicke, Forschungsassistentin der Forschungsgruppe »EU/Europa«, Stiftung Wissenschaft und Politik.

2 Unter hybriden Gefahren wird ein Mix konventioneller und unkonventioneller Methoden (z. B. Cyberattacken oder Medienkampagnen) der Kriegsführung verstanden, welche meist die Destabilisierung eines Staates zum Ziel haben. Häufig sind sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure involviert. In Kapitel 3.5.6 wird das Thema näher beleuchtet.

3 Interoperabilität bezeichnet die Fähigkeit verschiedener Systeme, problemlos zusammenzuarbeiten und Daten auszutauschen.

der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (abgekürzt PESCO für Permanent Structured Cooperation nach Art. 42 Abs. 6 EU-Vertrag (EUV)). Selbst im Europäischen Parlament wird der Aufbau einer »Sicherheits- und Verteidigungsunion« begrüßt. Da künftig auch eine EU-Finanzierung für gemeinsame Vorhaben außerhalb militärischer Operationen möglich wird, gibt es verstärkte Anreize für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung sowie Planung. Die Beschlüsse seien ein »klares Zeichen an die Bürger, die seit Jahren mehr Europa im Bereich Sicherheit und Verteidigung fordern, dass die EU in diesem Politikfeld handlungswillig und handlungsfähig ist«, erläuterte der sicherheitspolitische Sprecher der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament, Michael Gahler.<sup>4</sup>

Diese Aktivitäten stehen für Integrationsschritte, die über die altbekannte Symbolpolitik hinausgehen. Wie ist diese Renaissance eines schon tot geglaubten Politikfeldes zu erklären? Welche Einflüsse und politischen Dynamiken tragen zu dieser Wiederbelebung bei? Zum Verständnis dieser Entwicklung ist es wichtig, externe und interne Faktoren zu unterscheiden:

1. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland 2014 brachte Krieg und Konflikt nach Europa zurück. Der sich gleichzeitig andeutende Rückzug der USA aus Europa (Trump: »America first!«) und der Austritt Großbritanniens aus der EU (»Brexit«), die stetig im Bewusstsein der Menschen verankerte Terrorismusgefahr, die Verwundbarkeit von kritischen Infrastrukturen sowie die politisch globale Migrationskrise nötigen die EU, ihre innere und äußere Sicherheitspolitik auszubauen. Der Präsident der Vereinigten Staaten Donald Trump hat in seinem Wahlkampf 2016 und danach die Beistandsverpflichtung nach dem Nato-Vertrag relativiert und deutlich gemacht, dass in jedem Falle die Sicherheitsinteressen der USA im Vordergrund stehen. Auch im Bereich der Verteidigung hat der Brexit weitgehende Auswirkungen auf die europäische Integra-

---

4 »Verteidigungsunion beschlossen; 25 EU-Staaten beteiligen sich/17 Vorhaben«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.12.2017.

tion. Großbritannien tätigt etwa ein Viertel der Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten. Damit wird künftig eine enge europäische Zusammenarbeit zwischen EU und Großbritannien genauso wie über die Strukturen der Nato und über bilaterale Vereinbarungen wie die Lancaster House Treaties<sup>5</sup> zwischen den Atommächten Frankreich und Großbritannien erfolgen müssen. Diese Krisen und Herausforderungen erhöhen den öffentlichen Druck auf die Europapolitik, die bisherige ineffektive europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU schlagkräftiger werden zu lassen.

2. Dieser veränderte internationale Kontext verbindet sich mit der Suche nach einer Antwort auf die interne Legitimationskrise der EU. Alle Umfragen unterstreichen, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger Sicherheitsfragen eine hohe Bedeutung zuweisen und sich hier eine deutlich stärkere Rolle Europas wünschen. Die GASP erhält laut Eurobarometer seit 15 Jahren konstant sehr hohe Umfragewerte unter den Handlungsbereichen der EU.<sup>6</sup> Deutschland wird aufgrund dieser neuen Rahmenbedingungen mehr Geld für Verteidigung und internationales Engagement ausgeben, das in erster Linie dafür verwendet werden wird, die gemeinsame Handlungsfähigkeit der EU zu stärken.

Die neue GASP unterscheidet sich grundlegend von ihrem Vorläufer. Im Gegensatz zu früheren strategischen Grundlegendokumenten kommt in der »Globalen Strategie« der EU vom Juni 2016 die Einsicht zum Ausdruck, dass der noch im Vertrag von Lissabon aufgeführte Anspruch der GASP, auf die Nachbarschaft der EU und die internationale Politik

---

5 Die Lancaster House Treaties wurden im Jahr 2010 zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich geschlossen, um die Kooperation der beiden Länder in rüstungs- und verteidigungspolitischen Fragen zu stärken.

