

# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Neue Perspektiven nach dem Brexit-Referendum?

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

## 1. Einleitung

Bereits seit Beginn der 2010er Jahre steckt die EU in gravierenden Krisenkontexten fest, die sie aufs Äußerste belasten. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hat als erster diese besorgniserregende Lage als „Polykrise“<sup>1</sup> bezeichnet und damit die mehrfachen, gleichzeitig auftretenden und sich gegenseitig verstärkenden Problemfelder der EU angesprochen. Staatsschulden-, Ukraine- und Flüchtlingskrise, Terroranschläge auch auf europäischem Boden, Abbau rechtsstaatlicher Prinzipien in EU-Mitgliedstaaten, steigende Erfolge rechtspopulistischer oder rechtsextremer Parteien, sinkendes Vertrauen in die Politik im Allgemeinen und in die EU im Besonderen haben die Integrationsgemeinschaft derart in Bedrängnis gebracht, dass ihr mögliches Scheitern nicht mehr ausgeschlossen werden kann.<sup>2</sup> Der bevorstehende Brexit stellt insofern einen Höhepunkt innerhalb der Polykrise dar, als zum ersten Mal in der langen Einigungsgeschichte Europas ein Mitgliedstaat sich anschickt, das mühsam errichtete gemeinsame

<sup>1</sup> Zitat aus der Rede des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker beim Festakt des Europäischen Forums Alpbach am 21.08.2018; abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-2863\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2863_de.htm).

<sup>2</sup> Statt vieler vgl. dazu meinen Aufruf: Europa darf nicht scheitern – Besinnt euch, Bürger! abrufbar unter: <https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor/index/index/docId/12727>.

Haus der EU zu verlassen. Angesichts dieser bedrohlichen Konstellation warnte Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vom 14. September 2016 mit deutlichen Worten:

Unsere Europäische Union befindet sich [...] in einer existenziellen Krise [...] Nie zuvor habe ich so wenige Gemeinsamkeiten zwischen unseren Mitgliedstaaten gesehen. [...] Nie zuvor habe ich so viel Spaltung und so wenig Gemeinsinn in unserer Union gesehen.<sup>3</sup>

Trotz tiefen Bedauerns und Trauer darüber, dass die Briten uns, d. h. die EU, verlassen wollen, darf nicht übersehen werden, dass der bevorstehende Brexit auch neue Perspektiven für die EU eröffnen kann. Denn das Vereinigte Königreich war seit seinem EG-Beitritt 1973 durchgängig ein besonders zögerlicher Mitgliedstaat, wenn es darum ging, die Integrationsgemeinschaft zu vertiefen und zu stärken; dies traf und trifft insbesondere auf den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu. Es ist ja nicht grundlos, dass das Vereinigte Königreich gemeinhin als der *awkward partner*, als besonders schwieriger Partner, bezeichnet wird.<sup>4</sup> Der Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Donald Trump am 20.01.2017 mit seinen zahlreichen abfällig-provokanten Äußerungen über Nato und EU tun ein Übriges, um der Frage nach neuen Herausforderungen, Chancen und Perspektiven in der EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik post-Brexit vertieft nachzugehen.

Vorliegender Beitrag wird zunächst knapp erklären, was unter der „EU-Außenpolitik“ auf dem Stand des Lissabonner Vertrags zu verstehen ist, um in einem weiteren Schritt auszuloten, inwieweit der Brexit diesem Politikfeld Schaden zufügen und Lücken aufreißen kann. Angesichts der bereits angedeuteten Rolle der Briten als die großen Blockierer beim Auf- und Ausbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird drittens untersucht, ob und inwiefern die EU-27 sich angesichts des baldigen Brexits und der deutlich schwieriger gewordenen internationalen Lage nun darauf verständigen kann, in ausgewählten Bereichen der EU-Außenpolitik Fortschritte zu

<sup>3</sup> Junckers Rede zur Lage der Union vom 14.09.2016 ist abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_de.htm).

<sup>4</sup> Vgl. dazu umfassend: Michael Melcher: *Awkwardness and Reliability. Die britische Europapolitik von 1997 bis 2013*, Marburg 2014.

erzielen. Diese Analyse kann zwangsläufig nur eine vorläufige Momentaufnahme des aktuell ablaufenden Prozesses sein, der möglicherweise in Richtung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion weist.<sup>5</sup>

## 2. Die Außenpolitik der EU – Was ist das?<sup>6</sup>

Die Integrationsgemeinschaft EWG/EG/EU ist seit Jahrzehnten um den Auf- und Ausbau ihrer Außenpolitik bemüht, wobei sich diese Anstrengungen seit Ende des Ost-Westkonflikts sehr spürbar intensiviert und verdichtet haben. Gleichwohl ist in der innereuropäischen wie auch der außereuropäischen Öffentlichkeit der Eindruck weit verbreitet, dass die EU nur ein sehr schwaches, ihrem wirtschaftlichen Gewicht mitnichten entsprechendes außenpolitisches Profil aufweist und daher nur eine nachrangige internationale Rolle auszuüben vermag. Häufig wird gar die Existenz einer EU-Außenpolitik in Abrede gestellt. Dies mögen zwei Statements belegen: „Europa hat gar keine Außenpolitik“ und „Es gibt keine europäische Außenpolitik.“<sup>7</sup>

Diese weitverbreiteten Meinungen beruhen auf einer sehr verkürzten Wahrnehmung dessen, was EU-Außenpolitik ist. Denn bei solchen Geringschätzungen der EU-Außenpolitik wird ausschließlich auf die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) und die *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP) der EU abgehoben, den beiden jüngsten Teilbereichen oder besser gesagt: Bausteinen der gesamten EU-Außenpolitik. In der Tat wurde die GASP erst mit dem Maastrichter Vertrag (1991 beschlossen, 1993 in Kraft getreten) und die GSVP<sup>8</sup> mit dem Nizzaer Vertrag (2000 respektive 2003) geschaffen. Bei GASP und GSVP handelt es sich jedoch um vergleichsweise wenig integrierte, vorrangig intergouvernemental organisierte Politikfelder, die den Gemeinschaftsorganen wenig, den Mitgliedstaaten sehr viel

<sup>5</sup> Diese schriftliche Ausarbeitung zum Vortrag ist auf Stand Ende 2016 gehalten; die sich seither abzeichnenden dynamischen Entwicklungen innerhalb der EU-27 können hier noch nicht wissenschaftlich vertieft bearbeitet werden.

