
Auf dem Weg zu „strategischer Autonomie“

Die EU im sich
wandelnden
geopolitischen
Umfeld



STUDIE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autorinnen und Autoren: Suzana Anghel, Beatrix Immenkamp, Elena Lazarou,
Jerôme Leon Saulnier, Alex Benjamin Wilson
PE 652.096 – September 2020

DE

Auf dem Weg zu „strategischer Autonomie“

Die EU im Wandel des geopolitischen Umfelds

Infolge der COVID-19-Pandemie ist die EU mit einer beispiellosen Krise konfrontiert. Dadurch wird die Einheit des Staatenbundes auf die Probe gestellt, doch es bietet sich auch die Möglichkeit, im Zuge der Umsetzung des Fahrplans für die Erholung die strategische Autonomie der EU schneller zu erreichen. Im Sinne der Wirksamkeit dieser strategischen Autonomie sind politischer Wille und Handlungsfähigkeit zentrale Voraussetzungen, wobei der politische Wille noch im Entstehen begriffen ist.

In einer von Geopolitik beherrschten Welt läuft die EU zunehmend Gefahr, „Spielball“ der Weltmächte zu werden. Wird auf horizontaler, also bereichsübergreifender, Grundlage eine strategische Autonomie Europas entwickelt, könnten das multilaterale Handeln der EU gestärkt und die Abhängigkeit von externen Akteuren abgebaut werden, um die EU für externe Bedrohungen weniger anfällig zu machen. Gleichzeitig ließen sich dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen fördern, die allen zugutekommen. Auf diese Weise könnte die EU den Nutzen ihrer Integration voll ausschöpfen und größere wirtschaftliche Erträge erzielen.

Um auf die strategische Autonomie Europas hinzuwirken, kann sich die EU dazu entschließen, das noch „wenig genutzte“ oder „nicht genutzte“ Potenzial des Vertrags von Lissabon zu erschließen. Dabei käme dem Europäischen Rat die zentrale Rolle zu, die Anwendung einiger Bestimmungen des Vertrags zu aktivieren, insbesondere auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik. Ebenso könnte die strategische Autonomie Europas aus einer Vertiefung des Integrationsprozesses der EU heraus entstehen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten die Gelegenheit ergreifen möchten, die sich durch die Konferenz für die Zukunft Europas für die Stärkung des europäischen Projekts bietet.

AUTOREN

Suzana Anghel, Referat Aufsicht über den Europäischen Rat, Beatrix Immenkamp und Elena Lazarou, Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder, Jérôme Leon Saulnier, Referat Europäischer Mehrwert, und Alex Benjamin Wilson, Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder

Die Autoren danken Marta Latek für die informationstechnische Unterstützung sowie Samy Chahri und Giulio Sabbati für die statistische Unterstützung und grafische Gestaltung.

Dieses Dokument entstand in einem Gemeinschaftsprojekt unter Beteiligung von Mitarbeitenden aus drei Referaten der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (EPRS) des Sekretariats des Europäischen Parlaments.

Um sich mit den Autoren in Verbindung zu setzen, senden Sie bitte eine E-Mail an: eprs@ep.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Redaktionsschluss: September 2020

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Brüssel © Europäische Union, 2020

PE 652.096
ISBN: 978-92-846-7165-6
doi:10.2861/627981
CAT: QA-02-20-769-DE-N

eprs@ep.europa.eu
<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)
<http://epthinktank.eu> (Blog)

Zusammenfassung

Infolge der COVID-19-Pandemie ist die EU einmal mehr mit einem [Krisenzustand](#) konfrontiert, durch den ihre Einheit auf die Probe gestellt wird. Im Mittelpunkt der Krisenreaktion steht der im April 2020 veröffentlichte [Fahrplan für die Erholung](#), in dem die strategische Autonomie als eine der wichtigsten Komponenten für diese Erholung betrachtet wird. Das Konzept der „strategischen Autonomie“, das ursprünglich aus dem Verteidigungssektor stammt, wurde von den Mitgliedstaaten lange Zeit skeptisch betrachtet. Mittlerweile gewinnt es an Beliebtheit, insbesondere bei der Europäischen Kommission. Diese sieht es als wesentlich für ein neues Auftreten gegenüber Partnern, einschließlich China, und für eine Neuausrichtung der Industriepolitik der EU an. Das Europäische Parlament hat ebenfalls erkannt, wie wichtig es ist, die strategische Autonomie zu erreichen, wie aus seinen jüngsten Entschlüssen zur [Verteidigungspolitik](#) und zum [Programm „Digitales Europa“](#) hervorgeht.

In dieser Studie wird aufgezeigt, dass politischer Wille und Handlungsfähigkeit zentrale Voraussetzungen sind, um eine wirksame „strategische Autonomie“ zu erreichen, und dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses des Konzepts vorgehen müssen, das allerdings noch nicht vollständig ausgestaltet ist. Im Europäischen Rat ist der politische Konsens über die strategische Autonomie bisher auf die Dimension der Verteidigungsindustrie gerichtet. Derzeit wird versucht, ihren Geltungsbereich auszuweiten, nicht zuletzt durch Maßnahmen des Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, der gemeinsam mit der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, einen Fahrplan für die Erholung vorgelegt hat. In ihrer [Strategischen Agenda 2019-2024](#) haben die Staats- und Regierungschefs erklärt, dass die EU „zum autonomen Handeln“ in der Lage sein muss, und damit die Möglichkeit eröffnet, einen breiteren politischen Konsens über die strategische Autonomie zu erzielen. Die Fähigkeit, autonom Beschlüsse zu fassen, geht mit der Fähigkeit einher, Beschlüsse umzusetzen, insbesondere da externe Akteure wie Russland oder China bisweilen versuchen könnten, das langwierige Beschlussfassungsverfahren der EU und/oder die unterschiedlichen Meinungen ihrer Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Angelegenheiten auszunutzen.

Die EU läuft Gefahr, „Spielball“ anderer Weltmächte zu werden, wenn sie nicht sowohl „weiche“ als auch „harte“ Machtinstrumente entwickelt, damit sie „die Sprache der Stärke“ sprechen kann. Auf kurze Sicht wird die EU weiterhin auf „weiche Machtinstrumente“ wie Sanktionen oder Handels- und Klimadiplomatie zurückgreifen müssen. Langfristig kann sie jedoch in Erwägung ziehen, „harte Machtinstrumente“ zu entwickeln. Zunächst muss die EU allerdings einen Konsens über das Ziel und den Zweck eines europäischen Verteidigungsinstruments als Ergänzung zur NATO herstellen und die selbstgesteckten Zielvorstellungen der Union erfüllen, also die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger schützen, auf externe Konflikte und Krisen reagieren und die Fähigkeiten ihrer Partner stärken.

Durch die Entwicklung einer strategischen Autonomie Europas auf horizontaler beziehungsweise bereichsübergreifender Grundlage ließe sich das multilaterale Handeln der EU stärken, die Abhängigkeit von externen Akteuren verringern und die EU in Bereichen wie Energie, Desinformation und digitale Technologien weniger anfällig machen. Die EU erhielte so die Möglichkeit, die vollständige Dividende für ihre Integration einzufahren. Dadurch würde sich das Potenzial für wirtschaftliche Erträge eröffnen, was angesichts der Prognose, dass der Anteil der EU am weltweiten BIP bis 2030 abnimmt, sehr gelegen käme. Auch durch Änderungen im weltweiten Gasmarkt eröffnen sich für die EU Möglichkeiten, mehr strategische Autonomie zu erzielen. Zudem ist es für das Erreichen der strategischen Autonomie von entscheidender Bedeutung, durch eine selbstbewusste Industrie- und Wirtschaftspolitik der EU unter Berücksichtigung des Potenzials und des strategischen Werts europäischer Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), technolo-

gisches Know-how zu wahren und zu mehren. Gleichmaßen kann durch Stärkung des Binnenmarkts, Vollendung der Bankenunion und Konsolidierung des Euro dazu beigetragen werden, in einer Zeit der geopolitischen Rivalität im weltweiten Wettbewerb zu bestehen.

Damit die strategische Autonomie verwirklicht werden und greifen kann, ist ein politischer Konsens über Ziele, Maßnahmen und Mittel erforderlich, und das in einer Zeit, in der für 2021-2027 möglicherweise für wichtige Politikbereiche wie Außenbeziehungen, Verteidigung oder sogar den Grünen Deal weniger Finanzmittel als [erwartet](#) zugeteilt werden. Dadurch wird die Fähigkeit der EU, ihre Zielvorstellungen zu erfüllen, einer Belastungsprobe unterzogen. Eine Möglichkeit, auf die strategische Autonomie Europas hinzuwirken, besteht darin, „wenig genutztes“ oder „nicht genutztes“ Potenzial des Vertrags von Lissabon in Bereichen wie Außenbeziehungen oder Verteidigung zu erschließen. Hierfür muss der Europäische Rat, wie zum Beispiel im Fall der „[gemeinsamen Verteidigung](#)“ für die Aktivierung der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags „grünes Licht geben“. Eine weitere Möglichkeit besteht in einer Vertiefung der EU-Integration. Mit der bevorstehenden Konferenz zur Zukunft Europas könnte sich eine Gelegenheit dazu bieten, auch wenn noch abzuwarten bleibt, ob die Mitgliedstaaten diese ergreifen möchten.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Definition einer (wirksamen) „strategischen Autonomie“	4
2.1. Politischer Wille, gemeinsame strategische Vision und „strategische Autonomie“	4
2.2. Die Fähigkeit der EU zum autonomen Handeln	6
3. Vorteile der (Weiter-)Entwicklung einer wirksamen „strategischen Autonomie“	9
3.1. Bestehende Abhängigkeiten verringern	9
3.2. Die Interessen und Werte der EU in der Welt schützen	10
3.3. Den Umfang der wirtschaftlichen Möglichkeiten erweitern	13
4. Möglichkeiten für mehr (wirksamere) strategische Autonomie	16
4.1. Energiepolitik und Klimamaßnahmen der EU	16
4.1.1. Energieversorgung und Energiesicherheit	16
4.1.2. Klimaschutzmaßnahmen der EU	22
4.1.3. EU-Maßnahmen in der Nachbarschaft	24
4.2. Wirtschaftspolitik und Finanzmärkte	25
4.2.1. Der Bedarf an gemeinsamen Mitteln im Einklang mit den weltweiten Ambitionen	25
4.2.2. Stärkung der internationalen Rolle des Euro und Entwicklung der EU-Finanzmärkte	27
4.2.3. Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden europäischen Wirtschaftspolitik	30
4.3. Auswärtiges Handeln	33
4.3.1. Ein neuer Ansatz für den Multilateralismus	34
4.3.2. Sanktionen	36
4.3.3. Entwicklungszusammenarbeit	39
4.3.4. Offenheit für internationale Handelsbeziehungen	42
4.4. Sicherheit und Verteidigung	44

4.4.1. Beitrag zu Weltfrieden und Stabilität _____	44
4.4.2. Verteidigungsindustrie und Verteidigungsmarkt der EU _____	46
4.4.3. Künftiger Umgang mit Nichtverbreitung und nuklearer Abschreckung _____	50
4.4.4. Stärkung der Resilienz der EU in der Sicherheit und Verteidigung _____	53
5. Wie geht es weiter? _____	56
LITERATURHINWEISE _____	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Von wirtschaftlicher Autonomie zu wirtschaftlicher strategischer Autonomie _	14
Abbildung 2 – Einfuhren von ausgewählten Energieerzeugnissen, EU der 28, 1990-2018 ____	17
Abbildung 3 – Erzeugung von Primärenergie, EU der 28, 2017 _____	18
Abbildung 4 – Energieabhängigkeitsquote in % _____	19
Abbildung 5 – Höhe der gemeinsamen Haushaltsmittel in großen Ländern und Gebieten (pro Jahr in Mrd. EUR – Kaufkraftparität) _____	26
Abbildung 6 – Die internationale Rolle des Euro (prozentualer Anteil nach Bereichen). _____	27
Abbildung 7 – Geografische Verteilung der größten internationalen Plattformen der Welt, 2018 (Marktkapitalisierung in Mrd. Dollar) _____	31
Abbildung 8 – Übersicht der weltweiten EU-Sanktionen _____	38
Abbildung 9 – Strategische Positionierung und relativer Einfluss in Wertschöpfungsketten auf globaler Ebene _____	43
Abbildung 10 – Kernwaffen weltweit _____	50

1. Einleitung

Die EU ist in einem zunehmend unbeständigen, komplexen und von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten internationalen Umfeld tätig und sieht sich mit immer mehr unilateralen Handlungen verschiedener globaler Akteure konfrontiert, auch seitens ihres engsten Verbündeten, der Vereinigten Staaten von Amerika (USA). Wissenschaftler betrachten die Entscheidungen der USA, sich aus dem Übereinkommen von Paris zurückzuziehen, die Atomvereinbarung mit Iran aufzukündigen oder die Handelsspannungen eskalieren zu lassen, als die „neue Normalität“¹, eine Rückkehr zu einer realistischeren Vision internationaler Beziehungen, in der Macht, Interessen und Geopolitik maßgeblich sind.² Ein weiterer Akteur, der in den letzten Jahren mehrfach die etablierte internationale Ordnung vor schwere Herausforderungen gestellt hat, ist Russland, vor allem durch die rechtswidrige Annektierung der Krim. China wiederum stellt die derzeitige [Weltordnung](#) dadurch auf die Probe, dass es in der Wirtschaftspolitik selbstbewusst auftritt und ein [immer größeres Interesse](#) offenbar werden lässt, im Ausland [strategische Infrastrukturen](#) zu erwerben.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich diesen komplexen, sich ständig verändernden Gegebenheiten fortlaufend anpassen, die Einheit wahren und in der Außenpolitik rascher mit einer Stimme sprechen, wollen sie nicht „[Spielball](#)“ der Weltmächte werden, wenn deren Rivalität weiter zunimmt.³ Dies ist dringend erforderlich, wenn ihre Stimme, die zurzeit „[bedroht](#)“ ist, weiterhin internationales Gewicht behalten soll. Strategische Autonomie – in dieser Studie als die Fähigkeit definiert, autonom zu handeln, sich in zentralen strategischen Bereichen auf die eigenen Ressourcen zu verlassen und bei Bedarf mit Partnern zusammenzuarbeiten – ist also eine Stärke, die es der EU bei wirksamem Einsatz ermöglichen könnte, die vom Europäischen Rat in seiner Strategischen Agenda 2019-2024 [festgelegten](#) Ziele zu erreichen: Schutz der Interessen der EU und Förderung ihrer Werte weltweit. Die EU würde dadurch in die Lage versetzt, ihre selbstgesteckten [Zielvorstellungen](#) umzusetzen, d. h., die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu schützen, auf externe Konflikte und Krisen zu reagieren und die Fähigkeiten ihrer Partner zu stärken.

Einige der Schwachstellen und Abhängigkeiten der EU gegenüber ausländischen Partnern, die schon vor der COVID-19-Pandemie wohlbekannt waren, wurden in der Folge weitgehend sichtbar und sind zum Teil gravierender geworden. Wissenschaftler betonen, dass die Position der EU in einem internationalen Umfeld, das zunehmend machtorientiert ist und in dem Interessen mehr zählen als Werte und Normen, wahrscheinlich geschwächt wird, wenn sie sich auf die drei Pfeiler der EU-Außenpolitik verlässt – also Multilateralismus, gemeinsame transatlantische Werte und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Welthandel –, es sei denn, diese werden wesentlich und strategisch überprüft und angepasst.⁴ Nach Ansicht dieser Wissenschaftler muss das Konzept der „weichen Macht“, in dessen Mittelpunkt die Anziehungskraft, die Förderung von Werten und die ordnungspolitische Leistungsfähigkeit der EU stehen, sorgfältig überdacht werden, während einige Komponenten der „harten Macht“ einkalkuliert werden müssen. Lange Zeit vor der Pandemie wurde in der [Globalen Strategie der EU](#) festgestellt, dass „Soft Power und Hard Power Hand in Hand gehen“, allerdings wurde aus Rücksicht auf bestehende Empfindlichkeiten seitens der Mitgliedstaaten⁵ nicht klar gesagt, wofür „Hard Power“ steht. Auf ihrer Suche nach einer hybriden Lösung, in der

¹ Smith, M. E.: [Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?](#), *Journal of European Integration*, 40:5, 2018.

² Howorth, J.: [Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?](#), *Journal of European Integration*, 40:5, 2018.

³ Grevi, G.: [Europe's path to strategic recovery: Brace, empower and engage](#), EPC, 2020.

⁴ Leonard, M., Shapiro, J.: [Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty](#), ECFR, 2019.

⁵ Dempsey, J.: [Is Europe Naive About Hard Power?](#), Carnegie Europe, 2014.

Komponenten der „weichen“ und „harten“ Macht auf einzigartige Weise vereint werden und durch die es der EU wieder möglich wäre, ihre internationale Position zu behaupten, haben Wissenschaftler und Fachleute Konzepte wie „Smart Power“⁶, „Sharp Power“⁷ oder „Shaping Power“⁸ vorgelegt. Dieselben Wissenschaftler und Fachleute haben postuliert, dass die EU ihre Interessen in einer zunehmend von geopolitischen Überlegungen beherrschten Welt am flexibelsten und schnellsten dadurch wirksam verteidigen könnte, dass sie ihre „weichen“ Machtinstrumente, etwa ihr Gewicht auf dem Gebiet des Handels oder ihre Fähigkeit, autonom Sanktionen zu verhängen, auf „harte Weise“ einsetzt.⁹ Der Nutzen eines solchen Ansatzes ist allerdings sehr begrenzt, wenn der EU die strategische Autonomie fehlt, um nicht nur autonom Beschlüsse zu fassen, sondern ihre Beschlüsse, bei Bedarf in Zusammenarbeit mit Partnern, auch wirksam umzusetzen.

Durch die COVID-19-Pandemie wurde eine existenzielle Krise¹⁰ von nie dagewesenem Ausmaß verursacht, die sich auf die EU ebenso auswirkt wie auf ihre Bürgerinnen und Bürger.¹¹ Durch den Engpass bei medizinischem Gerät in der frühen Phase der Krise wurde das Recht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Leben bedroht, die Solidarität der Mitgliedstaaten auf die Probe gestellt und ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis im Handel gegenüber [externen Akteuren](#), insbesondere China, offenbar. Im Zuge der frühen [Krisenreaktionen](#) wurden frühere individualistische Reflexe der Mitgliedstaaten wiederbelebt, sodass Analysten von einem [Comeback](#) der „bilateralen Diplomatie“ und der „Wiedererlangung von Souveränität“ sprachen. Im weiteren Verlauf der Krise betonten die Staats- und Regierungschefs der EU, wie wichtig es ist, die Einheit zu wahren und die mittel- bis langfristigen Herausforderungen der beispiellosen Bemühungen beim Aufbau gemeinsam zu bewältigen. Das Erreichen der „strategischen Autonomie“ hat sich zu einer wesentlichen Komponente der Aufbaubemühungen entwickelt, denn dies steht sowohl beim [Fahrplan für die Erholung](#) als auch beim [Vorschlag](#) der Europäischen Kommission für einen überarbeiteten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) im Mittelpunkt. Dieser Trend bestand bereits vor der COVID-19-Pandemie, wurde dadurch allerdings noch beschleunigt. In ihrer [China-Strategie](#) von 2019 zog die EU bereits in Erwägung, ihre Wirtschafts- und Industriepolitik mit „starken europäischen Unternehmen auf der Grundlage strategischer Wertschöpfungsketten“ zu fördern, „die für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit und strategische Autonomie der EU von entscheidender Bedeutung sind“.

Infolge der Pandemie könnte die bevorstehende Konferenz zur Zukunft Europas – ein Thema, das über den Umfang dieser Studie hinausgeht – mit einem [robusteren Mandat](#) für die Erörterung von Politikbereichen wie etwa [Gesundheit](#) ausgestattet werden, in denen das Handeln der EU gestärkt werden müsste, um externe Abhängigkeiten abzubauen und die „strategische Autonomie“ zu erhöhen. Die Tendenz zum nationalen Handeln, die die Mitgliedstaaten in den frühen Phasen der COVID-19-Pandemie zeigten, könnte allerdings dauerhafte Auswirkungen haben, und es könnte sich für die Mitgliedstaaten als sehr [schwierig](#) erweisen, weitere Befugnisse an die EU-Organe abzugeben.

In dieser Studie wird zunächst das Konzept der strategischen Autonomie definiert. Dann wird erörtert, welche Vorteile sich in dem derzeitigen unbeständigen geopolitischen Umfeld, das

⁶ Davis Cross, M. K.: [The European External Action Service and Smart Power](#), USC Centre on Public Diplomacy, 2011.

⁷ Biersteker, T.: [The Potential of Europe's Sharp and Soft Power](#), *Global Policy*, Volume 11, Issue 3, 2020.

⁸ Grevi, G. (b): [Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power](#), EPC, 2019.

⁹ Abels, C., Anheier, H., Begg, I., Featherstone, K.: [Enhancing Europe's Global Power: A Scenario Exercise with Eight Proposals](#), *Global Policy*, Volume 11, Issue 1, 2020.

¹⁰ Deen, B., Kruijver, K.: [Corona: EU's existential crisis Why the lack of solidarity threatens not only the Union's health and economy, but also its security](#), Clingendael, 2020.

¹¹ Anghel, S., Drachenberg, R.: [The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

wahrscheinlich in den kommenden Jahren fortbestehen wird und in dem der Multilateralismus weiterhin sowohl auf regionaler als auch auf weltweiter Ebene durch den Wettkampf um die Macht infrage gestellt wird, durch die Entwicklung einer wirksamen strategischen Autonomie für die EU ergeben. Anschließend werden in dieser Studie verschiedene Politikbereiche behandelt – Energiepolitik und Klimamaßnahmen, wirtschaftliche und finanzpolitische Steuerung, auswärtiges Handeln der EU sowie Sicherheit und Verteidigung –, in denen Potenzial für eine wirksamere strategische Autonomie ermittelt wird. Bereits vor der COVID-19-Pandemie war die strategische Autonomie nicht mehr ausschließlich mit dem Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verbunden, aus dem dieses Konzept herrührt. Im Verlauf der Pandemie hat die EU allerdings ihre Suche nach einer horizontalen, bereichsübergreifenden strategischen Autonomie beschleunigt.

