

E-PAPER

Policy Paper

Die EU international handlungsfähiger machen

Impulse für die
EU-Reformdebatte

VON JANA PUGLIERIN

MIT REINHARD BÜTIKOFER, NICOLE KOENIG,
SERGEY LAGODINSKY, SARA NANNI

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2024



Die EU international handlungsfähiger machen

Von Jana Puglierin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	3
Vorwort	4
Zusammenfassung	5
1 Herausforderungen	7
2 Politische Ziele	10
3 Reformvorschläge für das europäische Außenhandeln	11
4 Potenziale für Reformen und Deutschlands Rolle	18
Die Autorin und die Mitglieder der Expert*innengruppe	20

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung der Autorin mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Abkürzungen

AFET	Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDIP	European Defence Industry Programme, d.h. erster Legislativvorschlag zur Umsetzung der EDIS-Strategie
EDIS	European Defence Industrial Strategy, d.h. Strategie für die Verteidigungsindustrie auf EU-Ebene
EDTIB	EU Defence Technological and Industrial Base
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EUMS	EU-Mitgliedstaaten
EUV	Vertrag über die Europäische Union, EU-Verträge
DEVE	Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
HR/VP	Hohe Vertreter*in der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik/ Vize-Präsident*in der Europäischen Kommission
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action, d.h. Nuklearvereinbarung mit dem Iran von 2015
PESCO	Permanent Structured Cooperation, d.h. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit von EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit und Verteidigung.
QMV	Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

Vorwort

Der Krieg in Europa, die sich zuspitzende Klimakrise, der Druck auf die liberalen Demokratien und die ungeklärte Position Europas im globalen Machtgefüge – die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die EU handlungsfähiger werden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns auch vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Allerdings macht der Erweiterungsprozess die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU. Es gibt Vorstöße und Ideen auf der einen, aber auch Vorbehalte und Sorgen auf der anderen Seite. Eine Einigung kann nur zustande kommen, wenn alle Seiten gehört und ernst genommen werden. Deutschland kommt als größtes Mitgliedsland dabei eine besondere Verantwortung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinn beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie-, Agrar-, Fiskal- und Erweiterungspolitik. Herausgekommen ist eine Reihe Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderungen möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Willen, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die entsprechende Debatte zu geben.

Das hier vorliegende Policy Paper befasst sich mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wir danken der Autorin Dr. Jana Puglierin und den Mitgliedern der Expert*innengruppe – MdEP Reinhard Bütikofer, Dr. Nicole Koenig, MdEP Dr. Sergey Lagodinsky und MdB Sara Nanni – für ihre wertvollen Beiträge.

Berlin, im April 2024

Jan Philipp Albrecht, *Vorstand*
Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*
Dr. Christine Pütz, *Referentin EU*
Heinrich-Böll-Stiftung

Zusammenfassung

Die Reaktionen der EU auf die aktuellen Herausforderungen in der Sicherheits- und Handelspolitik beispielsweise machen deutlich, dass eine entschlossene und kohärente gemeinsame europäische Außenpolitik nicht in erster Linie an fehlenden Instrumenten, Strukturen oder defizitären Institutionen scheitert, sondern vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt und von deren Bereitschaft, Differenzen zu überwinden. Obwohl der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Politik mit dem Ziel größtmöglicher europäischer Kohärenz zu koordinieren, ist das Prinzip der loyalen Kooperation de facto nicht durchsetzbar.

Mit seinem Begriff der «Weltpolitikfähigkeit» hat der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker 2018 in nur einem Wort bereits das oberste Ziel europäischen Außenhandelns beschrieben. Ziel muss sein, dass die Europäer ihr internationales Engagement politikfeldübergreifend zusammendenken und entsprechend strategisch handeln. Es geht um mehr Kohärenz, eine Überwindung des Silodenkens und stärkere Kooperationsbereitschaft auf allen Ebenen, um eine größere gemeinsame Handlungsfähigkeit und damit ein größeres europäisches Gewicht in der Welt zu erzeugen.

Die institutionellen Reformen der Vergangenheit haben nicht den notwendigen Schub nach vorne gebracht. Dieser wird nur dann gelingen, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, stärker an einem Strang zu ziehen und Kontrolle abzugeben.

In diesem Sinne sind die Handlungsempfehlungen in diesem Papier vor allem als Anforderungen an die Mitgliedstaaten zu verstehen, Handlungsspielräume innerhalb der EU-Verträge besser zu nutzen und ambitionierte Reformen durch politischen Willen mitzutragen. Durch den EU-Erweiterungsprozess sind Spielräume entstanden, die noch vor Kriegsbeginn undenkbar waren. Die EU braucht jetzt einen pragmatischen Aufbruch, der alle Potenziale nutzt. Dazu kann Deutschland einen großen Beitrag leisten, indem es die Zeitenwende-Politik stärker europäisiert. Die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen bedürfen bis auf eine Ausnahme keiner Vertragsänderungen und können innerhalb der geltenden EU-Verträge umgesetzt werden.

