

Thesenpapier Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

# “Deutsche EU- Ratspräsidentschaft 2020: Welche Agenda für Berlin?”

---

## I. Sicherheits- und Verteidigungspolitik



# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Politisch-institutionell</b>	<b>4</b>
1.1 Deutschland sollte sich im Zuge seiner EU-Ratspräsidentschaft für die Einsetzung eines Europäischen Sicherheitsrats (ESR) stark machen, um wesentlich schneller einheitliche und gemeinsame Beschlüsse fassen zu können. ....	4
1.2 Die Bundesregierung sollte sich für die schrittweise Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen (Qualified Majority Voting (QMV) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einsetzen. ....	4
<b>2. Operativ</b>	<b>6</b>
<b>3. Industriell</b>	<b>7</b>
3.1 Die Bundesregierung sollte stärker für eine Harmonisierung europäischer Verteidigungsinitiativen werben. ....	7
3.2 Deutschland sollte noch intensiver auf gemeinsame Rüstungsexportpraxen drängen und gleichzeitig Abstand nehmen von national geprägten Auslegungen der gemeinsamen Beschlüsse, die seine Glaubwürdigkeit aushöhlen. ....	8
<b>Impressum</b>	<b>9</b>

Deutschland übernimmt von Juli bis Dezember 2020 die EU-Ratspräsidentschaft und hat dadurch die Möglichkeit, richtungsweisende, europäische Initiativen zu entwickeln. In Zeiten des Umbruchs und in Anbetracht vielfältiger Bedrohungen von außen wie auch von innen, muss Deutschland eine Vorreiterrolle bei der künftigen strategischen Ausrichtung der Europäischen Union (EU) spielen. Wie kann die EU adäquat auf die zunehmenden weltpolitischen Unsicherheiten reagieren? Neben der Bewältigung des Brexit, stehen der EU zukünftig vermehrt sicherheits- und außenpolitische Fragen sowie der Ausbau der eigenen wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit angesichts konkurrierender Global Player, wie den USA und China, bevor.

In drei Policy-Papieren formuliert der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker Anregungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020. Eine außenpolitisch starke EU ist auch im Interesse Deutschlands. Im Sinne einer liberalen, auf demokratischen Werten basierenden Weltordnung, ist Deutschland dazu verpflichtet, das weltpolitische Engagement der EU zu stärken.

Das vorliegende Papier beschäftigt sich mit der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zukunft der EU, wobei der Fokus vor allem auf einer engeren Kooperation unter den EU-Mitgliedstaaten liegt.

Die hier geäußerten Meinungen und Empfehlungen repräsentieren nicht die Ansicht der Konrad-Adenauer-Stiftung, sondern einzig die, der Mitglieder des Arbeitskreis Junge Außenpolitiker.

Der Titel des diesjährigen Munich Security Reports *The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?* der Münchner Sicherheitskonferenz warf ein Schlaglicht auf die aktuelle weltpolitische Lage: Während wichtige Säulen der internationalen Ordnung bröckeln (Auflösung des INF-Vertrages) und ihre Grundfesten in Frage gestellt werden (rechtswidrige Annexion der Krim durch Russland), ist nicht ersichtlich, welche Akteure gewillt sind, sich aktiv für die Aufrechterhaltung dieser Ordnung einzusetzen. Eine Antwort darauf muss lauten: Die EU.

Nachfolgende Ausführungen zielen daher auf den Ausbau der strategischen Autonomie Europas im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab, ohne sich dabei von der NATO abzusetzen oder diese zu schwächen.

# 1. Politisch-institutionell

---

## 1.1 Deutschland sollte sich im Zuge seiner EU-Ratspräsidentschaft für die Einsetzung eines Europäischen Sicherheitsrats (ESR) stark machen, um wesentlich schneller einheitliche und gemeinsame Beschlüsse fassen zu können.

Der ESR würde von Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei akuten Krisen angerufen, um zeitnah Empfehlungen auszusprechen. Dementsprechend fungiert er als Krisenreaktionsmechanismus und formuliert in konkreten Fragen einheitliche Positionen gegenüber anderen Akteuren. Dies erhöht nicht direkt die Handlungsfähigkeit der EU, sondern bewirkt ein zügiges einheitliches Auftreten in globalen außenpolitischen Belangen.