2. Definition einer (wirksamen) „strategischen Autonomie“

In dieser Studie wird die „strategische Autonomie“ der EU als die Fähigkeit definiert, autonom zu handeln und darüber zu entscheiden, wann, in welchem Bereich und ob sie mit gleichgesinnten Partnern gemeinsam handeln möchte. Die Fähigkeit zum autonomen Handeln setzt die Fähigkeit voraus, Beschlüsse zu fassen, ebenso wie die Fähigkeit, diese Beschlüsse auf autonome Weise umzusetzen. Bei der „strategischen Autonomie“ geht es nicht um Eigenständigkeit, sondern um die Mittel und Instrumente, um in Bereichen, die als strategisch erachtet werden und in denen durch Abhängigkeiten die Autonomie gefährdet werden könnte, externe Abhängigkeiten abzubauen und gleichzeitig in einem multilateralen Umfeld weiterhin mit Partnern zusammenzuarbeiten.¹² Ihre Wirksamkeit leitet sich aus der Fähigkeit ab, die erwarteten Ergebnisse zu erzielen. Die Voraussetzungen für das Erreichen einer wirksamen „strategischen Autonomie“ sind politischer Wille, eine gemeinsame strategische Vision und die Fähigkeit zum Handeln.

2.1. Politischer Wille, gemeinsame strategische Vision und „strategische Autonomie“

Politischer Wille ist eine zentrale Komponente, wenn „strategische Autonomie“ angestrebt wird, insbesondere da es dabei erforderlich ist, dass alle Akteure, also die Mitgliedstaaten und EU-Organe, auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses des Konzepts vorgehen. Wie Wissenschaftler ausgeführt haben, bestand, ähnlich wie bei den meisten politischen Maßnahmen der EU vor deren Annahme, zwischen den Mitgliedstaaten kein gemeinsames Verständnis darüber, was die „strategische Autonomie“ genau ist,¹³ welche Ziele damit erreicht werden sollen oder inwieweit es wichtig ist, strategische Autonomie anzustreben. Einige Wissenschaftler behaupten sogar, dass die bilateralen Beziehungen einzelner EU-Mitgliedstaaten zu Weltmächten von „unterschiedliche[n] Loyalitäten und gegenläufige[n] Interessen“ beherrscht würden, die einem gemeinsamen Ansatz für die „strategische Autonomie“ im Weg stünden.¹⁴ Das Argument, das am häufigsten gegen die Entwicklung einer „strategischen Autonomie“ vorgebracht wird, besteht darin, dass es dadurch angeblich zu Überschneidungen mit der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) kommen oder zumindest die transatlantische Verbindung geschwächt werden könnte, die insbesondere den östlichen Mitgliedstaaten wichtig ist. In den letzten Jahren gab es auf beiden Seiten des Atlantiks allerdings weniger Widerstand gegen das Konzept, da das Bewusstsein dafür zunahm, dass die NATO durch eine in Verteidigungsangelegenheiten „strategisch autonomere“ EU eher gestärkt denn geschwächt würde, weil damit eine bessere Verteilung der Last der transatlantischen Sicherheit ermöglicht würde.

Wissenschaftler legen dar, dass die strategische Autonomie nicht ausschließlich auf den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschränkt ist, aus dem das Konzept herrührt,¹⁵ sondern sich auf alle Politikbereiche der EU erstreckt und somit einen horizontalen, bereichsübergreifenden Ansatz erfordert – und die Abkehr vom bestehenden Ansatz mit isolierten EU-Politikbereichen. Diese Ansicht fand bereits in der Globalen Strategie der EU von 2016 ihren Niederschlag, in der neben der Verteidigung andere strategische Politikbereiche, insbesondere Energie, genannt wurden, in denen die EU zum autonomen Handeln in der Lage sein sollte, um ihre Interessen fördern

¹² Libek, E.: [European Strategic Autonomy: A Cacophony of Political Visions](#), RKK-ICDS, 2019.

¹³ Franke, U., Varma, T.: [Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy](#), ECFR, 2019.

¹⁴ Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.): [Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte](#), SWP, 2019.

¹⁵ Siehe Leonard, M. und Shapiro, J., 2019.

und ihre Werte verteidigen zu können. Die „strategische Autonomie“ stellt eine zentrale Komponente der Globalen Strategie der EU dar. Im Rahmen eines umfassenderen Pakets in der Außen- und Sicherheitspolitik wird dabei versucht, den politischen Konsens in dieser Angelegenheit zu fördern. Der Europäische Rat hat die Globale Strategie der EU allerdings lediglich „begrüßt“, ohne sie ausdrücklich politisch zu billigen.¹⁶ Damit bleibt der politische Konsens über die „strategische Autonomie“ auf einen Bereich beschränkt, nämlich die Verteidigungsindustrie, für die 2013 im Europäischen Rat ein Konsens ausgehandelt wurde, der seitdem bekräftigt wurde. In der Folge haben die Staats- und Regierungschefs der EU [festgestellt](#), dass mit einer stärker integrierten, tragfähigeren, innovativeren und wettbewerbsfähigeren technologischen und industriellen europäischen Verteidigungsbasis (EDTIB) zu einer Stärkung der strategischen Autonomie der EU und ihrer „Fähigkeit, gemeinsam mit Partnern zu handeln“, beigetragen werden kann. Dadurch wurde es rechtzeitig möglich, die ständige strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) und den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) einzuführen, zwei Instrumente, mit denen die Entwicklung der Fähigkeiten ermöglicht und damit zur Entwicklung einer strategisch autonomeren EU beigetragen werden soll.

Im März 2019 stellten die Staats- und Regierungschefs der EU dann fest, dass die Union für ihre Industriepolitik eine langfristige Vision und Selbstbewusstsein [benötigt](#), ordneten diese Erfordernisse zu dem damaligen Zeitpunkt aber nicht als zentrale Komponenten für das Erreichen einer „strategischen Autonomie“ ein. Die Europäische Kommission betonte in ihrer [gemeinsamen Mitteilung](#) zu den Beziehungen zwischen der EU und China, die im Hinblick auf den Europäischen Rat vom März 2019 ausgearbeitet wurde, die EU solle „die grenzübergreifende industrielle Zusammenarbeit zwischen starken europäischen Unternehmen auf der Grundlage strategischer Wertschöpfungsketten fördern, die für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit und strategische Autonomie der EU von entscheidender Bedeutung sind“. In der im Juni 2019 vom Europäischen Rat erlassenen [Strategischen Agenda 2019-2024](#) wurde festgestellt, dass die EU „ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln steigern“ müsse, um ihre Werte zu verteidigen und ihre Interessen zu schützen. Damit hat der Europäische Rat die Möglichkeit geschaffen, Verhandlungen über einen breiteren bereichsübergreifenden politischen Konsens über die „strategische Autonomie“ einzuleiten.

Infolge der COVID-19-Pandemie sind die Schwachstellen und einige externe Abhängigkeiten der EU horizontal und bereichsübergreifend stärker sichtbar geworden. Im Zuge der Bemühungen der EU um die Bewältigung der Herausforderungen bei der Erholung nach der Krise könnte dies als Katalysator für die Schaffung eines bereichsübergreifenden politischen Konsens über die „strategische Autonomie“ dienen. Die Staats- und Regierungschefs der EU [erkennen allmählich](#), dass die „Prüfung ausländischer Direktinvestitionen“ und der Schutz strategischer Wirtschaftsgüter und Technologie „vor ausländischen Investitionen, die legitime Ziele der öffentlichen Ordnung gefährden könnten, [...] dazu beitragen, die strategische Autonomie der EU während und nach der Krise sicherzustellen“. In dem [Fahrplan für die Erholung](#), der gemeinsam vom Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel, und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, vorgestellt wurde, wurde bestätigt, dass die Industrie- und Wirtschaftspolitik wichtige Faktoren für die strategische Autonomie sind. In seinen Ausführungen im Anschluss an die Videokonferenz der Mitglieder des Europäischen Rates am 23. April 2020 hat Präsident Michel [festgestellt](#), dass es „von allergrößter Bedeutung [ist], die strategische Autonomie der Union zu verstärken und lebensnotwendige Güter in Europa herzustellen“.

¹⁶ Anghel, S., Fogel, B.: [The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018; Fiott, D.: [Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence](#), EU ISS, 2020.

2.2. Die Fähigkeit der EU zum autonomen Handeln

Durch miteinander verknüpfte interne und externe Schwachstellen wird die EU in ihrer Fähigkeit zum autonomen Handeln eingeschränkt. Eine dieser Schwachstellen liegt darin, dass gewartet werden muss, „bis sich die Europäer innenpolitisch sortiert haben“¹⁷, weil Beschlussfassungsverfahren zu lange dauern und in manchen Fällen auch infolge der anhaltenden unterschiedlichen nationalen Interessen kein Konsens erzielt werden kann. Dadurch gerät die EU in eine Lage, in der ihre wichtigsten internationalen „strategischen Rivalen“, Russland, China und manchmal auch die USA, versuchen könnten, im Sinne ihrer eigenen Interessen aus der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten Kapital zu schlagen. Um dieses Risiko abzumildern, könnte die EU das bestehende Beschlussfassungsverfahren straffen, indem sie die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) auf weitere Angelegenheiten ausdehnt, einschließlich der Außenpolitik, um ein schnelleres Beschlussfassungsverfahren zu ermöglichen. Den Mitgliedstaaten scheint allerdings wenig daran gelegen, das BQM auf weitere außenpolitische Angelegenheiten zu erweitern.

In manchen Fällen schafft es die EU, sich in einer Angelegenheit rasch auf einen gemeinsamen Standpunkt zu verständigen, hat dann aber doch Schwierigkeiten, ihre Interessen international zu schützen und zu verteidigen, wie zum Beispiel beim Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (JCPOA) (im Folgenden „Atomvereinbarung mit Iran“). Der Europäische Rat wirkte zwischen Mai 2018, als die USA die Atomvereinbarung mit dem Iran aufkündigten, und Januar 2020, als Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich (UK) den Streitbeilegungsmechanismus [auslösten](#), weil das iranische Regime gegen die Vereinbarung verstoßen hatte, erfolgreich darauf hin, die geschlossene Unterstützung der Vereinbarung aufrechtzuerhalten. Jedoch waren die EU-Mitgliedstaaten nicht in der Lage, der Androhung von Sanktionen gegenüber EU-Unternehmen, die mit dem Iran Handel treiben, seitens der USA entgegenzuwirken. Einige EU-Mitgliedstaaten, Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich, richteten Anfang 2019 mit dem Instrument zur Unterstützung von Handelsaktivitäten (INSTEX – Instrument in Support of Trade Exchanges) einen speziellen Mechanismus ein, mit dem europäische Unternehmen, die mit dem Iran handeln wollen, unterstützt und vor den Folgen mittelbarer Sanktionen seitens der USA geschützt werden sollen. Die Auswirkungen des INSTEX sind seit seiner Einrichtung allerdings unwesentlich, da es bisher nur [einmal](#) in Anspruch genommen wurde, hauptsächlich aufgrund fortgesetzter US-Drohungen, Unternehmen, die es nutzen, mit Sanktionen zu belegen. Eine „strategisch autonome“ EU sollte in der Lage sein, Vertrauen zu schaffen, und sich als fähig erweisen, Schutz zu bieten. Daher muss dringend gründlich untersucht werden, welche Mittel bereichsübergreifend notwendig sind, um die Interessen der EU zu schützen.

Die EU kann ihre Handlungsfähigkeit weiter [stärken](#) und ihre „strategische Autonomie“ entwickeln, indem sie über das gesamte Spektrum ihrer politischen Maßnahmen hinweg das „wenig genutzte“ oder „nicht genutzte“ Potenzial des Vertrags von Lissabon „erschließt“. In den letzten Jahren wurden verschiedene Vertragsbestimmungen aktiviert. Einige davon haben horizontale Auswirkungen auf unterschiedliche strategische Politikbereiche, wie im Fall der SSZ, von der neben der Verteidigung auch Industrie, Verkehr und Infrastruktur berührt werden. Durch das Ausschöpfen des vollen Potenzials des Vertrags kann in bestimmten Bereichen eine tiefere Integration erzielt und gleichzeitig die strategische Autonomie der EU gefördert werden. Ein Beispiel hierfür ist der EDF, ein Mechanismus an der Schnittstelle von Forschungs-, Industrie- und Verteidigungspolitik. Der EDF beruht auf einer Kombination aus Gemeinschaftsmethoden und zwischenstaatlichen Komponenten, sodass dadurch ein Beitrag für eine tiefere EU-Integration geleistet wird. Das Europäische Parlament betont in einer [Entschließung](#), dass mit dem EDF das Potenzial besteht, die „technologische Autonomie der

¹⁷ Siehe Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.), 2019.

Verteidigungsindustrie der Union zu steigern[,] und dadurch einen Beitrag zur strategischen Autonomie der Union [zu] leisten“.

Die Erschließung des Potenzials dieses Vertrags kann sich zuweilen als langwieriges Unterfangen erweisen. So der Fall beim [Europäischen Patent mit einheitlicher Wirkung](#) (im Folgenden „einheitliches Patent“), das vor mehr als einem halben Jahrzehnt im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit im [EU-Recht](#) verankert wurde. Der entsprechende Streitbeilegungsmechanismus, das [Einheitliche Patentgericht](#) (EPG), bedarf einer internationalen Vereinbarung, die noch immer nicht ratifiziert ist. Aufgrund der ausstehenden Ratifizierung der EPG-Vereinbarung verzögert sich das Inkrafttreten der [Europäischen Patentverordnung](#). Somit wird auch das „einheitliche Patent“ nicht umgesetzt. Patente haben Auswirkungen auf die Industrie-, Forschungs- und auch Verteidigungspolitik und bergen durch ihre strategische Dimension das Potenzial, die strategische Autonomie der EU zu fördern. Das Europäische Parlament hat die EU-Mitgliedstaaten „zur unverzüglichen Umsetzung“ des „einheitlichen Patents“ [aufgefordert](#). Ebenfalls hat es betont, dass „die technologische Entwicklung ein anfälliger und gefährdeter Sektor ist“, dass „das Recht an geistigem Eigentum eine wesentliche Komponente einer wissensbasierten Wirtschaft [...] ist“ und dass mit Regelungen für ein einheitliches Patent ein Beitrag gegen die Fragmentierung des Binnenmarkts geleistet werden kann.

Der verfassungsmäßige Rahmen der EU kann sich bei der Suche der Union nach „strategischer Autonomie“ als Triebkraft oder als Hindernis erweisen. Durch die derzeitige Kombination von Komponenten zwischenstaatlicher und Gemeinschaftsmethoden wird es der EU erschwert, eine „strategische Autonomie“ zu erreichen, besonders in Politikbereichen, in denen die zwischenstaatliche Dimension vorherrscht und ein Konsens der Mitgliedstaaten erforderlich ist, wie im Fall der Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁸ Je mehr sich die Mitgliedstaaten auf die Zwischenstaatlichkeit rückbesinnen, desto länger wird die Entwicklung einer „strategischen Autonomie“ der EU aus Gründen der nationalen Souveränität hinausgezögert. Dagegen ließe sich mit einer Vertiefung des EU-Integrationsprozesses durch Bündelung – nicht Übertragung – von Souveränität die „strategische Autonomie“ der EU befördern.

Es bleibt abzuwarten, ob auf der bevorstehenden Konferenz zur Zukunft Europas darüber nachgedacht wird, welche Art von politischem oder verfassungsmäßigem Projekt die EU in den kommenden Jahren verfolgen möchte. Bei der Aussprache über die Zukunft Europas, die zwischen Januar 2018 und Februar 2019 im Plenum des Europäischen Parlaments stattfand, bestätigte sich erwartungsgemäß, dass einige Mitgliedstaaten eine Vertiefung des EU-Projekts bevorzugen würden.¹⁹ Die Premierminister von Kroatien, [Andrej Plenković](#), von Luxemburg, [Xavier Bettel](#), und von Spanien, [Pedro Sánchez](#), sprachen sich für eine Vertiefung des EU-Projekts durch Bündelung von Souveränität aus. Der Präsident von Frankreich, Emmanuel Macron, ist der glühendste [Verfechter](#) einer europäischen Souveränität, mit der die „eigene Souveränität“ der Mitgliedstaaten ergänzt und die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in einem zunehmend unbeständigen globalen Umfeld geschützt werden. Während der COVID-19-Pandemie [betonte](#) Präsident Macron dann bei mehreren Gelegenheiten, dass die EU ihre „strategische Autonomie“ mit Augenmerk auf einem breiten Spektrum an Bereichen, darunter Industrie, erreichen müsse, um vorhandene Abhängigkeiten abzubauen und ihre Souveränität zu schützen. Während sich im Hinblick auf das Konzept der „strategischen Autonomie“ allmählich ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten einstellt, löst das Konzept der europäischen Souveränität, die das Potenzial für eine Erneuerung der Tradition des

¹⁸ Siehe Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.), 2019.

¹⁹ Drachenberg, R., Kotanidis, S. (Hrsg.): [Die Debatten über die Zukunft Europas im Europäischen Parlament, 2018-2019: Eine Zusammenfassung der Reden von Staats- und Regierungschefs der EU](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

europäischen Föderalismus²⁰ besitzt, empfindliche Reaktionen aus. In ihren [Schlussfolgerungen](#) zur Verteidigung vom Juni 2020 [vermieden](#) die Mitgliedstaaten im Rat den Gebrauch des Begriffs „Souveränität“ und verwendeten stattdessen den im Vertrag von Lissabon verankerten Begriff „Unabhängigkeit“.

²⁰ Heine, S.: [European sovereignty and federalism: a necessary alliance to rescue political agency](#), Egmont, 2015.

3. Vorteile der (Weiter-)Entwicklung einer wirksamen „strategischen Autonomie“

Es stellt sich nicht nur die Frage, ob die EU weiterhin auf die Entwicklung einer „strategischen Autonomie“ hinwirken sollte, sondern auch, welche Vorteile sich daraus ergeben könnten. Durch die Entwicklung einer „wirksamen strategischen Autonomie“ könnte die EU bestehende Abhängigkeiten verringern, weltweit ihre Interessen und Werte besser fördern, den wirtschaftlichen Nutzen vervielfachen und dabei gleichzeitig die Risiken mindern.

3.1. Bestehende Abhängigkeiten verringern

Die EU ist Teil eines globalisierten Umfelds, das von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägt ist. Diese stehen im Mittelpunkt ihres multilateralen Handelns und damit auch ihres außenpolitischen Handelns. Störungen, durch die aus gegenseitigen Abhängigkeiten einseitige Abhängigkeiten werden, führen zu Ungleichgewichten, denen mit der Entwicklung einer wirksamen „strategischen Autonomie“ begegnet werden könnte. Je größer die Abhängigkeit in dem betreffenden strategischen Politikbereich ist, desto anfälliger ist die EU und desto weniger ist sie in der Lage, ihre Interessen zu verfolgen und ihre Werte zu verteidigen. Ein Beispiel dafür ist die Handelsbeziehung zu China, die, in den Worten von Präsidentin von der Leyen, von „Asymmetrie“ beim Marktzugang und Dysfunktionalität im Hinblick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen [gekennzeichnet](#) ist. Eine robustere EU-Industriepolitik und die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen sind Instrumente, mit denen dazu beigetragen werden könnte, diese Asymmetrie zu beheben. Die EU könnte damit ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln ausbauen, nicht nur gegenüber China, sondern auch gegenüber anderen Partnern.

Während der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass die EU in einigen Punkten von China abhängig ist, was medizinische Ausrüstung und Arzneimittelversorgung betrifft. Es [wurde offenbar](#), wie anfällig die EU sein könnte, wenn ein strategischer Bereich wie das Gesundheitswesen betroffen ist. Wie in dieser Studie bereits erörtert, könnte die Pandemie eine einzigartige Gelegenheit bieten, einen politischen Konsens über die „strategische Autonomie“ zu erzielen und sie in den Mittelpunkt des Erholungsprozesses zu rücken. Daher muss nicht nur auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik gehandelt werden, sondern es müssen auch begleitende Maßnahmen in den Bereichen Klima und Energie, Industriepolitik, Außenpolitik, Entwicklung, wirtschaftliche Angelegenheiten, Währungspolitik, Verteidigung, internationaler Handel, Verkehr, Infrastruktur, künstliche Intelligenz, Forschung und Recht des geistigen Eigentums getroffen werden. Jeder dieser Bereiche ist von strategischer Bedeutung für die EU, die ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln entwickeln muss, will sie nicht Gefahr laufen, in dieser kritischen Phase zum Spielball der Weltmächte zu werden.

Es ist kein leichtes Unterfangen, die Abhängigkeiten zu verringern, denn dazu ist es erforderlich, den politischen Konsens zu erhalten und zu erneuern. Schnelle gesetzliche oder institutionelle Lösungen mögen zwar verlockend sein, sie sind jedoch nur die Mittel, um die Abhängigkeit zu verringern, und stellen erst den zweiten Schritt dar – sie dienen lediglich der Umsetzung des politischen Willens. Praktisch heißt das, dass der Europäische Rat zunächst einen politischen Konsens über die Ausgestaltung und Umsetzung der politischen Maßnahmen erzielen und später beibehalten muss, damit die Mitgliedstaaten den gesamten Prozess in vollem Umfang umsetzen. Ein interessantes Beispiel ist der EDF, der nicht hätte eingerichtet werden können, wäre nicht zuvor beim Europäischen Rat ein politischer Konsens darüber geschmiedet worden, dass es notwendig ist, die Last der transatlantischen Sicherheit zu teilen und das wachsende Risiko technologischer Veralterung in Europa zu bekämpfen. Mit dem EDF, einem speziellen Instrument zur Förderung der europäischen Verteidigungsforschung und -industrie, lässt sich nur dann ein Mehrwert erzielen und

ein wesentlicher Beitrag zur Entwicklung der strategischen Autonomie der EU leisten,²¹ wenn er in den kommenden Jahren mit ausreichenden Mitteln ausgestattet wird (siehe auch Abschnitt 4.4.2).