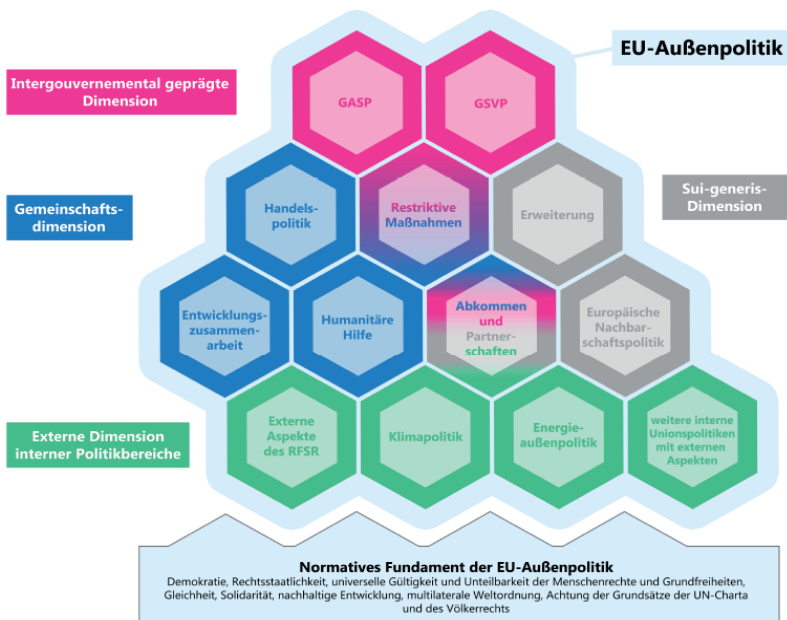
<sup>6</sup> Nachfolgende Ausführungen basieren auf: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rürger: Die Außenpolitik der EU, Berlin/Boston 2015.

<sup>7</sup> Peter Scholl-Latour, 04.07.2014 sowie Deutsche Welle, 15.08.2014, zitiert in Müller-Brandeck-Bocquet/Rürger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 1.

<sup>8</sup> Zwischen 1999 und 2009 war von der ESVP die Rede, der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Doch der Lissabonner Vertrag führte die Bezeichnung *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* und mithin das Kürzel GSVP ein, das hier durchgängig verwendet wird.

Entscheidungskompetenzen zuweisen. Folglich ist, wenn man „die“ EU-Außenpolitik auf GASP und GSVP reduziert, richtig, dass die Union eine recht schwache Performanz liefert.

Ein angemesseneres und der Logik der heutigen Vertragsgrundlagen des 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrags besser entsprechendes Verständnis „der“ EU-Außenpolitik folgt einem mehrdimensionalen Ansatz und konstruiert das große Ganze der EU-Außenpolitik als Mosaik, das aus zahlreichen Bausteinen besteht. Dies visualisiert nachfolgende Darstellung:<sup>9</sup>



**Abb. 1:** EU-Außenpolitik

Dieses EU-Außenpolitik-Mosaik weist vier verschiedene Dimensionen auf, die auch unterschiedliche Zuständigkeiten und Politikprozesse implizieren. So unterliegen die drei zentralen Bausteine der Gemeinschaftsdimension beispielsweise, also die Handelspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit und die Humanitäre Hilfe, der sogenannten Gemeinschaftsmethode, die seit dem Lissabon-Vertrag die doppelte Mehrheit bei Ratsentscheidungen und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Europäischen Parlament impliziert. GASP

<sup>9</sup> Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 10.

und GSVP hingegen stellen die intergouvernemental geprägte Dimension innerhalb der EU-Außenpolitik dar; sie sind folglich – wie bereits erwähnt – wenig integriert, weitgehend in die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten gestellt und deshalb nur ansatzweise „gemeinsam“ und europäisiert.<sup>10</sup>