Ziel

Blockaden im ER verhindern

Reformempfehlungen

- Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im ER (im Bereich der Außenpolitik) ausweiten
- Instrument der «konstruktiven Enthaltung» nutzen

Ziel

Mehr Kohärenz zwischen Politikfeldern sowie klare Zuständigkeiten und strukturelle Verflechtung der EU-Institutionen

Reformempfehlungen

- Präsidentschaft des ER auf Kohärenz zwischen den EUMS fokussieren
- Stellung Hohe Vertreter*in & Vizepräsident*in der EK aufwerten
- Ausschüsse für Außen- (AFET) und Entwicklungspolitik (DEVE) zusammenlegen

Ziel

Verstärkte Einbindung des EP zur Stärkung der demokratischen Aufsichts- und Kontrollrechte

Reformempfehlungen

- Vollwertigen EP-Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung einrichten
- Aufsichts- und Kontrollrechte des EP in der GSVP stärken
- Rechenschaftspflicht und Transparenz des EAD und externer Dienststellen der EK gegenüber dem EP stärken
- Interparlamentarischer Austausch stärken
- Diplomatische Aktivitäten des EP besser nutzen
- Operative Ausgaben mit Militär- oder Verteidigungsbezug in den EU-Haushalt aufnehmen (Vertragsänderung, Art. 41 EUV)

Ziel

Möglichkeiten der Flexibilisierung stärken und Zusammenhalt der EU schützen

Reformempfehlungen

- «27 minus 1»-Formate bei Blockade durch einen EUMS normalisieren
- Minilaterale Formate für spezifische Missionen ausbauen und EU-Vertreter*innen einbeziehen
- EU-Staats- und Regierungschefs und/oder EU-Vertreter*innen bei bilateralen Staatsbesuchen einbeziehen
- Beauftragung von «Special Envoys» ausweiten und aufwerten
- Möglichkeit für militärische Einsätze durch eine Gruppe von EUMS nach Art. 44 EUV stärker nutzen

Ziel

Flexible Zusammenarbeit mit EU-Partnern und Beitrittsländern und mehr sektorale Integration

Reformempfehlungen

- Ad-hoc-Teilnahme britischer Beobachter*innen am Außenministerrat und anderen GASP-Prozessen ermöglichen
- Beteiligung der Beitrittsländer an der PESCO
- Gleichwertige Mitgliedschaft der Ukraine in der EDIS
- Kooperationsrahmen für euro-atlantische und indo-pazifische Partner z.B. in PESCO oder EDA schaffen

Ziel

Mehr gemeinsame Entwicklung und Beschaffung und belastbare finanzielle Rahmenbedingungen für die EU-Verteidigungsindustrie

Reformempfehlungen

- Finanzierung der European Peace Facility verstetigen
- Politischer Buy-in und Finanzmittel für Strategie für die Verteidigungsindustrie (EDIS/EDIP)
- EU Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) stärken

1 Herausforderungen

In Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist die Europäische Union (EU) außenpolitisch über sich hinausgewachsen. Dinge, die vorher undenkbar erschienen, wurden plötzlich möglich. Die EU-Mitgliedstaaten reagierten entschlossen, prompt und flexibel. Sie verhängten umfangreiche Sanktionen, schnürten große finanzielle Hilfspakete für die Ukraine und schufen unbürokratisch Aufnahmemöglichkeiten für ukrainische Kriegsflüchtlinge. Die EU finanziert in großem Stil Waffen und Ausrüstung für Kyjiw. Erstmals beschaffen europäische Mitgliedstaaten gemeinsam Munition und bilden im Rahmen der Mission EUMAM UA (European Union Military Assistance Mission Ukraine) ukrainische Soldatinnen und Soldaten aus. Mit der Entscheidung, der Ukraine und Moldau zunächst den Status von Beitrittskandidaten zu verleihen und dann im Dezember 2023 die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, wurde außerdem die zweite große EU-Osterweiterung initiiert und vorangetrieben. Zwar zeigten sich im Laufe der ersten zwei Kriegsjahre auch Risse im europäischen Konsens, etwa durch die Regierungen in Ungarn und der Slowakei, die zunehmend eine Abkehr von diesem Kurs fordern, aber auch durch Unstimmigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich über die Frage, wie weit die militärische Unterstützung der Ukraine durch die EU-Mitgliedstaaten gehen sollte. In der Gesamtschau hat die EU aber bis heute ungewöhnliche Handlungsfähigkeit bewiesen.

Ganz anders die europäische Reaktion auf den bewaffneten Angriff der Terrororganisation Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und die daran anschließenden Militärschläge der israelischen Armee in Gaza. Europas Nahostpolitik wirkte in den Wochen nach dem 7. Oktober heillos chaotisch. Der Präsident des Europäischen Rats, die Kommissionspräsidentin und der Hohe Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik/Vize-Präsident der Europäischen Kommission (HR/VP) rangelten um Zuständigkeiten, und im Europäischen Rat sowie den Vereinten Nationen taten sich Abgründe zwischen den Mitgliedstaaten auf.