Ein Beispiel für häufige Schwachstellen durch bestehende Abhängigkeiten von ausländischen Partnern ist der Energiesektor. Alle Energiearten zusammengenommen [stieg](#) die Abhängigkeit der EU von Energieeinfuhren aus dem Ausland von 56 % im Jahr 2000 auf 58 % im Jahr 2018, obwohl der Europäische Rat 2014 [forderte](#), die Abhängigkeit von Einfuhren aus dem Ausland, insbesondere im Gassektor, zu reduzieren. Sowohl im Fall von Rohöl (30 % der EU-Einfuhren) als auch von Erdgas (40 % der EU-Einfuhren) ist Russland nach wie vor der wichtigste externe Lieferant (siehe auch Abschnitt 4.1.1). Analysten weisen darauf hin, dass die größten westeuropäischen Staaten vor 1989 ein stillschweigendes Einvernehmen darüber geschlossen haben, ihre Abhängigkeit vom Gas der damaligen Sowjetunion (UdSSR) auf maximal 30 % ihres Verbrauchs zu begrenzen; dieses stillschweigende Einvernehmen wird bis heute beachtet.²² Eine Möglichkeit, die Abhängigkeit der EU der 27 weiter zu verringern und die Versorgungssicherheit zu wahren, besteht darin, die Energiequellen zu diversifizieren, den Verbrauch von fossilen Kraftstoffen zu verringern und gleichzeitig den Anteil von Flüssigerdgas (LNG) zu erhöhen. Durch mehr LNG würde sich der Anteil des über Pipelines gelieferten Gases reduzieren, das hauptsächlich aus Russland kommt. Dieses LNG ist in der Regel teurer als Gas aus Pipelines. Doch um die Abhängigkeiten zu verringern und die strategische Autonomie zu fördern, müssen die wirtschaftlichen Kosten der Diversifizierung im Gesamtzusammenhang als langfristige Investition im strategischen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten betrachtet werden. Ein solcher Schritt hätte voraussichtlich eine starke Zunahme der, insbesondere erneuerbaren, Energiequellen und eine Diversifizierung der Lieferanten zur Folge, sodass die Preise sinken würden und die Mitgliedstaaten einen größeren Verhandlungsspielraum hätten. Energie aus erneuerbaren Quellen steht im Zentrum des [Grünen Deals der EU](#), eines Projekts, mit dem die europäische Wirtschaft und Gesellschaft umgestaltet werden sollen und die EU in die Lage versetzt werden soll, bei der Bekämpfung des Klimawandels international eine führende Rolle einzunehmen.

3.2. Die Interessen und Werte der EU in der Welt schützen

Der Wert der strategischen Autonomie – und mehr noch deren Nutzenpotenzial für die EU – ist begrenzt, wenn die Weiterentwicklung der strategischen Autonomie nicht klar an die Verfolgung bestimmter EU-Interessen geknüpft ist, einschließlich des Interesses, die Werte, auf denen sie gegründet ist, zu schützen. Durch die Pandemie wurde offenbar, wie wichtig die Verbindung zwischen Wohlfahrtsstaat, freier Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Solidarität, Freizügigkeit und Menschenrechten ist. Dies sind nur einige der europäischen Grundwerte, die durch die COVID-19-Pandemie auf die Probe gestellt wurden.²³ In Krisensituationen – und die Pandemie ist nur eine von vielen – kann es infolge von kritischen Abhängigkeiten erforderlich werden, bei Interessen und Werten Kompromisse zu machen. Steht aber der Grad der Autonomie mit den Zielvorstellungen im Einklang – im Hinblick auf die Verteidigung und darüber hinaus, z. B. Technologie, Schutz des Rechts des geistigen Eigentums, Energie und medizinische Ausrüstung –, dann hat man einen Mechanismus zum Schutz von Werten und Interessen.

In Artikel 3 Absatz 5 EUV [heißt es](#), dass die Union „[I]n ihren Beziehungen zur übrigen Welt [...] ihre Werte und Interessen [schützt und fördert] und [...] zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger

²¹ Csernaton, R., Lațici, T.: [Empowering the European Parliament: Toward More Accountability on Security and Defense](#), Carnegie Europe, 2020.

²² Franza, L., van der Linde, C., Stapersma, P.: [Europe's Energy Relations](#), Clingendael International Energy Program, 2018.

²³ Shea, J.: [The coronavirus: What could be the strategic implications?](#), Friends of Europe, 2020.

[beiträgt]. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte [...]“. An einer späteren Stelle im Vertrag wird die Außenpolitik der EU um das Element der Synergie erweitert, und [es heißt](#), dass sich die EU „für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen [einsetzt], um ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren“. Die strategische Autonomie kann als Instrument dienen, diese Interessen und Werte im Inneren zu schützen und in der Welt zu fördern. Als gestaltende Macht²⁴ könnte eine strategisch autonome EU all ihr Gewicht, das sich aus ihren politischen Maßnahmen, ihrer ordnungspolitischen Leistungsfähigkeit und gemeinsamen Grundsätzen speist, als Mittel für internationalen Einfluss und als Schild gegen Personen und Organisationen einsetzen, die versuchen, ihre Werte zu schwächen und ihre Interessen zu verletzen.

Bereits vor der Pandemie waren die grundlegenden Interessen und Werte der EU, insbesondere der Multilateralismus,²⁵ die Demokratie und der Liberalismus, durch die zunehmende Bedeutung der Geopolitik und einen intensiven Machtwettbewerb sowie durch die Rückkehr zum Nationalismus herausgefordert. Die aufkommenden konkurrierenden Modelle der Staatsführung und regionale Ordnungen, die vielmehr auf Einflussphären als auf Zusammenarbeit und das Konzept der diffusen Reziprozität²⁶ gegründet sind, stellten die grundlegenden Prämissen des EU-Modells infrage. Durch die Pandemie wurden die Trends im geopolitischen Umfeld in dieser Hinsicht verschärft²⁷; das Gefühl eines Vakuums im Hinblick auf die globale Führungsrolle, ein ausgeweitetes und mehrdimensionales Bedrohungsszenario, ein verhältnismäßiger Rückgang des Multilateralismus²⁸, die Rückbesinnung auf den Nationalstaat und der Einsatz weltweiter gegenseitiger Abhängigkeiten als Waffen²⁹ sind zu Merkmalen einer „neuen Normalität“ geworden. Die globale Ungleichheit, von deren Zunahme schon Anfang 2020 [berichtet](#) wurde, wird sich in dem auf Corona folgenden Umfeld voraussichtlich weiter verschlimmern und die Menschenrechte gefährden. In einer Welt, in der sich virtuelle Technologien in kurzer Zeit stark ausgebreitet haben, sind das Recht auf Privatsphäre und [Datenschutz](#), die für die EU von grundlegender Bedeutung sind, äußerst verwundbar geworden. Daher sind stärkere Normen für den Cyberspace erforderlich, um die demokratischen Grundsätze und Werte zu schützen. Nachhaltige Entwicklung, die Bekämpfung des Klimawandels³⁰ und der Übergang zu sauberer Energie könnten in Teilen der Welt aufgrund der Wirtschaftskrise infolge der Pandemie und damit verbundener veränderter Prioritäten von Regierungen zum Stillstand kommen oder aufgegeben werden. Die EU [unterstützt](#) mit Klima- und Entwicklungsfördergeldern Klimamaßnahmen in Drittstaaten und ist heute der weltweit größte Geber von solchen Mitteln.

Strategische Autonomie in Begleitung der Sprache der Stärke – eine Sprache, in der sich die Interessen der EU niederschlagen und mit der ihre Werte geschützt werden – sowie die [Instrumente und Mittel](#), um diese Sprache glaubwürdig zu machen, sind unerlässlich, damit die EU nicht in die zunehmende strategische Rivalität zwischen den USA und China und deren jeweiligen Werten und Interessen hineingezogen wird. Nach den [Worten](#) des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten (HV/VP) Josep Borrell wächst der Druck, sich für eine Seite zu entscheiden. Als EU sollten wir aber unsere

²⁴ Grevi, G. (a): [Shaping power: A strategic imperative for Europe](#), EPC, 2019.

²⁵ Lazarou, E.: [The future of multilateralism: Crisis or opportunity?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

²⁶ Keohane, R.: [Reciprocity in International Relations](#), *International Organization*, 40(1), 1986.

²⁷ Lazarou, E.: [Außenpolitische Folgen des Coronaviruses](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

²⁸ Haas, R.: [The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It](#), *Foreign Affairs*, 2020.

²⁹ Farrell, H., Newman, A. L.: [Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, International Security](#), 2019.

³⁰ Blondeel, M.: [COVID-19 and the Climate-Energy Nexus](#), Egmont, 2020.

eigenen Interessen und Werte achten und vermeiden, uns von der einen oder anderen instrumentalisieren zu lassen.

In der 2019 eingerichteten [neuen geopolitischen Struktur der Kommission](#) findet die Absicht der EU ihren Niederschlag, ihre Interessen und Werte innen- wie außenpolitisch zu fördern, indem ein eigenes Ressort für die „Förderung der europäischen Lebensweise“ geschaffen wurde und im Rahmen des Mandats des Hohen Vertreters die Werte und Interessen der EU weltweit hervorgehoben werden. In ihrem [Mandatsschreiben](#) an Vizepräsidentin Margaritis Schinas, für die Förderung der europäischen Lebensweise zuständiges Kommissionsmitglied, hat Kommissionspräsidentin von der Leyen eine erweiterte Agenda festgelegt, die unter anderem folgende Punkte umfasst: ein neues Migrations- und Asylpaket; Kohärenz zwischen der internen und externen Dimension der Migration; eine Europäische Sicherheitsunion, mit der für die Kohärenz aller sicherheitsbezogenen innen- und außenpolitischen Maßnahmen Sorge getragen wird und Förderung einer sektorübergreifenden Resilienz gegenüber hybriden Bedrohungen sowie von koordinierten Reaktionen für die Erkennung und Beseitigung derartiger Bedrohungen. Im [Arbeitsprogramm](#) der Kommission für 2020 sind Initiativen zur Bekämpfung von Einmischung in Wahlen, Desinformation, Terrorismus und verschiedenen Arten hybrider Bedrohungen (einschließlich des Erwerbs von kritischer Infrastruktur) enthalten, durch die Demokratie und Freiheit, also Grundwerte der EU, bedroht sind. Indem die EU diese hybriden Bedrohungen bekämpft und damit eine zentrale Komponente der Globalen Strategie umsetzt, arbeitet sie aktiv daran, ihre Werte und Lebensweise zu [wahren](#).

In ihrem auswärtigen Handeln strebt die EU an, durch ihre Führungskompetenz und die Unterstützung von multilateralen Formaten in den Bereichen Handel, Klima, Sicherheit, Menschenrechte, Gesundheit und Entwicklung ihre Werte im globalen Kontext zu fördern und zu verteidigen. Dazu leistet sie auch einen Beitrag zur (Weiter-)Entwicklung einer auf Regeln basierenden multilateralen Ordnungspolitik in Angelegenheiten wie künstliche Intelligenz, Cyberspace und Weltraum. Mit Finanzierungsinstrumenten wie dem [Partnerschaftsinstrument](#) aus dem vorangegangenen MFR und dem neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit ([NDICI](#)) aus dem Vorschlag für den neuen MFR werden Finanzmittel für die Zusammenarbeit mit Partnern ausdrücklich an die Werte und Interessen geknüpft. Mit dem 2020 angenommenen neuen Ansatz³¹ (Methode) für die Erweiterung wird außerdem eine wirksamere Umsetzung von Reformen in den Kandidatenländern angestrebt, im Einklang mit den Werten der EU und im Interesse von Frieden, Sicherheit und Stabilität in ihrer Nachbarschaft.

Es lässt sich kaum bezweifeln, dass es für die Förderung der strategischen Interessen der EU Einheit und Koordinierung bedarf, nicht zuletzt damit die EU der 27 gemeinschaftlich vereinbaren kann, worin diese Interessen bestehen. Dass eine Zusammenarbeit erforderlich ist, wie unter anderem durch die Reaktion auf COVID-19 offenbar wurde, zeigt, dass zwischen innenpolitischer Solidarität und strategischer Autonomie in der Welt eine wesentliche Verbindung besteht. Gleichmaßen kann eine selbstbewusste und wirksame Außenpolitik nur auf der gemeinsamen Entschlossenheit gegründet sein, gemeinsame Interessen zu fördern. In diesem Zusammenhang fordern Fachleute wie auch das Europäische Parlament selbst einen kohärenten strategischen Ansatz, der in einem zentralen Strategiepapier³² verankert wird. Im Juni 2019 hat der Rat den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) mit strategischen Überlegungen über Sicherheit und Verteidigung betraut und kurz darauf einen Vorschlag für einen „[Strategischen Kompass](#)“ vorgelegt, in dem die in der Globalen Strategie definierten Zielvorstellungen verdeutlicht werden sollen. Vor allem hat der Rat bei seiner Ausarbeitung indirekt anerkannt, dass die Achillesferse der Außenpolitik der EU darin besteht, dass

³¹ Stanicek, B.: [A new approach to EU enlargement](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

³² Mauro, F.: [EU Defence: the White Book implementation process](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2018.

eine gemeinsame Bewertung der Bedrohungen/Herausforderungen fehlt, die eine Voraussetzung für gemeinsam zu verteidigende Interessen wäre.

Die Herangehensweise der EU gegenüber Russland wurde als Paradebeispiel für einen Fall angeführt, in dem die EU durch [wesentliche Unterschiede](#) zwischen den Mitgliedstaaten daran gehindert wurde, eine selbstbewusstere Haltung gegenüber einem Akteur einzunehmen, der das Völkerrecht und die Demokratie infrage stellt, und das obwohl der Europäische Rat nach der rechtswidrigen Annektierung der Krim durch Russland Einigkeit im Hinblick auf die Einführung und Aufrechterhaltung von Sanktionen gezeigt hat.³³ Wie der Hohe Vertreter Borrell wiederholt [betont](#) hat, stellt derzeit die notwendige Einführung einer robusten und einstimmigen neuen Strategie gegenüber China, mit der die Interessen der EU gewahrt und ihre Werte geschützt werden, eine Herausforderung dar. Die Sorgen wegen einer möglichen Abhängigkeit von China bei der Bereitstellung kritischer 5G-Technologie sind gewachsen, da sich [gezeigt](#) hat, dass die EU im Hinblick auf die Einfuhr einiger wesentlicher Arzneimittel für die Intensivpflege sowie der Grundstoffe für Generika und innovative Arzneimittel von China abhängig ist. Im Vorschlag für den überarbeiteten [MFR](#), den die Kommission im Mai 2020 vorgestellt hat, wird hervorgehoben, dass Investitionen erforderlich sind, um diese Abhängigkeiten zu verringern, durch die die Interessen und Werte der EU bedroht sind. Nach dem Vorschlag für den neuen MFR, der inmitten der schweren Gesundheitskrise infolge von COVID-19 unterbreitet wird, werden diese Investitionen ausdrücklich mit strategischer Autonomie in Zusammenhang gebracht. Es wird also gewürdigt, dass es heute so dringend erforderlich wie nie in den letzten Jahrzehnten ist, dass die EU in einer Welt der gegenseitigen Abhängigkeiten frei entscheiden und handeln kann.

3.3. Den Umfang der wirtschaftlichen Möglichkeiten erweitern

Neben den politischen und institutionellen Gründen für mehr strategische Autonomie der EU sollten auch die wirtschaftlichen Kosten und Nutzen bedacht werden, die entstehen könnten, wenn dieser Weg in verschiedenen Politikbereichen weiterbeschritten wird. Wird die strategische Autonomie weiterentwickelt, können in der Tat erhebliche wirtschaftliche Nutzen entstehen, allerdings könnten dadurch auch zusätzliche Kosten verursacht werden, wenn die Folge davon internationale Spannungen und Protektionismus sind. Daher ist stets eine umsichtige strategische Einschätzung erforderlich.³⁴ Mit der richtigen Strategie könnte die EU ihre Autonomie stärken und in einer [ungewissen, sich schnell verändernden und komplexen internationalen Umgebung](#) zu einem richtungsweisenden Akteur werden.

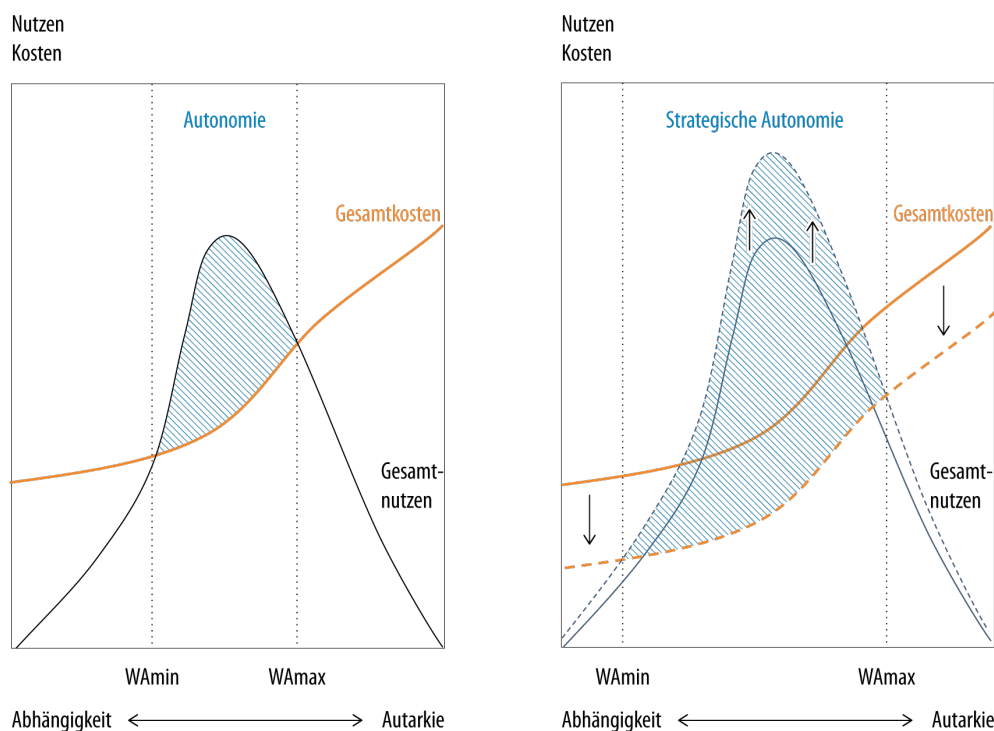
Gehen die Abhängigkeiten allmählich zurück, weil die Nutzeneffekte einer gemeinsamen Politik und der Entwicklung öffentlicher Güter zum Tragen kommen, dann nehmen die Nutzen einer stärkeren Autonomie vom Konzept her (siehe „Autonomie“ in Abbildung 1) bis zum Punkt *W_{Amin}* schneller zu als die Kosten und übersteigen sie anschließend. Dies entspricht einer Situation einer vorteilhaften wirtschaftlichen Autonomie, in der durch die entwickelten Ressourcen autonome Beschlussfassungen und weltweite Interaktionen zum gegenseitigen Nutzen möglich sind. Wird dieser Prozess allerdings immer weiter in Richtung Autarkie betrieben, wird die Zusammenarbeit zwangsläufig schwieriger, da die Offenheit abnimmt. Dadurch wird der Punkt *W_{Amax}* erreicht, an dem die Kosten von mehr Autonomie den Nutzen wieder überwiegen. In dieser Situation wird der

³³ Anghel, S., Drachenberg, R.: [The European Council under the Lisbon Treaty: How has the institution evolved since 2009](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

³⁴ Howorth, J.: [Strategic autonomy. Why it's not about Europe going it alone](#), Wilfried Martens Centre for European Studies, 2019.

Beschlussfassungsprozess durch konfliktträchtige und kostenintensive globale Interaktionen behindert, bis sich bei voller Autarkie die wirtschaftliche Autonomie als sehr teuer erweist.

Abbildung 1 – Von wirtschaftlicher Autonomie zu wirtschaftlicher strategischer Autonomie



Quelle: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

Verglichen mit einer Situation der wirtschaftlichen Autonomie, in der ein vorteilhaftes Maß an Autonomie angestrebt wird (d. h. ein Punkt zwischen W_{Amin} und W_{Amax}), ist ein Akteur in einer Situation der wirtschaftlichen strategischen Autonomie in der Lage, den Umfang der Möglichkeiten zu erweitern (siehe „Strategische Autonomie“ in Abbildung 1). Daher ist er weniger an das bestehende Gleichgewicht (d. h. schraffierter Bereich in „Autonomie“ in Abbildung 1) gebunden, sondern kann es durch seine strategischen Maßnahmen beeinflussen. Er kann die Kurven der potenziellen Kosten und Nutzen verschieben und so von einem höheren Nettonutzen profitieren. Dazu könnte er z. B. neue Produktionskapazitäten entwickeln, die Effizienz steigern, zusätzliche öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen, externe Effekte besser verwalten oder Ausstrahlungseffekte fördern. Dies könnte sich auch beim auswärtigen Handeln als vorteilhaft erweisen, wenn Multilateralismus verfolgt wird, weil jeder Akteur die Produktivität verbessert und eine zuträgliche Zusammenarbeit mit Partnern eingeht, anstatt nur engstirnig im Wege von Kostensenkungen und dem Herabsenken von Standards um kurzfristige unproduktive Zugewinne bei den Marktanteilen zu konkurrieren.