Ein solch umfassender und mehrdimensionaler Ansatz zum Verständnis der EU-Außenpolitik ist in der Lage, die „wahren“ Gestaltungsmöglichkeiten sowie die realiter erbrachten Leistungen der EU-Außenpolitik erfass- und analysierbar zu machen. Denn unzweifelhaft leistet jeder einzelne der Mosaikbausteine einen herausragend wichtigen Beitrag zur EU-Außenpolitik. Er überwindet die bereits erwähnten, weitverbreiteten Verzerrungen und verkürzten Wahrnehmungen dessen, was EU-Außenpolitik de facto ist. Dieser ganzheitliche Zugang zur EU-Außenpolitik ist zugegebenermaßen ein komplexes, höchst anspruchsvolles Unterfangen; die außenpolitische Mehrdimensionalität führt zu vielfältigen Perzeptionsproblemen der EU-Außenpolitik und zwar sowohl bei den EU-Bürgern selbst als auch bei Berichterstattern und Beobachtern und – mehr noch – bei Drittstaaten, die außenpolitisch mit der EU zusammenarbeiten. Dass die EU-Außenpolitik derart komplex und kompliziert konstruiert ist, lässt sich nur mit ihrer Entstehungsgeschichte erklären, die manche der Mosaikbausteine schon sehr frühzeitig in den Kompetenzbereich der Integrationsgemeinschaft einbaute, wie beispielsweise die Handelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Durch den mehrstufigen Erweiterungsprozess wurden sukzessiv neue Mosaikbausteine geschaffen, die sich aufgrund neuer Außengrenzen und Nachbarschaften ergaben; dies trifft selbstredend vorrangig auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zu. Bei den Außenpolitik-Bausteinen der intergouvernementalen Dimension jedoch, also bei der GASP und mehr noch bei der GSVP, ist man bis auf den heutigen Tag sehr zögerlich vorgegangen. Weil diese Politikfelder zum Kernbestand einzelstaatlicher Souveränität zählen, fällt eine Souveränitätsabgabe, ja selbst eine Souveränitätsteilung nach François Mitterrands Diktum „Man gibt seine Souveränität nicht ab, man teilt sie höchstens“ den Mitgliedstaaten sehr schwer. Und so war der Weg bis zur Schaffung von GASP und

<sup>10</sup> Zur konkreten Verfasstheit und Ausgestaltung der einzelnen Dimensionen ausführlich: Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, Kapitel 3: „Akteure, Strukturen, Prozesse: Vertragliche Grundlagen der EU-Außenpolitik“ (S. 107–222). Im 4. Kapitel „EU-Außenpolitik konkret“ (S. 223–358) werden die einzelnen Dimensionen und Bausteine dann politikinhaltlich gefüllt.

GSVP auch ganz besonders steinig, wie die Entwicklungen vom frühen Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im Jahr 1954 über Jahrzehnte der weitgehenden außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Abstinenz Europas bis zum Aufbruch in den 1990er Jahren zeigen. Nur mühsam und angesichts eines besonderen weltpolitischen Hintergrunds konnte im Maastrichter Vertrag die bereits in den 1970er Jahren geschaffene, lose außenpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) gestärkt als GASP verankert werden; die Schaffung der operativen militärischen und zivilen Kapazitäten im Rahmen der GSVP erfolgte gar erst ab 1998/99 und ist auch heute noch keineswegs abgeschlossen.<sup>11</sup>

### 3. Der Brexit und die Folgen für die EU-Außenpolitik

Während der Dauer seiner EG/EU-Mitgliedschaft konnte das Vereinigte Königreich sein gesamtes internationales Gewicht in die Ausgestaltung und Ausfüllung der europäischen Außenpolitik einbringen. Und dieses Gewicht ist im britischen Falle sehr beträchtlich: als ehemals weltumspannende Kolonialmacht, als Kopf des Commonwealth, Siegermacht des Zweiten Weltkriegs, Ständiges UN-Sicherheitsratsmitglied und als (legale) Atommacht zählt das Vereinigte Königreich zu den Großen in der internationalen Politik. Nicht zuletzt mit Blick auf diese außenpolitische Bedeutung der Briten, auf ihr Prestige, ihre Fähigkeiten und ihren globalen Einfluss wurde im Vorfeld ihres EG-Beitritts 1973 die Vorgängerin der GASP, die bereits erwähnte EPZ, ins Leben gerufen. Denn mit dem Vereinigten Königreich erhielt die EG-9 plötzlich eine ganz neue, substantiell vergrößerte, internationale Statur.<sup>12</sup>

Auf der Grundlage dieser politischen Potenziale hat das Vereinigte Königreich dann auch über lange Jahre hinweg die EU-Außenpolitik in all ihren Dimensionen mitgestaltet; entsprechend werden die britischen Beiträge in jedem einzelnen der Mosaikbausteine der EU-Außenpolitik künftig fehlen.

<sup>11</sup> Zur Entwicklungsgeschichte der EU-Außenpolitik ausführlich: Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, Kapitel 2 „Entwicklungsphasen der EU-Außenpolitik bis Lissabon“ (S. 27–105).

<sup>12</sup> Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger: Die Außenpolitik der EU, 2015, S. 41.

In einer beachtenswerten Ausarbeitung „Mögliche sicherheits- und verteidigungspolitische Auswirkungen des sogenannten ‚Brexit‘ auf die Europäische Union und auf Deutschland“ vom Juli 2016 weisen die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auf diese Lücken, die ein Brexit in der EU-Außenpolitik aufreißen wird, nachdrücklich hin. So heißt es beispielsweise zum Nahen Osten und Afrika:

Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU könnte das Gewicht der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Region des Nahen Ostens schmälern. [...] Darüber hinaus könnte der EU-Austritt Großbritanniens dazu führen, dass sich die politischen Positionen der USA und der EU gegenüber Israel und den Palästinensern weiter voneinander entfernen. In der Vergangenheit hat hier Großbritannien im Allgemeinen ausgleichend gewirkt, wobei die britischen Positionen den europäischen zumeist deutlich näher standen als den amerikanischen.