Beide Reaktionen zeigen, dass eine entschlossene und kohärente gemeinsame europäische Außenpolitik nicht in erster Linie an fehlenden Instrumenten, Strukturen oder defizitären Institutionen scheitert – sondern vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt und von deren Bereitschaft, Differenzen zu überwinden. Diese Schlussfolgerung wird auch dadurch gestützt, dass der Vertrag von Lissabon die außenpolitischen Strukturen der EU in Brüssel zwar deutlich gestärkt hat – diese aber oft von den eigentlichen Entscheidungsfindungen in den europäischen Hauptstädten abgekoppelt sind. Obwohl der Vertrag die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Politik mit dem Ziel größtmöglicher europäischer Kohärenz zu koordinieren, ist das Prinzip der loyalen Kooperation de facto nicht durchsetzbar.

Daraus ergibt sich ein Teufelskreis: Solange die EU-Mitgliedstaaten ihre Souveränität in der Außenpolitik nicht einschränken und entscheidende Kompetenzen nach Brüssel abgeben wollen, haben die EU-Institutionen nur begrenzte Möglichkeiten, europäische

Außenpolitik zu gestalten. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist einer der wenigen verbleibenden Politikbereiche, der noch Einstimmigkeit erfordert. Noch immer ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zu rudimentär ausgestattet, um seine Aufgaben vollumfänglich zu erfüllen.

Dazu kommt: Europäische Außenpolitik umfasst heute mehr als die klassische GASP, nämlich zum Beispiel auch die Handels-, Entwicklungs-, Umwelt-, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie externe Aspekte von Migrations-, Digital-, oder Industriepolitik. Bereits die Globalstrategie der EU forderte 2016 deshalb einen stärker integrierten Ansatz, der unterschiedliche Politikbereiche strategisch zusammendenkt. In der Praxis herrscht aber immer noch das Denken und Handeln in Silos vor. Das liegt an unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen und Zuständigkeiten. Während die GASP intergouvernemental ist und von den Mitgliedstaaten beschlossen wird, fallen andere Politikbereiche weitestgehend in den Zuständigkeitsbereich der Kommission und sind supranational. Während auch das Europäische Parlament in diesen Politikbereichen weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten hat, ist seine Rolle in der außenpolitischen Entscheidungsfindung formal eingeschränkt. Dabei haben innereuropäische Regulierungen große außenpolitische Relevanz, zum Beispiel mit Blick auf die europäische Chinapolitik. Kompetenzstreitigkeiten auf europäischer Ebene zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rats, der EU-Kommissionspräsidentin und dem HR/VP erschweren eine kohärente Politik.

Bei der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), einem Unterbereich der GASP, stellen sich besondere Herausforderungen. Durch den russischen Angriffskrieg hat die Bedeutung des Militärischen massiv zugenommen. Die Mitgliedstaaten haben in der Erklärung von Versailles vom März 2022 beschlossen, ihre Verteidigungsfähigkeiten zu stärken und ihre Verteidigungsausgaben deutlich zu erhöhen. Wie eingangs beschrieben, hat die EU neue Wege beschritten, was die Ausrüstung und Ausbildung von ukrainischen Streitkräften betrifft. Sie hat außerdem mehrere Initiativen auf den Weg gebracht, um Anreize für die gemeinsame Beschaffung und die Steigerung der Munitionsproduktion zu geben und die technologische und industrielle Basis für Verteidigung zu stärken.

Gleichzeitig hat Russlands Krieg aber offengelegt, wie schlecht es um Europas Verteidigungsfähigkeit tatsächlich bestellt ist und wie groß die Fähigkeitslücken sind. Die Kapazitäten der europäischen Rüstungsindustrie wurden nicht schnell genug hochgefahren, um den Bedarf der Ukraine nachhaltig zu decken. Auch wenn die nationalen Verteidigungsbudgets gestiegen sind, funktionieren die Bemühungen um eine Koordinierung des europäischen Beschaffungswesens allerdings nicht; nationale Reflexe behalten oft die Oberhand. EU-Initiativen wie Act in Support of Ammunition Production (ASAP) oder European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA) leiden unter mangelnder finanzieller und politischer Unterstützung. Die EU-Munitionsinitiative hat ihr Ziel um die Hälfte verfehlt. Weil europäische Fähigkeiten oft nicht zeitnah verfügbar sind, aber Lücken schnell geschlossen werden müssen, greifen viele europäische Staaten zudem

auf außereuropäische Lösungen, was Abhängigkeiten von Drittländern verstärkt und die eigene rüstungsindustrielle Basis in Europa schwächt.