Eine wirtschaftlich autonome und strategische EU sollte daher fortlaufend bewerten, wie sie auf der Grundlage ihrer vorhandenen Stärken ihre Produktionsleistung verbessern und sich gleichzeitig in einem von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten internationalen Umfeld positionieren kann. Aus dieser Sicht besteht der erste Vorteil der strategischen Autonomie darin, dass sie es dem betreffenden Staat oder Gebiet ermöglicht, als internationaler Wirtschaftsakteur aufzutreten, anstatt nur Spielball zu sein. Ein zweiter Vorteil ist, dass es mehr Auswahlmöglichkeiten gibt, sodass sich die EU nicht zwischen nur zwei Optionen entscheiden muss. Noch ein Vorteil liegt darin, dass die

Möglichkeit einer stärkeren Teilhabe an einer größeren Zahl von wirtschaftlichen Tätigkeiten sowie einer Positionierung an wichtigen Punkten in Wertschöpfungsketten besteht. Ein Akteur mit erfolgreicher strategischer Autonomie profitiert damit von größerer wirtschaftlicher Komplexität und hat die Möglichkeit, in einem größeren Umfang aus den weltweiten Wertschöpfungsketten Mehrwert und damit letztlich ein höheres Wachstum zu erzielen.

Die Abkehr von unproduktiver Abhängigkeit oder isolationistischen Haltungen erfordert auf EU-Ebene vermehrte gemeinsame und abgestimmte strategische Maßnahmen. Damit erhielte die EU die Möglichkeit, die volle Dividende für ihre Integration einzunehmen. Potenziell könnten auf diese Weise wirtschaftliche Vorteile von bis zu 2 Billionen EUR pro Jahr³⁵ erzielt werden, die sich als gelegen erweisen könnten, da der Anteil der EU am weltweiten BIP voraussichtlich von 14 % im Jahr 2019 weiter auf ca. 11 % im Jahr 2030 mit dem Vereinigten Königreich bzw. auf 9 % ohne das Vereinigte Königreich zurückgehen wird.³⁶

³⁵ Teasdale, A. (Hrsg.): [Die Zwei-Billionen-Euro-Dividende Europas: Zuordnung der Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, 2019-2024](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

³⁶ Guillemette, Y., Turner, D.: [The Long View: Scenarios for the world economy to 2060](#), OECD Policy Paper 22, 2018.

4. Möglichkeiten für mehr (wirksamere) strategische Autonomie

Für die Entwicklung einer strategischen Autonomie auf horizontaler Ebene ist es erforderlich, dass die EU in allen Politikbereichen, in denen sie tätig ist, auf übergreifende Weise vorgeht. In manchen Feldern wie Klima und Energie haben die Union und ihre Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bestehende externe Abhängigkeiten durch die Förderung einer ambitionierten Politik weiter zu verringern und so die Fähigkeit der EU zum autonomen Handeln zu stärken. Kritische Abhängigkeit in Schlüsselbereichen verlangt Kompromisse, während sich durch eine Verringerung der Abhängigkeit Möglichkeiten zum Schutz von Interessen und Werten eröffnen können. Dies ist insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik entscheidend, in dem sich die EU einem zunehmend schwierigen Umfeld gegenüber sieht, das von einer Verschärfung der Rivalität zwischen Welt- und auch Regionalmächten geprägt ist. Vor diesem Hintergrund könnte die Entwicklung einer strategischen Autonomie auf der Grundlage einer Kombination aus „weichen“ und „harten Machtinstrumenten“ der EU die Möglichkeit eröffnen, ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln zu maximieren und ihre Werte und Interessen in der Welt wirksam zu schützen. Auch durch andere Bereiche, z. B. die Wirtschaft – vorausgesetzt, sie würde durch die Förderung einer robusten Industriepolitik, die Vollendung der Bankenunion, die Vertiefung der Europäischen Währungsunion (EWU) oder fortlaufendes Hinwirken auf die Vollendung des Binnenmarkts gestärkt –, bieten sich der EU Gelegenheiten, ihr globales Gewicht zu wahren und dafür zu sorgen, dass ihre Stimme international weiterhin zählt.

4.1. Energiepolitik und Klimamaßnahmen der EU

Die Klimaschutzziele der EU stehen in den kommenden Jahren im Mittelpunkt des Umwandlungsprozesses der Union. Mit ihrer [Strategischen Agenda 2019-2024](#) haben die Staats- und Regierungschefs anerkannt, dass die EU „einen tiefgreifenden Wandel ihrer eigenen Wirtschaft und Gesellschaft [einleiten muss], um Klimaneutralität zu erreichen“. Mit Ausnahme von Polen haben sich die Mitgliedstaaten mittlerweile verpflichtet, dieses politische Ziel bis 2050 zu erfüllen. Sobald das von der Europäischen Kommission vorgestellte [Europäische Klimagesetz](#) angenommen wurde, wird es den Rechtsrahmen dafür bilden.³⁷ Das Europäische Parlament [ist der Ansicht](#), dass „eine rechtsverbindliche Verpflichtung der EU zur Klimaneutralität bis spätestens 2050 ein wirksames Instrument sein wird, um die für den Übergang erforderlichen gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und technologischen Kräfte zu mobilisieren“ und hat hervorgehoben, dass den Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle dabei zukommen muss, die Zielvorstellungen der EU im Hinblick auf das Klima bis 2030 und 2050 zu erfüllen. Werden diese Klimaschutzziele erreicht, könnte die EU eine grüne Wirtschaft unterstützen und möglicherweise den Anteil der konventionellen Energiequellen Gas und Öl weiter reduzieren, die nach wie vor die Hauptursache für die externe Abhängigkeit im Energiesektor sind. Somit würde die EU ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris erfüllen und wäre zudem in der Lage, autonomer zu handeln und ihre Interessen und Werte weltweit besser zu schützen.

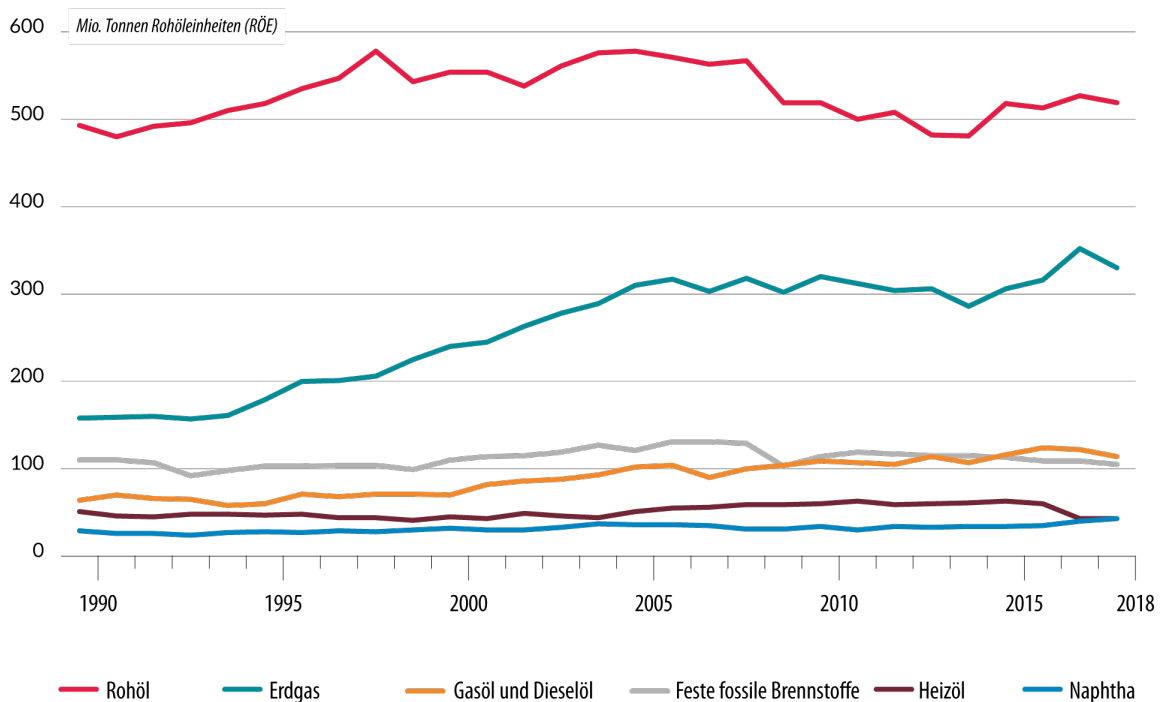
4.1.1. Energieversorgung und Energiesicherheit

Eine strategische Autonomie im Energiebereich umzusetzen, ist für die EU seit jeher schwierig, zum Teil, weil sie stark und zunehmend von Energieeinfuhren abhängig ist. Dies trifft besonders auf

³⁷ Drachenberg, R., Anghel, S.: [Outcome of the meetings of EU leaders, 12-13 December 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

fossile Brennstoffe zu. Die Erzeugung von Primärenergien in der EU ist in den letzten beiden Jahrzehnten zurückgegangen. Dieser Rückgang beschleunigt sich offenbar, denn zwischen 2008 und 2018 ist die Erzeugung von Primärenergien in der EU [Daten](#) von Eurostat zufolge um 9,2 % gesunken. Der Rückgang der EU-Energieproduktion geht mit einer beständigen Zunahme der Einfuhren aus Drittländern einher (siehe nachfolgendes Diagramm). Der größte Anstieg war im Erdgassektor zu verzeichnen, zwischen 1990 und 2018 haben sich die Erdgaseinfuhren von 164 Mio. t RÖE (Rohöleinheiten) auf 369 Mio. t RÖE mehr als verdoppelt. In den beiden größten Gasförderländern der EU, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, hat es einen starken Förderrückgang gegeben, da ihre Offshore-Vorkommen in der Nordsee zur Neige gehen. Gleichzeitig wird in den Niederlanden die Gasförderung an Land im Groninger Feld durch öffentlichen Widerstand [gebremst](#). Die Rohöleinfuhren in die EU sind zwischen 1990 und 2018 in geringerem Umfang von 536 Mio. t RÖE auf 564 Mio. t RÖE gestiegen, während sich die Gas- und Dieselöleinfuhren von 66 Mio. t RÖE im Jahr 1990 auf 131 Mio. t RÖE 2018 nahezu verdoppelt haben (siehe Abbildung 2). Die Einfuhren von Kohle sind nur leicht zurückgegangen (von 121 auf 112 Mio. t RÖE), obwohl die umweltbewussteren EU-Staaten angestrebt haben, die Kohlenutzung in ihren Energieversorgungssystemen vollständig einzustellen.

Abbildung 2 – Einfuhren von ausgewählten Energieerzeugnissen, EU der 28, 1990-2018

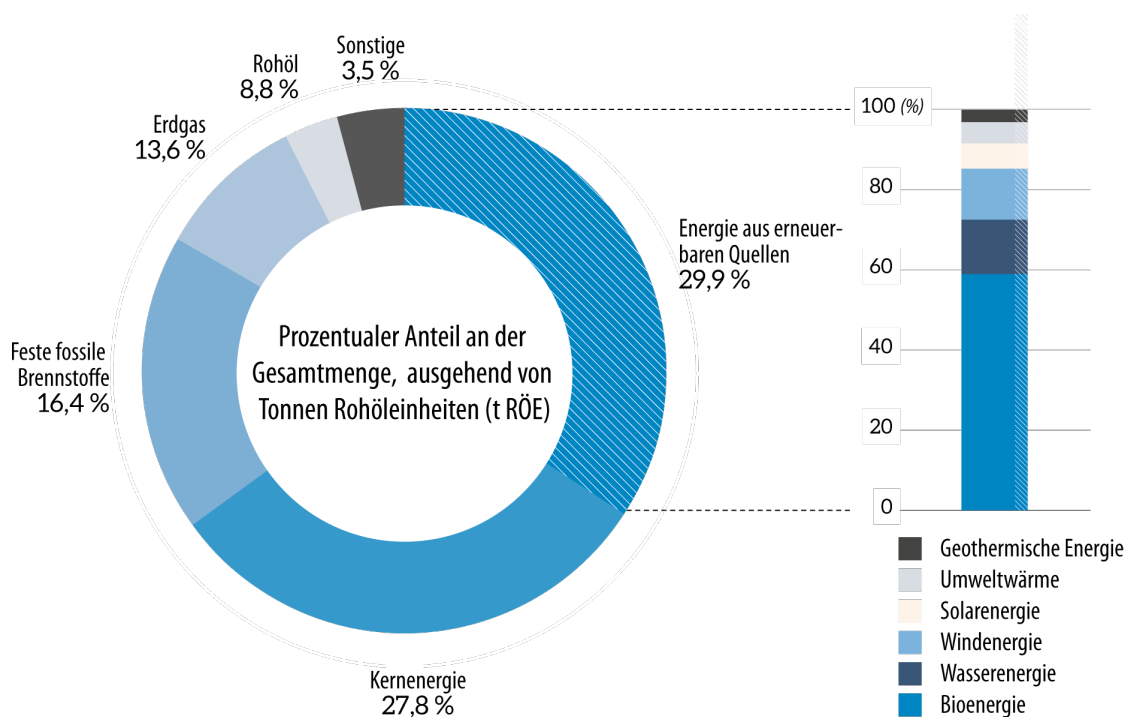


Quelle: Eurostat.

Die Abhängigkeit von Einfuhren ist in der Tat eine EU-weite Erscheinung. Wie an Daten von Eurostat [ersichtlich](#), sind heute alle Mitgliedstaaten Nettoenergieimporteure, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Russland hat sich zum führenden Energielieferanten der EU entwickelt und macht mittlerweile rund 30 % aller Öleinfuhren und nahezu 40 % aller Erdgas- und Steinkohleeinfuhren aus. Dem „Normandie-Index“ des EPRS/Institute for Economics and Peace zufolge ist dies der Hauptgrund dafür, dass die Energiesicherheit als eine der größten Bedrohungen der EU angesehen

wird.³⁸ Ein positiveres Bild ergibt sich bei der Erzeugung CO₂-armer Energie mithilfe erneuerbarer Energieträger und Kernenergie. Aus dem nachfolgenden Diagramm geht hervor, dass gut über die Hälfte der in der EU erzeugten Primärenergie heute mithilfe erneuerbarer Energieträger und Kernenergie erzeugt wird (siehe Abbildung 3). Der Anstieg bei der Erzeugung von erneuerbarer Energie in der EU war im vergangenen Jahrzehnt besonders bemerkenswert, während die Nutzung von Kernenergie im Großen und Ganzen stabil blieb und in nur 13 EU-Mitgliedstaaten (plus das Vereinigte Königreich) einen Teil des Energiemix ausmacht. Einige dieser EU-Staaten beabsichtigen den Ausstieg aus der Kernenergie, sobald die vorhandenen Reaktoren außer Betrieb genommen sind, und nur wenige bauen neue Reaktoren. Für manche EU-Staaten ist die Kernenergie eine zuverlässige Lösung für die Dekarbonisierung ihrer Stromerzeugung, andere dagegen betrachten sie als großes Gesundheits- und Umweltrisiko. Dadurch wird die Auffassung unterstützt, dass die Förderung eines höheren Anteils erneuerbarer Energieträger im Energiemix der EU, ein Eckpfeiler des [europäischen Grünen Deals](#), für den Umstieg auf saubere Energie wesentlich ist und sich positiv auswirken wird, weil dadurch die EU-Energieerzeugung angekurbelt, die Abhängigkeit von eingeführten fossilen Brennstoffen verringert und die Sicherheit der Energieerzeugung erhöht wird.

Abbildung 3 – Erzeugung von Primärenergie, EU der 28, 2017



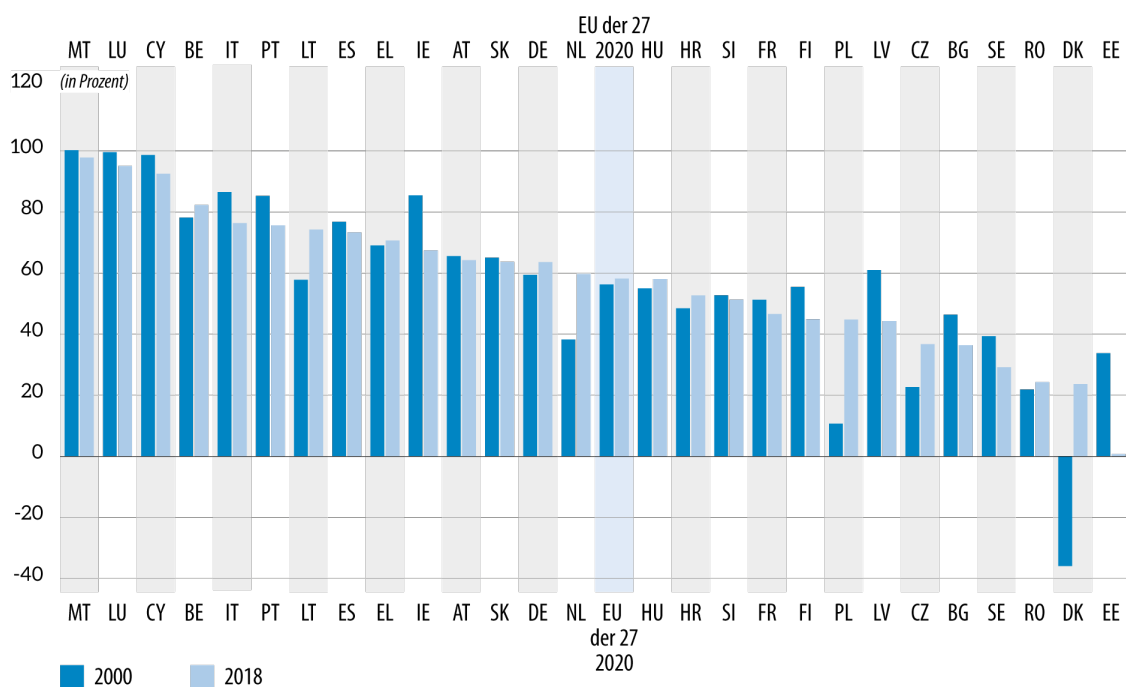
Quelle: Eurostat.

Eine hohe Abhängigkeit von Energieeinfuhren ist nicht notwendigerweise ein Problem für die strategische Autonomie der EU im Energiesektor, auch wenn viele EU-Staaten bei ihrer Energieversorgung zum größten Teil von Drittländern abhängig sind (siehe Abbildung 4). Diese Abhängigkeit hat in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen. Die Europäische Kommission hat

³⁸ Bassot, E., Nogaj, M. (Hrsg.): [Darstellung von Bedrohungen für Frieden und Demokratie weltweit: Einführung in den Normandie-Index](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

allerdings einen marktorientierten Ansatz eingeführt, nach dem es wichtiger ist, dass die Mitgliedstaaten zu Marktpreisen Zugang zu Energieeinfuhren von einem breiten Spektrum möglicher Lieferanten haben und damit ihre Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter verringern. Dies ist bei der Versorgung mit Öl und Kohle bereits der Fall, die zu Wettbewerbspreisen nach internationalen Vergleichswerten aus einer Reihe von Drittländern eingeführt werden und bei denen die Versorgungssicherheit der EU keinen großen Anlass zur Sorge gibt. Russland ist nach wie vor der größte Öl- und Kohlelieferant der EU, allerdings führt der Staatenbund auch einen steigenden Anteil aus Kolumbien und den USA sowie aus anderen Förderländern ein. Weitaus komplexer gestaltet sich die Lage beim Erdgas, weil der Transport und die Lagerung von Erdgas schwieriger und teurer sind und da in Fragen der Gasversorgung geopolitische Überlegungen zu beachten sind. Dies zeigt sich an dem anhaltenden Konflikt um die Unterwasser-Pipeline Nord Stream 2, die Russland und Deutschland verbinden soll und deren Bau aufgrund von US-Sanktionen unterbrochen wurde³⁹, gegen die aber auch bereits zuvor seitens der Europäischen Kommission rechtliche Einwände⁴⁰ erhoben wurden und sich seitens mehrerer Mitgliedstaaten starker Widerstand regte. In der Angelegenheit Nord Stream 2 hat die EU bei ihren Verhandlungen mit Russland keine einheitliche Haltung gezeigt und muss sich nunmehr im Nachhinein mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Maßnahmen zur Blockade von Nord Stream 2 seitens der USA auch mit der Förderung amerikanischer Flüssiggasexporte und nicht nur mit ernsthaften Sorgen um die Versorgungssicherheit in Europa in Verbindung stehen. Die Entwicklung des Projekts Nord Stream 2 hat bereits gezeigt, wie wichtig im Energiesektor eine strategische Autonomie der EU ist, die mindestens die Fähigkeit umfassen sollte, über die Quellen und Bedingungen des Zugangs zu Energieeinfuhren aus Drittländern zu entscheiden.

Abbildung 4 – Energieabhängigkeitsquote in %



Quelle: Eurostat.

³⁹ Belkin, P., Ratner, M., Welt, C.: [Russia's Nord Stream 2 Pipeline: A Push for the Finish Line](#), CRS, 2020.