[...] In der Vergangenheit kam das Vereinigte Königreich für 17 Prozent des Haushaltes des ISP (Instrument für Stabilität und Frieden) auf, für das für den Zeitraum von 2014 bis 2020 insgesamt Finanzmittel in Höhe von 2,4 Mrd. Euro vorgesehen sind. Beim EEF (Europäischer Entwicklungshilfefonds) stammen 14 Prozent der Einzahlungen aus Großbritannien, das damit nach Deutschland und Frankreich drittgrößter Geldgeber dieses Fonds ist. **Das Fehlen britischer Finanzmittel in diesen Bereichen würde die künftigen Möglichkeiten der EU, weitere Entwicklungs- und Stabilisierungsfortschritte auf dem afrikanischen Kontinent zu erzielen, deutlich beschneiden.**<sup>13</sup>

[...] Der durch den Brexit möglicherweise enger werdende Finanzspielraum der EU und ihrer Instrumente [bedeutet], dass es auch dort zu Einschnitten bei den Maßnahmen der Entwicklungs- und humanitären Hilfe sowie der Friedenskonsolidierung kommen könnte.<sup>14</sup>

Auch für den Bereich der GSVP bilanziert die Ausarbeitung die Lücken und Probleme, die der Brexit verursachen würde. Zunächst wird nach einer akribischen Aufzählung der militärischen Beiträge der Briten zu EU-Missionen befürchtet, dass der Brexit

<sup>13</sup> Hervorhebung im Original.

<sup>14</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag Ausarbeitung WD 2-3000-093/16, vom 08.07.2016, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/437604/20b54421814ed7f586267da40ed9a03f/wd-2-093-16-pdf-data.pdf>.

[...] dazu führen [könnte], dass die ohnehin **knappen Ressourcen (Personal, Material) der Streitkräfte der verbleibenden EU-Mitgliedstaaten** angesichts der vielfältigen Verpflichtungen (VN, NATO, EU, nationale) **noch höher belastet** werden. Ggf. müsste die EU sogar, wenn die Belastungsgrenze überschritten wird, **zulasten der Glaubwürdigkeit der GSVP** die Anzahl ihrer Operationen und Missionen oder zumindest die Personalumfänge der dort eingesetzten militärischen Kontingente reduzieren und die durch die Streitkräfte wahrzunehmenden **Aufgaben einschränken**. Alternativ müssten die verbleibenden EU-Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsanstrengungen erhöhen und ihre Streitkräfte personell und materiell so ausstatten, dass die Belastungsgrenze eben nicht erreicht wird.<sup>15</sup>

Auch bei der „Arbeitsfähigkeit der die GSVP tragenden EU-Organisationselemente“ sehen die wissenschaftlichen Dienste Engpässe voraus, ebenso bei dem seit einigen Jahren verfolgten Pooling & Sharing-Ansatz<sup>16</sup> sowie bei der Rüstungszusammenarbeit – und weisen darauf hin, dass sich die Erwartungen der anderen EU-Mitgliedstaaten wohl vor allem an Deutschland richten werden, um diese Lücken zu füllen.

Im Fazit der Ausarbeitung werden jedoch auch mögliche Chancen, die ein Brexit für die GSVP bringen könnte, benannt. Unter der Voraussetzung, dass sich die benannten Lücken schließen lassen

[...] könnte die GSVP sogar von dem Brexit profitieren, denn ohne das Vereinigte Königreich dürfte die EU künftig nach Außen und in internationalen Organisationen noch kohärenter auftreten können.<sup>17</sup>

Das ist sehr vorsichtig und verhalten formuliert. Vor allem ist damit nicht die große Frage thematisiert, wie sich die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimensionen der EU ohne die Briten in Zukunft weiterentwickeln ließen. Hier ist erneut daran zu erinnern, dass das Vereinigte Königreich über die Jahrzehnte hinweg in erheblichem Maße dafür verantwortlich ist, dass keine EU-Außenpolitik

<sup>15</sup> Hervorhebungen im Original.

<sup>16</sup> Vgl. dazu: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Katrin Böttger und Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 380 f.

<sup>17</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag Ausarbeitung WD 2-3000-093/16, S. 16. Hier wird auch Gregor Irwin mit dem treffenden Satz zitiert: “The EU loses substantial soft and hard power assets, but may be able to act more coherently externally and in international institutions.”



„aus einem Guss“ entstehen konnte. Denn wenn im mehrdimensionalen Mosaik der EU-Außenpolitik die Kernbereiche von Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GASP und GSVP also, nur als schwach integrierte, als intergouvernementale Dimension verankert werden konnten, so ist dies in großem Maße der britischen Blockadepolitik zuzurechnen. Das Vereinigte Königreich zeichnet sich ganz wesentlich für jene „Absurdität“ des Maastrichter Vertrags verantwortlich, die darin besteht, „to maintain an artificial division between different areas of external relations“<sup>18</sup>.

An ihrem Kampf gegen eine Vergemeinschaftung von GASP und GSVP, den die Briten zwar wahrlich nicht allein, aber dennoch maßgeblich angeführt haben, lässt sich die vielzitierte britische Rolle als „awkward partner“ besonders trefflich festmachen. Als Gegenleistung für ihre *special relationship* mit den USA haben die Briten über die Jahrzehnte hinweg das Nato-First-Prinzip verteidigt, das der Schaffung einer eigenständigen EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr enge Grenzen setzt. Dass das Vereinigte Königreich überhaupt seine Zustimmung zur Entstehung von GASP und GSVP gab, ist im Besonderen welt- und innenpolitischen Gründen geschuldet: Im Fall der GASP bewirkten die internationale Zeitenwende bei Ende des Ost-West-Konflikts sowie der Zusammenbruch der UdSSR die Einwilligung. Im Falle der GSVP war der innenpolitische Druck ausschlaggebend, der es Tony Blair nicht ermöglichte, an dem integrativen Großprojekt jener Jahre, der Schaffung der Gemeinschaftswährung Euro, teilzuhaben. Daher trug Blair ab 1998 die Errichtung der GSVP mit, um das Vereinigte Königreich „in the heart of Europe“ zu verankern und nicht in die innereuropäische Isolation abdriften zu lassen. Aber schon bei der langwierigen Genese des Lissabonner Vertrags formulierte Blair erneut wieder die berühmten britischen „red lines“ für GASP und GSVP, die diese intergouvernementale Dimension der EU-Außenpolitik so schwach, so unvollendet lassen. Auch das Prestigeprojekt der GSVP, nämlich die Einrichtung eines europäischen Hauptquartiers (EU-HQ) für die Planung und Durchführung von EU-Missionen, torpedierten Blair und seine Nachfolger kontinuierlich. Denn im April 2003, inmitten der abgrundtiefen Spaltung innerhalb der europäischen Staaten über die Frage, ob sie mit den USA in den

<sup>18</sup> Fraser Cameron: The EU's External Action Service – Golden or Missed Opportunity. In: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolyn Rüger (Eds.): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy- Review and Prospects, Baden-Baden 2011, S. 252.

