



WIFIS aktuell

Wissenschaftliches Forum für Internationale Sicherheit e.V.

Dan Krause (Hrsg.)

Europäische Sicherheit

Die EU auf dem Weg zu
strategischer Autonomie und
Europäischer Verteidigungsunion?



Verlag Barbara Budrich

Europäische Sicherheit

Reihe
WIFIS-aktuell

herausgegeben von

WIFIS – Wissenschaftliches Forum für
Internationale Sicherheit e.V., vertreten durch
Prof. Dr. Michael Staack, Helmut-Schmidt-
Universität/Universität der Bundeswehr
Hamburg

Band 64

Dan Krause (Hrsg.)

Europäische Sicherheit

Die EU auf dem Weg zu strategischer
Autonomie und Europäischer
Verteidigungsunion?

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<https://portal.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich.de

ISBN 978-3-8474-2441-3 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-1614-2 (PDF)

DOI 10.3224/84742441

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln

Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Inhalt

„Europäische Sicherheit: Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?“ Vorwort	7
<i>Dan Krause</i>	
Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik.....	13
<i>Dan Krause</i>	
Deutschlands künftige Handlungsfähigkeit ist von einer neuen strategischen Kultur abhängig – Ein Denkanstoß Gastbeitrag	37
<i>Roderich Kiesewetter</i>	
Frankreichs Ziele für Europas Sicherheit	45
<i>Claire Demesmay</i>	
Neutral in Verbundenheit: Österreichs Sicherheitspolitik innerhalb der EU und der NATO-Partnerschaft für den Frieden.....	63
<i>Gunther Hauser</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	85

„Europäische Sicherheit: Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?“

Vorwort

Dan Krause

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 eröffnete sich für die Europäische Union (EU) erstmals in ihrer Geschichte die Möglichkeit, eine eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu etablieren. Die damals noch als Europäische Gemeinschaft (EG) bestehende Einheit aus zwölf west- und südeuropäischen Staaten tat sich mit diesem für sie neuen Politikfeld jedoch schwer. Nach dem Scheitern der EVG-Initiative (Europäische Verteidigungsgemeinschaft) 1954 hatten die Westeuropäer ihre Sicherheit weitgehend unter der Führung sowie dem Nuklearschirm der USA in der NATO verwirklicht und waren damit recht bequem gefahren. Mit den massiven Veränderungen im internationalen System, bedingt vor allem durch den Zerfall der Sowjetunion – und dadurch auch dem Ende des Warschauer Pakts und der bipolaren Blockkonfrontation – ergab sich nun aber eine völlig neue Situation. Die Vereinigten Staaten beharrten zwar auf dem Weiterbestehen und unbedingten Vorrang der NATO, begannen aber gleichzeitig ihre massive militärische Präsenz in Europa zu reduzieren. Sie wandten sich verstärkt anderen Regionen sowie neuen sicherheitspolitischen Risiken und Bedrohungen zu, die sich auch in Europa manifestierten. So mündeten die Zerfallsprozesse ehemaliger Vielvölkerrepubliken auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens in kriegerische Auseinandersetzungen mit überwunden geglaubten ethnisch motivierten Gräueltaten inklusive versuchten Völkermorden mitten in Europa. Der 1992 zur Union gewordene Staatenverbund stand dieser Herausforderung weitgehend unvorbereitet gegenüber und auch die internationale Staatengemeinschaft reagierte lange hilflos. Als dann im Zuge des Kosovo-Krieges 1998/99 erneut die Ohnmacht der EU und ihre sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA deutlich wurde, wuchs der Wunsch, der 1993 begründeten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eigene und unabhängige militärische Fähigkeiten hinzuzufügen. Durch den Wandel der bis dato ablehnenden britischen Position unter Labour-Premierminister Tony Blair wurde der Weg frei für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die noch 1999 gegründet wurde.