⁴⁰ Wilson, A. B.: [Common rules for gas pipelines entering the EU internal market](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

Die EU ist traditionell auf die Lieferung von Pipelinegas (im Gegensatz zu Flüssiggas) angewiesen, hauptsächlich aus Russland und in geringerem Umfang aus Norwegen und Algerien. Diese drei Länder machen zusammengenommen fast 75 % der Gaseinfuhren der EU aus. Die [schwierigen Beziehungen](#) zwischen Russland und seinen Nachbarländern sowie politische Instabilität in Algerien und Konflikte in Libyen haben schon immer die Sicherheit der Gasversorgung der EU stark beeinflusst. Dem Gas kommt in den Energiemixen der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor eine vielgestaltige Rolle zu. Manche sind sowohl für die Stromerzeugung als auch beim Heizen stark auf Gas angewiesen und/oder wollen den Anteil von Gas im Energiemix steigern, häufig um die Abhängigkeit von umweltschädlicheren fossilen Brennstoffen wie Kohle zu verringern. Andere Staaten nutzen Gas nur begrenzt oder schränken die Gasnutzung zugunsten anderer Energiequellen ein, z. B. zugunsten erneuerbarer Energieträger, Kernenergie oder anderer fossiler Brennstoffe. Da die EU-Staaten ihr Gas von verschiedenen Lieferanten und über unterschiedliche Versorgungswege beziehen, sind sie in unterschiedlichem Grad Risiken ausgesetzt, was die Entwicklung eines einheitlichen Standpunkts der EU schwierig macht. Zudem hat dieses Problem eine klar geografische Dimension, denn manche Staaten im Osten und Südosten Europas, die Länder des westlichen Balkans eingeschlossen, sind stärker von russischen Pipelinelieferungen abhängig, während nord- und westeuropäische Staaten im Allgemeinen auf verschiedene Versorgungswege und Lieferländer zurückgreifen können. Zu den gravierendsten Störungen bei der Gasversorgung der EU kam es 2006 und 2009 in direkter Folge geopolitischer Streitigkeiten zwischen Russland und der Ukraine, die auch in verschiedenen Mitgliedstaaten eine Unterbrechung der Gasversorgung zur Folge hatten. Da die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Russland pflegen, ist es schwierig, den Risiken für die Energieversorgungssicherheit mit einer wirksamen Reaktion der EU zu begegnen. Manche sehen einen potenziellen Vorteil darin, den politischen Dialog und stabile Wirtschaftsbeziehungen aufrechtzuerhalten, und meinen möglicherweise auch, dass dadurch eine zuverlässige Energieversorgung sichergestellt werden kann. Andere Staaten befürworten einen anderen Ansatz mit einer weniger engen Wirtschaftsbeziehung und aktiven Maßnahmen zur Verringerung der Energieabhängigkeit. Diese Positionen müssen in Einklang gebracht werden, will die EU eine deutliche strategische Position zu den geopolitischen Dimensionen ihrer energiepolitischen Maßnahmen einnehmen.

Indessen vollziehen sich auf dem weltweiten Gasmarkt Veränderungen, mit denen sich der EU Möglichkeiten für mehr strategische Autonomie eröffnen könnten. Die Zuständigkeit für die Versorgungssicherheit liegt auf EU-Ebene, und der Grundsatz der Solidarität sowie der gegenseitigen Gasversorgung im Notfall ist mittlerweile ein fester Bestandteil des Politikrahmens der EU.⁴¹ Der Gasverbindungsleitungen zwischen den EU-Staaten werden verbessert, und durch die Fähigkeit zum Transport in umgekehrter Richtung werden die Risiken einer Versorgungsunterbrechung reduziert. Die Mitgliedstaaten [bauen weitere Terminals](#) für die Einfuhr von Flüssigerdgas (LNG) aus einer Reihe von Drittländern und erweitern im Einklang mit einer [EU-Strategie zu diesem Thema](#) aus dem Jahr 2016 ihre Gasspeicherkapazität und ermöglichen Nachbarländern den Zugang dazu. Flüssigerdgas ist zwar in der Regel teurer als Pipelinegas, diese Preisrelation ist allerdings nicht konstant. Hat ein EU-Staat als Alternative Zugang zu Flüssigerdgasquellen, ist er in einer besseren Position, um mit Lieferanten von Pipelinegas günstigere Konditionen auszuhandeln, weil er auf eine alternative Versorgungsquelle zurückgreifen kann, wenn die Versorgung über Pipelines unterbrochen wird oder es zu einem nicht gerechtfertigten Preisanstieg kommt. Die Europäische Kommission hat bei der Aufsicht über die Energieversorgungsverträge zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern eine immer wichtigere Rolle eingenommen, um die Vereinbarkeit der Verträge mit dem EU-Binnenmarkt sicherzustellen.⁴² Seit 2009 das dritte Energiepaket der EU angenommen

⁴¹ Wilson, A. B.: [New rules on security of gas supply](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

⁴² Erbach, G.: [Intergovernmental agreements in the field of energy](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

wurde, haben die Mitgliedstaaten ihre Energiemärkte enger verbunden und die Infrastruktur ausgebaut, die für eine tiefergehende Anbindung erforderlich ist. Damit verringert sich bei Gas und Strom die Abhängigkeit der EU von einer einzelnen Bezugsquelle, und sie wird in die Lage versetzt, die negativen Folgen anderer Versorgungsstörungen wirksamer abzumildern, z. B. durch den Transport in umgekehrter Richtung.

Der Rückgang bei der Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen in der EU könnte sich auch im Hinblick auf ihre künftige strategische Autonomie als vorteilhaft erweisen. Europa ist heute weniger als andere Teile der Welt von umweltschädlichen Energieformen abhängig und könnte daher weniger Schwierigkeiten haben, die Nutzung fossiler Brennstoffe allmählich einzustellen und in erneuerbare oder andere CO₂-arme Energien zu investieren. Dadurch sollte es der EU möglich sein, ihr Ziel der Netto-Treibhausgasemissionen von null bis 2050 zu erreichen, wie vom Europäischen Rat im Dezember 2019 [gebilligt](#) und vom Europäischen Parlament in seinen Entschlüsseungen zum [Klimawandel](#) (März 2019) und zum [Europäischen Grünen Deal](#) (Januar 2020) befürwortet. Die EU ist bei der Entwicklung von Technologien für erneuerbare Energien bereits weltweit führend und liegt 2020, sowohl was die Kapazität als auch die Erzeugung erneuerbarer Energien angeht, auf dem [zweiten Platz](#) hinter China. Während die Fertigung von Solarmodulen und damit verbundenen Technologien mittlerweile weitgehend nach China verlagert wurde, bleibt die EU bei Windenergie-technologien führend und verfügt weltweit über den Großteil der Kapazität für Windenergie. Um die weltweit führende Position auf dem Gebiet der sauberen Energie zu behalten und ihre strategische Autonomie sicherzustellen, sollte die EU dafür Sorge tragen, dass Windenergie-technologien genauer kontrolliert werden und dass deren Fertigung nicht *massiv* in Drittländer verlagert wird, wie es bei Solarmodulen der Fall war. Mithilfe nationaler Initiativen sowie des nächsten [„Horizont Europa“](#)-Programms für Forschung und Innovation (mit Schwerpunkt auf sauberer Energie) hofft die EU, viele der Technologien zu entwickeln und schließlich auch zu vermarkten, die erforderlich sind, um in großem Umfang Strom aus Meeres- und Gezeitenenergie gewinnen⁴³ und erneuerbare Gase wie Wasserstoff oder Biogas erzeugen zu können. Ferner leistet die EU Pionierarbeit bei der Entwicklung von Batteriespeichertechnologien und hofft, Technologien für die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid zur Marktreife zu führen. Möglicherweise ist eine aktivere EU-Industriepolitik erforderlich, damit der Nutzen dieser Technologien voll ausgeschöpft werden kann und um zu vermeiden, dass die EU in diesen aufstrebenden und kritischen Wirtschaftszweigen vollständig von Technologien aus Drittländern abhängig wird.

Die von der COVID-19-Pandemie verursachte Wirtschaftskrise hat sich unmittelbar auf die Energiemärkte ausgewirkt.⁴⁴ COVID-19 hat stark zum Zusammenbruch der Ölpreise und zu den damit verbundenen Einbrüchen bei anderen fossilen Brennstoffen wie auch zu den vorübergehenden Unterbrechungen der Lieferketten für Energieerzeugung infolge der Einstellung der Wirtschaftstätigkeit beigetragen. Während einige Investitionen in erneuerbare Energien verzögert wurden, hatte die Wirtschaftskrise auf die Investitionen in fossile Brennstoffe tiefergehende Auswirkungen, da diese unrentabel wurden, sodass nun einige Energieunternehmen vom Konkurs bedroht sind. Langfristig ergibt sich ein unklareres Bild. Anhaltend niedrige Preise für fossile Brennstoffe könnten in Verbindung mit stark belasteten öffentlichen Finanzen allerdings eine abschreckende Wirkung auf neue Investitionen in erneuerbare Energien haben und in Europa den Umstieg auf saubere Energie ins Stocken bringen. Daher hat die EU wiederholt betont, dass dem europäischen Grünen Deal bei der Festlegung der Prioritäten für die wirtschaftliche Erholung der EU von COVID-19 die zentrale Rolle zukommt. Damit verbunden ist auch das Aufbauinstrument [Next Generation EU](#) (NGEU) (750 Mio. EUR), der auffälligste Aspekt der neuesten Vereinbarung im Europäischen Rat zum MFR

⁴³ Scholaert, F. (Hrsg.): [Die blaue Wirtschaft: Überblick und politischer Rahmen der EU](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁴⁴ Wilson, A. B.: [Impact of coronavirus on energy markets](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

2021-2027. Ferner werden Prioritäten im Bereich saubere Energie im nächsten MFR weiterhin einen integralen Bestandteil aller breitenwirksamen EU-Programme bilden, um regionale Entwicklung, Forschung und Entwicklung sowie Industrie und Umwelt zu unterstützen. Zudem ist saubere Energie heute auch die wichtigste Priorität bei der EU-weiten Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank.

Was die Energiepolitik betrifft, bietet der Vertrag von Lissabon noch nicht genutztes Potenzial.⁴⁵ Im Vertrag (Artikel 194 AEUV) werden die Zuständigkeiten der EU im Bereich der Energiepolitik beschrieben. Gleichzeitig wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten das ausschließliche Recht haben, ihren Energiemix, die Struktur ihrer Energieversorgung und die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energiequellen zu bestimmen. Längerfristig könnten ehrgeizigere und einheitlichere EU-Maßnahmen im Energie- und Klimabereich möglich sein, wenn die *Brückenklausel* nach Artikel 192 AEUV zur Anwendung gebracht wird, nach der die Mitgliedstaaten aus Umweltschutzgründen weitere Zuständigkeiten im Energiebereich an die EU übertragen können. Damit diese Klausel aktiviert werden kann, ist jedoch Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten erforderlich. Ein weiterer Bereich ist die EU-weite Energiebesteuerung, bei der derzeit Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten erforderlich ist, um eine legislative Einigung zu erzielen. Das hat zur Folge, dass die Energiebesteuerungsrichtlinie der EU seit der unzureichenden Fassung von 2003 nicht geändert wurde. Sie enthält noch immer keine deutlichen Anreize für einen Umstieg auf saubere Energie (im Gegenteil enthält sie sogar gewisse Fehlanreize), und es ist eine umfangreiche Überarbeitung erforderlich, um sie auf die Ziele des europäischen Grünen Deals abzustimmen. Die EU-Organe haben sich darauf verständigt, in der aktuellen Wahlperiode eine Lösung in dieser Angelegenheit anzustreben. Dies wird sich als Test ihrer politischen Bereitschaft zur vollständigen Umsetzung des Grünen Deals erweisen.

4.1.2. Klimaschutzmaßnahmen der EU

Um ihr langfristiges Ziel der Netto-Treibhausgasemissionen (THG) von null bis 2050 zu erreichen, hat die EU anspruchsvolle [Zwischenziele](#) für die Senkung der THG-Emissionen, Verbesserungen der Energieeffizienz und den Anteil der erneuerbaren Energieträger am Energiemix bis 2030 vereinbart. Mit diesen Zielvorstellungen ist die EU im Hinblick auf konkrete Maßnahmen gegen den Klimawandel weltweit führend. Die EU bleibt bei der Festlegung ihrer eigenen Energie- und Klimaziele autonom und sollte in der Lage sein, sie durch die richtige Kombination von Anreizen und Vorschriften zu erreichen. Diese großen Anstrengungen bringen für die Bekämpfung des Klimawandels allerdings relativ wenig, wenn nicht auch der Rest der Welt im Rahmen des Übereinkommens von Paris ähnliche Anstrengungen unternimmt. Im Februar 2019 hat der Rat der EU [Schlussfolgerungen](#) zur Klimadiplomatie angenommen, in denen das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) bzw. das Übereinkommen von Paris und die damit verbundenen Prozesse und Prioritäten mit dem übergeordneten Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen, uneingeschränkt befürwortet werden. Der Klimadiplomatie der EU steht jedoch eine Reihe von Hindernissen im Weg. Es wird zu einer Konkurrenzsituation mit Ländern kommen, die das Übereinkommen von Paris nicht unterzeichnet haben (insbesondere Iran und die Türkei) bzw. ein Verfahren eingeleitet haben, um ihren Antrag zurückzuziehen (USA). Dies könnte sich wiederum auf die Entscheidungen anderer Länder auswirken. Zusammen mit anderen entwickelten Volkswirtschaften muss die EU daher bedeutende langfristige Beiträge für die Klimafinanzierung leisten, um die Energiewende in weniger entwickelten Ländern zu unterstützen, die Schwierigkeiten haben, die notwendigen Investitionen allein zu tätigen. In diesem Sinne haben die EU und ihre Mitgliedstaaten

⁴⁵ Bassot, E. (Hrsg.): [Erschließung des Potenzials der EU-Verträge: Eine artikelweise Analyse der Handlungsmöglichkeiten](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

zugesagt, mit anderen Volkswirtschaften darauf hinzuwirken, zwischen 2020 und 2025 jährlich gemeinsam 100 Mrd. USD für Bekämpfung und Abmilderung des Klimawandels mobilisieren.

Wirksame Klimaschutzmaßnahmen erfordern einen dauerhaften Einsatz für multilaterale weltweite Foren, in denen die EU als Staatenbund handeln und gemeinschaftlich auf einen positiven Wandel drängen kann. Es ist jedoch auch wichtig, dass die EU Sicherungsmaßnahmen trifft, um ihre eigene heimische Industrie vor Einfuhren von Produkten aus Drittländern zu schützen, die sich nicht in vergleichbarer Weise für den Klimaschutz einsetzen. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass die Klimaschutzmaßnahmen der EU von der Öffentlichkeit akzeptiert und andere Länder ermutigt werden, die Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften mit größerem Ehrgeiz zu betreiben. Mit der Einführung des von der Europäischen Kommission versprochenen [CO₂-Grenzausgleichssystems](#) soll sichergestellt werden, dass sich die Erzeuger in der EU durch den Kohlenstoffgehalt eingeführter Güter keinem unfairen Wettbewerb ausgesetzt sehen. Im Hinblick auf die strategische Autonomie der EU wird die Herausforderung darin bestehen, einen Ausgleichsmechanismus zu entwickeln, mit dem wirksam der Kohlenstoffgehalt eingeführter Güter erfasst wird, die Einführung klimabewusster industrieller Lösungen in Drittländern gefördert wird, eine einfache und kostengünstige Verwaltung möglich ist und der mit den weltweiten Handelszielen der EU im Einklang steht, zu denen auch das Bekenntnis zu offenen und multilateralen Handelsinstitutionen gehört. Dieser Balanceakt ist äußerst heikel, da legitime Maßnahmen der EU zum Schutz der Umwelt auch als Maßnahmen zum Schutz einheimischer Erzeuger vor ausländischem Wettbewerb ausgelegt werden können. So führte z. B. vor Kurzem ein Beschluss der EU, bis 2030 die Nutzung von Palmöl als erneuerbarer Brennstoff einzustellen, zu diplomatischen Spannungen. Mittlerweile wird dieser Beschluss vor der Welt handelsorganisation (WTO) von den Erzeugerländern [angefochten](#). Andere meinen dagegen, dass die EU im Sinne der gemeinschaftlichen Bewältigung des Klimawandels die Möglichkeit haben sollte, den Handel gegenüber Drittländern als Einflussmittel einzusetzen, wie in einem Bericht von Think 2030⁴⁶ sowie in einer EPRS-Analyse⁴⁷ vorgeschlagen. Die EU könnte von ihren Handelspartnern ein größeres Engagement für die Bewältigung des Klimawandels einfordern, damit die Anstrengungen der EU durch deren Herangehensweise ergänzt und nicht etwa untergraben werden.

Als weitere Komplikation für Klimaschutzmaßnahmen könnte sich der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU erweisen. Zwar bleibt die Regierung des Vereinigten Königreichs weiterhin denselben Dekarbonisierungszielen wie die EU verpflichtet, die geografische Nähe des Vereinigten Königreichs und dessen enge Einbeziehung in die EU-Märkte machen es allerdings erforderlich, den potenziellen Auswirkungen künftiger Entscheidungen des Vereinigten Königreichs auf die Energie- und Klimapolitik der EU besonderes Augenmerk zu widmen. Daher müssen in das vorgeschlagene Abkommen, mit dem die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU geregelt werden, [Bestimmungen](#) über „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ aufgenommen werden, mit denen unter anderem ein System für den Handel mit CO₂-Emissionsrechten im Vereinigten Königreich vorgesehen wird, das mit dem Emissionshandelssystem (EHS) der EU abgestimmt ist.

Die EU-Mitgliedstaaten sind stark auf ihre Vorrechte im Energiebereich bedacht, insbesondere was ihre direkte Beziehung zu Energieunternehmen und Verbrauchern anbelangt. Und obwohl die Mitgliedstaaten vielleicht hinsichtlich der groben Richtung hin zu einem sauberen Energieversorgungssystem mit weniger Nutzung fossiler Brennstoffe übereinstimmen, so kann doch Uneinigkeit über das Tempo, die Priorität und die Finanzierungsmittel für dieses Ziel bestehen. Die

⁴⁶ Dröge, S., Schenuit, F.: [Mobilising EU trade policy for raising environmental standards: the example of climate action](#), Think 2030, 2018.

⁴⁷ Titievskaja, J.: [Using trade policy to tackle climate change](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

EU-Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Energiemixe, und in ihren Energieversorgungssystemen kommen sauberen Energiequellen unterschiedliche Rollen zu. Mehrere EU-Staaten hängen noch der Kohle oder anderen stark umweltbelastenden Energiequellen an. Außerdem herrscht zwischen den Mitgliedstaaten tiefe Uneinigkeit darüber, was die Kernkraft betrifft, d. h., ob ihr beim Umstieg auf saubere Energie eine wichtige Rolle zukommen soll oder nicht.

4.1.3. EU-Maßnahmen in der Nachbarschaft

Maßnahmen zum Klimaschutz sind eine gemeinschaftliche Anstrengung, die eine umfassende weltweite Zusammenarbeit erfordern. In ihrer europäischen Nachbarschaft hat die EU allerdings die besondere Gelegenheit, strategische Führungskompetenz zu zeigen. Die Kommission wird [2020](#) eine Grüne Agenda für den Westbalkan verabschieden, um diesen Ländern zu helfen, ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen (insbesondere Kohle) zu verringern, die Nutzung von erneuerbaren Energieträgern zu fördern und die alternde Infrastruktur zu modernisieren, um sie auf einen höheren Anteil dezentral erzeugter erneuerbarer Energie einzurichten.⁴⁸ Die Energiegemeinschaft⁴⁹, eine zwischenstaatliche Organisation, deren Hauptzweck darin besteht, den *Besitzstand* der EU im Energiebereich auf die Bewerberländer bzw. potenziellen Bewerberländer auf dem Westbalkan und in der Schwarzmeerregion auszudehnen, ist für die EU ein wichtiges Instrument zur Verbreitung ihrer Normen. Die Staaten der Energiegemeinschaft haben sich verpflichtet, die zentralen Grundsätze des EU-Energiegesetzes zu befolgen und schließlich dessen Inhalte in ihre nationalen Gesetze aufzunehmen. Allerdings sind die Staaten der Energiegemeinschaft jetzt erst damit beschäftigt, das dritte Energiepaket (2009) anzunehmen, während die EU vor Kurzem das Paket „Saubere Energie“ (2018) verabschiedet hat, das im Hinblick auf erneuerbare Energieträger und die Verringerung des Verbrauchs von fossilen Brennstoffen weitaus ehrgeiziger ist. Die Energiegemeinschaft ist abgesehen von der gegenseitigen Begutachtung mit einigen Mechanismen ausgestattet, um unter ihren Mitgliedstaaten, von denen einige große Probleme bei der Staatsführung haben, die [Umsetzung](#) des *Besitzstands* der EU im Energiebereich zu erzwingen. Damit die Energiewende auf dem Westbalkan und in der Schwarzmeerregion umgesetzt wird, sind daher für die grüne Agenda weitere Instrumente erforderlich, einschließlich einer gezielten Finanzierung aus dem EU-Haushalt sowie erheblicher Darlehen vonseiten der [Europäischen Investitionsbank](#). Mit verstärkten zwischenstaatlichen Bemühungen über die Initiative „Energieverbindungsleitungen in Mittel- und Südosteuropa“ (CESEC) könnte ein Beitrag zu einer schnelleren Integration der Gas- und Elektrizitätsmärkte in der Region geleistet werden. Während manche Staaten der Energiegemeinschaft ein ureigenes Interesse daran haben, ihre Rechtsvorschriften an die EU anzugleichen, weil sie mit der EU in Beitrittsverhandlungen stehen, sind die meisten dieser Länder längst nicht bereit, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Daher muss die EU andere Anreize bieten, damit die Angleichung des Marktes vollzogen und die Energiewende in der gesamten Region fortgeführt wird. Mithilfe eines strategischen Dialogs mit der Ukraine konnte bereits eine Umstellung ihres Gasmarktmodells⁵⁰ eingeleitet werden, das nun viel besser auf den Energiebinnenmarkt der EU abgestimmt ist. Ferner könnte die EU in Betracht ziehen, in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA-Region) stärkere finanzielle Anreize für eine vermehrte Nutzung erneuerbarer Energieträger zu schaffen, denn diese Region pflegt mit der EU eine enge Beziehung im Energiesektor und besitzt erhebliches Potenzial für erneuerbare Energieträger, das aber immer noch viel zu wenig genutzt wird, insbesondere was die Sonnenenergie betrifft.

⁴⁸ Popov, J.: [European Green Deal: Bringing in the Western Balkans](#), ECFR, 2019.

⁴⁹ Wilson, A. B.: [Energy Community: Prospects and challenges](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2015.

⁵⁰ Pirani, S.: [Adversity and reform: Ukrainian gas market prospects](#), The Oxford Institute for Energy Studies, 2017.