Da Einstimmigkeit die Effektivität dieses Gremiums beschränken würde, bedarf es beim Abstimmungsverfahren Mehrheitsentscheidungen mit Quoren. Gemäß eines abgeschwächten Rotationsprinzips sollte sich der ESR aus einem Teil der 27 Mitgliedstaaten (außerdem mit generellem Einbezug Großbritanniens und Norwegens) bei einer ständigen Größe von etwa einem Drittel der 29 Staaten zusammensetzen und auf höchster politischer Ebene tagen, beispielsweise als Ad-hoc-Gremium der Regierungschefs/Außenminister neben dem Europäischen Rat/Außenministerrat. Ein ständiges Direktorium aus dem Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den Regierungschefs/Außenministern Deutschlands und Frankreichs würde die Durchsetzung von gemeinsamen Beschlüssen enorm steigern.

## 1.2 Die Bundesregierung sollte sich für die schrittweise Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen (Qualified Majority Voting (QMV) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einsetzen.

Die Diskussion um QMV ist nicht neu, gewinnt jedoch erst seit einiger Zeit an Momentum und findet heute sowohl in deutschen Regierungskreisen, als auch in einigen anderen EU-Staaten sowie in großen Teilen der EU-Kommission breite Unterstützung (siehe z.B. Erklärung von Meseberg oder State of the European Union (SOTEU) 2018). Zunehmend setzt sich dabei die Einsicht durch, dass sich die EU ihre Schwerfälligkeit angesichts eines neuen internationalen Großmachtstrebens einerseits und der Instabilitäten in der Nachbarschaft andererseits, heute schlichtweg nicht mehr leisten kann. Indem sich die Bundesregierung im Rahmen der Ratspräsidentschaft aktiv und umfangreich für die Einführung von QMV in der GASP stark macht, kann sie ein klares Zeichen gegen die Politik

Ein Europäischer Sicherheitsrat kann wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als Krisenmechanismus fungieren.

Die Einführung des Qualified Majority Voting/QMV wäre ein klares Zeichen gegen die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners.

des kleinsten gemeinsamen Nenners setzen, die in den letzten Jahren die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dominiert hat. In einigen Fällen, wie in der Entscheidung über eine Antwort auf den Krieg in Syrien, führte das bisherige Einstimmigkeitsprinzip sogar zur völligen Abwesenheit einer gemeinsamen politischen Linie.

Rechtlich wäre die Einführung von QMV auch ohne eine umfassende Vertragsänderung möglich. Möglichkeiten hierfür eröffnet zunächst der Art. 31 Abs. 3 EUV (sog. Passerelle-Klausel), wonach der Europäische Rat die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausweiten kann, insofern die Mitgliedstaaten dies einstimmig beschließen. Darüber hinaus kann die EU nach Art. 31 Abs. 2 EUV auch in klar begrenzten Ausnahmefällen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wie im Falle von Umsetzungs- oder Durchführungsbeschlüssen, wenn ihnen ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates vorangegangen ist.

In anderen Politikbereichen, wie der Innen- oder der Justizpolitik, findet QMV schon länger Anwendung. Hier zeigen sich allerdings auch die Schwierigkeiten, die mit der Einführung dieses Prinzips einhergehen. So obliegt die Umsetzung der Entscheidungen letztlich den einzelnen Nationalstaaten, die – wie im Falle des Beschlusses über die Flüchtlingsverteilung in 2015 – zwar bei Nichtbefolgung sanktioniert, aber zu nichts gezwungen werden können. Um zu vermeiden, dass das Mehrheitsprinzip deshalb ins Leere führt oder die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten nur verstärkt, sollte sich Deutschland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft dafür stark machen, das Prinzip schrittweise in Bereichen einzuführen, die vergleichsweise wenig politisiert und somit konsensfähig sind. Hierunter fallen beispielsweise Entscheidungen im Bereich ziviler Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)-Missionen, wie bereits vom ehemaligen Kommissionspräsident Juncker im Rahmen seiner SOTEU-Ansprache vorgeschlagen. Auch wenn die Auswirkungen auf die „Weltpolitikfähigkeit“ der EU damit zwar zunächst begrenzt wären, könnte die inkrementelle Anwendung von QMV dessen Popularität unter den Mitgliedstaaten stärken und somit der Einführung des Prinzips auch in anderen Feldern den Weg ebnen.

## 2. Operativ

---

Neben prozessualen Veränderungen und dem Bündeln von Entscheidungen innerhalb der Europäischen Union, sollte sich eine strategische Autonomie auch auf operativer Ebene widerspiegeln. Die Einrichtung des militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (MPCC) innerhalb des Militärstabs der EU (EUMS) 2017 sowie die Erweiterung seiner Befugnisse (Planung von, mit Exekutivbefugnissen ausgestatteten militärischen Operationen in der Größenordnung eines EU-Gefechtsverbands) Ende letzten Jahres, waren notwendig und richtig. Um dem Anspruch laufender und zukünftiger EU-Missionen gerecht zu werden und die Leistungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement zu steigern, muss nun in einem nächsten Schritt dem Ansatz der vernetzten Sicherheit Rechnung getragen werden. Die gemeinsame zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit der EU muss gestärkt werden.

Konkret bedeutet dies, die bereits bestehende Zusammenarbeit des MPCC mit seiner zivilen Partnerinstitution, dem Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) der EU signifikant auszuweiten. Anstatt der bestehenden Unterstützungs koordinierungszelle zwischen der MPCC und dem CPCC, sollte eine zivil-militärische Zusammenarbeit tatsächlich in „einem Guss“ gedacht werden und noch enger in einem zivil-militärischen Hauptquartier gebündelt werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass Missionen sowohl in der Planung als auch im Einsatz auf allen Ebenen vernetzt gedacht und durchgeführt werden. Auch die Rolle weiterer ziviler Kräfte vor Ort könnte auf diese Weise stärker in die Planung von Missionen einbezogen werden. Insbesondere die Zusammenarbeit mit Durchführungsorganisationen, wie z.B. der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), kann – und sollte – enger mit der Gesamtplanung von EU-Missionen verzahnt werden.

Um alle sicherheitspolitischen Aspekte und Szenarien mit abzudecken, sollte das zivil-militärische HQ zudem eng mit der erst kürzlich gebilligten ständigen EU-Agentur für Cybersicherheit zusammenarbeiten. Die EU-Agentur arbeitet an der Stärkung der Abwehrfähigkeit gegen Cyberangriffe in der gesamten EU und verfügt über Wissen und Instrumente – wie z.B. das ITNotfallteam für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU (CERT EU) –, die auch für Auslandsmissionen von großem Nutzen wären. Auch hier würde eine enge Verzahnung Synergieeffekte schaffen.

Die Leistungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement kann durch eine gemeinsame zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit gestärkt werden.

Europa muss eigene Cybersicherheit-Fähigkeiten aufbauen.

## 3. Industriell

---

### 3.1 Die Bundesregierung sollte stärker für eine Harmonisierung europäischer Verteidigungsinitiativen werben.

Die Initiativen der Europäischen Union im Verteidigungsbereich sind in den letzten Jahren deutlich verstärkt worden. Gleichzeitig bedingt die Vielzahl der Akteure und Initiativen eine stärkere Koordinierung. Deutschland sollte sich aufgrund der Vielzahl der europäischen Akteure im verteidigungsindustriellen Bereich für eine stärkere Harmonisierung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, der Industrie und den europäischen Institutionen stark machen. Hierzu zählen auf der einen Seite, Aktivitäten der EU-Kommission (Europäischer Verteidigungsfond (EVF)) sowie der Europäischen Verteidigungsagentur (CARD/CDP). Auf der anderen Seite, ist eine Stringenz bei der weiteren Zusammenarbeit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) im Zusammenwirken mit dem EVF und CARD/CDP zu wahren. Deutschland sollte hier die einzelnen Interpretationen der EU-Mitgliedstaaten zu PESCO auswerten, um einen gesamteuropäischen Strategieprozess im Rahmen der industriellen und militärischen Zusammenarbeit zu begünstigen. Auch wenn PESCO primär der militärischen Kooperation und gemeinsamen Nutzung dient, sollten Projekte insgesamt so ausgelegt sein, dass sie Mitnahmeeffekte im Europäischen Verteidigungsfonds (höhere Förderquote, wenn PESCO-Projekt) ermöglichen.

Außerdem bestehen weiterhin große Herausforderungen bei der Harmonisierung national definierter militärischer Schlüsseltechnologien. Hier kann Deutschland Prozesse anstoßen, um in einem ersten Schritt die deutschen und französischen Definitionen miteinander in Einklang zu bringen, um langfristig zu einer gemeinsamen europäischen Definition von Schlüsseltechnologien zu gelangen.

Gleichzeitig sollte die Bundesregierung den Rahmennationen-Ansatz (FNC) der NATO (mit Deutschland als Lead-Nation auf mehreren Feldern) auf Industriekooperationen innerhalb der Europäischen Union umlegen. Die deutsche Rüstungsindustrie – zusammen mit anderen Partnern – eignet sich mit ihren Kompetenzen als Anlehnungspartner für kleinere EU-Staaten, die von einer deutschen Industriestrategie profitieren können, indem sie ihre Industriekapazitäten einbringen. Deutschland kann über eigene industriepolitische Schwerpunktsetzungen insofern aktiv zu einer Harmonisierung und Integration der europäischen Unternehmen beitragen.

Trotz zahlreicher EU-Initiativen, hinkt es noch bei der Definition gemeinsamer europäischer Schlüsseltechnologien.



### **3.2 Deutschland sollte noch intensiver auf gemeinsame Rüstungsexportpraxen drängen und gleichzeitig Abstand nehmen von national geprägten Auslegungen der gemeinsamen Beschlüsse, die seine Glaubwürdigkeit aushöhlen.**

Eine konsolidierte und wettbewerbsfähige europäische Industriestruktur ist nur zu erreichen, wenn die politischen und militärischen Konsolidierungsprozesse den industriellen Konsolidierungsprozessen vorausgehen. Dies betrifft zum einen die Harmonisierung nationalstaatlicher bisher divergierender Sicherheits-, Bau-, Abnahme- und Zulassungsstandards. Zum anderen stellt in diesem Zusammenhang auch eine harmonisierte Rüstungsexportkontrolle eine besondere politische Herausforderung dar. Diskussionen um die Handhabung von Exporten nach Saudi-Arabien haben gezeigt, dass unterschiedliche Exportentscheidungen europäischer Staaten zu einer Schwächung des europäischen Engagements insgesamt führen. Deshalb muss sich die Bundesregierung weiter für eine Harmonisierung der Rüstungsexportpolitik auf europäischer Ebene einsetzen. Eine deutsche Haltung, die ohne Abstimmung mit ihren europäischen Partnern verfolgt wird, droht am Ende integrative industrielle Prozesse zu verhindern, weil die Voraussetzung – Harmonisierung der GSVP auf politischer Ebene – für gesamteuropäische Industrie-Zusammenschlüsse fehlt. Insofern sollte sich die Bundesregierung für eine Integration zu rüstungsexportpolitischen Fragen stark machen, die sich von innenpolitischen Erwägungen durch klar definierte Regeln und Prozesse im Sinne des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 2014, das die exekutive Eigenverantwortung im Bereich Rüstungsexporte bestätigt hat, entkoppelt. Wie bereits bilateral mit Frankreich in der Zusatzabrede des Aachener Vertrags festgelegt wurde, bedarf es darüber hinaus langfristig eines gesamteuropäischen Abstimmungsmechanismus bei Rüstungsexportfragen.

Ohne politische und militärische Konsolidierungsprozesse kann es im Ergebnis keine wettbewerbsfähige europäische Industriestruktur geben.

Ein gesamteuropäischer Abstimmungsmechanismus bei Rüstungsexportfragen ist dringend nötig.



# Impressum

---

## Die Autorinnen und Autoren

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung  
Informationen unter [www.kas.de/jungeaussepolitiker](http://www.kas.de/jungeaussepolitiker)

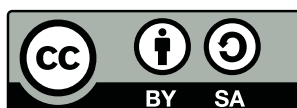
### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Benjamin Fricke

Referent für Transatlantische Beziehungen  
Hauptabteilung Analyse und Beratung  
T: +49 30 / 26 996-3795  
[benjamin.fricke@kas.de](mailto:benjamin.fricke@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2020, Berlin  
Gestaltung: yellow too Pasiak Horntrich GbR  
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.



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

© Maren Winter, [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com)