6 Siehe dazu das Item QA16 aus dem Standard Eurobarometer, das die Zustimmung der EU-Bevölkerung zu verschiedenen Handlungsfeldern der EU abfragt. Die GASP sowie die GSVP erhalten konstant Zustimmungswerte von über 60%. Die Ergebnisse des Eurobarometers sind einzusehen unter <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index-#p=1&instruments=STANDARD&yearFrom=2002&yearTo=2018>>; (eingesehen am 15.7.2018).

nachhaltigen und positiven Einfluss auszuüben (»transformatorischer Ansatz«), letztlich so nicht einlösbar ist.<sup>7</sup> Europa ist bis auf Weiteres nur begrenzt in der Lage, sein internationales Umfeld zu stabilisieren und zu befrieden. Europa wird auch langfristig lernen müssen, mit struktureller Unsicherheit in einer Vielzahl von Bereichen zu leben. Stattdessen avancierte Resilienz zum zentralen Begriff der Strategie. Das zentrale strategische Konzept der Widerstandskraft (»Resilienz«) der neuen »Globalen Strategie« der EU zielt genau hierauf ab. Resilienz meint im allgemeinen Verständnis eine »Widerstands- und Regenerationsfähigkeit«, sowie »Krisenfestigkeit« in Katastrophen- und anderen herausfordernden Notsituationen. Das Konzept trägt der Einsicht Rechnung, dass sich die internationale Umwelt gemäß den in Artikel 21 Absatz 2 EUV vertraglich verankerten hohen Ambitionen kaum gestalten lässt. Angesichts dessen soll es die EU befähigen, ihre Werte in einer immer unübersichtlicheren Umwelt zu bewahren und gleichzeitig ihre Interessen zu verfolgen.

### **Artikel 21 EUV**

(2) Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

- a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;
- b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;
- c) nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die

---

<sup>7</sup> Die nachfolgende Argumentation basiert im Wesentlichen auf der SWP-Studie: Annegret Bendiek, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: von der Transformation zur Resilienz, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2017 (SWP-Studie 2017/S 19).

- die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken;
- d) die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen;
  - e) die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse;
  - f) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;
  - g) den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und
  - h) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.

Der Aufbau von Resilienz hat eine externe und eine interne Dimension. Die entstehende Sicherheits- und Verteidigungsunion soll auf drei Pfeilern ruhen, nämlich Sicherheitsunion, Verteidigungsunion und EU-Nato-Zusammenarbeit. Sie ist zwar funktional und regional variabel, führt aber dazu, dass politische Macht sich in der GASP konzentriert und institutionalisiert. Klassische Felder der Innenpolitik wie Cybersicherheit, Migrationspolitik, aber auch Terrorismusbekämpfung sind unlängst zu Aktionsfeldern der GASP geworden. Gleichzeitig werden die GASP und das auswärtige Handeln der EU immer stärker verrechtlicht, im Gegensatz zur nationalen Außen- und Sicherheitspolitik. Die europäische Rechtsgemeinschaft selbst wird auch resilienter gegenüber politischen Handlungen der Mitgliedstaaten, die grundlegenden Werten der EU widersprechen. Die EU-Kommission leitete im Juni 2018 ein Verfahren nach Artikel 7 des EUV gegen Polen ein: Sie bat den Rat, die polnische Regierung wegen der kontroversen Justizreform anzuhören. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) unterstützt diesen Pro-

zess aktiv. Eine resiliente Rechtsgemeinschaft ist notwendige Vorbedingung für die Einheit der EU und Abwehr externer Gefahren.

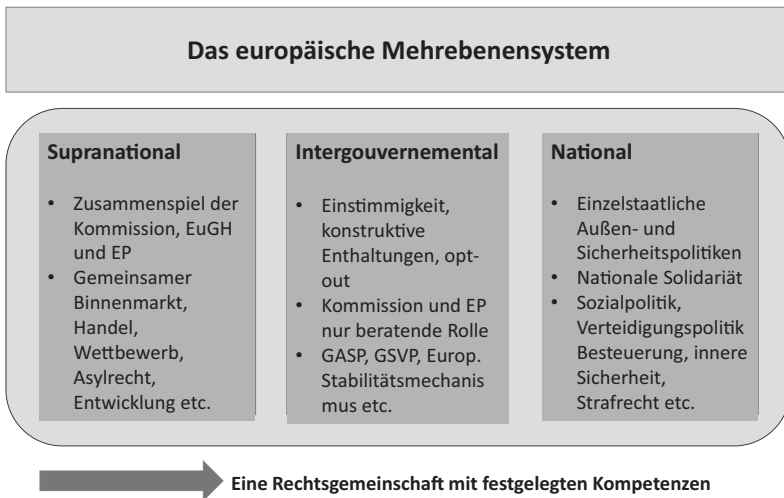
In Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes wird als Bedingung für die deutsche Beteiligung an der EU festgelegt, dass die Union »demokratischen Grundsätzen« verpflichtet sein muss. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil das Konzept der Integrationsverantwortung geprägt. Gemeint ist die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für die europäische Integration seitens des Bundestages bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren, aber auch bei der Vertragsentwicklung.