Das zunächst stürmisch voranschreitende Integrationsprojekt geriet spätestens ab Mitte der ersten Dekade des neuen Jahrtausends in schwieriges Fahrwasser. Sinkender Gestaltungswille wichtiger Mitgliedsstaaten und der Union trafen auf eine zunehmende Integrationsmüdigkeit in den Bevölkerungen, die mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 deutlich wurde. Die Integrationsmüdigkeit und Ablehnung waren durch die präzedenzlose Aufnahme von gleich zehn neuen Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 noch befördert worden. Die für diesen Vorgang notwendige Reform der institutionellen Strukturen und prozeduralen Mechanismen war nicht in ausreichendem Maße gelungen und auch auf anderen Gebieten zeigten sich die Grenzen der bisherigen Integrationsmethode und Leistungsfähigkeit der EU.

Die unzulänglichen Reformen der Entscheidungsmechanismen und -strukturen wirken sich in den intergouvernementalen Institutionen und Politikfeldern der Union, in denen die Staaten besonders penibel darüber wachen, dass ihre Souveränität und ihre Rechte nicht beschnitten werden, bis heute stark aus. Die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedsstaaten, ihr Mangel an Koordinations- und Kooperationsbereitschaft und das bis auf einige wenige prozedurale Ausnahmen vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip stellen zusammen mit der fehlenden gemeinsamen strategischen Kultur wahrscheinlich die größten Hindernisse einer funktionaleren und gemeinsameren Außen- und Sicherheitspolitik dar. Wenn dann niemand die Führung übernimmt, vorangeht und für Kohärenz sorgt, ist das Ergebnis im besten Fall ein Kompromiss auf den kleinsten gemeinsamen Nenner mit dem Ambitionsniveau der Illusionslosesten und Schwächsten sowie dem Tempo des Langsamsten. Im schlechtesten Fall ist die EU sprachlos, blockiert, machtlos und der Einflussnahme Dritter ausgeliefert.

Dabei demonstrieren die Europäer in anderen Politikfeldern, etwa im Rahmen der Handels- oder Datenschutzpolitik, wie viel sich mit einer gemeinsamen Vorgehensweise auch gegenüber Großmächten und globalen Wirtschaftsunternehmen erreichen lässt. Ökonomische Macht und Softpower, über welche die EU als größter gemeinsamer Wirtschaftsraum der Welt und Einigungsprojekt souveräner und zum Teil vormals verfeindeter Staaten definitiv verfügt, benötigen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eines ungenügend verregelten sowie zunehmend multipolaren internationalen Systems aber ganz augenscheinlich auch die Rückversicherung bzw. Abstützung auf glaubhafte militärische Machtmittel. Oder, wie Egon Bahr es einmal formulierte: „Sicherheit [sei] nach wie vor ein bestimmendes Element im Verhalten der Staaten“ (Bahr 2014: 16). Daher sei es, für die EU notwendig, so seine Schlussfolgerung, bei aller Bedeutung und Wichtigkeit der Software, den Nachholbedarf in Sachen eigener Hardware nicht aus den Augen zu verlieren. Hier gelingt es den Europäern aber trotz unterschiedlicher Initiativen seit zwei Jahrzehnten nicht, die zweifellos vorhandene ökonomische Macht auch in hinreichende mi-

litärische Fähigkeiten umzusetzen. Die weiterhin bestehenden Fähigkeitslücken im militärischen, aber auch im zivilen Bereich – eigentlich herauszuhebendes Alleinstellungsmerkmal der EU gegenüber Verteidigungsbündnissen, wie der NATO – sind unverändert erheblich. Primat der Innenpolitik, Wohlfahrtsorientierung und Friedensdividende sind wichtige Gründe hierfür. Ineffizienz, Missmanagement, Kleinstaaterei und das merkliche Fehlen einer gemeinsamen strategischen Kultur dürften, angesichts der eingesetzten und eigentlich nicht unerheblichen Mittel der EU-27 von zuletzt (Haushaltsjahr 2018) 223,4 Mrd. Euro (European Defence Agency 2019) aber noch entscheidender für diesen Zustand sein.