2 Politische Ziele

Mit seinem Begriff der «Weltpolitikfähigkeit» hat der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker 2018 in nur einem Wort bereits das oberste Ziel europäischen Außenhandelns beschrieben. Ziel muss sein, dass die Europäer ihr internationales Engagement politikfeldübergreifend zusammendenken und entsprechend strategisch handeln, sowohl im Rahmen von europäischen Koalitionen als auch der Brüsseler Institutionen. Es geht um mehr Kohärenz, eine Überwindung des Silodenkens und stärkere Kooperationsbereitschaft auf allen Ebenen, um eine größere gemeinsame Handlungsfähigkeit und damit ein größeres europäisches Gewicht in der Welt zu erzeugen. Wie oben bereits erläutert, haben die institutionellen Reformen der Vergangenheit nicht den notwendigen Schub nach vorne gebracht. Dieser wird den Europäern nur dann gelingen, wenn sie ihre nationalen Egoismen überwinden und bereit sind, stärker an einem Strang zu ziehen – auch wenn das bedeutet, Kontrolle abzugeben und ihre nationalen Interessen in einigen Fällen einem übergeordneten europäischen Interesse unterzuordnen. In diesem Sinne sind die nachfolgenden Handlungsempfehlungen vor allem als Aufforderungen an die Mitgliedstaaten zu sehen, Handlungsspielräume innerhalb der europäischen Verträge besser zu nutzen und ambitionierte Reformen durch politischen Willen mitzutragen. Die folgenden Reformvorschläge bewegen sich bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der geltenden EU-Verträge.

3 Reformvorschläge für das europäische Außenhandeln

Spielraum von Lissabon ausnutzen

In Deutschland konzentriert sich die Diskussion über eine global handlungsfähigere EU oft auf das Thema Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (QMV). Das Einstimmigkeitsprinzip in der GASP hat Mitgliedstaaten in der Vergangenheit dazu eingeladen, ihr Veto als Druckmittel zu benutzen, um Zugeständnisse in Bereichen zu erzwingen, die mit dem eigentlich zur Abstimmung stehenden Thema gar nichts zu tun haben. Es hat auch Anreize für Drittstaaten geschaffen, einzelne Mitgliedstaaten als trojanische Pferde zu instrumentalisieren. Richtigerweise sollte der Fokus der Reformdebatte deshalb auf Maßnahmen liegen, die eine totale Lähmung von GASP und GSVP verhindern. Dabei ist der schrittweise Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für Beschlüsse in Bereichen der GASP, die keine militärischen oder verteidigungspolitischen Bezüge haben, ein sinnvoller Vorschlag, für den es allerdings den politischen Willen aller Mitgliedstaaten braucht. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs ist – auch auf deutsche Initiative hin – Bewegung in diese Debatte gekommen. Viel spricht dafür, Mehrheitsentscheidungen in das Reformpaket einzuschließen, das im Rahmen der EU-Erweiterung geschnürt werden muss. Dennoch können QMV nur ein Baustein auf dem Weg zu einer kohärenteren und durchsetzungsfähigeren GASP sein und sollten nicht allein im Fokus der Bemühungen stehen.

Der Vertrag von Lissabon bietet mehr Spielraum für die Europäisierung der Außenpolitik, als derzeit ausgeschöpft wird. Neben der Möglichkeit der Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen betrifft dies vor allem die «konstruktive Enthaltung» (Art 31 Abs. 1 EUV). Zuvor nur einmal im Jahr 2008 genutzt, entschieden sich die neutralen Länder Österreich, Irland und Malta 2022 dazu, sich bei der Abstimmung zur Nutzung der Europäischen Friedensfazilität für die Lieferung von militärischer Ausrüstung an die ukrainischen Streitkräfte konstruktiv zu enthalten. «Konstruktive Enthaltung» kam auch im Oktober 2022 bei der Rats-Abstimmung über die EU-Ausbildungsmission für die Ukraine zur Anwendung, ebenso bei der Entscheidung für eine EU-Marinemission im Januar 2024. Dieser Trend ist sehr zu begrüßen und sollte sich weiter verstetigen. Insbesondere bei den vielen Entscheidungen, die in der EU durch «soft law», also rechtlich nicht verbindliche Übereinkünfte, getroffen werden, könnte das Prinzip verstärkt zur Anwendung kommen. Hier gilt ebenfalls bislang das Konsensprinzip.

Mehr Kohärenz durch klare Zuständigkeiten und strukturelle Verflechtung

Institutionell würde das Außenhandeln der EU einerseits von einer klareren Abgrenzung von Kompetenzen und andererseits von einer stärkeren strukturellen Verflechtung profitieren. Kompetenzgerangel, persönliche Eitelkeiten und Animositäten haben das Verhältnis zwischen Ratspräsident, Kommissionspräsidentin und HR/VP auch in früheren Konstellationen geprägt.

Ein stärker integrierter Ansatz im Außenhandeln erfordert aber unbedingt eine besonders gute und reibungsfreie Kooperation zwischen allen betroffenen Stellen. Im Rahmen der Reformdebatte sollte deshalb auch diskutiert werden, wie die Stellenbeschreibung der relevanten Posten angepasst werden kann, so dass klarer wird, wer welche Zuständigkeit hat. Das größte Potenzial, um europäisches Außenhandeln aus einem Guss zu stärken, liegt für den Präsidenten des Europäischen Rates vor allem in seiner Wirkungsmöglichkeit nach innen. Die europäischen Staats- und Regierungschefs spielen bei der Formulierung der europäischen Außenpolitik eine maßgebliche Rolle, allerdings beschäftigt sich der Europäische Rat bislang noch immer zu wenig mit außenpolitischen Fragen. Der Präsident des Europäischen Rates sollte sie verstärkt auf die Agenda setzen, diese Debatten im Europäischen Rat strategisch lenken und seine Aufgabe primär darin verstehen, Kohärenz zwischen dem ER und den Mitgliedstaaten zu schaffen.