Irakkrieg ziehen sollten oder nicht, hielten Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg in Brüssel einen Minigipfel, den sogenannten Pralinengipfel, ab, auf welchem die Stärkung der GSVP (damals noch unter dem Kürzel ESVP firmierend) erörtert wurde. Für das meiste Aufsehen sorgte der Vorschlag, für autonome EU-Missionen ein eigenständiges Hauptquartier (HQ) einzurichten. Der Vorschlag wurde von den USA und Großbritannien umgehend als Affront gegen die NATO geißelt und kategorisch abgelehnt.<sup>19</sup> Auch ein zweiter Vorstoß aus dem Jahr 2010 scheiterte erneut an den Briten.

#### 4. Der Brexit als Chance für die GSVP?

Vor diesem Hintergrund und angesichts der aktuellen internationalen Lage mit ihren vielfältigen neuen Bedrohungsszenarien kann kaum verwundern, dass unmittelbar nach dem Brexit-Votum Überlegungen darüber angestellt wurden, was in GASP und GSVP künftig ohne die Briten möglich werden könnte. Der erste einschlägige Vorstoß kam selbstredend aus Berlin und Paris. So veröffentlichten die Außenminister Jean-Marc Ayrault und Frank-Walter Steinmeier bereits am 27.06.2016, also nur vier Tage nach dem Brexit-Votum, ein gemeinsames Schreiben „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“.<sup>20</sup> „Deutschland und Frankreich“ so heißt es in dem Schreiben, „bekennten sich erneut zu dem gemeinsamen Konzept von Europa als einer Sicherheitsunion“. Um den heutigen Herausforderungen begegnen zu können, schlagen die beiden Außenminister eine „europäische Sicherheitsagenda“ vor, die durch konkrete Schritte, wie verbesserte gemeinsame Lageanalysen und „stärkere und flexiblere Fähigkeiten zur Krisenvorsorge und Krisenbewältigung“, umgesetzt werden sollte. Auch verstärkte „Anstrengungen auf dem Gebiet der Verteidigung“ werden angemahnt. Weitere Vorschläge dieser gemeinsamen Initiative lassen erkennen, dass die beiden Außenminister ihren Vorschlägen einen sehr weiten Sicherheitsbegriff zugrunde legen.

Sicherheit und Verteidigung im engen Sinne werden in einer weiteren deutsch-französischen Initiative adressiert, die die Verteidigungsminister Ursula von der Leyen und ihr französischer Kollege

<sup>19</sup> Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al.: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2010, S. 231.

<sup>20</sup> Das Dokument ist abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281698>.

Jean-Yves Le Drian am 12.09.2016 vorlegten. Mit ihrem gemeinsamen Konzept „Erneuerung der GSVP“ wollen die Minister „konkrete Vorschläge für den Weg zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der Europäischen Union einbringen“. Sie empfehlen „die Entwicklung eines klaren Fahrplans zur Erneuerung einer transparenten und integrativen GSVP der 27.“<sup>21</sup>

Die konkreten Vorschläge zur Stärkung der GSVP umfassen vieles, was seit Jahren bereits unter dem Stichwort Stärkung der europäischen Sicherheit und Verteidigung diskutiert wird. Von besonderer politischer Bedeutung sind zwei zentrale Vorschläge von Le Drian und von der Leyen. So heißt es zum einen:

Wir bekräftigen, dass ein permanentes EU HQ für militärische und zivile GSVP Missionen und Operationen – eine permanente militärische EU Planungs- und Durchführungsfähigkeit und eine permanente zivile EU Planungs- und Durchführungsfähigkeit – unser mittelfristiges Ziel bleibt.

Damit greifen Deutschland und Frankreich exakt jenes Prestigeprojekt der GSVP wieder auf, das von den Briten kontinuierlich blockiert wurde. Dass von der Leyen und Le Drian die Forderung nach einem europäischen HQ nur einige Wochen nach dem Brexit-Votum und wenige Tage vor dem ersten Gipfeltreffen zu Siebenundzwanzigst, d. h. erstmals ohne die Briten, wieder aufgriffen, ist als deutliches Signal zu interpretieren: Deutschland und Frankreich sind der Auffassung, dass in Zukunft ohne die Briten möglich werden könnte, was mit ihnen nie erreichbar war.

Auch der zweite Vorschlag des deutsch-französischen Konzepts vom 12.06.2016 soll demonstrieren, dass der Brexit zumindest für die GSVP auch eine Chance darstellen kann. So verknüpfen die beiden Verteidigungsminister ihre Vorschläge zur „Erneuerung der GSVP“ mit dem Konzept der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, die als Artikel 46 EUV Eingang in den Lissabonner Vertrag gefunden hat und das besonders engagierten Mitgliedstaaten eine ständig vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung ermöglicht.<sup>22</sup> Wieder waren es die Briten, die seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags eine Aktivierung des Art. 46 ablehnten. Wenn von der Leyen und Le Drian

<sup>21</sup> Das Dokument ist abrufbar unter: [http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel\\_eu/de/00-startseite/Aktuelles/GSVP.html](http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel_eu/de/00-startseite/Aktuelles/GSVP.html).