Dies wiederum führte zu einer Priorisierung der NATO in Fragen grundlegender staatlicher Sicherheitsvorsorge für nicht wenige EU-Mitgliedsstaaten, gerade in Mittel- und Osteuropa. Hier ist auch das grundlegende Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Amerika und der NATO berührt, welches immer wieder zu Kontroversen, Spannungen und Reibungsverlusten führte. Unter George W. Bush (2001-2009) hatten sich diese im Zuge des globalen *War on Terror*, des völkerrechtswidrigen Irak-Krieges 2003 und der rhetorischen Unterscheidung in altes (schlechtes) und neues (gutes) Europa verschärft. Auch das zunehmende Auseinanderdriften der politischen Interessen diesseits und jenseits des Atlantiks wurde deutlicher sichtbar. Hierdurch wurden aber auch Tendenzen befördert, welche die Einlösung der ESVP-Gründungsabsichten, also die Entwicklung einer europäischen Sicherheitspolitik inklusive eigenständig einsetzbarer militärischer Fähigkeiten, forderten. Mit der Wahl Barack Obamas zum US-Präsidenten (2009) nahm der Druck, sich von den Vereinigten Staaten zu emanzipieren und als eigenständiger Akteur der Weltpolitik aufzutreten, wieder ab. Die westliche Führungsmacht zeigte sich umgänglicher, rücksichtsvoller und kooperativer gegenüber ihren Verbündeten. In Kombination mit der Euro-, Finanz- und Staatsschuldenkrise sorgte dies dafür, dass der 2009 mit dem Lissabon-Vertrag zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eigentlich aufgewertete Politikbereich auf der politischen Agenda deutlich und dauerhaft nach hinten rutschte.

Mancher Beobachter attestierte den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sogar eine Entwicklung von verhängnisvoller Machtversessenheit in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur ebenso verhängnisvollen Machtvergessenheit im 21. Jahrhundert. Fakt ist, dass die EU trotz erheblicher Krisen in fast allen angrenzenden Regionen und drastischer Rückschläge im Verhältnis zu wichtigen Beitrittskandidaten, wie z.B. der Türkei, an ihrer Außen- und Sicherheitspolitik kaum Änderungen vornahm und „die Hardware“ weiter vernachlässigte. Weder die zum wiederholten Male erfahrene sicherheitspolitische Abhängigkeit von der USA, dieses Mal in Libyen 2011, noch die völlige Einfluss- und Machtlosigkeit im Syrien-Konflikt schienen in Brüssel bzw. den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten schwerere Bedenken auszulösen und wirkliche Konsequenzen nach sich zu ziehen. Auch die Warnungen aus Moskau

hinsichtlich der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik gegenüber und in den postsowjetischen Staaten wurden zwar zur Kenntnis genommen, sie blieben aber für die eigene Vorgehensweise weitgehend folgenlos. Die eigene Politik und deren Perzeption in einen Kontext mit dem Außenpolitikverständnis der anderen (Groß-)Mächte zu setzen, diese zu reflektieren und dementsprechend zu handeln, von Antizipation gar nicht zu reden, misslang wiederholt. In der Ukraine trug dies 2014 seitens der EU-Europäer wesentlich zu einer massiven Fehleinschätzung der Krise und den Reaktionen der Beteiligten bei.

Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und der Konflikt in der Ostukraine markieren den Beginn einer ganzen Reihe von Ereignissen, die zu einer Neubewertung der Frage von strategischer Autonomie bzw. Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik oder Weltpolitikfähigkeit geführt haben. Hierzu zählten insbesondere: der sich verschärfende Syrien-Konflikt mit seinen direkten Auswirkungen auf die EU, wie z.B. den starken Migrationsbewegungen 2015 bei gleichzeitig kaum vorhandenen Einflussmöglichkeiten auf den Konflikt seitens der Europäer; die Staatsbildungsversuche des Islamischen Staates (IS) in Syrien und im Irak mit einhergehenden Anschlägen in Europa; das erfolgreiche Brexit-Referendum in Großbritannien; die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten verbunden mit Infragestellung der NATO und offen angedrohtem Handelskrieg gegen die EU; die Verschärfung der Krise um die Atomwaffenprogramme in Nordkorea und dem Iran, Letzteres seit 2018 und vor allem durch die Politik der Trump-Administration ausgelöst. Damit wurde auch die seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 im Raum stehende Frage nach der sicherheitspolitischen Akteursdimension der Europäischen Union wieder virulent. Wie aber soll diese Akteursdimension ausgestaltet werden? Welches Verhältnis zu den USA und zur NATO ist damit verknüpft? Die EU als europäischer Pfeiler der NATO mit separierbaren und eigenständig einsetzbaren militärischen Verbänden, wenn die NATO nicht selbst engagiert ist und unter Verwendung bzw. Abhängigkeit von NATO-Fähigkeiten? Oder als eigenständiger sicherheitspolitischer Akteur, dem für die Verwirklichung seiner autonomen Außenpolitik die gesamte Bandbreite an diplomatischen, ökonomischen, entwicklungspolitischen, aber auch militärischen Möglichkeiten unter eigenem Kommando zur Verfügung steht?

Die Vorstellungen der Mitgliedsstaaten gehen hier zum Teil deutlich auseinander. Die wiederholt von Präsident Emmanuel Macron unterbreiteten französischen Vorschläge gehen dabei in Richtung einer voll umfänglichen strategischen Autonomie Europas als eigenständiger Pol in der Weltpolitik mit umfassender Handlungsfähigkeit in allen Feldern der Außen- und Sicherheitspolitik. Jenseits dieser langfristig angelegten Maximalposition scheint die Frage nach dem gemeinsam erreichbaren Ambitionsniveau bis auf Weiteres durch die *Globale Strategie* der EU von 2016 und die außen- und sicherheitspolitischen Positionierungen der meisten EU-Mitglieder festgelegt. Absehbar wird Landes- und Bündnisverteidigung für einen Großteil der europäischen Staaten

im Rahmen der NATO verwirklicht. Die EU soll mit den USA sicherheits- und verteidigungspolitisch eng verbunden bleiben, auch wenn klar zu sein scheint, dass viele der vorhandenen Interessendivergenzen selbst ohne einen Donald Trump vermutlich bestehen bleiben dürften. Angesichts der gegenwärtig zunehmend unsicheren Aussichten hinsichtlich der zukünftigen Rolle und Politik der Vereinigten Staaten in den internationalen Beziehungen und gegenüber Europa sollten die Union und ihre Mitgliedsstaaten der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit aber eine deutlich höhere Bedeutung beimessen. Sie sollten bei realistischer Lagebeurteilung und im ureigensten Interesse, zukünftig wenigstens in der Lage sein, eine unabhängigere Außenpolitik, auch mit substantiellen militärischen Mitteln im Instrumentenkasten, verfolgen zu können. Nur darum dürfte es absehbar auch gehen, wenn von strategischer Autonomie, europäischer Souveränität oder Handlungsfähigkeit die Rede ist. Weder eine umfassende strategische Autonomie noch eine globale militärische Interventionsfähigkeit stehen gegenwärtig auf der Tagesordnung oder erscheinen zwingend notwendig.