Zumindest sollte im nächsten institutionellen Zyklus aber die Zuständigkeit und die Rolle des HR/VP klarer gefasst werden. Es ist wenig von den Erwartungen und dem Enthusiasmus übrig geblieben, die mit der Stärkung dieses Amtes im Vertrag von Lissabon 2009 verbunden waren. Das volle Potenzial des Amtes ist noch nie ausgeschöpft worden. Sicherlich hängt viel davon ab, wie der jeweilige Amtsinhaber seine Rolle versteht und ausfüllt. Die Mitgliedstaaten sollten beim nächsten Mal eine starke und erfahrene Persönlichkeit ins Amt heben, die über weitreichende informelle Einflussmöglichkeiten verfügt. Die Tatsache, dass der Posten strukturell zwischen Rat und Kommission angesiedelt ist, führt allerdings dazu, dass jeder HR/VP unweigerlich zwischen den Stühlen sitzt, anstatt eine Brücke zwischen den beiden Institutionen zu bilden. Als Vizepräsident der Kommission soll er die europäische Außenpolitik koordinieren, wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht, doch es fehlt ihm die nötige Autorität – zumal wenn er nicht Mitglied des «Core-Teams» der Kommissionspräsidentin ist. Soll er für die Kohärenz und Konsistenz der gesamten Arbeit der Kommission im Verteidigungsbereich sorgen, so muss ihm die Zuständigkeit für die Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Raumfahrt und den Europäischen Verteidigungsfonds gegeben werden. Gerade angesichts der Aussicht, dass der nächsten EU-Kommission ein Kommissar für Verteidigung angehören könnte, sollte dieser Kommissar dem Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik in seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission direkt unterstellt werden, um eine direkte Verbindung

zwischen der supranationalen und der intergouvernementalen Sphäre sowie zwischen der Verteidigungspolitik und dem Binnenmarkt der EU zu gewährleisten.

Verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments

Um eine Außen- und Entwicklungspolitik aus einem Guss zu befördern, sollte man die Ausschüsse für Außen- und Entwicklungspolitik AFET und DEVE zusammenlegen. Gleichzeitig sollte man der Tatsache Rechnung tragen, dass die EU sich in den letzten Jahren immer stärker in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik engagiert und durch den russischen Angriffskrieg in diesem Bereich einen Quantensprung getan hat. Ein vollwertiger Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung im Europäischen Parlament wäre neben einem eigenständigen Rat der Verteidigungsminister, der im nächsten institutionellen Zyklus ebenfalls kommen sollte, dafür ein wichtiger Schritt.

Aus Gründen demokratischer Rechenschaftspflicht wäre eine aktivere Einbindung des Parlaments und die Stärkung der parlamentarischen Aufsichts- und Kontrollrechte in die Entscheidungsprozesse nicht nur im Bereich der GSVP notwendig, sondern auch bei Initiativen, die die europäische Verteidigungsindustrie betreffen. Die wirksamste Befugnis des Europäischen Parlaments, nämlich die Haushaltsbefugnis, könnte erst nach einer Änderung der Verträge greifen, denn die operativen Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen müssten in den gemeinsamen Haushalt aufgenommen werden, was derzeit durch den Vertrag (Art. 41 EUV) untersagt ist. Da nicht damit zu rechnen ist, dass dies (zeitnah) geschehen wird, sollten Möglichkeiten gefunden werden, die interinstitutionellen Beziehungen zwischen dem Parlament, dem EAD und der Kommission zu festigen. Dazu gehört, die Rechenschaftspflicht und Transparenz des EAD und der externen Dienststellen der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament zu stärken und das Europäische Parlament seitens des Rats und der Mitgliedstaaten stärker in die Umsetzung und Kontrolle von Angelegenheiten von strategischer Bedeutung für das auswärtige Handeln der EU einzubeziehen. Auch der interparlamentarische Austausch zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sollte ausgebaut werden.

Im Zuge der Reformdebatte sollte man auch die Bedeutung der parlamentarischen Diplomatie hervorheben und den Mehrwert des Europäischen Parlaments als komplementären Teil des «Team Europe»-Ansatzes anerkennen. Die diplomatischen Aktivitäten des Europäischen Parlaments bieten eine Chance für die europäische Außenpolitik, zum Beispiel da es auch mit solchen Akteuren in einen Dialog treten kann, mit denen die Kooperationsmöglichkeiten für die Kommission und den Rat aus politischen Gründen eingeschränkt sind, wie im Fall von Taiwan. Es kann sich auch freier zu sensiblen Fragen der Menschenrechte und Demokratie äußern.