4.2. Wirtschaftspolitik und Finanzmärkte

Wie aus den langfristigen Projektionen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hervorgeht, könnte der Anteil der EU am weltweiten BIP, ein guter Indikator für die relative Stärke in weltweiten Beziehungen, bis 2030 auf unter 10 % und bis 2060 auf unter 7 % zurückgehen.⁵¹ Darüber hinaus werden die europäischen Volkswirtschaften und die weltweiten Lieferketten von der COVID-19-Pandemie [tiefgreifend](#) beeinträchtigt, während auch noch die Herausforderungen des Klimawandels und einer alternden Arbeitnehmerschaft bewältigt werden müssen. Indessen nimmt der Wettbewerbsdruck für etablierte Wirtschaftsakteure durch aufstrebende neue Aktivitätszentren und die Entwicklung neuer Technologien zu, sodass sich die wirtschaftlichen Einflusssphären verändern.

In einem derart unsicheren, komplexen und rasch veränderlichen Umfeld ist anzunehmen, dass eine geschlossene EU ihren Bürgerinnen und Bürgern wirksamer und effizienter mehr Vorteile bieten kann, wie sich auch durch die Errichtung des Binnenmarkts oder der WWU zeigt. Diese historischen Errungenschaften erweisen sich im derzeitigen weltweiten Wettbewerb als Schlüsselfaktoren, weil sie mit einer strategischen Stärke einhergehen, die kein einzelner Mitgliedstaat allein, ja nicht einmal eine Gruppe von Mitgliedstaaten, erreichen könnte. Daher hat eine [intensive Debatte](#) darüber begonnen, ob ein entschiedener Schritt in Richtung einer größeren Risikoverteilung und stärkeren strategischen Autonomie erforderlich ist.

4.2.1. Der Bedarf an gemeinsamen Mitteln im Einklang mit den weltweiten Ambitionen

Wie Analysten betonen, sind Prioritäten, die nicht durch finanzielle Mittel gestützt werden, nicht glaubwürdig und können nicht umgesetzt werden, ganz gleich, wie oft die Staats- und Regierungschefs der EU ihre Unterstützung für Innovation, Technologie, Sicherheit, Verteidigung oder die Bekämpfung des Klimawandels bekunden.⁵² Um eine anspruchsvolle strategische Autonomie zu erreichen, sind die entsprechenden Mittel erforderlich.

Der Europäische Rat hat sich vor Kurzem auf ein potenziell bahnbrechendes Instrument, [Next Generation EU](#) (NGEU), geeinigt, mit dem Vertrauen geschaffen und die Erholung der Regionen unterstützt werden soll, die wirtschaftlich von der Pandemie beeinträchtigt sind. Dieser Entscheidung, die auf einer [zukunftsweisenden EntschlieÙung des Europäischen Parlaments](#) gründet, ist ein ehrgeiziger [deutsch-französischer Vorschlag](#) vorausgegangen. Im Rahmen von NGEU⁵³ sollen durch vorübergehende Anhebung der Obergrenze für EU-Eigenmittel auf 2,00 % des EU-Bruttonationaleinkommens Finanzmittel aufgebracht werden, durch die die Kommission die Möglichkeit erhält, 750 Mrd. EUR an den Finanzmärkten zu leihen. Diese zusätzlichen Finanzmittel werden über EU-Programme verteilt und über einen langen Zeitraum aus künftigen EU-Haushalten zurückgezahlt. Ferner hat die Kommission als Ergänzung zu Next Generation EU einen [umgestalteten langfristigen EU-Haushalt](#) und eine Reihe [neuer Eigenmittel](#) vorgeschlagen.

NGEU würde zwar als leistungsfähiges antizyklisches Instrument dienen und die internationale Rolle des Euro stärken, jedoch bringen alle weltweit führenden Volkswirtschaften weitaus mehr Haushaltsmittel als die EU auf (siehe Abbildung 5). Da das NGEU-Paket befristet ist, wird es nicht

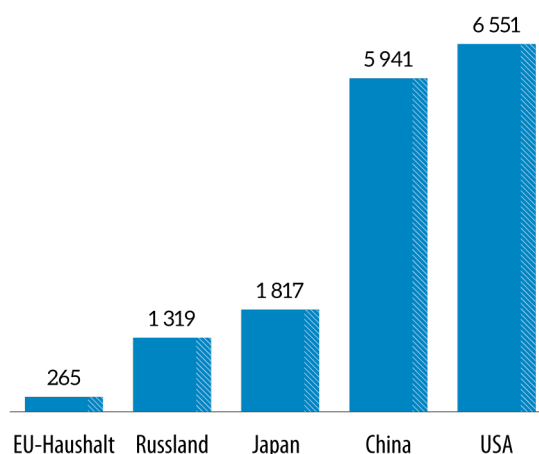
⁵¹ Siehe Guillemette, Y., Turner, D., 2018.

⁵² EPSC: [Delivering on European common goods: Strengthening Members States' capacity to act in the 21st Century](#), 2019.

⁵³ D'Alfonso, A.: [Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

ausreichen, um das europäische Potenzial langfristig zu steigern. Zudem wird nicht ausreichend verstanden, welche Vorteile durch gemeinsame Investitionen und die Zusammenführung von Finanzmitteln entstehen könnten. Daher profitieren die Unternehmen in der EU nicht in vollem Umfang von den Größenvorteilen und den Effizienzgewinnen, die sich durch die europäische Integration eröffnen.

Abbildung 5 – Höhe der gemeinsamen Haushaltsmittel in großen Ländern und Gebieten (pro Jahr in Mrd. EUR – Kaufkraftparität)



Quelle: [IWF, Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 vom Mai 2020](#), einschließlich Aufbauinstrument.

Um für eine günstige Position im derzeitigen weltweiten Wettbewerb und ein Mindestmaß an strategischer Autonomie zu sorgen, muss die EU angespornt werden, entschieden zu einer Stärkung von Schlüsselbereichen überzugehen, in denen gemeinsames Handeln erforderlich, wirksam und mit einem Mehrwert verbunden ist. Zu diesem Zweck muss die EU darüber nachdenken, wie sich der Haushalt weniger fragmentiert und damit weniger kostspielig gestalten lässt. Das Europäische Parlament hat in seinem [Vorschlag für den nächsten MFR](#) und im Hinblick auf das [NGEU-Paket](#) empfohlen, für den EU-Haushalt die Möglichkeit vorzusehen, neue und vorhandene Eigenmittel zu schaffen. Die Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist bereits seit Jahren im Gespräch, bis heute ohne große Fortschritte,⁵⁴ und auch über eine Kunststoffsteuer, eine Finanztransaktionssteuer, ein [Grenzausgleichssystem](#) oder das EHS wird debattiert.

In diesem Zusammenhang besteht ein Schlüsselfaktor der EU-Integration seit jeher darin, dass sich die EU dafür einsetzt, für eine effiziente Mittelverwendung und Haushaltsverantwortung auf allen Ebenen Sorge zu tragen. Dementsprechend bedeuten mehr Maßnahmen auf EU-Ebene nicht mehr Ausgaben oder mehr Schulden, wie manchmal fälschlicherweise behauptet wird. Vielmehr soll damit erreicht werden, dass Zuständigkeiten und Haushaltsmittel im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und des europäischen Mehrwerts wirtschaftlich effizienter und wirksamer zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen verteilt werden. Beispielsweise mögen die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Verteidigung zusammengerechnet ausreichend hoch sein, durch ihre Fragmentierung werden jedoch Größenvorteile und Effizienzgewinne verhindert. Infolgedessen ist der Umfang wirksamer öffentlicher Güter bei der EU-Verteidigung insgesamt bei Weitem nicht so groß wie eine Analyse auf der Grundlage des

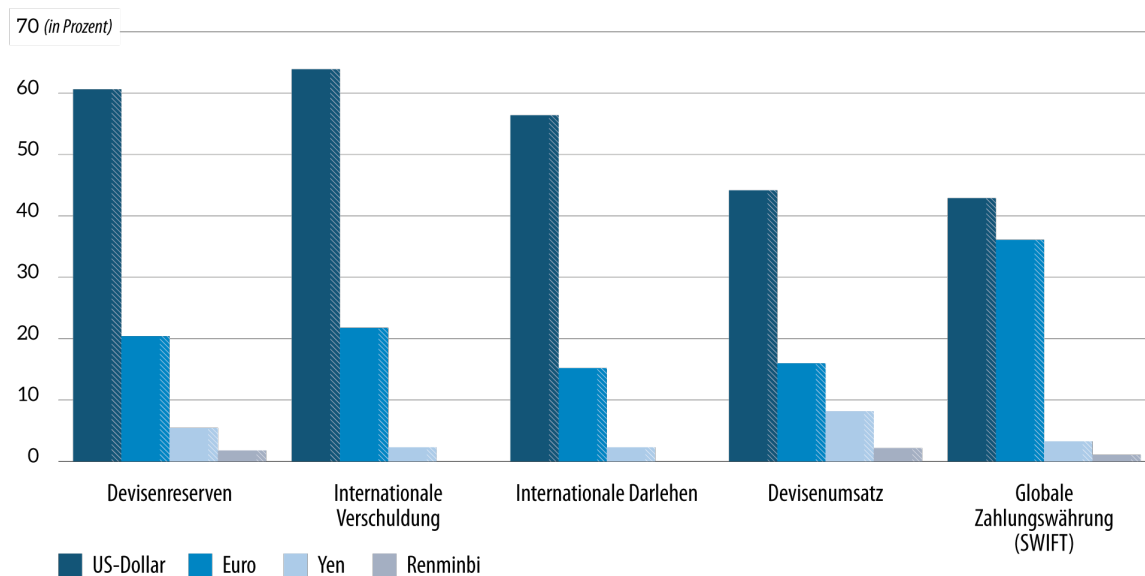
⁵⁴ Szczepański, M.: [Digital taxation: State of play and the way forward](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

ausgegebenen Betrags vermuten ließe. Die mangelnde strategische Nutzung der Größenvorteile und der öffentlichen Güter, die durch den Integrationsprozess der EU geboten werden, zeigt sich nicht nur bei der Verteidigung, sondern lässt sich auch in bedeutenden Wirtschaftszweigen beobachten, wie etwa bei Forschung, Hochschulbildung, Energie und Verkehr. Subsidiarität schließlich bedeutet nicht, dass das Handeln der EU entweder zwingend vorgeschrieben oder ausgeschlossen ist, sondern dass in Bereichen, in denen der EU nicht die ausschließliche Zuständigkeit zukommt, Spielraum dafür bleibt, die Verantwortung für das Handeln genau an die richtige Steuerungsebene zu übertragen. Ob einzelne oder eine Kombination von Instrumenten, ganz gleich, welche institutionellen Regelungen auch vorgeschlagen werden, ohne Fortschritte bei der Finanzierung der Schaffung öffentlicher Güter wird die EU keine größere strategische Autonomie erreichen können.

4.2.2. Stärkung der internationalen Rolle des Euro und Entwicklung der EU-Finanzmärkte

Das erfolgreiche Beschreiten des Pfads zu einer gemeinsamen Währung und die Einführung des Euro im Jahr 1999 waren für die EU Meilensteine in Richtung einer größeren strategischen Autonomie. Wie in Abbildung 6 zu sehen, ist der Euro heute die zweitwichtigste internationale Währung, und der [Europäischen Kommission](#) zufolge gibt es ca. 60 Länder, in denen der Euro Zahlungsmittel, die Einführung des Euro geplant oder die Landeswährung an den Euro gekoppelt ist. Seit seiner Einführung hat der Euro auch an den internationalen Märkten Anerkennung gefunden. Er macht 20 % der internationalen Reserven ausländischer Zentralbanken sowie rund 20 % der Schultitelemmissionen und Darlehen an den internationalen Märkten aus. Im Jahr 2017 wurden über 35 % des Wertes internationaler Transaktionen in Euro [abgewickelt](#) gegenüber ca. 40 % in US-Dollar.

Abbildung 6 – Die internationale Rolle des Euro (prozentualer Anteil nach Bereichen)



Hinweis: die neuesten vorliegenden Daten stammen aus dem vierten Quartal 2019.

Quelle: [Europäische Zentralbank, 2019](#).

Abgesehen davon, dass der Euro ein Symbol für das Streben Europas nach strategischer Autonomie ist, wirkt er auch nach innen als kraftvolle Quelle gemeinschaftlicher Stärke. So wurde bei der

öffentlichen Unterstützung 2019 ein neuer Höchstwert erreicht.⁵⁵ Dies könnte damit verbunden sein, dass die wirtschaftlichen Vorteile des Euro nunmehr durch stabile Preise, niedrigere Transaktionskosten für Bürger und Unternehmen sowie eine zunehmende Handelsintegration immer sichtbarer werden. Ebenso könnte es daran liegen, dass eine gemeinsame Währung Schutz vor internationalen Erschütterungen bietet. So konnte z. B. die Europäische Zentralbank (EZB) dank der strategischen Stärke, die der Euro ermöglicht, besonders dynamisch auf die Pandemie reagieren.⁵⁶

Diese große Unterstützung für den Euro ist auch ein ermutigendes Zeichen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger der Ansicht sind, dass die zuletzt erzielten Fortschritte in die richtige Richtung gehen. Außerdem zeigt sich darin die große Unterstützung des europäischen Projekts, einschließlich der Instrumente, mit denen für mehr strategische Autonomie gesorgt wird. Dies ist aber natürlich kein Grund zur Selbstzufriedenheit, da der Status quo durch neu aufkommende Wirtschaftsmächte und die Entwicklung neuer Technologien infrage gestellt wird. So haben beispielsweise die staatlichen Stellen Chinas durch mehrere Projekte im Rahmen der Initiative der neuen Seidenstraße Maßnahmen zur internationalen Nutzung des Renminbi getroffen.⁵⁷ Außerdem hat die chinesische Zentralbank vor Kurzem eine Reihe von Patenten in Verbindung mit der Ausgabe digitaler Währungen beantragt, um die Nutzung der chinesischen Währung im Handel und bei Finanzgeschäften zu fördern. Gleichzeitig ist die bestehende auf Regeln basierende Ordnungspolitik durch den Einfluss auf Zentralbanken seitens Regierungen oder Maßnahmen zur Nutzung des internationalen Zahlungssystems für politische Ziele herausgefordert.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die weitere Sicherung der internationalen Rolle des Euro und die Entwicklung von EU-Finanzmärkten als notwendige Ziele. Vonseiten der Forschung werden zahlreiche [Wege](#) vorgeschlagen, wie die Nutzung des Euro gefördert werden kann.⁵⁸ Eine dieser Initiativen, die auf Interesse gestoßen ist und nun im Rahmen der Reform der [Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente \(MiFID II\)](#) diskutiert wird, besteht darin, dem Euro im Rohstoffhandel eine größere Bedeutung zukommen zu lassen. Kurzfristig könnte dies zum Beispiel dazu führen, dass die derzeitigen Regelungen für den Rohstoffhandel angepasst werden, um die Abhängigkeit von den auf US-Dollar lautenden Benchmarks für Erdöl zu verringern. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch um die internationale Stellung des Euro zu verbessern, bedarf es auch einer Vertiefung freier Finanzmärkte mit entsprechender Liquidität. Eine zuverlässige Erfüllung der weltweiten Nachfrage ist ganz entscheidend, um Vertrauen und Stabilität zu fördern. Der Euro ist in eines der stärksten institutionellen Systeme eingebunden und geht daher mit relativ offenen und robusten

⁵⁵ Den Ergebnissen der neuesten [Eurobarometer](#)-Umfrage zum Euro-Währungsgebiet vom November 2019 zufolge sind 76 % der Befragten der Meinung, dass die gemeinsame Währung gut für die EU ist. Dies ist der höchste Wert an Unterstützung seit Einführung der Euro-Münzen und Euro-Banknoten im Jahr 2002.

⁵⁶ Was die direkte Währungspolitik betrifft, so beließ die EZB ihre Zinssätze auf [historisch niedrigem Niveau](#). Außerdem hat die EZB eine Reihe [weiterer unkonventioneller währungspolitischer Maßnahmen](#) angekündigt, die bis zum Ende des Jahres zum Ankauf von Vermögenswerten eingesetzt werden können. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Ankäufe im Rahmen des [zeitlich befristeten Pandemie-Notfallankaufprogramms](#) (PEPP) mit einer Mittelausstattung von insgesamt **1 350 Mrd. EUR**, die bei Bedarf weiter erhöht werden kann. Dieses Programm wird mit dem erweiterten Programm zum Ankauf von Vermögenswerten (APP) mit einer erhöhten Mittelausstattung von **120 Mrd. EUR** und mit monatlichen Ankäufen von **20 Mrd. EUR** kombiniert. Zudem hat die EZB eine Reihe neuer nicht gezielter längerfristiger Refinanzierungsgeschäfte für den Pandemienotfall (PELTROs) beschlossen, um die Liquiditätsbedingungen zu unterstützen.

⁵⁷ Blockmans, S., Hu, W.: [Systemic rivalry and balancing interests: Chinese investment meets EU law on the Belt and Road](#), CEPS policy insight, No 2019-04 /21, 2019.

⁵⁸ Borio, C.: [The international role of the euro: down but not out](#), Rede vor dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Thema „Stärkung der internationalen Rolle des Euro: europäische und internationale Perspektiven“, Brüssel, April 2019.

Finanzmärkten einher. Allerdings muss der Euro im Hinblick auf die Liquidität und Vertiefung der zugrunde liegenden Finanzmärkte noch weiterentwickelt werden.

Erstens sind die Bank- und Finanzmärkte des Euro-Währungsgebiets noch entlang der Grenzen der Mitgliedstaaten fragmentiert. Mit der Verwirklichung der Bankenunion, die auf den vom Europäischen Parlament [befürworteten](#) politischen Maßnahmen beruht, würde die Stabilität des Finanzsystems in Europa sichergestellt, weil dadurch insbesondere der Teufelskreis zwischen Banken und den Finanzierungskosten der Staaten durchbrochen würde und redundante Regelungen in verschiedenen Ländern abgebaut werden könnten.⁵⁹ Durch Fortschritte bei der Kapitalmarktunion würden die derzeitige Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte verringert und die Hindernisse beseitigt, die zwischen dem Geld der Investoren und den Investmentmöglichkeiten stehen. Dadurch würde auch Europas starke Tradition in der Bankenfinanzierung ergänzt, da Alternativen für kreditbasierte Finanzierung und ein besserer Börsenzugang angeboten werden könnten. Wird die WWU-Architektur nicht vollendet und bleibt die KMU fragmentiert, dann kann das Potenzial für eine größere Rolle des Euro weiterhin nicht ausgeschöpft werden.

Zweitens besteht ein entscheidender einschränkender Faktor für eine stärkere internationale Rolle des Euro darin, dass ein zentrales [EU-Schatzamt](#) fehlt. Werden die fiskalpolitischen Maßnahmen nicht wirksam koordiniert, kann es erhebliche negative Ausstrahlungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten geben, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen. Die internationale Rolle des Euro würde also gestärkt, würde eine glaubwürdige und nachhaltige Koordinierung der öffentlichen Finanzen verfolgt. Die derzeitigen Regelungen für die wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen des Semesters und des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) sind jedoch sehr komplex. Ihre Auswirkungen sind begrenzt,⁶⁰ da sie sich im besten Falle als azyklisch erwiesen haben. Mit einem Schatzamt, wie vom Europäischen Parlament [vorgeschlagen](#), wäre die EU besser in der Lage, den bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen anzuwenden und die Entwicklung des Euro-Währungsgebiets zu optimieren. Durch die daraus resultierende Verbesserung der fiskalpolitischen Koordinierung würden die Nachhaltigkeit und Resilienz in den Mitgliedstaaten und deren Vertrauen untereinander gestärkt. Damit wäre es einfacher und effizienter, solidarisch zu sein, sollte das im Fall einer neuen Wirtschafts- und Finanzkrise erforderlich sein.

Drittens ist der Markt der US-Schatzanweisungen einer der stärksten und liquidesten weltweit. Im Euro-Währungsgebiet gibt es keinen vergleichbaren Markt, und die Aussichten für die Entwicklung sicherer Vermögenswerte auf EU-Ebene sind noch eingeschränkt.⁶¹ Das NGEU-Paket könnte sich als Meilenstein für den Schritt in Richtung stärkerer europäischer Integration in diesem Bereich erweisen. Zudem erhält das Vertrauen in den Euro dadurch einen erheblichen Impuls. Angesichts anhaltender Bedenken hinsichtlich der Risikoteilung besteht jedoch keine [Einigkeit](#) in der Frage, ob es auch einen echten „Hamilton-Moment“ für das Euro-Währungsgebiet darstellt. Die Reaktion des Marktes hingegen ist weitaus positiver, weil damit bereits ein Beitrag zur Aufwertung des Status des Euro in der Welt geleistet wird und weil es langfristig zur Schaffung von [Eurobonds](#) führen könnte. Die Vorschläge des Europäischen Parlaments für eine Vertiefung und höhere Liquidität des Finanzmarkts im Euro-Währungsgebiet könnten sich in dieser Hinsicht als sinnvoll erweisen⁶² und sind einer genaueren Prüfung wert.

⁵⁹ Stamegna, C.: [Bankenunion – Jahresbericht 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁶⁰ D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapala, M., Stamegna, C.: [Wirtschafts- und Haushaltsausblick für die Europäische Union 2020](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁶¹ Habib, M. M., Stracca, L., Venditti, F.: [The fundamentals of safe assets](#), Arbeitspapiere der EZB, 2020.

⁶² Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass dieses Instrument mit einem ungebührlichen Risikoverhalten in Verbindung gebracht wird, sodass zurzeit jeder Schritt in Richtung mehr Risikoteilung in der EU unterbunden wird,

4.2.3. Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden europäischen Wirtschaftspolitik

Wie bereits dargelegt, geht es in wirtschaftlicher Hinsicht bei der strategischen Autonomie darum, den Umfang der Möglichkeiten zu erweitern, um langfristig eine höhere Wachstumsrate erzielen zu können. Dies setzt voraus, dass die EU in ihren internationalen Beziehungen mit einem dynamischen Ansatz versucht, die Schritte ihrer weltweiten Wettbewerber vorherzusehen und davon zu profitieren.