## **Nationale Außen- und Sicherheitspolitiken dominieren**

Europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik baut auf die 28 (27) nationalen Außenpolitiken, der intergouvernementalen Zusammenarbeit innerhalb der GASP sowie den supranationalen Kompetenzen der Kommission im EU-Außenhandeln u. a. EU-Beitrittspolitik, Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), Außenhandel und Entwicklungspolitik auf.

Die nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken der Mitgliedstaaten bleiben jedoch in der Kompetenzordnung der EU vorrangig und das Recht genießt in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur eine sehr begrenzte Funktion. Dies ist umso unverständlicher, weil die EU mit ihren zivilen und militärischen Missionen durchaus Grundrechtsverletzungen verbunden sein können. Insbesondere hat sich das Vereinigte Königreich stets gegen jede Art von Supranationalisierung der GASP gewährt. Das führte dazu, dass selbst in den eng eingegrenzten Fällen, in denen der Rat GASP-Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit erlassen kann, eine auf die Wahrung wesentlicher Gründe der nationalen Politik beschränkte »qualifizierte« Vetomöglichkeit für jeden Mitgliedstaat gegeben sein müsse (Art 31 Abs. 2).

In Artikel 23 Absatz 2 Grundgesetz ist zur Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten geregelt, dass die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat umfassend und frühzeitig zu unterricht-



**Abb. 1:** Das europäische Mehrebenensystem

ten hat. Für die GASP gibt es Sonderregeln, welche den vom Bundesverfassungsgericht wiederholt anerkannten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in der GASP reflektieren. Die wesentlichen Elemente der Unterrichtung sind:

- Mündliche Unterrichtung der Obleute des Auswärtigen Ausschusses zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und zu relevanten Entwicklungen in der GASP inklusive der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) alle vier Wochen;
- Schriftliche Unterrichtung vor und nach den Sitzungen des Rates für Allgemeine Auswärtige Beziehungen (RfAB);
- Indikative Vorschau über anstehende Rechtsakte (Sanktionen, GSVP-Missionen);
- Übermittlung (auf Anforderung) von Dokumenten grundsätzlicher Bedeutung.