Flexible Zusammenarbeit ausbauen

Solange die GASP auf Konsens beruht, wird es immer wieder Situationen geben, in denen sich die EU-Mitgliedstaaten entscheiden müssen, was für sie wichtiger ist: die Einheit der EU oder die außenpolitische Handlungsfähigkeit. Beim Europäischen Rat im Dezember 2023 wurde durch die ungarische Blockade von EU-Finanzhilfen für die Ukraine erneut deutlich, welches Störpotenzial ein einzelner Mitgliedstaat hat. Zwar stimmte Viktor Orban schließlich im Februar 2024 doch noch zu, weil die übrigen Mitgliedstaaten ihm erfolgreich Paroli geboten haben. Dabei war die offen formulierte Bereitschaft, politische Ziele notfalls kreativ und flexibel außerhalb des EU-Rahmens zu 26 umzusetzen, ein wirkungsvolles Instrument. Die EU-Mitgliedstaaten sollten daher nicht davor zurückschrecken, «27 minus 1»-Formate bei Blockade durch einen einzelnen Mitgliedstaat auf den Tisch zu legen.

Möglichkeiten der flexiblen Zusammenarbeit derjenigen Mitgliedstaaten, die willens und bereit sind, gemeinsam zu handeln, sollten zukünftig gestärkt werden. Theoretisch könnte dies als «verstärkte Zusammenarbeit» auch im Rahmen der bestehenden Verträge geschehen. An der «verstärkten Zusammenarbeit» müssen allerdings mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sein, und sie kann nur als «letztes Mittel» eingesetzt werden, nachdem der Rat festgestellt hat, dass die Ziele der Zusammenarbeit nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums von der Union als Ganzes erreicht werden können. Infolgedessen ist die «verstärkte Zusammenarbeit» ein Mechanismus, der noch nie genutzt wurde; die Mitgliedsstaaten werden durch die damit verbundenen Bedingungen abgeschreckt.

Immer wieder haben sich deshalb kleinere Gruppen von EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Verträge zu minilateralen Formaten zusammengeschlossen, um gemeinsam außenpolitisch zu handeln. Die E3+3-Verhandlungen mit dem Iran sind ein gutes Beispiel. Es geht darum, nach Wegen zu suchen, wie diese Koalitionen den Zusammenhalt der EU nicht untergraben. Stattdessen sollten sie die EU dank konkreter politischer Erfolge stärken und ihre Glaubwürdigkeit als außenpolitischer Akteur erhöhen. Ein wichtiges Instrument ist dabei, auch einen Vertreter der EU-Institutionen an den Tisch zu bringen. Dies geschah während der JCPOA-Verhandlungen mit Iran, als die damalige Hohe Vertreterin der EU der E3 beitrug. Dies sollte standardmäßig geschehen.

Auch würde es die außenpolitische Strahlkraft Europas stärken, wenn es sich als Usus etablieren würde, dass Mitgliedstaaten andere EU-Staats- und Regierungschefs oder Vertreter der EU-Institutionen zu bilateralen Gesprächen hinzuladen. So geschehen 2019, als Frankreichs Präsident Emmanuel Macron sowohl die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel als auch den damaligen EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker einlud, dem chinesischen Staatsbesuch von Präsident Xi Jinping in Paris beizuwohnen.

In Fällen, in denen sich die Mitgliedstaaten grundsätzlich einig sind, aber ihre Interessen unterschiedlich stark berührt sehen, könnte der Europäische Rat verstärkt einzelne

Außenminister als «Special Envoys» beauftragen. In der Vergangenheit wurde beispielsweise Finnlands ehemaliger Außenminister Pekka Haavisto gebeten, im Sudan und in Äthiopien im Namen der EU zu verhandeln. Begrüßenswert wäre ein «Special Envoy for Global Gateway», denn die Global Gateway Initiative ist eine Querschnittsaufgabe, die besonderer Koordinierung bedarf. Die EU könnte auch spezielle «Pakete» aus Ressourcen und Instrumenten anbieten, um das Engagement der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Eine weitere Möglichkeit für mehr Flexibilität innerhalb des bestehenden Vertragswerks im Bereich militärischer Einsätze ist die Nutzung von Art. 44 EUV, wie es bereits im Strategischen Kompass der EU angedacht ist. Art. 44 EUV besagt, dass der Europäische Rat «die Durchführung einer Aufgabe einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen kann, die dazu bereit sind und über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen». Einsätze nach Art. 44 EUV würden zwar weiterhin einstimmig vom Rat der EU beschlossen und der Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees unterstellt, sie könnten aber eine schnellere und flexiblere Reaktion ermöglichen. Art. 44 EUV ist sicherlich kein Allheilmittel, aber er könnte es für die Mitgliedstaaten attraktiver machen, Kräfte und Fähigkeiten für Operationen bereitzustellen. Eine erfolgreiche Anwendung könnte langfristig bedeutende Impulse für die Integration der Streitkräfte, die Zusammenarbeit der EU-Staaten in der Rüstungsindustrie und für Entscheidungsprozesse in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auslösen.