Wie insbesondere aus der [neueren Forschung](#) zur Innovationspolitik ersichtlich, läuft die EU Gefahr, in einer zunehmenden Zahl von Wirtschaftszweigen der Weltmärkte beim Zugang zu Mehrwert ausgegrenzt zu werden, wenn sie sich in der wissensbasierten Wirtschaft nicht besser positioniert.⁶³ Will die EU im weltweiten Wettbewerb eine führende Rolle behalten, muss sie das Verbesserungspotenzial nutzen, das [Analysten](#) zufolge hinsichtlich der Höhe von Forschungsausgaben, der Qualität der Forschungseinrichtungen und der regulatorischen Effizienz besteht. Zudem hinkt die EU im Vergleich zu ihren wichtigsten internationalen Partnern hinterher, wenn es darum geht, ihren aussichtsreichen KMU und Unternehmern Zugang zu Finanzierungsmitteln (Marktkapitalisierung, Risikokapital und KMU-Finanzierung) bereitzustellen.⁶⁴ Bei dieser offensichtlich mangelnden Risikobereitschaft in Verbindung mit einem in einigen Wirtschaftszweigen manchmal zu starkem Augenmerk auf etablierte nationale Positionen ist es relativ schwierig, in einer Welt, die sich rasch verändert und umgestaltet wird, voranzugehen. Glaubt die EU an ihre Zukunft als strategisch autonomer internationaler Akteur, dann sollte sie nicht nur bereit sein, weitere Mittel zu vergemeinschaftlichen, sondern auch ein höheres Risiko in Kauf nehmen.

Zudem werden durch die kontinuierliche Digitalisierung der Wirtschaft in vielen Bereichen des menschlichen Lebens Veränderungen bewirkt. Während der COVID-19-Pandemie hat sich die daraus resultierende transformierende Wirkung erwiesen, denn Millionen von Arbeitnehmern konnten dadurch zu Hause zu arbeiten, und Waren und Dienstleistungen blieben weitgehend zugänglich. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Unternehmen und Regierungen in der EU anfangen, die Möglichkeiten, die sich aus der Entwicklung digitaler Technologien ergeben, voll auszuschöpfen.⁶⁵ Wie in [Abbildung 7](#) zu sehen, stammen die digitalen Plattformen derzeit hauptsächlich aus China und den USA. Daraus ergibt sich eine Abhängigkeit, die auf eine mangelnde digitale Souveränität der EU schließen lassen könnte. Da die EU in der Welt also mit zwei Visionen für das Internet in Wettbewerb steht, muss sie ihr eigenes Modell weiter ausgestalten, entwickeln und fördern. Dabei müssen die EU-Organe eine zentrale Rolle einnehmen, da die Akteure des digitalen Marktes in der Regel länderübergreifend tätig und nicht in allen Mitgliedstaaten physisch präsent sind. Die neuesten Entscheidungen des Europäischen Parlaments zum [Urheberrecht](#) sowie die Vorschläge zum [Gesetz über digitale Dienste](#), zur [europäischen Datenwirtschaft](#), und zur [künstlichen Intelligenz](#) geben Anlass zur Hoffnung. Es muss jedoch mehr unternommen werden, um einen enger integrierten und besser vernetzten digitalen EU-Binnenmarkt mit gemeinsamen Regeln zu schaffen, damit die digitale Geschäftstätigkeit auf faire und transparente Weise besteuert und ein ausreichender Wettbewerb sichergestellt wird. Mit gemeinsamen Standards für die

solange keine umfangreiche Ex-ante-Risikominderung vorgenommen und Maßnahmen zur Risikoverhütung umgesetzt wurden.

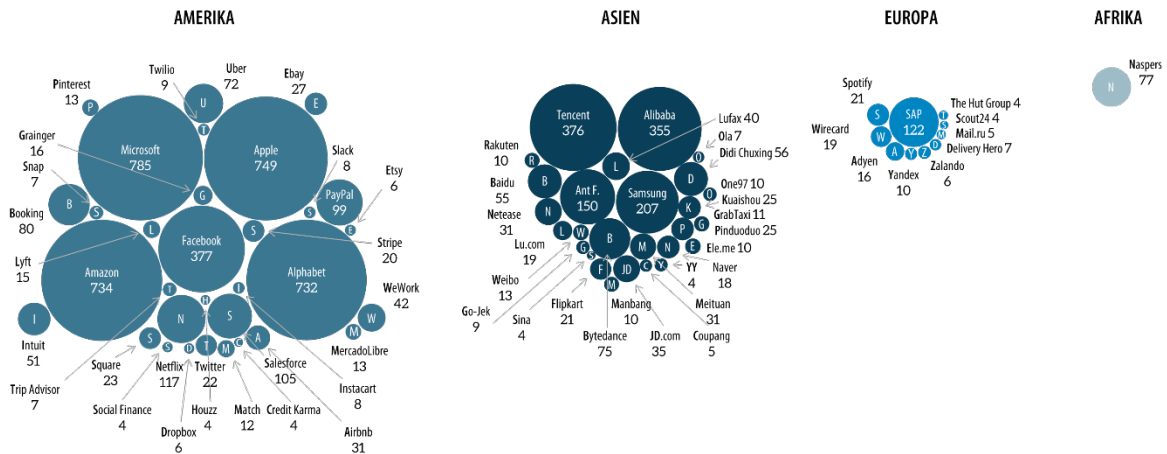
⁶³ Zum Beispiel hat die EU in der Tat nur langsam das Potenzial einer Beteiligung an wichtigen Innovationsbereichen erkannt, wie etwa Raumfahrt, KI, Biotechnologie, Cybersicherheit, 5G, Quanteninformatik oder Fintech.

⁶⁴ Zum Beispiel investieren die EU-Mitgliedstaaten jährlich ein Zehntel des Betrags der USA und ein Fünftel des Betrags Chinas in Risikokapital.

⁶⁵ EPSC, [Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age](#), EPSC Strategic Notes, Issue 30, 2019.

Konnektivität, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von 5G-Netzen, sowie einem gemeinsamen Standpunkt zu künstlicher Intelligenz und autonomen Droiden könnten ebenfalls Investitionen angeschoben werden.

Abbildung 7 – Geografische Verteilung der größten internationalen Plattformen der Welt, 2018 (Marktkapitalisierung in Mrd. Dollar)



Quelle: [UNCTAD, 2019](#).

Die Verbraucher in der EU haben von dem derzeitigen EU-Ansatz in der Wettbewerbspolitik profitiert, und einige EU-Unternehmen konnten dadurch, abgehärtet durch einen anspruchsvollen internen Wettbewerb, auf internationalen Märkten gedeihen. Gleichwohl benötigt es für einen strategischen Ansatz Anpassungsfähigkeit, falls sich die Bedingungen ändern und die Kosten den Nutzen überwiegen könnten.⁶⁶ Natürlich sollte die EU weiter für gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt sorgen und auf der internationalen Bühne einen multilateralen Ansatz und freie Märkte fördern, zu denen die Unternehmen aus der EU einen gleichwertigen Zugang haben. Insbesondere kann die EU nicht länger die aufstrebenden weltweiten Wettbewerber ignorieren, meistens (aber nicht ausschließlich) aus der digitalen Wirtschaft. Beunruhigenderweise haben solche Wettbewerber häufig starke Verbindungen zu staatlichen Einrichtungen und Behörden im Verteidigungsbereich und sind in Volkswirtschaften eingebunden, in denen im Hinblick auf individuelle Rechte andere Vorstellungen herrschen.⁶⁷

Der vor Kurzem eingeführte [vorübergehende Rahmen](#), durch den die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, die vollständige Flexibilität der Vorschriften über staatliche Beihilfen zu nutzen, stellt eine willkommene Maßnahme dar, da die Unternehmen, die am stärksten von den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie betroffen sind, damit in ausreichendem Umfang Liquidität erhalten.⁶⁸ Dadurch stellt sich die Frage, ob die derzeitige EU-Politik für staatliche Beihilfen sowie Fusionen und Unternehmenskäufe angepasst werden sollte.⁶⁹ An dem Fall der abgelehnten Siemens-Alstom-Fusion zeigt sich, dass es immer noch schwierig ist, eine Balance zu

⁶⁶ Die Regierungen von Frankreich, Deutschland und Polen haben daher vor Kurzem Vorschläge für eine Modernisierung der EU-Wettbewerbspolitik vorgelegt. Für eine Bewertung siehe Bruegel, 2019.

⁶⁷ Deffains, B., d'Ormesson, O., Perroud, T.: [Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law](#), Policy Paper Fondation Robert Schuman, 2020.

⁶⁸ Karaboytcheva, M.: [State aid and the pandemic How State aid can back coronavirus economic support measures](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁶⁹ Szczepański, M.: [EU-Wettbewerbspolitik: Schlüssel für einen fairen Binnenmarkt](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

finden, wenn es darum geht, einerseits für einen stabilen Wettbewerbsrahmen zu sorgen und andererseits EU-Großkonzerne von Weltgeltung entstehen zu lassen. Da durch veränderte Wettbewerbsbedingungen bestimmte etablierte Positionen in kürzester Zeit neu bestimmt und der Mehrwert unter den Volkswirtschaften neu verteilt wird, könnte es notwendig sein, Begriffe wie Marktabgrenzung sowie die Vorstellung der [Beherrschung und des Missbrauchs](#) des Marktes noch einmal zu überdenken. Manchmal profitieren Wettbewerber auch von geschützten Binnenmärkten und von staatlichen Beihilfen in einem Umfang, der in der EU nicht zulässig wäre. So könnten internationalen Wettbewerbern also Hilfen aus anderen Ländern zugutekommen, während sie im EU-Markt tätig sind, sodass europäische Unternehmen einen Nachteil haben. Darüber hinaus ist in der EU-Fusionskontrolle keine umfassende Vorschrift vorgesehen, nach der der Erwerb eines europäischen Unternehmens allein deshalb gestoppt werden kann, weil der Erwerber ausländische Subventionen erhalten hat. Daher hat die Europäische Kommission vor Kurzem ein [Weißbuch](#) für den Umgang mit diesen wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen infolge von ausländischen Subventionen im Binnenmarkt angenommen.

Des Weiteren haben in letzter Zeit einige strategische Instrumente, die von manchen internationalen Partnern im Rahmen einer neuen Industriepolitik eingesetzt werden, Aufmerksamkeit erregt⁷⁰, z. B. eine geringere Unternehmensbesteuerung, die Anwendung von Zöllen und Quoten in verschiedenen Wirtschaftszweigen oder der Einsatz nationaler Sicherheitsinstrumente in den USA zum Schutz bestimmter Technologien und Tätigkeiten. Die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) wurde weltweit erheblich ausgeweitet, während der Zugang zu öffentlichen Aufträgen stark eingeschränkt wurde. Außerdem hat China mit der Veröffentlichung seiner industriepolitischen Strategie „Made in China 2025“ für großes Aufsehen gesorgt, nach der für chinesische Unternehmen in Schlüsseltechnologien vielmehr eine beherrschende Stellung als Zusammenarbeit vorgesehen ist. Im Hinblick auf ein [umfassendes Investitionsabkommen](#) zwischen der EU und China werden nur langsam Fortschritte erzielt, und für die Vergabe öffentlicher Aufträge gibt es in China weltweit mit die größten Einschränkungen.⁷¹ Vor diesem Hintergrund sollte eine EU, die strategische Autonomie anstrebt, zu einem [ganzheitlicheren Ansatz](#) übergehen, bei dem auch die Verbindungen zwischen den Wertschöpfungsketten und die weltweiten gegenseitigen Abhängigkeiten berücksichtigt werden. Ferner müssen die auf EU-Ebene vorhandenen Instrumente zur Umsetzung der [vor Kurzem vorgeschlagenen](#) Industriestrategie auf dem neuesten Stand gehalten werden.

Was zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen betrifft, so hat die EU eine der [offensten ADI-Regelungen](#) der Welt, und ein großer Teil der ADI insgesamt stammen entweder aus der EU oder fließen in die EU. Die Struktur und die Quellen von ADI in die EU haben sich jüngst erheblich verändert und sind nun auf den Hightech-Sektor und strategische Wirtschaftszweige gerichtet. Derzeit haben lediglich 14 EU-Staaten Überwachungsmechanismen für ADI, die sich in Umfang und Ausgestaltung stark unterscheiden. 2019 hat das Europäische Parlament vereinbart, aus Sicherheitsgründen [auf EU-Ebene einen Mechanismus zur Überwachung ausländischer Direktinvestitionen](#) einzuführen, um strategische Wirtschaftszweige wie Cybersicherheit oder Arzneimittelforschung zu schützen. Für diesen Mechanismus ist auch ein Mechanismus der Zusammenarbeit vorgesehen, um für den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu sorgen. Ebenfalls kann die Europäische Kommission dem Land, in dem die Investitionen geplant sind, ihre Stellungnahme übermitteln. Mit einem auf gemeinsam vereinbarten Kriterien gegründeten gemeinschaftlicheren EU-Ansatz gegenüber ausländischen Investoren würde für mehr Klarheit und eine Harmonisierung

⁷⁰ 2018 haben 18 EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der die EU aufgefordert wird, eine umfassende Vision für ihre Industriepolitik zu entwickeln, um ihre strategische Autonomie zu stärken.

⁷¹ Grieger, G.: [Towards a new EU policy approach to China 21st EU-China Summit – April 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

gesorgt, gleichzeitig würden ausländische Investitionen gefördert⁷². Außerdem könnte mit einem solchen Ansatz ein Beitrag geleistet werden, um auf internationaler Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

Weltweit betrachtet erhalten europäische Unternehmen außerhalb der EU nicht immer einen gleichberechtigten Zugang zu den Märkten für die öffentliche Auftragsvergabe. Die [Initiative für die internationale Vergabe öffentlicher Aufträge](#), die die Europäische Kommission vor Kurzem ins Leben gerufen hat, um den Zugang von EU-Unternehmen zu den weltweiten Märkten für die öffentliche Auftragsvergabe zu verbessern, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Durch die COVID-19-Pandemie wurde einmal mehr der Mehrwert stärkerer Einheit offenbar, wenn es um die [Vergabe öffentlicher Aufträge in Europa](#) geht, da die Kommission und die Mitgliedstaaten in der Lage waren, ihre Anstrengungen durch gemeinsame Vergabemaßnahmen im Bereich der medizinischen Ausrüstung wirksamer zu gestalten. Eine gemeinschaftliche EU-Agentur für die Vergabe öffentlicher Aufträge könnte als zusätzliches strategisches Instrument für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen dienen. Außerdem könnte die EU-Agentur für die Vergabe öffentlicher Aufträge auch dazu beitragen, einige Schwachstellen auf Ebene der Mitgliedstaaten zu beheben. Insbesondere würde sie die effiziente und wirksame verwaltungstechnische Kapazität bereitstellen, um die Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen großer länderübergreifender Investitionsvorhaben zu bewältigen.

Ohne wesentliche Fortschritte bei der Umsetzung zeitgemäßerer strategischer Instrumente wird der Status der EU als weltweiter Akteur angesichts des aktuellen internationalen Stands wahrscheinlich anfällig bleiben, da die Schwachstellen bestehen bleiben oder noch zunehmen könnten. Daher muss die EU in diesem wie in anderen Bereichen auch das Verhalten anderer internationaler Akteure berücksichtigen und gleichzeitig weiterhin multilaterale Lösungen anstreben. Aus dieser Perspektive bedeutet strategisches Handeln, dass der Umfang an Autonomie und die diesem Umfang entsprechenden Instrumente genau aufeinander abgestimmt und zeitlich sorgfältig geplant werden müssen, um dafür zu sorgen, dass der wirtschaftliche Nutzen des Multilateralismus auch weiterhin verwirklicht werden.

4.3. Auswärtiges Handeln

Wir beobachten heute eine Rückkehr zu einer realistischeren Vision der Welt, getrieben von geopolitischen Überlegungen, in der Welt- und auch Regionalmächte versuchen, maximales Gewicht zu erzielen, und die etablierte internationale Ordnung unter Einsatz sowohl von „weichen“ als auch von „harten“ Machtinstrumenten vor Herausforderungen stellen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind dem Multilateralismus verpflichtet, auch wenn er von einigen Akteuren in der Welt mittlerweile abgelehnt wird. Somit ist das Handeln der EU zur Unterstützung des Multilateralismus umso wertvoller, da in diesem Konzept noch immer der Schlüssel zu Weltfrieden und Sicherheit liegt. Die EU muss weiterhin auf ein großes Spektrum von „weichen“ Machtinstrumenten, wie etwa Krisenbewältigung, Sanktionen, Entwicklung oder Handel, zurückgreifen, die daher gestärkt werden müssen. Um aber in der Lage zu sein, in der Welt für ihre Werte und Interessen einzutreten, muss die EU auch „harte Machtinstrumente“ entwickeln. Nur durch eine Kombination aus „weichen“ und „harten“ Machtinstrumenten wäre die EU jederzeit in der Lage, autonom zu handeln.

⁷² Grieger, G.: [EU framework for FDI screening](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

4.3.1. Ein neuer Ansatz für den Multilateralismus

Der Multilateralismus und die auf Regeln basierende Ordnung wurden bereits vor der COVID-19-Pandemie infrage gestellt.⁷³ Die letzten Jahre sind dadurch gekennzeichnet, dass größere Länder sich immer weniger zum Multilateralismus bekennen, was der EU große Sorge bereitet.⁷⁴ Im Bereich Sicherheit ist dadurch unter anderem das Weiterbestehen wichtiger Verträge zur Kontrolle von Kernwaffen gefährdet, was direkte Auswirkungen auf Europa haben könnte. Exemplarisch zu nennen sind hier der einseitige Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Atomvereinbarung mit dem Iran, einem wegweisenden Abkommen zur Sicherstellung der friedlichen Ausrichtung des Atomprogramms des Iran, aufgrund einer angeblichen Verletzung des Geistes des Abkommens seitens des Iran, sowie die Ankündigungen vom Februar 2019, dass sowohl die USA als auch Russland ihre Verpflichtungen im Rahmen des Vertrags über die Beseitigung von Flugkörpern mittlerer und kürzerer Reichweite (INF-Vertrag) von 1987 aussetzen würden. Durch den INF-Vertrag waren bodengestützte ballistische Flugkörper mittlerer Reichweite und Marschflugkörper mit Reichweiten zwischen 500 und 5 500 km verboten und mussten beseitigt werden; durch seine Aussetzung stellt Russland für Europa eine potenzielle Bedrohung dar.⁷⁵ Zuletzt haben die USA ihren Rückzug aus dem Vertrag über den Offenen Himmel angekündigt, nach dem es im Sinne von Vertrauen und Transparenz zulässig ist, die Hoheitsgebiete der Vertragsparteien mit unbewaffneten Beobachtungsluftfahrzeugen zu überfliegen, um Streitkräfte und militärische Aktivitäten zu überwachen.⁷⁶ Die Krise des Multilateralismus geht allerdings über traditionelle Sicherheitsaspekte hinaus, denn die USA haben sich auch aus dem wegweisenden Abkommen über den Klimawandel, dem [Übereinkommen von Paris](#), und dem [Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen](#) zurückgezogen und im Mai 2020, mitten in der Pandemie, ihren Rückzug aus der Weltgesundheitsorganisation [angekündigt](#). Von Veränderungen in der Politik der wichtigsten Weltmächte abgesehen, wird die Krise des Multilateralismus auch an den Herausforderungen einiger sehr etablierter internationaler Organisationen sichtbar, insbesondere der [Welthandelsorganisation](#), da ein multilateraler Konsens immer schwieriger zu erzielen ist. Wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres vor dem VN-Sicherheitsrat [hervorhob](#), hat der zu beobachtende Aufstieg des Nationalismus schädliche Folgen für das Vertrauen zwischen den Nationen und den Multilateralismus.

Für die EU sind die Förderung und der Schutz des Multilateralismus und der auf Regeln basierenden Ordnung grundlegende Ziele ihres auswärtigen Handelns. Der Multilateralismus ist der Kern der Identität der EU und ihrer Strategie zur Förderung ihrer Werte und Verteidigung ihrer Interessen. Oder in den [Worten](#) der früheren HV/VP Federica Mogherini: „... [wir] haben [...] Sicherheit durch Zusammenarbeit erreicht. Wir schaffen Frieden mit Multilateralismus. [...] Das ist die Stärke der Europäischen Union.“ Im Vertrag über die Europäische Union zum Beispiel ist im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit festgelegt, dass sich die EU nach Möglichkeit „insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen“ einsetzt (Artikel 21 Absatz 1 EUV). In der 2003 formulierten ersten umfassenden [Europäischen Sicherheitsstrategie](#) (ESS) überhaupt wurde die Stärkung der Vereinten Nationen als Priorität festgelegt, damit sie ihre Aufgaben erfüllen und wirksam handeln kann, und die Befürwortung eines wirksamen Multilateralismus in den Mittelpunkt der strategischen Ziele der EU gestellt. In der [Globalen Strategie](#) der EU von 2016 wird das Engagement der EU für die „Förderung einer auf Regeln basierenden Weltordnung, deren Kernprinzip der Multilateralismus ist und bei der die Vereinten Nationen im Mittelpunkt stehen“ bekräftigt. Zugleich wird in der Strategie betont, dass die

⁷³ Siehe Lazarou, E., 2017.

⁷⁴ Linn, J.: [Recent Threats to Multilateralism](#), *Global Journal of Emerging Market Economies*, 9(1-3), 2018.

⁷⁵ Immenkamp, B.: [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, 2019.

⁷⁶ Woolf, A.: [The Open Skies Treaty: Background and Issues](#), CRS, 2020.

„Ausgestaltung einer wirksamen globalen Ordnungspolitik [...] sich von Fall zu Fall unterscheiden“ kann. Dabei werden Politikbereiche genannt, die von der Cybersicherheit (bei der Staaten, internationale Organisationen, die Industrie, die Zivilgesellschaft und technische Experten zu berücksichtigende Akteure sind) über die Meerespolitik (die die Vereinten Nationen, Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die NATO, strategische Partner und den Verband südostasiatischer Nationen betrifft) bis hin zur Politik der humanitären Hilfe sowie der Entwicklungs- und Klimapolitik (die die Vereinten Nationen, die G20, neue Geber, die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft betrifft) reichen. Sofern bereits multilaterale Verfahren vorhanden sind, wird in der Strategie deren Stärkung vorgesehen. Gleichzeitig sollen danach neu entstandene internationale Systeme in Bereichen wie Abrüstung und internationales Strafrecht ausgebaut werden.⁷⁷ [Biologische Vielfalt](#) und [künstliche Intelligenz](#) sind ebenfalls Bereiche, in denen das Entstehen neuer Formate der multilateralen Steuerung zu beobachten sind.