<sup>22</sup> Vgl. dazu Sven Biscop: Oratio pro Pesco, Egmont Paper 91, Januar 2017.

auch dieses Instrument nun wieder propagieren, so kann dies erneut als eine Botschaft „Seht her, was ohne die Briten alles möglich ist“ verstanden werden.<sup>23</sup>

Diese gemeinsame deutsch-französische Initiative wurde süffisant kommentiert mit „Berlin und Paris spielen Avantgarde“.<sup>24</sup> Angebracht wäre ein „Berlin und Paris agieren endlich wieder als Avantgarde“ gewesen. Denn im Getöse der Polykrise war das deutsch-französische Tandem in seiner Rolle als Motor der Integration lange Zeit kaum vernehmbar gewesen. Mit diesen beiden post-Brexit-Votum-Vorstößen meldete es sich endlich wieder zurück. Und prompt entfaltete sich erneut die bekannte Funktionslogik des Motors der Integration: Nachdem Frankreich und Deutschland gemeinsame Initiativen vorgelegt hatten, die – wie erwähnt – inhaltlich keineswegs besonders innovativ waren, sondern vielmehr Altbekanntes mit Nachdruck erneut auf die Agenda setzten, wurden sie von europäischen Institutionen aufgegriffen und damit quasi in EU-Projekte überführt und „europäisiert“.

## 5. Die EU-27 auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion?

Im Herbst 2016 geschah diese Transformation eines deutsch-französischen Vorstoßes in ein neues europäisches Projekt in einem mehrstufigen Prozess. Zum einen griff der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, in einem Brief, den er im Vorfeld des Bratislava-Gipfels an die Kollegen schrieb, die Themen der inneren und äußeren Sicherheit auf.<sup>25</sup> Zum zweiten stellte sich auch Kommissionspräsident Juncker dezidiert hinter die Zielsetzung einer Stärkung der GSVP. In seiner bereits erwähnten Rede zur Lage der Union vom 14.09.2016 unterstützte Juncker die Forderung nach einem EU-HQ ebenso wie die

<sup>23</sup> Wie weit die deutsch-französische Übereinstimmung in Fragen des Einsatzes militärischer Gewalt in der Praxis faktisch reichen könnte, bleibt offen. Traditionell bestehen hier große Unterschiede, doch spätestens mit Deutschlands Bekenntnis zur Übernahme größerer außenpolitischer und internationaler Verantwortung wie 2014 auf der Münchner Sicherheitskonferenz angekündigt, besteht die Aussicht auf eine zunehmende Konvergenz der Positionen.

<sup>24</sup> Stefan Kornelius: Berlin und Paris spielen Avantgarde, Süddeutsche Zeitung, 12.09.2016.

<sup>25</sup> European Council, the President: The Bratislava Letter, 13.09.2016; abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/>.

zur Nutzung des Instruments der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit. Außerdem kündigte er einen Kommissionsvorschlag zur Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds an, der Europas Rüstungsindustrie und -technologie stärken soll.

Junckers Rede trug den programmatischen Titel „Hin zu einem besseren Europa – einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt“. Deutschland und Frankreich sicher hinter sich wissend, setzte er starke Akzente und fokussierte ebenfalls auf die Themen der inneren und äußeren Sicherheit. Damit bestätigte auch Juncker das neue „Zauberwort aus Brüssel“: Sicherheit.<sup>26</sup> Zur künftigen EU-Verteidigungspolitik sagte er:

Europa muss mehr Härte zeigen. Dies gilt vor allem in unserer Verteidigungspolitik [...] Es ist an der Zeit, dass wir für diese Operationen ein gemeinsames Hauptquartier einrichten. Außerdem sollten wir uns auf gemeinsame militärische Mittel hinbewegen, die in einigen Fällen auch der EU gehören sollten. Selbstverständlich in uneingeschränkter Komplementarität mit der NATO [Wir] werden noch vor Jahresende einen Europäischen Verteidigungsfonds vorschlagen, der unserer Forschung und Innovation einen kräftigen Schub verleiht. [...] Der Vertrag von Lissabon gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Verteidigungsfähigkeiten in Form einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit zu bündeln, so sie dies wollen. Ich denke, jetzt ist der richtige Zeitpunkt, diese Möglichkeit zu nutzen.<sup>27</sup>

Sicherheit als das neue „Zauberwort aus Brüssel“ fand schließlich auch ihren Niederschlag in der „Erklärung von Bratislava“ des Europäischen Rats vom 16.09.2016. Die 27 Staats- und Regierungschefs trafen sich zu diesem ersten informellen Treffen nach dem Brexit Votum, um „gemeinsam die derzeitige Lage der Europäischen Union zu analysieren und unsere gemeinsame Zukunft zu erörtern“. Nach deutlichen Bekenntnissen zur EU als Friedens-, Demokratie- und Wohlstandsgarantin formulierte der Europäische Rat im sogenannten Bratislava-Fahrplan die „Kernprioritäten für die nächsten Monate“.<sup>28</sup> Auch hier dominieren Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit. Konkrete

<sup>26</sup> Daniel Brössler: Das Zauberwort aus Brüssel, Süddeutsche Zeitung, 12.09.2016.

<sup>27</sup> Junckers Rede zur Lage der Union vom 14.09.2016; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/juncker-rede-zur-lage-der-union-2016-hin-zu-einem-besseren-europa-%E2%80%93-einem-europa-das-sch%C3%BCtzt\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/juncker-rede-zur-lage-der-union-2016-hin-zu-einem-besseren-europa-%E2%80%93-einem-europa-das-sch%C3%BCtzt_de).