Auch mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Partnern sollte sich die EU flexibler zeigen. Leider ist es seit dem Brexit nicht gelungen, eine Partnerschaft im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zu etablieren. In Zukunft wird die Notwendigkeit für das Vereinigte Königreich und seine EU-Partner, bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen in einem zunehmend feindseligen internationalen Umfeld zusammenzuarbeiten, allerdings weiter zunehmen. Die EU sollte daher einen neuen Anlauf wagen und Andockmechanismen entwickeln, die es dem Vereinigten Königreich erlauben würden, stärker mit der EU zusammenzuarbeiten, sollte in London zukünftig wieder eine pro-europäische Regierung an die Macht kommen. Die Öffnung der Projekte der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der EU im Bereich Verteidigung für Partner wie das Vereinigte Königreich war richtig. Eine weitergehende Idee wäre, die Teilnahme britischer Vertreter als Beobachter auf Ad-hoc-Basis an den Sitzungen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und anderen GASP-Prozessen zu ermöglichen.

Auch die EU-Beitrittskandidatenländer auf dem Westlichen Balkan und in Osteuropa sollten bereits heute stärker in die EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingebunden werden und könnten als Beobachter an ausgewählten Sitzungen teilnehmen. Schon vor einem offiziellen Beitritt könnte man die sektorale Integration dieser Länder in ausgewählten Politikbereichen fördern. Eine praktische Möglichkeit engerer Kooperation wäre zum Beispiel eine stärkere Beteiligung an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die eine größere Kohärenz der Fähigkeiten der EU und der

Beitrittskandidaten fördern würde. In der neuen European Defence Industrial Strategy wird unter anderem die Beteiligung der Ukraine an der verteidigungsindustriellen Kooperation der EU vorangetrieben. Die Ukraine soll im Hinblick auf Maßnahmen zur Stärkung ihrer Rüstungsindustrie als gleichwertiges Mitgliedsland behandelt werden. Dies ist ein richtiger und wichtiger Schritt.

Bislang gibt es zudem noch keinen Kooperationsrahmen, in dem euro-atlantische und indo-pazifische Verbündete und Partner Technologien austauschen oder gemeinsame Verteidigungsinnovationen durchführen können. Die Zusammenarbeit mit Staaten wie z.B. Australien, Japan oder Südkorea ist derzeit in keinem der kapazitätsbezogenen EU-Rahmenwerke (wie PESCO oder den sogenannten «Administrative Arrangements» der European Defence Agency) vertraglich angelegt. Hier gibt es noch sehr viel Potenzial für eine Intensivierung des sicherheitspolitischen Austauschs.

Größere europäische Beiträge zur eigenen Sicherheit

Die im NATO-Rahmen getroffenen finanziellen Zusagen und der «Pledge von Versailles» müssen von den Europäern dauerhaft eingehalten werden. Mehr Geld ist zwar nicht die alleinige Lösung, denn ohne die Neugestaltung bestehender Strukturen und Prozesse wird europäische Rüstungskoooperation weder innovativer noch effektiver. Doch ohne eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung fehlen die Anreize für die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung. Zudem hat der monatelange Streit um eine Aufstockung der European Peace Facility gezeigt, dass Ad-hoc-Beiträge von Mitgliedstaaten keine ausreichende Planungssicherheit gewähren und es stattdessen belastbare, langfristige Perspektiven braucht. Dazu muss im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der finanzielle Spielraum für Sicherheit und Verteidigung deutlich größer ausfallen als beim letzten Mal. Instrumente wie der Europäische Verteidigungsfonds müssen mehr Mittel bekommen, um Standardisierung und Interoperabilität in Europa zu stärken.

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben in diesem Sinne Anfang März 2024 die erste, sehr ambitionierte Strategie für die Verteidigungsindustrie auf EU-Ebene vorgelegt (EDIS), kombiniert mit einem ersten Legislativvorschlag zur Umsetzung dieser Strategie (EDIP). Doch auch wenn das Ziel einer Bündelung der Rüstungsanstrengungen innerhalb der EU breit geteilt wird, stehen viele Mitgliedstaaten einer so weitreichenden Ausweitung von Kompetenzen der Kommission, wie sie mit dieser Initiative angestrebt wird, skeptisch gegenüber. Um ihre Wirkung entfalten zu können, müsste sie mit einem politischen Buy-in und ausreichend finanziellen Ressourcen ausgestattet sein.

Neben der notwendigen Stärkung der EDTIB, die den Aufbau eines europäischen Rüstungssektors fördert, sollten die Europäer auch versuchen, gemeinsam mit den USA eine transatlantische Agenda zu entwickeln, mit der die (teilweise kontroversen) Interessen

der Europäer und die der USA konstruktiv miteinander verbunden werden. Das Administrative Arrangement zwischen dem amerikanischen Verteidigungsministerium und der European Defence Agency ist ein guter Schritt. Beide Seiten könnten Möglichkeiten für die Ko-Produktion und Entwicklung von Schlüsselkomponenten, Subsystemen, Munition und möglicherweise sogar Plattformen identifizieren, bei denen der Aufbau zusätzlicher Produktionskapazitäten die Sicherheit der USA und Europas erhöhen würde. Sie sollten Anreize entwickeln, um Partnerschaften zwischen europäischen und amerikanischen Rüstungsfirmen zu erleichtern (Verringerung von Ausfuhrkontrollen, Exportlizenzen, rechtliche Vereinbarungen, mehr Informationsaustausch zwischen der EU und der NATO usw.). Damit dies geschehen kann, muss sich insbesondere die US-Seite allerdings signifikant bewegen.