Die vier Beiträge dieses WIFIS-Aktuells legen den Schwerpunkt ihrer Analysen und Überlegungen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik als zu entwickelndem Schlüsselfeld, ohne das eine eigenständigere Rolle Europas in der internationalen Politik nicht gelingen wird. Den Anfang macht der rahmengebende Beitrag von *Dan Krause*. Er unternimmt eine Begriffsbestimmung des Terminus *Handlungsfähigkeit* und ordnet diesen in die Debatte um strategische Autonomie und europäische Souveränität ein. Anhand einer Arbeitsdefinition untersucht und bewertet er unterschiedliche Aspekte der zusammengesetzten außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Dabei wird u.a. die mangelhaft entwickelte gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Kultur als eines der Probleme identifiziert. Hier knüpft der Gastbeitrag *Roderich Kiesewetters* an, der einen Impuls für die Entwicklung einer strategischen Kultur in Deutschland und für Europa geben möchte. In seinem Appell für ein mutigeres und selbstbewussteres Auftreten der Bundesrepublik, die auch in der Außen- und Sicherheitspolitik führen und Vorbild sein soll, unterbreitet er drei konkrete Ansätze, wie Deutschland zu einem sicherheitspolitisch handlungsfähigen Europa beitragen könnte. Anschließend analysiert *Claire Demesmay* die französische Außen- und Sicherheitspolitik im Kontext der EU sowie der bilateralen Beziehungen mit Deutschland in der ersten Hälfte der Präsidentschaft Emmanuel Macrons. Dabei arbeitet sie die französische Perspektive und die französischen Ambitionen klarer heraus, um bestehende Missverständnisse über Frankreichs Ziele für Europas Sicherheit aufzulösen. *Gunther Hauser* beschließt den Band mit der überaus interessanten sicherheitspolitischen Perspektive eines Landes im Herzen Europas. Der Beitrag befasst sich mit der Darstellung der Rolle des sich selbst als neutral definierenden Österreichs innerhalb der zunehmenden

sicherheits- und verteidigungspolitischen Verflechtungen der EU sowie innerhalb der NATO-PfP-Initiative (*Partnership for Peace*).

Als Herausgeber dieses Heftes gilt mein Dank vor allem den gerade genannten Mitautorinnen und -autoren für die gute Zusammenarbeit und ihre instruktiven Beiträge in diesem Band. Sie werden die Debatte um die zukünftige Außen- und Sicherheitspolitik Europas bereichern und anregen. Lena Strauß hat die Drucklegung des Bandes mit Sachverstand und viel Sorgfalt vorbereitet und begleitet. Dem Wissenschaftlichen Forum für Internationale Sicherheit (WIFIS) und seinem Präses, Prof. Dr. Michael Staack, gilt mein Dank für die Unterstützung, die Ermöglichung der gleichnamigen Konferenz in Wien und für die Hilfe bei der Realisierung dieses Heftes.

Lüneburg, im Mai 2020
Dan Krause

Literatur

- Bahr, Egon (2014): Braucht die Europäische Union eine eigenständige Sicherheitspolitik, in: Staack, Michael und Krause, Dan (Hrsg.): Europa als sicherheitspolitischer Akteur, Opladen/Berlin/Toronto.
- European Defence Agency (2019): Defence Data 2017-2018, Online unter: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2017-2018> [Zugriff am 18.05.2020].
- Lippert, Barbara/von Ondarza, Nicolai/Perthes, Volker (Hrsg.) (2019): Strategische Autonomie Europas – Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, SWP-Studie 2, Online unter: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019S02/> [Zugriff am 17.05.2020].

Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik

Dan Krause

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) ist ein globaler Akteur, ob sie will oder nicht. Als Gemeinschaft aktiver, weltweit agierender Mitgliedsstaaten und nichtstaatlicher Akteure mit dem größten gemeinsamen Wirtschaftsraum der Welt (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020) ist sie ein bedeutsamer Spieler der internationalen Politik. Dennoch fehlt ihr – trotz grundsätzlich bester Voraussetzungen und Potentiale (vgl. u.a. Maull 2020: 4 und 18) – zur „Welt politikfähigkeit“ (Junker 2018) bzw. zur Rolle als relevante internationale Ordnungsmacht eine umfassende Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Notwendigkeit europäischer Handlungsfähigkeit und das Eintreten für eigene Ziele, Interessen und Prinzipien, wie Multilateralismus, Demokratie oder Stärke des Rechts, dürften angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen in der internationalen Politik noch zunehmen. Verstärkte Selbstbezogenheit und robuster Unilateralismus wichtiger globaler Akteure sind dabei ebenso zu beobachten, wie wieder zunehmende Tendenzen von Projektion und Einsatz klassischer Machtmittel, einschließlich militärischer Gewalt, anstelle regelbasierter Lösungen und Verhandlungen. Diplomatie erscheint notwendiger denn je, wirkt aber ohne Bindung an substantielle klassische Machtmittel und insbesondere militärische Potentiale teilweise wenig effektiv bzw. scheint nicht ernstgenommen zu werden, wie zuletzt auf der Münchner Sicherheitskonferenz festgestellt wurde (vgl. u.a. Tagesspiegel 2020).

Das Fehlen bzw. die mangelnde Entwicklung einer eigenen und umfassenden Handlungsfähigkeit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik kann von dieser auf anderen Politikfeldern nicht ausreichend kompensiert werden. Auch die größeren Mitgliedsstaaten, wie Frankreich oder Deutschland sind nicht mehr in der Lage oder bereit, eine voll umfassende außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Unter den sich gegenwärtig abzeichnenden Konturen der zukünftigen internationalen Ordnung werden die Europäer aber deutlich stärker selbst Verantwortung für ihre Sicherheit und ihre Interessen übernehmen müssen. Tun sie dies nicht, werden sie marginalisiert bzw. vom Objekt zum Subjekt der internationalen Politik (vgl. Krause 2019: 6f.; Lippert/Ondarza/Perthes 2019: 7). Diese Verantwortungsübernahme

umfasst auch angemessene und glaubwürdige sicherheitspolitische sowie militärische Mittel und die Möglichkeit, über deren Einsatz notfalls auch selbstständig und unabhängig von außereuropäischen Partnern entscheiden zu können. Ohne diese jahrzehntelang nur wenig nachgefragte bzw. vernachlässigte Akteursdimension (vgl. Staack/Krause 2014: 8f.; Lippert/Ondarza/Perthes 2019: 6f.), wird die Selbstbehauptung Europas¹ in einer zunehmend weniger westlich geprägten und sich im Umbruch befindlichen Welt (vgl. u.a. ebd.: 7; Rudolf 2019) nicht gelingen.

Die Debatte über die Frage, in welchem Ausmaß Europa sein Schicksal selbst in die Hand nehmen müsse (Merkel 2017) ist nicht neu, trat aber u.a. durch die Ereignisse in der Ukraine und auf der Krim 2014, die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten sowie das Brexit-Votum 2016 wieder stärker in den Vordergrund. Neu war dabei die zunehmende Erkenntnis sich verschärfender Interessengegensätze mit dem transatlantischen Partner, die u.a. mit der Aufkündigung des Iran-Atomabkommens, einem offen angedrohtem Handelskrieg, dem Ausstieg aus dem Klimaabkommen und dem mehrfach erklärtem Unwillen der Trump-Administration, auf die Interessen von Bündnispartnern oder Alliierten Rücksicht zu nehmen, deutlich wurde. Parallel veränderte sich auch die Wahrnehmung Chinas. Bisher hatte die Perzeption des fremden, aber viele Chancen bietenden Handelspartners und Absatzmarktes überwogen. Nun trat verstärkt der Eindruck eines systemischen Konkurrenten und wirtschaftlichen Rivalen hervor, der zunehmend robuster und egoistischer die eigenen Interessen durchsetze. Dies alles findet vor dem Hintergrund sich zuspitzender strategischer und systemischer bilateraler Konkurrenz zwischen den USA und China sowie dem Narrativ einer von Konkurrenz der Großmächte geprägten zukünftigen internationalen Ordnung statt. Und schließlich gab es für die Europäer die ernüchternde Selbsterkenntnis, bei etlichen Konflikten in der unmittelbaren Nachbarschaft, insbesondere in Syrien, im Irak und in Nordafrika, und angesichts deren direkten Aus- und Folgewirkungen auf die EU, weitgehend einflussloser Zaungast zu sein. Durch die gegenwärtige Corona-Pandemie ist diese Diskussion vorübergehend in den Hintergrund getreten. Die Krise wird indes nach gemeinsamen Antworten und gemeinsamen Aktionen der Europäer verlangen und die Frage der Handlungsfähigkeit, insbesondere auch hinsichtlich strategischer Ressourcen, Technologien und Fähigkeiten, die nur europäisch vorgehalten bzw. entwickelt und aufrechterhalten werden können, wieder auf die Tagesordnung setzen.

In der Diskussion um mehr europäische Verantwortungsübernahme wurde und wird mit vielen unterschiedlichen Begriffen hantiert: Europäische Souveränität; Strategische Autonomie; Europäische Macht; Handlungsfähigkeit. Auf Erklärungen oder Definitionen dieser Termini wird dabei, trotz deren häufiger

¹ Wenn hier der Begriff Europa benutzt wird, steht dieser meist synonym und aus Gründen des sprachlichen Ausdrucks für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten.

Verwendung, zumeist verzichtet. Es wird auch nicht erläutert, was der jeweilige Begriff an politischen und praktischen Maßnahmen verlangen würde (vgl. Krause 2019: 5; Lippert/Ondarza/Perthes 2019: 5). Dieser Beitrag befasst sich aus einer europäisch-deutschen Perspektive mit dem Begriff der *Handlungsfähigkeit* und bietet eine Arbeitsdefinition bezogen auf das Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik an. Daraus wird ein Analyseraster mit drei Teildimensionen von Handlungsfähigkeit abgeleitet und auf die EU angewendet. Danach wird darauf eingegangen, was der Befund für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten bedeutet. Abschließend werden Lösungsansätze aufgezeigt, wie die Defizite in der Handlungsfähigkeit angegangen und überwunden werden können. Was muss, was sollte, was kann getan werden, um die Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in der internationalen Politik zu stärken?

2. Warum Handlungsfähigkeit?

In der durch die Präsidentschaft Emmanuel Macrons und von seinen visionären Vorstellungen bestimmten französischen EU-Debatte wird viel von „Souveränität“ gesprochen. So kreiste seine Sorbonne-Rede geradezu um diesen urfranzösischen Begriff und „die sechs Schlüssel der Souveränität“ (Macron 2017: 4), die heute allein Europa gewährleisten könne (ebd.: 3). Souveränität bedeute „die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen“ (ebd.: 3). Die Stoßrichtung Macrons ist keineswegs neu. Alle französischen Präsidenten seit Charles de Gaulle beharrten mehr oder weniger stark auf der nationalen Souveränität ihres Landes in allen wesentlichen politischen Fragen, insbesondere aber der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sie mehr oder weniger stark mit Europa verbanden. Macron ist aber der erste französische Präsident, der die Fragen dieses Politikfeldes so stark in den gemeinsamen EU-Kontext stellt. Er erkennt deutlich an, dass auch größere EU-Mitgliedsstaaten und ehemalige Großmächte, wie Frankreich, nur noch im europäischen Kontext mit einer gemeinsamen europäischen Perspektive und Dimension ihre Souveränität zukünftig aufrechterhalten werden können. Damit ist er nahe bei der Position des ersten Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer. Dieser stellte seine Westbindung und die beginnende europäische Einigung unter das Motto „vom europäischen Souveränitätsgewinn durch nationalen Souveränitätsverzicht“ (zitiert nach Staigis 2020: 4).

Souveränität ist allerdings politikwissenschaftlich ein überaus schwieriger Begriff. Zwar werden eine grundsätzliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung über die eigenen staatlichen Belange als innere Souveränität und ein völkerrechtlich begrenztes Souveränitätsprinzip in der internationalen Staatenwelt