<sup>28</sup> Die Erklärung ist abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf>.

Beschlüsse zur „Verstärkung der EU-Zusammenarbeit im Bereich der externen Sicherheit und der Verteidigung“ wurden jedoch auf das Gipfeltreffen im Dezember 2016 verschoben.

Obwohl in Bratislava brisante Streitfragen, wie beispielsweise die Umsetzung der Quotenbeschlüsse vom September 2015 zur Verteilung von Flüchtlingen auf alle Mitglieder des Schengen-Raums nicht gelöst werden konnten, markiert dieses Treffen der EU 27 einen wichtigen Wendepunkt: die Schockstarre, die sich mit dem Brexit-Votum eingestellt hatte, begann sich zu lösen und die 27 signalisierte ihren Willen zusammenzustehen. Kanzlerin Angela Merkel beschwor den „Geist von Bratislava“ und Frankreichs Staatspräsident François Hollande sagte: „Was man von Bratislava im Kopf behalten muss, ist dieser Wille, der Wille zu Europa“.<sup>29</sup>

## 6. Donald Trump als Geburtshelfer der Einheit Europas

Mit der Wahl Donald Trumps zum neuen Präsidenten der USA wurde die weltpolitische und insbesondere sicherheits- und verteidigungspolitische Lage erneut durcheinandergewirbelt. Bereits im Wahlkampf hatte „the Donald“ mit seinen abfällig-despektierlichen Attacken auf Nato und EU für größtmögliche Verunsicherung, Verwirrung und Irritationen unter den Europäern gesorgt. Als er dann am 08.11.2016 wieder Erwarten tatsächlich zum neuen Präsidenten der USA gewählt wurde, signalisierte Europa sehr rasch ein erstes „Wir haben verstanden“. Dies trifft insbesondere auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu. Hier geht es zum einen um die Nato-Vorgabe, zwei Prozent des BIP für die Verteidigung auszugeben; in der Tat war 2002 angesichts drastisch sinkender Verteidigungsausgaben – oft als Friedensdividende apostrophiert – im Nato-Rahmen beschlossen worden, zwei Prozent des BIP für die Verteidigung auszugeben. 2014 auf dem Nato-Gipfel von Wales sagten die säumigen Zahler unter den Nato-Staaten zu, dieses Ziel innerhalb eines Jahrzehntes verwirklichen zu wollen – also bis 2024. Zum zweiten steht angesichts der unsicheren Positionierung der neuen US-Administration zur Nato und zum zentralen Bünd-

<sup>29</sup> Daniel Brössler/Thomas Kirchner: Eigentlich wunderbar, Süddeutsche Zeitung, 17./18.09.2016.

nisartikel 5 eine größere Autonomie der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik erneut auf der Agenda. Beide Punkte wurden vom Europäischen Rat auf seiner Sitzung vom 15. Dezember 2016 adressiert.

Unter dem Titel „Externe Sicherheit und Verteidigung“ hält der Europäische Rat fest:

Die Europäer müssen mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen [...] Für Mitgliedstaaten, die auch der NATO angehören, erfolgt dies gemäß den Richtwerten der NATO für Verteidigungsausgaben. Der Europäische Rat ruft ferner dazu auf, dass die Zusammenarbeit bei der Entwicklung der erforderlichen Fähigkeiten ausgebaut wird und Zusagen gegeben werden, solche Fähigkeiten bei Bedarf zur Verfügung zu stellen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen imstande sein, entscheidend zu den kollektiven Anstrengungen beizutragen sowie autonom zu handeln, wann und wo dies erforderlich ist.<sup>30</sup>

An die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HV), Federica Mogherini, und an die Kommission ergingen umfangreiche Arbeitsaufträge, die im ersten Halbjahr 2017 erfüllt werden sollen.

Mit diesen markigen Forderungen und beherzten Zusagen hat der Europäische Rat der 27 im Dezember 2016 definitiv auf den neuen US-Präsidenten Donald Trump reagiert. Er gab der EU-27 einen neuen Fokus, ein neues Schwerpunktthema: Sicherheit. Damit hat Trump – wohl eher unbeabsichtigt – zur Selbstbesinnung der EU-27 beigetragen und deren Selbstbehauptungswillen beflügelt.

## 7. Ausblick

Mit dem Brexit-Votum und dem Amtsantritt Donald Trumps ist die EU-27 insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in eine Art Zangengriff genommen worden: Während durch den Brexit beunruhigende Aussichten auf sinkende Ressourcen und Fähigkeiten entstehen, erhöht der transatlantische Partner den Druck, damit die

<sup>30</sup> Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/16, 15.12.2017; abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/21911/15-euco-conclusions-final-de.pdf>. Erneut wird auch in diesen Schlussfolgerungen – wie in allen jüngeren Dokumenten zur GSVP – die gemeinsame Warschauer Erklärung von EU und Nato vom Juli 2016 erwähnt und auf die Komplementarität beider Entitäten verwiesen.