Ein wehrhaftes Europa wird es nur mit einer europäischen Verteidigungsindustrie geben. Ein stärkeres Europa bedeutet keine Schwächung, sondern auch eine Stärkung des transatlantischen Verhältnisses – aber es würde die Europäer gleichzeitig für den Fall wappnen, dass mit Donald Trump wieder ein EU-feindlicher Präsident ins Weiße Haus einzieht, der sich an amerikanische Sicherheitsgarantien für Europa nicht mehr gebunden fühlt.

4 Potenziale für Reformen und Deutschlands Rolle

Zwei äußere Faktoren eröffnen der Europäischen Union im nächsten institutionellen Zyklus Potenziale für weitreichende Fortschritte im Bereich internationale Handlungsfähigkeit. Zum einen hat Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine bereits jetzt eine völlig neue sicherheitspolitische Lage in Europa geschaffen. Zum anderen drängt auch die Aussicht auf einen Wahlsieg Donald Trumps in den USA die Europäer zu stärkerer Zusammenarbeit – um sich gegen eine mögliche Strategie des «divide et impera» zu wappnen. Und selbst wenn Joe Biden im November 2024 als amerikanischer Präsident im Amt bestätigt werden sollte, hat die erfolgreiche Blockade der amerikanischen Finanzhilfen für die Ukraine im US-Kongress deutlich gemacht, dass die Europäer dringend eigenständiger für ihre Sicherheit und Verteidigung Sorge tragen müssen. Europas prekäre sicherheitspolitische Lage wird die europäischen Mitgliedstaaten entweder stärker zusammenschweißen – oder die EU als politisches Projekt massiv schwächen. Ein geschlossenes europäisches Auftreten auf der Weltbühne hat heute eine viel höhere Dringlichkeit und ist nicht mehr nur ein «nice to have». Die Tatsache, dass die EU-Erweiterung inzwischen von vielen Akteuren als «geopolitische Notwendigkeit» begriffen wird, lässt hoffen. Es eröffnet Spielräume für politische Zugeständnisse im Zuge eines EU-Reformprozesses, die noch vor Kriegsbeginn undenkbar waren.

Das durch die aktuellen Krisen erstarkte Sicherheitsbedürfnis könnte verhärtete Konfliktlinien, die sich in den letzten Jahren etwa um das QMV oder die transatlantische Ausrichtung gesponnen haben, aufbrechen lassen. Kleinere Mitgliedstaaten könnten in einer außen- und sicherheitspolitisch kohärenter und effizienter handelnden EU einen größeren Vorteil sehen als zuvor und den damit einhergehenden größeren Schutz möglicherweise stärker wertschätzen. Solche Möglichkeitsfenster sollten genutzt werden. Hierbei hat Deutschland eine besondere Verantwortung, indem es jenseits einer offen formulierten eigenen Positionierung eine Vermittlerrolle einnimmt, empathisch die Bedürfnisse, Anliegen und Interessen seiner kleinen und großen EU-Partner nachvollzieht, Gemeinsamkeiten auslotet und daraus konstruktive Vorschläge entwickelt, die einen Win-win-Charakter haben.

Von Deutschland als dem mächtigsten und reichsten Land der EU wird mehr pro-aktive Führung erwartet, um die europäische Handlungsfähigkeit nach innen und außen zu stärken. Von der Absicht, «deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen» zu definieren, so wie es sich SPD, Grüne und FDP im Koalitionsvertrag vorgenommen hatten, haben Deutschlands europäische Partner jedenfalls bislang zu wenig gespürt. Berlin sollte seine Zeitenwende-Politik stärker europäisieren. Das soeben wiederbelebte Weimarer Dreieck könnte jetzt der entscheidende Nukleus dafür sein. Mit der Regierung von Donald Tusk gibt es in Polen endlich wieder einen Ansprechpartner für die Bundesregierung – und zwar

einen, der die europäische Kooperation in der Sicherheitspolitik explizit sucht. Die Bundesregierung darf dieses Momentum nicht verpassen und sich im Klein-Klein deutsch-französischer Streitigkeiten verlieren. Sie sollte alles daransetzen, dass Deutschland, Polen und Frankreich eine gemeinsame Agenda entwickeln, die für andere europäische Mitgliedstaaten anschlussfähig ist.

Die EU braucht jetzt einen pragmatischen Aufbruch, der alle Potenziale nutzt. Dazu kann Deutschland einen großen Beitrag leisten.

Die Autorin

Dr. Jana Puglierin, European Council on Foreign Relations

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Reinhard Bütikofer, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Dr. Nicole Koenig, Münchner Sicherheitskonferenz

Dr. Sergey Lagodinsky, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Sara Nanni, Mitglied des Bundestags, Bündnis 90/Die Grünen

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Roderick Kefferpütz, Eva van de Rakt, Dr. Christine Pütz und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Dr. Christine Pütz, Referat EU & Nordamerika **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2024

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen