Kurzanalysen und Berichte

Luigi Scazzieri*

Brauchen wir einen Europäischen Sicherheitsrat?

<https://doi.org/10.1515/sirius-2020-1007>

1 Einleitung

Frankreich und Deutschland führen Gespräche über die Einrichtung eines „Europäischen Sicherheitsrats“, der die europäische Außenpolitik stärken und nach dem Brexit für eine enge Abstimmung mit Großbritannien sorgen soll. Zwar könnte ein solcher Sicherheitsrat Europa stärker machen, aber zugleich könnte er sich als spaltend erweisen.

Französische und deutsche Vorschläge für einen Europäischen Sicherheitsrat (ESR) haben die Debatte darüber, wie sich die Effektivität der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik steigern ließe, neu belebt. Ursprünglich das geistige Kind des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, wird die Idee mittlerweile auch vom deutschen Außenminister, Heiko Maas und anderen hochrangigen deutschen Politikern unterstützt. Während die EU eine handels- und ordnungspolitische Supermacht ist, macht sie sich in der Außen- und Sicherheitspolitik ständig kleiner, als sie tatsächlich ist. Die EU hat in den letzten Jahren einige bemerkenswerte Erfolge erzielt: Sie verhängte Sanktionen gegen Russland wegen dessen Einmischung in der Ukraine, und sie war maßgeblich am Zustandekommen des Nuklearabkommens beteiligt, das dem iranischen Atomprogramm Beschränkungen auferlegte. In vielen anderen Fällen verhielt sich die EU jedoch eher passiv, und ihre Reaktionen waren halbherzig. Die EU hat sich in augenfälliger Weise aus den Bemühungen um die Beendigung des Krieges in Syrien herausgehalten, und sie ist gespalten in ihrer Reaktion auf die Instabilität in Libyen und in ihrer Herangehensweise an den israelisch-palästinensischen Friedensprozess. Der Einfluss der EU auf dem Westbalkan hat abgenommen, nachdem der Erweiterungsprozess zum Stillstand gekommen ist, der

bis dahin eines ihrer wirkungsmächtigsten Instrumente gewesen war. Die Mitgliedstaaten sind sich uneinig in der Frage, wie sie auf den Unilateralismus von Präsident Donald Trump und auf die Instabilität in Venezuela reagieren sollten, und sie konnten sich nicht auf eine gemeinsame China-Politik verständigen.

Obwohl Deutschland und Frankreich ihre Unterstützung dafür zum Ausdruck gebracht haben, muss das Konzept für einen ESR noch konkretisiert werden. Im Wesentlichen geht es darum, eine neue Struktur zu schaffen, in der ausgewählte EU Staaten vertreten wären, um Großbritannien, auch nachdem es die Union verlassen hat, in die europäische Sicherheitspolitik einzubinden, und um Europa zu einem agileren und mächtigeren außen- und sicherheitspolitischen Akteur zu machen. Aber Frankreich und Deutschland haben noch nicht konkret dargelegt, wie ein ESR ihres Erachtens funktionieren und welche Staaten – außer ihnen und Großbritannien – diesem angehören sollten.

2 Welche Probleme soll der ESR lösen?

Um zu beurteilen, ob ein ESR die EU zu einem effektiveren internationalen Akteur machen könnte, müssen wir zunächst die größten Schwächen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) aufzeigen.

Erstens fehlt den Mitgliedstaaten oftmals der politische Wille, um – in welchem Format auch immer – durch die EU, die NATO oder einseitig entschlossen zu handeln. Da die meisten ihrer Mitgliedstaaten ein energisches Vorgehen ablehnen, ist die EU-Außenpolitik vielfach wenig mehr als „deklaratorische Diplomatie“; das heißt, man begnügt sich damit, Erklärungen abzugeben, in denen man seine Sorge über eine Krise zum Ausdruck bringt oder ein bestimmtes Vorgehen verurteilt, ohne diesen Erklärungen indes durch konkrete Maßnahmen Nachdruck zu verleihen. Diese mangelnde Handlungsbereitschaft tritt besonders deutlich hervor, wenn es um militärische Maßnahmen geht, und sie ist hauptsächlich auf unzulängliche Fähigkeiten zurückzuführen. Die EU versucht diesem Manko durch eine Reihe verteidigungspolitischer Initiati-

---

Anmerkung: Der Beitrag ist in englischer Sprache zuvor auf der Webseite des Ecentre for European Reform erschienen (<https://www.cer.eu/insights/towards-european-security-council>)

---

*Kontakt: Luigi Scazzieri, Research Fellow am Centre for European Reform, London, E-Mail: luigi@cer.eu

ven wie den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) abzuhefen. Der EU fehlt auch eine gemeinsamen „strategische Kultur“; die von den Franzosen angeregte Europäische Interventionsinitiative soll diesen Mangel beheben.

Zweitens: Selbst, wenn einige Mitgliedstaaten bereit sind, zu handeln, wird die Schlagkraft der EU-Außenpolitik durch das Erfordernis geschwächt, Einvernehmen zwischen allen Mitgliedern herzustellen. Daher war und ist die EU oft durch die Unfähigkeit, einen gemeinsamen Standpunkt zu definieren, wie gelähmt. Weil schon ein einziges Land einen Vorschlag blockieren kann, ist die EU-Außenpolitik außerdem anfällig für äußere Einflussversuche. Und selbst wenn sich die Mitgliedstaaten im Grundsatz auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt haben, blieb die EU letztlich handlungsunfähig, weil sich die Mitgliedstaaten nicht über Detailfragen und über die Umsetzung einigen konnten. So sind etwa Frankreich und Italien trotz ihres gemeinsamen Interesses an einem stabilen Libyen bislang nicht in der Lage gewesen, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen. Das Einstimmigkeitsprinzip hat zur Folge, dass selbst dann, wenn die Mitgliedstaaten Einvernehmen erzielen, dieses auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner basiert. Der fehlende Wille einiger Mitgliedstaaten, erhebliche wirtschaftliche Kosten zu tragen, bedeutete, dass die EU-Sanktionen gegen Russland zwar symbolträchtig waren, aber schwächer ausfielen, als sie es vielleicht hätten sein können. Und daher haben sie Moskau nicht dazu bewogen, seine Intervention in der Ukraine zu beenden. In ähnlicher Weise haben einzelne Mitgliedstaaten Erklärungen der EU abgeschwächt, in denen die Lage der Menschenrechte in China kritisiert wurde.

Drittens: Weil es so schwierig ist, alle 28 auf eine gemeinsame Linie einzuschwören, haben sich Mitgliedstaaten in vielen Fällen entschieden, gar nicht erst im Rahmen der EU zu handeln. Bei den Bemühungen Frankreichs und Deutschlands, den Konflikt in der Ukraine im Rahmen des sogenannten Normandie-Formats zu lösen, blieb die EU außen vor. Insbesondere für die mächtigsten Mitgliedstaaten ist die EU schlichtweg eines von vielen Foren, durch die sie Außenpolitik betreiben können, und sie erkennen mitunter keinen „Mehrwert“ darin, im Rahmen der Union zu agieren.

Die Frage ist daher: Könnte ein ESR die Außen- und Sicherheitspolitik der EU dennoch effektiver machen? Ein ESR – gleich in welcher Form – würde den Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Fähigkeiten zur Verfügung stellen, die ihre militärische Schlagkraft erhöhen würden; auch würde er nicht dazu führen, dass die EU eher intervenieren würden, wenn die meisten Mitgliedstaaten dagegen

wären, und die großen Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedstaaten würde er auch nicht überbrücken. Allerdings könnte ein ESR bewirken, dass sich die Mitgliedstaaten leichter und schneller auf gemeinsame Reaktionen verständigen, wenn sie sich bereits in groben Zügen geeinigt haben, und er könnte es für zurückhaltende Mitgliedstaaten schwieriger machen, einer gemeinsamen EU-Außenpolitik Steine in den Weg zu legen.

Ein ESR ist nicht der einzige Weg, um diese Ziele zu erreichen. Die Europäische Kommission ihrerseits hat, statt die Schaffung eines vollkommen neuen Beschlussfassungsorgans vorzuschlagen, die Einführung einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) in gewissen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gefordert: bei Menschenrechtsangelegenheiten, bei Sanktionen und bei zivilen EU-Missionen. Die BQM könnte durch Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip die EU-Außenpolitik effektiver machen. Aber die Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde ihrerseits einen einstimmigen Beschluss erfordern – was in der nahen Zukunft unwahrscheinlich ist, da einige Mitgliedstaaten befürchten, bei Fragen, die ihre Sicherheit berühren, überstimmt zu werden. Und selbst wenn die EU die BQM einführen würde, würde ein überstimmter Staat wohl kaum von sich aus eine Maßnahme umsetzen, die er entschieden ablehnt, und die anderen hätten keine Möglichkeit, ihn dazu zu zwingen. Abgesehen davon, dass ein ESR den Widerstand einiger Mitgliedstaaten gegen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unterlaufen würde, bestünde sein größter Vorteil womöglich darin, dass er eine Struktur bereitstellt, die es ermöglichte, dass Großbritannien weiterhin in europäische Entscheidungsprozesse eingebunden bliebe und Mitgliedstaaten sich weiterhin eng mit einem der wichtigsten außenpolitischen Akteure Europas abstimmen könnten.

3 Formen eines ESR

Abgesehen davon wird die Fähigkeit des ESR, die EU-Außenpolitik effektiver zu machen, davon abhängen, wie er konkret ausgestaltet wird. Ein ESR könnte vier Formen annehmen:

1. Der ESR könnte eine völlig neue Einrichtung innerhalb des institutionellen Gefüges der EU werden. Aber dazu müssten die EU-Verträge geändert werden, da diese gegenwärtig eine derartige Struktur nicht vorsehen, und es dürfte sehr schwierig werden, die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten zu erhalten, nicht zuletzt deshalb, weil kleinere Staaten befürchten

ten würden, bei wichtigen Beschlüssen, die innerhalb des ESR gefasst werden, übergangen zu werden.

2. Der ESR könnte auch die Form eines Sondertreffens des Europäischen Rates annehmen, an dem alle Mitgliedstaaten und Großbritannien als nicht-stimmberechtigtes Mitglied teilnehmen würden, in der Absicht, eine regelmäßige Strategiedebatte zwischen Regierungschefs über die europäische Außenpolitik zu fördern. Auch wenn dieses Format weniger polarisierend wäre und Großbritannien weiterhin in Diskussionen über die europäische Außenpolitik einbinden würde, würde es die EU nicht erheblich effektiver machen.
3. Der ESR könnte ein zwischenstaatliches Forum außerhalb der EU-Strukturen sein, an dem sich nur einige ausgewählte Mitgliedstaaten und Großbritannien beteiligen würden. Durch wechselseitige Konsultationen und Formulierung einer gemeinsamen Position außerhalb der EU könnten Mitglieder des ESR die EU erfolversprechender dazu bewegen, Maßnahmen zu beschließen, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. Während der ESR zum Beispiel selbst keine Sanktionen verhängen könnte, würde er es seinen Mitgliedern möglicherweise erleichtern, durch ihren gemeinsamen Einfluss die EU insgesamt dazu zu bewegen, Sanktionen zu beschließen. Es würde anderen Mitgliedstaaten schwerer fallen, Einwände gegen einen Sanktionsvorschlag zu erheben, wenn sich eine Kerngruppe bereits geeinigt hätte.
4. Der ESR könnte einfach ein erweitertes E3-Format sein, jener informelle Rahmen, in dem Frankreich, Deutschland und Großbritannien die Politik gegenüber Iran diskutieren. Dies wäre vermutlich die kleinste Gruppe, und sie würde Frankreich und Deutschland erlauben, sich weiterhin eng mit Großbritannien abzustimmen und als eine Vorhut der europäischen Außenpolitik zu fungieren.

Je exklusiver und förmlicher das Format der Kooperation wäre, umso höher wäre die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Konflikten zwischen EU-Mitgliedstaaten kommt. Das Bestreben, die Kooperation zwischen einigen ausgewählten Mitgliedstaaten in einem sich hochtrabend anhörenden Europäischen Sicherheitsrat zu formalisieren, ist mit dem Risiko verbunden, in hohem Maße polarisierend zu wirken, da die Gefahr besteht, dass andere Mitgliedstaaten dies als einen Schritt hin zu mehr Unabhängigkeit von den USA interpretieren würden – insbesondere im Zusammenhang mit den jüngsten Bemerkungen Macrons über den „Hirntod“ der NATO. Das Problem der Polarisierung ließe sich möglicherweise entschärfen, wenn der ESR dem

UN-Sicherheitsrat nachgebildet werden würde, mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern. Aber darüber ließe sich nur schwer Einvernehmen herstellen, und es mag sich als leichter erweisen, einfach die E3 zu erweitern.

Ganz gleich, für welches Format sie sich schließlich entscheiden, sollten Frankreich und Deutschland Lösungen den Vorrang geben, die den Zusammenhalt innerhalb der EU nicht untergraben. Idealerweise sollten sämtliche Mitgliedstaaten mit einem spezifischen Interesse an einer bestimmten Frage in jede Kleingruppen-Kooperation einbezogen werden. Außerdem sollten kleine Formate so eng wie möglich an die EU-Ebene angebunden werden, um ihnen größere Legitimität zu verleihen. So könnte zum Beispiel die Kleingruppen-Kooperation immer einen hochrangigen EU-Amtsträger wie den Hohen Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik einbeziehen, wie dies beim E3/EU-Format der Fall ist. Außerdem sollten sich die Mitgliedstaaten auch bemühen, die ihnen bereits zur Verfügung stehenden außenpolitischen Strukturen der EU besser zu nutzen. Wenn Mitgliedstaaten ihre Außenpolitik durch die EU selbst betreiben, hat diese immer eine größere Legitimität. Die Nützlichkeit des Hohen Vertreters und des Europäischen Auswärtigen Dienstes lässt sich dadurch erhöhen, dass man ihnen konkrete Aufgaben überträgt und sie mit einem eindeutigen Mandat versieht, das sie ermächtigt, im Namen der EU zu handeln. Wo dies möglich ist, sollte die EU ausdrücklich Kleingruppen-Initiativen unterstützen: Wenn sich Mitgliedstaaten auf eine bestimmte Maßnahme geeinigt haben, aber die Umsetzung das Problem ist, könnte der Europäische Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten beauftragen, den gemeinsamen Beschluss zu implementieren. Dabei würden sie finanzielle und institutionelle Unterstützung von der Europäischen Kommission erhalten.

Der deutsch-französische Vorschlag für einen ESR bleibt vage, und je nach seiner konkreten Ausgestaltung ist er mit der Gefahr verbunden, den Zusammenhalt innerhalb der EU zu unterminieren. Die Intensivierung informeller Konsultationen und Abstimmungen zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten und Großbritannien, ob im Rahmen eines ESR oder in anderen Formaten, dagegen könnte helfen, Europa zu einem agileren und einflussreicheren Akteur auf der globalen Bühne zu machen. Im Lauf der Zeit könnte eine engere Konsultation und Koordinierung dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis der strategischen Herausforderungen, mit denen die EU konfrontiert ist, zu schaffen. Dieses wiederum könnte zu einer größeren Bereitschaft, sich abzustimmen, führen, und der europäischen Außenpolitik international ein größeres Gewicht verleihen.

Zum Hintergrund

Auszüge aus der Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Europäischen Parlament am 13. November 2018:

„... Außen- und Sicherheitspolitik. Wir merken doch schon jetzt, dass wir als Europäer unsere Interessen überall dort viel besser verteidigen können, wo wir gemeinsam auftreten. Nur geschlossen ist Europa stark genug, um auf der globalen Bühne gehört zu werden und seine Werte und Interessen verteidigen zu können. Die Zeiten, in denen wir uns vorbehaltlos auf andere verlassen konnten, sind eben vorbei. Das heißt nichts anderes, als dass wir Europäer unser Schicksal stärker in unsere eigene Hand nehmen müssen, wenn wir als Gemeinschaft überleben wollen. Das bedeutet, dass Europa langfristig außenpolitisch handlungsfähiger werden muss. Deshalb müssen wir bereit sein, unsere Entscheidungswege zu überdenken und verstärkt dort auf Einstimmigkeit zu verzichten, wo die Verträge dies möglich machen und wo immer es möglich ist.

Ich habe vorgeschlagen, dass wir einen europäischen Sicherheitsrat mit wechselnden, rotierenden Besetzungen der Mitgliedstaaten einrichten, in dem wichtige Beschlüsse schneller vorbereitet werden können. Wir müssen eine europäische Eingreiftruppe schaffen, mit der Europa auch am Ort des Geschehens handeln kann. Wir haben große Fortschritte bei der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im militärischen Bereich erreicht. Das ist gut und wird ja auch hier weitestgehend unterstützt ...“

Auszüge aus einem Gastbeitrag des französischen Präsidenten Emmanuel Macron vom 4. März 2019, in dem er europäische Beiträge zur Sicherheit einforderte und unter anderem einen Europäischen Sicherheitsrat unter Einbeziehung Großbritanniens forderte:

„... Die Europäische Union wurde für die Aussöhnung innerhalb ihrer Grenzen geschaffen und hat darüber die Realitäten der Welt aus den Augen verloren. Aber ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft kann nur entstehen, wenn diese Grenzen hat, die sie schützt. Eine Grenze bedeutet Freiheit in Sicherheit. Deshalb müssen wir den Schengen-Raum neu überdenken: Alle, die ihm angehören wollen, müssen Bedingungen für Verantwortung (strenge Grenzkontrollen) und Solidarität (gemeinsame Asylpolitik mit einheitlichen Regeln für Anerkennung und Ablehnung) erfüllen. Eine gemeinsame Grenzpolizei und eine europäische Asylbehörde, strenge Kontrollbedingungen, eine europäische Solidarität, zu der jedes Land seinen Teil beiträgt, unter der Aufsicht eines Europäischen Rats für innere Sicherheit. Ich glaube angesichts der Migration an ein Europa, das sowohl seine Werte als auch seine Grenzen schützt.

Die gleichen Anforderungen müssen an die Verteidigung gestellt werden. Dort wurden seit zwei Jahren erhebliche Fortschritte gemacht, aber wir müssen ein klares Ziel setzen. Wir müssen unsere unentbehrlichen Verpflichtungen in einem Vertrag über Verteidigung und Sicherheit festlegen, im Einklang mit der NATO und unseren europäischen Verbündeten: Erhöhung der Militärausgaben, Anwendungsfähigkeit der Klausel über die gegenseitige Verteidigung, Europäischer Sicherheitsrat unter Einbeziehung Großbritanniens zur Vorbereitung unserer gemeinsamen Entscheidungen ...“

Auszüge aus einem Beitrag der CDU-Vorsitzenden Annegret Kramp-Karrenbauer vom 10. März 2019

„Gleichzeitig sollten wir in einem Europäischen Sicherheitsrat unter Einbeziehung Großbritanniens über gemeinsame außenpolitische Positionen entscheiden und das gemeinsame Handeln in der Sicherheitspolitik organisieren“

Auszüge aus der Meseberger Erklärung aus Anlass des deutsch-französischen Ministerrates vom Juni 2019:

„Wir brauchen eine europäische Debatte über neue Formate, zum Beispiel einen EU Sicherheitsrat, und über Möglichkeiten einer engeren Abstimmung innerhalb der EU und in externen Foren“