



Brüssels neue Telefonnummer? – Wie ein Europäischer Sicherheitsrat die EU-Außenpolitik stärken könnte

Olaf Wientzek und Christian E. Rieck

- › Ein repräsentativer und effizienter Europäischer Sicherheitsrat (ESR) könnte ein Ort europäischer Strategiebildung sein und würde die Kohärenz in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU sowie zwischen den Mitgliedstaaten verbessern. Er diene der souveränitätsschonenden Koordination, nicht der Vergemeinschaftung.
- › Eine Konkurrenz von EU-Institutionen muss vermieden werden: Der Sicherheitsrat sollte in enger Abstimmung mit dem Hohen Vertreter agieren, wobei „lead nations“ den Europäischen Sicherheitsrat zu bestimmten Fragen oder in bestimmten Konfliktfeldern vertreten könnten.
- › Bei der Zusammensetzung des ESR sollten geographische und funktionale Auswahlkriterien berücksichtigt werden: denkbar wäre ein abgeschwächtes Rotationsprinzip, das der Bedeutung der jeweiligen Mitgliedstaaten in und für die EU-Außenpolitik Rechnung trägt.
- › Entscheidungen sollten grundsätzlich per Einstimmigkeit erfolgen. Mitgliedstaaten könnten sich aber von Entscheidungen des ESR distanzieren, wenn diese ihre Kerninteressen berühren.

Inhaltsverzeichnis

1. Warum ist ein Europäischer Sicherheitsrat notwendig?	2
2. Welche Rolle könnte ein Europäischer Sicherheitsrat spielen?	3
3. Wie würde der Sicherheitsrat zusammengesetzt?	5
4. Wie würden die Entscheidungen im Sicherheitsrat gefällt?	7
Impressum	8

Im Juni 2018 hat Bundeskanzlerin Merkel einen Europäischen Sicherheitsrat zur Stärkung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vorgeschlagen. Wie könnten das Design, das Mandat und die Funktionsweise dieses Instruments aussehen? Ein solcher Sicherheitsrat wäre für die Koordinierung und Kohärenz der EU-Außenpolitik von großem Wert, muss aber berechnete Interessen sowohl der europäischen wie auch der mitgliedstaatlichen Ebene berücksichtigen. Rechtliche Fragestellungen – beispielsweise über die Notwendigkeit einer Änderung der Europäischen Verträge – sind nicht Gegenstand dieses Papiers. Die folgenden Ausführungen sollen vielmehr als Anstöße für eine Debatte über das Potential eines solchen Instruments verstanden werden.

1. Warum ist ein Europäischer Sicherheitsrat notwendig?

Grundsätzlich mangelt es der EU nicht an Institutionen, Gremien und Organen – auch nicht im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik: In Folge des Lissabon-Vertrags wurde rasch der Europäische Auswärtige Dienst geschaffen. Mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, die gleichzeitig auch Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist, verfügt die EU eigentlich bereits über eine vernehmbare Stimme in der internationalen Politik. Dennoch leidet die EU – trotz durchaus erzielter Fortschritte in den letzten Jahren – nach wie vor an einem Defizit an Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik:

Trotz Fortschritten leidet die EU an einem Defizit an Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik.

1. Es mangelt (wie im Syrien-Konflikt) zu häufig an einer gemeinsamen Strategie in Konflikten, aber auch gegenüber wichtigen Akteuren der internationalen Politik, nicht zuletzt China.
2. Die fehlende gemeinsame Strategie zeigt sich oftmals auch in internationalen Foren und Organisationen, auch bei den Vereinten Nationen.
3. Selbst wenn es grundsätzlich eine übereinstimmende Haltung bei bestimmten Fragen gibt, hat die EU mitunter Schwierigkeiten, ihr Gewicht voll zur Geltung zu bringen – unter anderem weil es nicht gelingt, sich rasch auf eine gemeinsame robuste Position zu verständigen.