Europäer ihren Nato-Verpflichtungen nachkommen – eine höchst unkomfortable Situation, die jedoch auch neue Kräfte freisetzen sollte. Derzeit hat es in der Tat den Anschein, als ob man in Brüssel und den verbliebenen 27 nationalen Hauptstädten die Herausforderung angenommen und sich gemeinsam in Richtung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion aufgemacht hat. Darauf weisen jüngste Entwicklungen hin, die in diesem Beitrag nicht mehr vertieft untersucht werden können. Daher sei nur knapp darauf hingewiesen, dass sich die Europäer auf der Münchner Sicherheitskonferenz vom 17.-19.02.2017 zu ihren Nato-Verpflichtungen erneut bekannten und bis 2024 zwei Prozent ihres BIP für die Verteidigung ausgeben wollen. Gleichzeitig traten sie den Repräsentanten der neuen US-Regierung, Verteidigungsminister James Mattis und US-Vizepräsident Mike Pence, gegenüber recht selbstbewusst auf und verwiesen auf die zahlreichen GVP-Beiträge im Bereich des internationalen Krisenmanagements.<sup>31</sup> Auch der Beschluss des Rats der EU-Außen- und Verteidigungsminister vom 06.03.2017, für Planung und Führung sogenannter „nicht-exekutiver militärischer Einsätze“ einen militärischen Planungs- und Durchführungsstab (Military Planning and Conduct Capability – MPCC) zu schaffen – ein Mini-EU-HQ also – markiert einen weiteren, höchst emblematischen Schritte in Richtung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion.<sup>32</sup> Ob diese Beschlüsse tragfähig sind, ob ihnen auch materielle Unterfütterung und Taten folgen, bleibt abzuwarten. Aber immerhin hat das Bekenntnis zu einer Stärkung der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung auch prominent Eingang gefunden in die Erklärung von Rom, die die „führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und der EU-Organen“ am 25.03.2017, dem 60. Jahrestag der EWG-Gründungsverträge, feierlich abgaben.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Besonders erwähnenswert sind hier die Reden der deutschen Verteidigungsministerin, der Bundeskanzlerin sowie der EU-HV, nachlesbar unter: <https://www.security-conference.de/aktivitaeten/munich-security-conference/msc-2017/reden/>.

<sup>32</sup> Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Fortschritten bei der Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung, 110/17, vom 06.03.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>.

<sup>33</sup> Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rats, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: Erklärung von Rom, 25.03.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.



Gestützt auf wieder ansteigende Zustimmungsraten der Bürger zum Integrationsprojekt<sup>34</sup> und auf die bislang bewahrte Einheit und Geschlossenheit kann die EU-27 nun ihre Zukunft neu gestalten und weiter wiedererstarren. An Herausforderungen wird es erneut nicht fehlen: So gilt es, die am 29.03.2017 eingeläuteten Austrittsverhandlungen mit den Briten so zu gestalten, dass weder der EU-27 noch dem Vereinigten Königreich unnötiger Schaden entsteht. Nach dem Verfassungsreferendum in der Türkei vom 16.04.2017, das einem autoritären Präsidialsystem den Weg ebnet, ist es definitiv an der Zeit, die EU-Türkei-Beziehungen auf neue, realistische und pragmatische Grundlagen zu stellen. Eine offizielle Beendigung der Beitrittsgespräche würde sicher dabei helfen, diese Aufgabe pragmatisch und rational anzugehen – befreit von den hohen Ansprüchen der Beitrittsperspektive könnte dies durchaus gelingen.

Darüber hinaus werden sich die EU-27 und ihre Mitgliedstaaten auf harte und turbulente Jahre in den transatlantischen Beziehungen einstellen müssen. Dabei wird es zentral darauf ankommen, den Begriff *burden sharing* gemeinsam auszubuchstabieren. So ist der neuen US-Regierung klarzumachen, dass verantwortungsvolle Außen- und Sicherheitspolitik mehr ist als Milliarden in die Verteidigung zu stecken. Deutschlands neuer Außenminister Siegmund Gabriel hat bereits erste Hinweise auf eine gerechtere Lastenverteilung gegeben. „Mehr Geld schafft noch nicht mehr Sicherheit“ sagte er bei einem Nato-Treffen Anfang 2017. „Wir Deutsche geben derzeit sehr viel Geld dafür aus, Flüchtlinge aufzunehmen, die gekommen sind, weil Militärinterventionen fehlgeschlagen sind.“<sup>35</sup>

Auch ist die US-Regierung daran zu erinnern, dass es nicht nur in der Nato Ausgabenziele gibt, sondern auch in der internationalen Entwicklungspolitik. So wurde die Zielsetzung, 0,7 Prozent des BIP für staatliche Entwicklungshilfe auszugeben, 1972 erstmals beschlossen und zuletzt 2007 von der G8 in Heiligendamm bekräftigt. Mit 0,17 Prozent in 2015 missachteten die USA diese ihre Selbstverpflichtung in skandalösem Ausmaß. Und nun schickt Donald Trump sich an, die US-amerikanischen Finanzbeiträge in allen nicht-militärischen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik radikal zu kürzen, etwa in der UN-Entwicklungspolitik, bei den UN-*Peace Operations*, in der humanitären

<sup>34</sup> Bertelsmann Stiftung: Brexit beflügelt EU-Umfragewerte, 21.11.2016. abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2016/november/brexit-beflugelt-eu-umfragewerte>.

<sup>35</sup> Daniel Brössler: Gabriel gibt den Gegenspieler, Süddeutsche Zeitung, 01./02.4.2017.

Hilfe und beim Wiederaufbau in Afghanistan, Syrien und dem Irak.<sup>36</sup> Auch Klimaschutzpolitik gehört heutzutage zu guter, zukunftsfähiger Außen- und Sicherheitspolitik – aber auch aus dieser Verantwortung hat sich Trump jüngst zurückgezogen.

Folglich muss zwischen Europa und den USA höchst dringlich und ernsthaft über Lastenverteilung gesprochen werden. Nur eine starke und glaubwürdige EU-27 kann der neuen US-Administration – dem Präsidenten selbst wohl eher kaum – erklären, was *the European way in burden sharing* bedeutet. Allein schon deshalb sind die Nachrichten vom Wiedererstarken der EU hervorragende *good news*.

<sup>36</sup> Marco Overhaus: „Hard Power“ statt „Soft Power“, US-amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Donald Trump, SWP-Aktuell 19. März 2017.