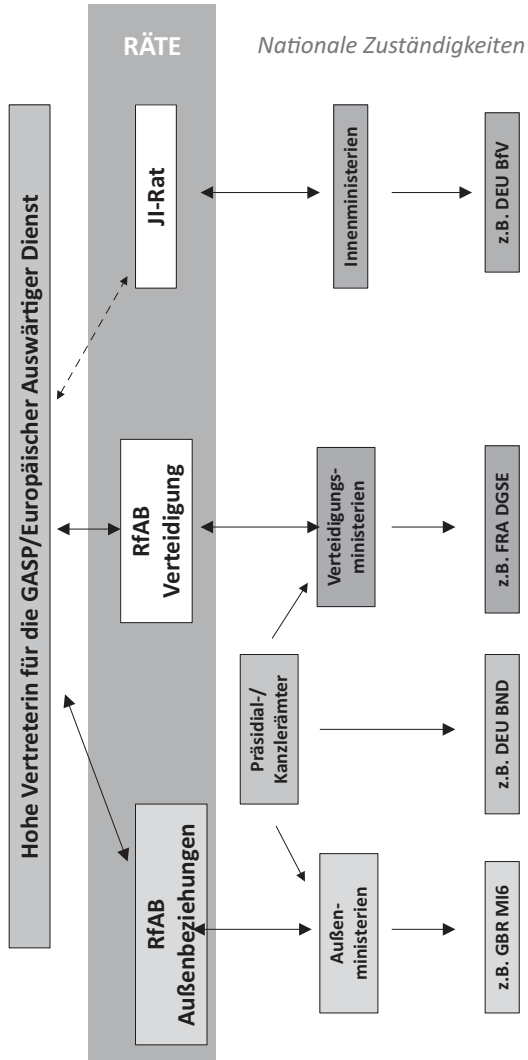


Abb. 2: Kontinuität nationaler Außen- und Sicherheitspolitik



Die EU ist, zumindest in handels- und entwicklungspolitischer Hinsicht, ein weltpolitisches Schwergewicht.<sup>8</sup> Das gilt auch für Fragen der Klimapolitik wie für die weltweit zunehmende Konkurrenz um klassische Energiressourcen – und selbst für das internationale Finanzsystem. Hierfür verfügt die EU über eine breite Palette außenpolitischer Instrumente, die denen größerer Nationalstaaten in Nichts nachstehen. Manche prominente Wissenschaftler wie Andrew Moravcsik konstatieren gar, die EU sei schon heute eine Supermacht und werde dies auch für die nächsten Dekaden bleiben.<sup>9</sup> Die EU sei bereits aufgrund ihrer wirtschaftlichen und regulativen Stärke auch eine »geoökonomische Supermacht«, denn sie sitze im Herzen einer Eurosphäre aus 80 Staaten, die auf dem Handel mit und den Investitionen aus der EU angewiesen seien, so Mark Leonard, Direktor des European Council of Foreign Relations: »Nur: wie nachhaltig ist Europas geoökonomische Macht? Wie lange wird die ordnungspolitische Stärke halten?<sup>10</sup>« Mit dem weltweit größten Binnenmarkt verfügt die EU über die wirtschaftliche Stärke, um multinationale Konzerne in die Knie zu zwingen. Die EU vermag es durchzusetzen, dass multinationale Konzerne europäische Regeln und Standards einhalten, weil sie auch künftig im größten Binnenmarkt wirtschaften wollen. Sie blockierte die Fusion von General Electric und Honeywell, zwang Microsoft vom Explorer-Browser zu entkoppeln und unterstellte alle Unternehmen der EU-Datenschutzgrundverordnung, die im Mai 2018 in Kraft trat. Entziehen die Unternehmen sich den Regeln, drohen drastische Geldstrafen.

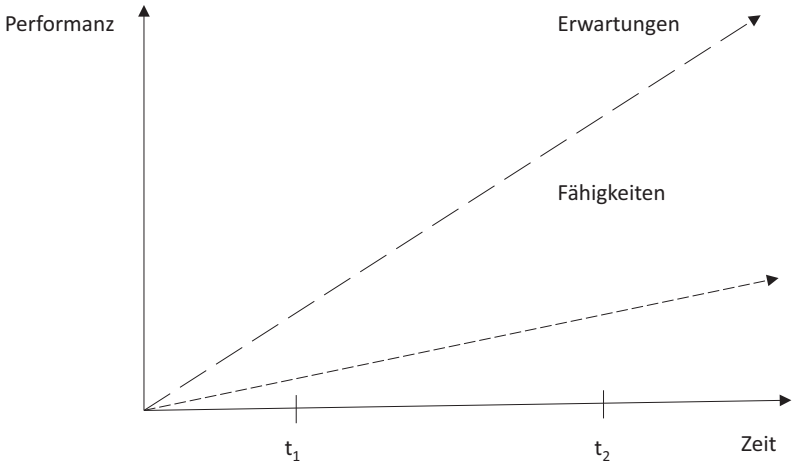
---

8 Vgl. Fredrik Söderbaum/Luk van Langenhove (Hg.), *The EU As a Global Player. The Politics of Interregionalism*, London/New York 2006; Stephan Keukeleire/Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, London 2007; Stefan Fröhlich, *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008.

9 Andrew Moravcsik, »Europe Is Still a Superpower. And It's Going to Remain One for Decades to Come«, in: *Foreign Policy*, 13.4.2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>; (eingesehen am 30.5.2017).

10 Mark Leonard, *Interdependenz als Waffe. Die EU muss die Zeichen der geoökonomischen Zeit erkennen*, in: *Internationale Politik*, März/April 2016, S. 94-103, S. 103.

Kritiker argumentieren hingegen, dass die EU in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik ineffektiv und undemokratisch sei. In der wissenschaftlichen Debatte herrscht die These vor, die GASP-Strukturen seien dysfunktional und für externe Akteure verwirrend. Die GASP kennzeichnen nämlich spezifische rechtliche Charakteristika, die die Diskrepanz von hohen Erwartungen an die europäische Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und geringen finanziellen, militärischen und zivilen Krisenmanagementstrukturen verdeutlichen. Christopher Hill hat diese Diskrepanz recht zutreffend bereits 1993 als eine Lücke zwischen hohen Erwartungen einerseits und geringen kollektiven Fähigkeiten andererseits identifiziert.<sup>11</sup>



**Abb. 3:** Das Erwartungs-Fähigkeiten Defizit

Wer repräsentiert die EU gegenüber Drittstaaten? Die Kommission, der Europäische Rat oder, wie sein Name nahelegt, der/die »High Representative« oder doch nur das deutsch-französische Tandem? Es ist

---

11 Christopher Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies* 31 (3), 1993, S. 305-328.