Die Gründe, weshalb die EU zum Teil weit unter ihrem außenpolitischen Potential bleibt sind vielfältig. Eine Ursache sind die nach wie vor **unterschiedlichen strategischen, politischen und militärischen Kulturen der Mitgliedstaaten**. Diese sind historisch begründet und bilden den Kernbestand ihrer (nicht selten überparteilichen) Haltung in der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Sie sind daher trotz intensiver Abstimmung nur sehr schwer zu verändern.

Eine weitere Ursache ist das Gesetz der **Einstimmigkeit in der Außenpolitik**: Mehrheitsentscheidungen in diesem Politikfeld waren zwar von einzelnen Stimmen immer wieder gefordert worden, in den Mitgliedstaaten jedoch in der Regel tabu. Die Blockadehaltung einzelner Mitgliedstaaten in verschiedenen außenpolitischen Dossiers spricht jedoch sehr deutlich für eine Reform. Allerdings: Ähnlich wie bei der Migrationspolitik könnten Mehrheitsentscheidungen gegen den expliziten Willen einiger Mitgliedstaaten zu erheblichen Verwerfungen innerhalb der EU führen.

In diesem Zusammenhang wäre ein Europäischer Sicherheitsrat (ESR), der aus einer kleinen aber repräsentativen Gruppe von Mitgliedstaaten (mit Rotationsprinzip) zusammengesetzt wäre, ein **effektiver Kompromiss**, der einerseits in der EU-Außenpolitik endlich eine schnellere Reaktion aller beteiligten Akteure ermöglichen würde. Die Partizipation der Mitgliedstaaten ist hierbei der entscheidende Faktor, um mehr Verbindlichkeit für die EU als Ganzes zu erreichen. Andererseits würde ein ESR aber noch nicht den Übergang hin zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in diesem, für die Mitgliedstaaten sensiblen Politikfeld bedeuten.

Die Hohe Vertreterin und der Europäische Auswärtige Dienst haben insbesondere in einigen größeren Mitgliedstaaten keinen einfachen Stand und ringen dort noch immer um die Anerkennung ihrer Rolle und Funktion. Hinzu kommt: Abhängig von der Personalie wird der Hohe Vertreter nicht in jedem Konflikt von allen Mitgliedstaaten als **ehrlicher Makler** angesehen. Das gilt etwa für die aktuelle Amtsinhaberin Federica Mogherini gegenüber Russland. Manche Mitgliedstaaten wiederum genießen in spezifischen Formaten hohe Autorität – etwa Frankreich und Deutschland im Normandie-Format zur Bearbeitung der Ukraine Krise, in dem sie de facto als Vertreter der EU agieren.

2. Welche Rolle könnte ein Europäischer Sicherheitsrat spielen?

Zunächst einmal würde der ESR als zentrale Plattform für die sicherheitspolitische Debatte in der EU fungieren. Das wäre kein akademisches Forum, sondern ein politischer Reflexions- und Entscheidungsmechanismus, der eine spezifisch europäische Definition des Sicherheitsbegriffs am konkreten Fall immer wieder neu schärfen müsste. Der ESR sollte sich daher grundsätzlich mit allen Fragen der strategischen Ausrichtung der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik befassen. Die Details der Ausführung von strategischen Entscheidungen sollten weiterhin den bestehenden Institutionen und Gremien wie dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst obliegen. So könnte der ESR im Vorfeld wichtiger Verhandlungen das Verhalten der EU-Mitglieder in der OSZE vereinheitlichen helfen. Ähnliches gälte für das Verhalten der EU-Mitglieder im Europarat.

Der ESR wäre mithin ein **Ort europäischer Strategiebildung**. Zwangsläufig würde dies auch eine notwendige Debatte über die Wirksamkeit des außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Instrumentariums nach sich ziehen. Diese Koordinierungsleistung allein wäre schon ein großer Gewinn. Der ESR würde darüber hinaus aber auch einen wichtigen Beitrag zur verbesserten Kohärenz in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union einerseits sowie zwischen den EU-Mitgliedern andererseits leisten.

Ein Europäischer Sicherheitsrat (ESR) könnte eine schnellere Reaktion in der EU-Außenpolitik ermöglichen.

Der ESR wäre ein Ort europäischer Strategiebildung.

Was könnte ein Europäischer Sicherheitsrat konkret tun?

Zum einen sollte er ein Forum zur Abstimmung der Haltung der EU in den Vereinten Nationen im Allgemeinen und im UN-Sicherheitsrat im Besonderen bieten. Im Falle der Europäisierung der nichtständigen Sicherheitsratssitze von EU-Ländern zu einem **Europäischen Sicherheitsratssitz**, sollten diese Mitgliedstaaten die im ESR beschlossene Haltung verbindlich vertreten. Durch eine produktive Einbindung des ständigen Sicherheitsratsmitglieds Frankreichs könnte der ESR zusätzlich an Gewicht gewinnen. Die Europäisierung des ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat sollte dabei das Fernziel bleiben.

Der ESR könnte die Europäische Kommission oder die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten in Kontaktgruppen oder anderen **internationalen Konfliktlösungsformaten** verbindlich vertreten. Schon heute werden die Positionen der Europäer in solchen Formaten intensiv abgestimmt. Nach Treffen des Normandie-Formats etwa informieren die Vertreter der EU, Frankreich und Deutschland, die übrigen Mitgliedstaaten über den Stand der Verhandlungen, u.a. im Rahmen des Europäischen Rates. Ähnliches gilt für das Format „P5+1“ bei der Eindämmung des iranischen Nuklearprogramms. Durch einen ESR würde die Rolle der daran teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten als Vertreter der gesamten EU formalisiert werden und diese dadurch noch an Gewicht gewinnen. Der Mehrwert eines ESR wäre hier, dass solche Abstimmungen auf Dauer gestellt und nicht mehr ad-hoc geschehen würden. Begleitet würde ein solcher Abstimmungsprozess durch die Permanenz des ESR und seiner Strukturen von einem längerfristigen Expertiseaufbau bei allen beteiligten Akteuren.

Würde der ESR zu einer Duplizierung der außen- und sicherheitspolitischen Strukturen der EU führen, wäre sein Ziel, der Koordination und Kohärenz in der EU-Außenpolitik zu dienen, verfehlt. Seine Arbeit sollte daher nicht in Konkurrenz zum Hohen Vertreter erfolgen, sondern in Abstimmung mit diesem. So könnten etwa Repräsentanten des Sicherheitsrats auch **in Vertretung des Hohen Vertreters** als Vermittler in Krisen oder als Entsandte der EU in Formaten der Konfliktprävention fungieren. Diese Rollen könnten die Außenminister der im ESR sitzenden Staaten ausfüllen, dann in der Funktion von EU-Gesandten, die mit mehr Legitimation und Machtressourcen ausgestattet auftreten könnten als lediglich in ihrer Funktion als Vertreter eines EU-Mitgliedstaates – habe es alleine auch noch so viel Gewicht im jeweiligen Konflikt. Da die Gesandten als Vertreter des Hohen Vertreters aufträten, würde die Ausführung des im ESR Beschlossenen und dessen Repräsentation beim Hohen Vertreter bzw. den dafür vorgesehenen Gremien verbleiben.

Einzelne herausgehobene EU-Mitgliedstaaten könnten darüber hinaus als **lead nations** den Europäischen Sicherheitsrat zu bestimmten Fragen oder in bestimmten Konfliktfeldern, in denen diese Staaten besonders viel Erfahrung haben, vertreten. Konkrete Beispiele könnten hier der spanische Wissensvorsprung bei Sicherheitspartnerschaften in Lateinamerika (v.a Zentralamerika, institutionelle Kontakte zu den Regionalorganisationen wie der OAS) oder die italienische Expertise im Bereich Stabilisierung und Wiederaufbau sein. Auch das diene der sinnvollen Bündelung der außen- und sicherheitspolitischen Expertise und nicht ihrer Duplizierung.

Angelehnt an die Leitlinien der **European Union Global Strategy** (EUGS) sollte der Europäische Sicherheitsrat in konkreten Fragen Positionen gegenüber den strategischen Partnern der EU formulieren. Gegenüber diesen **Gestaltungsmächten** ist ein möglichst geschlossenes und widerspruchsfreies Auftreten von europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene besonders wichtig, wenn die EU sie als leistungsfähige Partner bei der regionalen Konfliktvor- und -nachsorge sowie als Stakeholder für die globale Ordnung gewinnen möchte: Ohne Indien und Pakistan kann z.B. die Lage in Afghanistan nicht nachhaltig verbessert werden. Brasilien hat enge Verbindungen nach Kolumbien und kann dort im Aussöhnungsprozess ein wertvoller Partner sein.

Der ESR sollte
in Abstimmung
mit dem Hohen
Vertreter agieren.

Der ESR könnte
Positionen gegenüber
strategischen Part-
nern formulieren.

Unbenommen bliebe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich in allen Entscheidungen anders als der Sicherheitsrat zu positionieren. Der ESR diene der **souveränitätsschonenden Koordination**, nicht der Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik in der EU. Ein solches vom ESR abweichendes Verhalten wäre dann aber klarer als jetzt international sichtbar. Anders stellt sich die aktuelle Situation dar. Derzeit wird das Europäische Konzert in der Außen- und Sicherheitspolitik als Kakophonie wahrgenommen: dann nämlich, wenn Mitgliedstaaten widerstreitende Positionen vertreten – wenn sie sich nicht gleich neutral verhalten oder gar keine Positionierung vornehmen.

Mit dem ESR wäre daher eine doppelte Hoffnung verbunden: Einerseits würde der ESR die Formulierung klarer und eindeutiger Politiken im EU-Rahmen befördern. Andererseits würden Abweichler durch die erhöhte Sichtbarkeit und den erhöhten Erklärungsaufwand angereizt, sich nur bei sensiblen Entscheidungen, die für sie von zentraler Bedeutung wären, vom Votum des ESR zu distanzieren.

Nicht in die Zuständigkeit des ESR fallen sollten Bereiche, die ohnehin schon vergemeinschaftet sind, sowie Fragen, für die bereits verlässliche andere Foren existieren. Weiterhin sollten solche Themen im ESR nicht verhandelt werden, die für die Zukunft der Gesamtheit der Europäischen Union von strategischer, also fundamentaler Bedeutung sind: Entscheidungen wie die über künftige EU-Erweiterungen müssten dem Gesamtkollegium der Staats- und Regierungschefs vorbehalten bleiben. Auch sollten GSVP-Missionen zunächst weiterhin vom Rat mandatiert und die Zusammenarbeit mit der NATO bei Einsätzen von allen Mitgliedstaaten beschlossen werden. Die Duplizierung von Strukturen und Mandaten soll beim ESR verhindert, seine schleichende Mandatserweiterung durch die Befassung mit immer neuen Themen eingeeht werden.

3. Wie würde der Sicherheitsrat zusammengesetzt?

Der ESR müsste repräsentativ und gleichzeitig effektiv sein. Das weist auf ein kleines, auf Dauer gestelltes Gremium hin, das schnell Entscheidungen treffen und auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren kann. Ist die Entscheidergruppe jedoch zu klein, würden die (potentiellen) Mitspracherechte der im Sicherheitsrat nicht vertretenen EU-Mitgliedstaaten eingeschränkt. Ihre Eigenverantwortung (*ownership*) würde durch eine allzu langsame Rotation geschwächt, wenn ein Mitgliedstaat nur einmal im Jahrzehnt im ESR vertreten wäre. Darunter würde auch die Legitimation der Entscheidungen des ESR leiden. Dieses Spannungsfeld zwischen Effektivität und Repräsentativität könnte über eine Reihe von geographischen und funktionalen Auswahlkriterien für die Zusammensetzung des Sicherheitsrats gelöst werden. Sinnvoll erscheint eine geographische Balance, die gleichzeitig in abgeschwächter Form der Bedeutung der jeweiligen Mitgliedstaaten in und für die EU-Außenpolitik Rechnung trägt.

Aufgrund ihrer Funktion sollten folgende Vertreter stets dem ESR angehören:

- Der **Hohe Vertreter** sollte aufgrund seiner herausgehobenen Stellung als *primus inter pares* fungieren. Damit würde die Agenda der Kommission in die Debatten des Sicherheitsrates Eingang finden. Die Präsenz des Hohen Vertreters würde darüber hinaus die Strahlkraft des ESR in die Kommission hinein erhöhen.

Der ESR müsste ein kleines, auf Dauer gestelltes Gremium sein.

- › Die jeweils drei EU-Mitgliedstaaten, welche die Troika der **Ratspräsidentschaft** bilden, sollten stets auch Mitglied im ESR sein. Damit wäre neben der Kommission auch der Rat im Sicherheitsrat vertreten. Die Ratspräsidentschaft könnte so auch eine wichtige Scharnierfunktion zu den anderen, nicht im ESR vertretenen EU-Mitgliedstaaten übernehmen – und stünde auch in der Pflicht, die Entscheidungen des ESR ihnen gegenüber nachdrücklich zu vertreten.
- › Jeder EU-Mitgliedstaat, der einen **nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat** innehat, sollte ebenfalls für diese Zeit dem ESR angehören – zumal er den „Europäischen Sicherheitsratsitz“ innehaben würde. Damit soll sowohl die Vielstimmigkeit im wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsgremium der Vereinten Nationen reduziert werden, als auch eine weitere europäische Perspektive aus diesem Gremium für die europäische Entscheidungsfindung fruchtbar gemacht werden.

Jeder EU-Mitgliedstaat, der einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat hat, sollte für diese Zeit dem ESR angehören.

Aus Gründen der politischen und geographischen Balance könnten Sitze für die folgenden Gruppen reserviert werden, deren Inhaber jeweils alle 18 Monate rotieren würden:

- › Die garantierte Präsenz eines **Nicht-NATO-Mitgliedstaates** im Sicherheitsrat würde im Ausland und in Europa einer Wahrnehmung entgegenwirken, dass der ESR lediglich ein verlängerter Arm des Atlantischen Bündnisses sei. So könnten gezielt die Interessen und Perspektiven der Neutralen in die sicherheitspolitische Debatte eingebracht werden, ebenso würde einer Verengung der Sicherheitspolitik auf militärische Mittel entgegengewirkt werden.
- › Ein Land aus den elf postkommunistischen Staaten in **Mittel- und Südosteuropa** sollte stets Mitglied des ESR sein. Diese Privilegierung wäre sowohl wegen ihrer exponierten geographischen Lage angebracht, als auch als Instrument, um einer Spaltung Europas in alte und neue Mitglieder zu verhindern. Ein solcher Sitz würde darüber hinaus die Perspektiven globaler Interventionsarmeen mit denen der klassischen Landesverteidigung verbinden helfen.
- › Eines der drei **bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedstaaten** sollte ebenfalls vertreten sein: Deutschland, Frankreich und Italien. So wäre eine gewisse Äquivalenz zu ihrem Gewicht in der EU gewährleistet, denn diese Staaten sind nach einem Austritt des Vereinigten Königreichs die wichtigsten Akteure in der europäischen Sicherheitspolitik.

Andere Kriterien (geographischer, demographischer oder finanzieller Natur) als die oben genannten sind ebenfalls vorstellbar.

Eventuell wären auch Sitze (ohne Stimme) für **Beobachterstaaten** denkbar – etwa für Staaten, die in europäische Integrationssysteme eingebunden sind ohne Vollmitglied zu sein (EWR, Schengen), oder für Partnerstaaten, die mit der EU über Assoziierungen verbunden sind (Beitrittskandidaten, ENP). Das könnte neue Partner für die EU-Außenpolitik gewinnen helfen und sowohl die Transparenz als auch die Legitimation der Entscheidungen des Sicherheitsrates erhöhen.

Schließlich könnten je nach Charakter der aktuellen Bedrohung auch besonders betroffene Staaten in die Arbeit des ESR eingebunden werden, etwa durch regelmäßige Anhörungen. Das würde eine unmittelbare Einspeisung der Perspektiven **Betroffener** ermöglichen und dem Handeln des ESR mehr Dringlichkeit verleihen. Da betroffene Staaten bei der Umsetzung der Beschlüsse des ESR zentrale Partner wären, erscheint ihre Einbindung im Sicherheitsrat auch praktisch sinnvoll.

Der ESR sollte in zwei verschiedenen Konfigurationen tagen: Am Rande der Europäischen Ratsgipfel könnten sich (ähnlich den Eurozonengipfeln) die Staats- und Regierungschefs der im ESR vertretenen Länder treffen; die Außenminister dieser Länder sollten am Rande der EU-Außenministertreffen zusammenkommen. Der Hohe Vertreter würde an beiden Formaten teilnehmen.

4. Wie würden die Entscheidungen im Sicherheitsrat gefällt?

Entscheidungen im ESR sollten grundsätzlich per Einstimmigkeit erfolgen, um auf internationaler Ebene Geschlossenheit zu demonstrieren. Gleichwohl sollte es Mitgliedstaaten möglich sein, sich von der Positionierung des ESR zu distanzieren, wenn sie der Ansicht sind, eine solche Entscheidung verstoße gegen ihre Kerninteressen. Damit würde allerdings deutlich, dass es sich hier um abweichende **Sondervoten** einzelner EU-Mitglieder handelte, während eine Position der übrigen Mitgliedstaaten – anders als bisher – dadurch nicht grundsätzlich verhindert würde. So würde deren Vetomacht abgeschwächt und ein Mitgliedstaat, der grundsätzlich auf Blockade setzt, würde sich international schneller und sichtbarer isolieren.

Sollten sich jedoch innerhalb einer kurzen Frist – Tage, nicht Wochen – neun EU-Mitgliedstaaten gegen die Position des Sicherheitsrates aussprechen, so könnte der ESR eine bestimmte Position nicht mehr vertreten (**a posteriori Veto**). Alternativ wäre denkbar, im Vorhinein ein Quorum zu definieren, in dem, ähnlich dem Rotationsverfahren bei der Besetzung des ESR, das Widerspruchsgewicht der Staaten in Abhängigkeit vom Haushaltsanteil ihrer Verteidigungs- und Entwicklungshilfeausgaben oder von ihrer Beteiligung in GSVP-Missionen (finanziell und personell) Eingang fände (**gewichtetes Veto**). Denn wer bezahlt, soll nicht überstimmt werden dürfen.

Entscheidungen
im ESR sollten ein-
stimmig erfolgen.

Impressum

Die Autoren

Olaf Wientzek, Koordinator für Europapolitik,
Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung

Christian E. Rieck, Senior Analyst am Global Governance Institute
in Brüssel sowie Universitätsdozent in Berlin, Potsdam und Madrid

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Olaf Wientzek

Koordinator für Europapolitik
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T +49 30 / 269 96 35 09
olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2018, Sankt Augustin/Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR
Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin klimaneutral produziert
und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN: 978-3-95721-462-1



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons
Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0
(abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© symbiot / shutterstock