Es ist wichtig, dass in der Globalen Strategie der EU zur Kenntnis genommen wurde, dass die multilateralen Strukturen reformiert und ihre Schwächen beseitigt werden müssen, während der Geist und das Verfahren der multilateralen Zusammenarbeit gestärkt werden müssen. Daraus folgt, dass die strategische Autonomie für die EU gleichbedeutend ist mit einer verbesserten Fähigkeit zur Verteidigung einer auf Grundsätzen beruhenden Verpflichtung zum Multilateralismus und nicht mit dem Streben nach unilateralem Handeln. Die Anstrengungen, die Glaubwürdigkeit der EU als geopolitischer Akteur durch strategische Autonomie zu stärken, sollten als Voraussetzungen dafür gesehen werden, den Multilateralismus als wesentlichen Grundsatz einer erneuerten, für die Welt von heute geeigneten internationalen Ordnung zu bewahren – einer Welt, in der sich die liberale Ordnung unter Führung der USA, mit der in Bereichen von Sicherheit bis Handel multilaterale Zusammenarbeit begünstigt wurde, in der Krise befindet.⁷⁸ Im Zuge großer geopolitischer und geoökonomischer Verlagerungen haben Länder wie die USA oder das Vereinigte Königreich, die nach dem Krieg viel zum Aufbau dieser internationalen Ordnung beigetragen haben⁷⁹, multilaterale Formate verlassen, während konkurrierende Mächte versuchen könnten, sie in Waffen umzuwandeln. Diese komplexe Situation, in der der Multilateralismus hintertrieben und angefochten wird⁸⁰, kann für Europa eine Gelegenheit darstellen, im Zusammenhang mit strategischer Autonomie Einfluss auszuüben. Trotz interner Spaltungen und struktureller Probleme bleibt die EU in der Welt von heute die beständigste und mit den besten Ressourcen ausgestattete Unterstützerin eines starken multilateralen Systems. Eine geeinte EU, die ihre strategischen Interessen bestimmt und verfolgt, kann auf einen erneuerten Ansatz für den Multilateralismus und damit auf ein europäisches Modell der weltweiten Zusammenarbeit als Gegenentwurf zur amerikanischen und chinesischen Führung hinwirken.⁸¹

In ihren [politischen Leitlinien](#) hat Kommissionspräsidentin von der Leyen die Absicht hervorgehoben, dass durch ein strategisches und selbstbewusstes Vorgehen „die auf Regeln beruhende Weltordnung geachtet und modernisiert“ werden solle, wobei die Union unter Geltendmachung ihrer ordnungspolitischen Leistungsfähigkeit dafür sorgt, dass durch ihre [eigenen Rechtsvorschriften](#) multilaterale Beschlüsse sowohl in Bezug auf den Handel als auch auf das Klima geachtet werden. Ferner hat die Kommission im Rahmen ihrer Priorität „ein stärkeres Europa in der Welt“ bereits angekündigt, dass sie beabsichtigt, im Zusammenhang mit der für das vierte Quartal 2020

⁷⁷ Siehe Lazarou, E., 2017.

⁷⁸ Dworkin, A., Leonard, M.: [Can Europe save the world order?](#), ECFR, 2019.

⁷⁹ Colgan, J., Keohane, R.: [The liberal order is rigged](#), *Foreign Affairs*, 2017.

⁸⁰ Morse, J., Keohane, R.: [Contested Multilateralism](#), *Review of International Organisations* 9, 2014.

⁸¹ Gowan, R., Dworkin, A.: [Three crises and an opportunity: Europe's stake in multilateralism](#), ECFR, 2019.

geplanten Überprüfung der Handelspolitik eine Initiative für eine Reform der WTO ins Leben zu rufen.

Die COVID-19-Pandemie wurde offenbar als Weckruf für den Multilateralismus angesehen, denn einige Fachleute behaupten, dass es dadurch zu einem Impuls für eine dringend erforderliche Reform und [Neubelebung](#) der multilateralen Zusammenarbeit kommen werde. Wie in einem [Bericht](#) des Europäischen Parlaments über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) von 2019 festgestellt, bleibt es Europa überlassen, den Multilateralismus und das Völkerrecht zu verteidigen. Vor dem Hintergrund der Pandemie stellte HV/VP Borrell bei einer [Anhörung](#) des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung fest: „Noch nie hatte die Welt multilaterale und grenzübergreifende Zusammenarbeit so nötig, doch leider wird sie nicht genug angewandt.“ Eine strategische und autonome EU wäre in der Lage, die für diese Anstrengungen erforderlichen Partnerschaften aufzubauen. Wie das Europäische Parlament [betont](#) hat, muss „die Europäische Union von einem Ansatz, der auf Reaktion ausgerichtet ist, zu einem vorausschauenden Ansatz übergehen und mit gleichgesinnten strategischen Partnern, insbesondere der NATO und Schwellenländern zusammenarbeiten [...], um die auf Regeln, dem Völkerrecht, dem humanitären Recht und multilateralen Verträgen beruhende Weltordnung zu verteidigen“.

4.3.2. Sanktionen

Die [EU-Sanktionen](#), die noch immer ein [Instrument](#) zum Erreichen politischer Ziele sind, werden von dem übergeordneten außenpolitischen Grundsatz eines wirksamen Multilateralismus geleitet, in dessen Zentrum die Vereinten Nationen stehen. Werden Sanktionen wirksam eingesetzt, kann damit ein Beitrag dazu geleistet werden, dass die EU in der Lage bleibt, autonom und/oder mit gleichgesinnten Partnern zu handeln, um ihre Werte und Interessen zu schützen. Mit 44 Sanktionsregelungen, die gegen 34 Länder [gerichtet sind](#), wendet die EU diese restriktive Maßnahme nach den USA am zweithäufigsten an.⁸² Die EU wendet drei Kategorien von Sanktionen an: 1. verbindliche Sanktionen der Vereinten Nationen, 2. auf EU-Ebene verhängte, über VN-Sanktionen hinausgehende ergänzende Maßnahmen und 3. autonome EU-Sanktionen.⁸³ Im Rahmen der letzten Kategorie hat die EU die Möglichkeit, Sanktionen in Situationen zu verhängen, in denen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu keiner gemeinsamen Position gelangt. EU-Sanktionen, die über Sanktionen auf VN-Ebene hinausgehen, werden zwar als „autonom“ bezeichnet, jedoch werden sie zumeist im Verbund mit den USA oder anderen verbündeten Staaten bzw. regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union (AU), ASEAN oder der Liga der Arabischen Staaten (LAS) umgesetzt, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen.⁸⁴

Bedenken hinsichtlich der humanitären Auswirkungen eines breiten Spektrums von Wirtschaftssanktionen haben die VN und die EU bewogen, für Sanktionen einen zielgerichteteren Ansatz einzuführen. Heute wird mit EU-Sanktionen angestrebt, die größtmögliche Wirkung auf die für das strittige Verhalten verantwortliche Person zu erzielen. Daher sind die Sanktionen der EU in der Regel auf politische und militärische Führungspersonen eines Landes ausgerichtet. Aus diesem Grund sind die am häufigsten genutzten EU-Sanktionen Visumsperren, das Einfrieren von Vermögenswerten und Waffenembargos. Diese Maßnahmen können für die betroffenen Einzelpersonen sehr unangenehm sein, wirken sich jedoch nicht auf Bevölkerung als Ganzes aus. Wirtschaftssanktionen sind ebenfalls in Kraft. Diese sind allerdings in der Regel auf einen oder zwei strategische Wirtschaftszweige beschränkt, anstatt auf die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit abzielen. Auch bei der Entwicklungshilfe wird ein zielgerichteter Ansatz verfolgt. Nur sehr selten stellt die EU die

⁸² Russell, M.: [EU Sanctions: A key foreign and security policy instrument](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

⁸³ Bierstecker, T., Portela, C.: [EU sanctions in context: three types](#), EU ISS, 2015.

⁸⁴ Grieger, G.: [Sanctions as an EU foreign policy instrument](#), Library Briefing, Europäisches Parlament, 2013.

Entwicklungshilfe komplett ein, um Menschenrechtsverletzungen zu sanktionieren. Stattdessen setzt die EU Direktzahlungen an staatliche Stellen aus, während die Finanzierung von Projekten und humanitärer Hilfe unter Leitung von nichtstaatlichen Organisationen fortgeführt wird, wie es 2016 in [Burundi](#) der Fall war. Vor Kurzem hat die EU zwei neue „thematische“ Sanktionsregelungen eingeführt: chemische Waffen (derzeit gegen mehrere syrische und russische Staatsbürger gerichtet, im letzteren Fall in Verbindung mit den Anschlägen von Salisbury im Vereinigten Königreich) und Cyberangriffe. Außerdem prüft die EU auch Möglichkeiten zur Verhängung einer auf schwere Menschenrechtsverletzungen ausgerichteten Sanktionsregelung.⁸⁵

Der [Zweck](#) von Sanktionen besteht darin, im Zielland einen Wandel herbeizuführen, was die Politik oder bestimmte Handlungen betrifft. Allerdings lässt sich häufig schwer beurteilen, ob Sanktionen wirken, da Änderungen, sofern sie denn eintreten, auch durch andere Faktoren verursacht sein können. Im Iran konnten mit den Sanktionen, zumindest vorübergehend, deutliche Erfolge erzielt werden, denn 2015 gab das Land im Austausch für Sanktionserleichterungen sein Streben nach Kernwaffen auf.⁸⁶ Im Gegensatz dazu ist es trotz internationaler Sanktionen 14 Jahre lang nicht gelungen, Nordkorea dazu zu bewegen, auf Kernwaffen zu verzichten. Sanktionen sind zweifellos am wirksamsten, wenn sie von mehreren Ländern unterstützt werden. Zum Beispiel erwiesen sich Waffenembargos vonseiten des Westens in Syrien oder Myanmar als wenig wirkungsvoll, weil sich diese Länder mit Russland und China einfach an alternative Lieferanten wandten. Die EU-Sanktionen werden auch kritisiert, weil sie inkonsequent oder in zu starkem Maße von den politischen oder wirtschaftlichen Interessen Europas beeinflusst seien. Über Menschenrechtsverletzungen in Ländern, die Verbündete oder wichtige Handelspartner seien, würde größtenteils hinweggesehen.

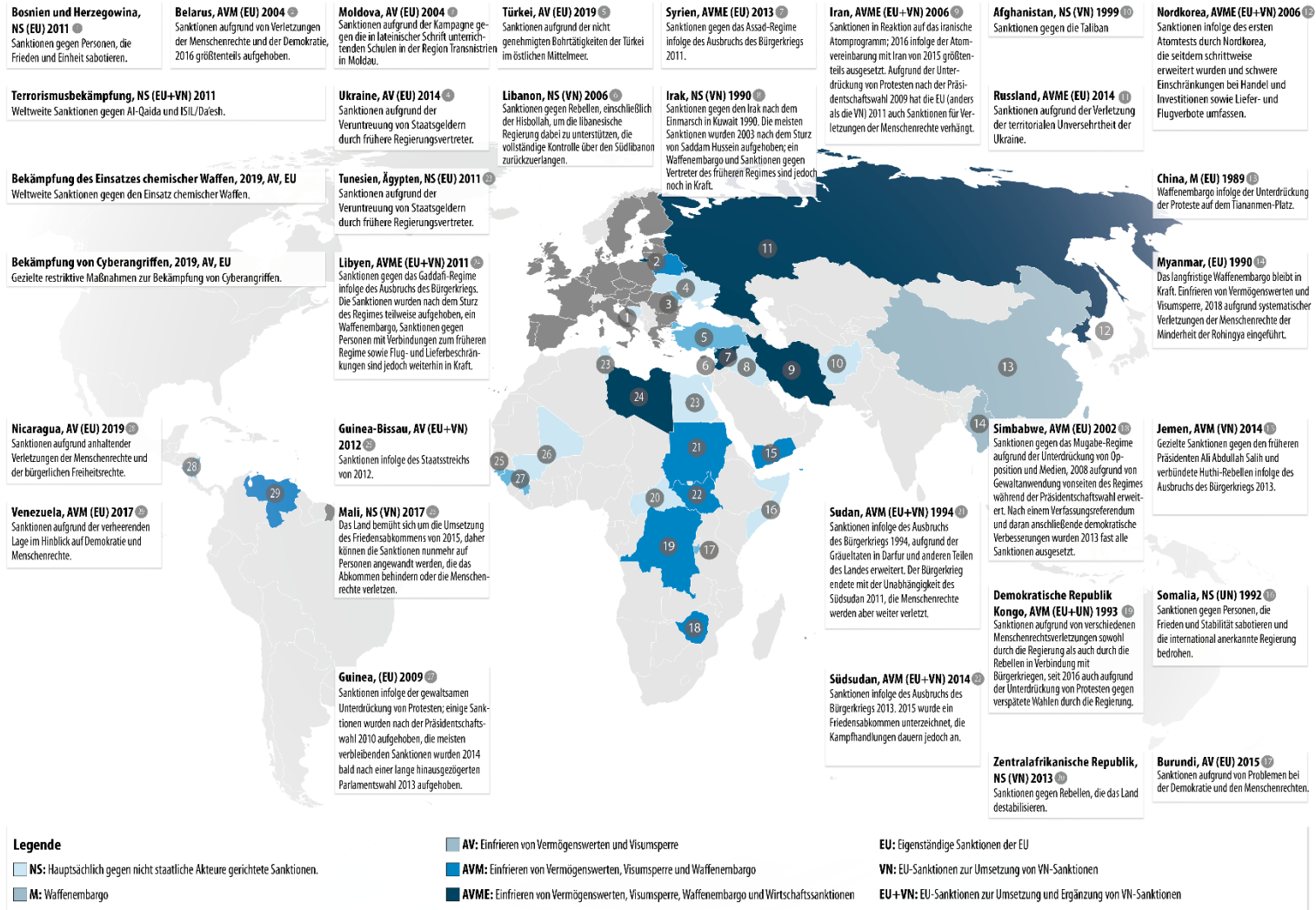
Es ist der EU gelungen, bei ihrer Sanktionspolitik die Einheit zu wahren, auch wenn dies manchmal sehr schwierig war. Im Juli 2014 hat die EU aufgrund der rechtswidrigen Annektierung der Krim Sanktionen gegen Russland verhängt, die gegen den russischen Energie-, Verteidigungs- und Finanzsektor gerichtet sind. Seitdem sind die Sanktionen größtenteils unverändert in Kraft. Dies ist ein Beleg dafür, dass die Zusammenarbeit der EU stark ist, obwohl die EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Standpunkte zu Russland und unterschiedlich starke Wirtschaftsbeziehungen zu dem Land haben.⁸⁷

⁸⁵ Russell, M.: [An EU human rights sanctions regime?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

⁸⁶ Immenkamp, B.: [EU-Iran: The way forward - Can the JCPOA survive the Trump presidency?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁸⁷ Russell, M.: [Sanctions over Ukraine - Impact on Russia](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.

Abbildung 8 – Übersicht der weltweiten EU-Sanktionen



Quelle: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

4.3.2.1. Auswirkungen abweichender Sanktionsmaßnahmen

Die Auflösung des Atomabkommens mit dem Iran erinnert auf ernüchternde Weise daran, dass Europas eigene Bemühungen um die Entwicklung einer wirksamen unabhängigen Außenpolitik ganz leicht an der Sanktionspolitik seines mächtigsten Verbündeten scheitern kann.⁸⁸ 2018 kündigte Präsident Donald Trump den unilateralen Rückzug der USA aus dem gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) an, dem wegweisenden Atomabkommen, das 2015 vom Iran und den E3/EU+3 – Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich sowie EU plus China, Russland und USA – unterzeichnet worden war.⁸⁹ Der Rückzug der USA hatte die Wiedereinführung der US-Wirtschaftssanktionen gegen den Iran zur Folge, die im Rahmen der Umsetzung des Atomabkommens aufgehoben worden waren. Außerdem sind neue restriktive Maßnahmen, einschließlich eines breiten Spektrums von Sekundärsanktionen mit extraterritorialer Wirkung, ergriffen worden, nach denen Unternehmen und Finanzinstituten aus der EU die Aufnahme einer Vielzahl von Wirtschafts- oder Handelstätigkeiten mit dem Iran prinzipiell untersagt ist. Unternehmen, die die Sekundärsanktionen der USA nicht beachten, drohen in den USA hohe Geldstrafen und/oder Strafanzeigen oder sogar der Ausschluss aus dem US-Markt. Infolgedessen haben die europäischen Firmen den Handel mit dem Iran zum größten Teil eingestellt, wodurch die Anstrengungen der EU, die Atomvereinbarung mit dem Iran zu retten, ernsthaft gefährdet wurden. Iran ist das Atomabkommen genau deshalb eingegangen, weil das Land hoffte, von den wirtschaftlichen Vorteilen des wiedereingeführten Handels zu profitieren. Mit dem Hinweis auf den ausbleibenden wirtschaftlichen Nutzen sieht sich auch der Iran dem Abkommen nicht mehr verpflichtet. Die EU hat Gegenmaßnahmen ergriffen, um die Unternehmen zu ermutigen, ihre Geschäftstätigkeit mit dem Iran fortzuführen. Dazu hat sie die Verordnung zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte⁹⁰ aktualisiert, die 1996 angenommen wurde. Nach dieser Verordnung darf keine Person extraterritorialen Sanktionen nachkommen, haben Unternehmen Anspruch auf Ersatz aller Schäden infolge solcher Sanktionen und werden in der EU die Auswirkungen etwaiger ausländischer Gerichtsurteile auf deren Basis annulliert. Da aber bei finanziellen und kommerziellen Transaktionen eine weltweite Abhängigkeit vom Dollar besteht und der US-Markt für große Banken und Unternehmen wichtig ist, hat sich diese Maßnahme bei der Bekämpfung der Auswirkungen von US-Sanktionen als gänzlich unwirksam erwiesen.⁹¹ Die USA haben die europäischen Unternehmen wirksam gezwungen, sich an den Sanktionen gegen den Iran zu beteiligen, und das trotz der EU-Rechtsvorschriften, die eigens darauf ausgelegt wurden, die US-Maßnahmen zu kompensieren.⁹² Eine stärkere internationale Rolle des Euro, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, wäre ein [Instrument](#), um den Einfluss von Europa in der Welt zu erhöhen. Zudem wäre es dadurch für europäische Unternehmen weniger riskant, international Handel zu treiben, und die europäischen Verbraucher und Unternehmen erhielten mehr Autonomie.

4.3.3. Entwicklungszusammenarbeit

Der Entwicklungszusammenarbeit wurde im Zusammenhang mit der strategischen Autonomie der EU relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet, der Wandel in der Geopolitik und die Rückkehr zu einem Umfeld der Machtpolitik hat jedoch direkte Folgen für die Gestalt der Entwicklungspolitik –

⁸⁸ Siehe Leonard, M. and Shapiro, J., 2019.

⁸⁹ Immenkamp, B.: [Future of the Iran nuclear deal: How much can US pressure isolate Iran?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

⁹⁰ Immenkamp, B.: [Updating the Blocking Regulation: The EU's answer to US extraterritorial sanctions](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

⁹¹ Siehe Grevi, G. (b), 2019.

⁹² Beattie, A.: [The EU cannot build a foreign policy on regulatory power alone](#), Chatham House, 2020.

das gilt gleichermaßen für Geber und Empfänger. Wie von verschiedenen Fachleuten bestätigt, wird die Entwicklung vor dem Hintergrund der Rivalität der Weltmächte für die Errichtung von Einflussbereichen instrumentalisiert, wie an der chinesischen Präsenz in Afrika und anderen Regionen abzulesen ist.⁹³ China und in einem geringeren Maß Russland dehnen ihren finanziellen und politischen Einfluss in ganz Afrika rasch aus, während die politische Linie der Vereinigten Staaten in Afrika unter der Regierung Trump in letzter Zeit klar erkennen lässt, dass die USA in diesem Teil der Welt nicht nur beabsichtigen, die amerikanischen Interessen zu fördern, sondern auch dem chinesischen Einfluss entgegenzuwirken. Sie zielen nicht nur auf Partnerschaft ab, sondern auch auf die Vorherrschaft auf dem Kontinent.⁹⁴ Gleichzeitig wird die offizielle Entwicklungshilfe weltweit [reduziert](#), während es sowohl auf internationaler als auch auf Ebene der EU schwierig ist festzustellen, ob die Partnerländer bei der Umsetzung der an die bereitgestellte Unterstützung geknüpften Reformen Fortschritte machen, und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen.⁹⁵

Wie in vorangegangenen Abschnitten erörtert, geht es bei der strategischen Autonomie darum, Ziele festlegen, Entscheidungen treffen und Mittel mobilisieren zu können, ohne dabei in erster Linie von den Entscheidungen und Ressourcen anderer abhängig zu sein.⁹⁶ In diesem Zusammenhang geht es dabei auch darum, in der Lage zu sein, Ziele im Hinblick auf Zusammenarbeit und Partnerschaft, einschließlich Entwicklungszusammenarbeit zu fördern und zu erreichen, und darum, gemeinsame Interessen zu fördern. Daher ist kooperative Autonomie – strategische Autonomie mit einer starken Ausrichtung auf Zusammenarbeit, durch die es ermöglicht wird, die EU und ihre Partner in einem breiten Spektrum von Angelegenheiten zusammenzubringen –, wie von der früheren HV/VP Mogherini [beschrieben](#), für die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung. Dies wird durch die Tatsache gestützt, dass die EU (mit ihren Mitgliedstaaten) 2019 nach wie vor der weltweit größte [Geber](#) von Entwicklungshilfe war, sodass die Entwicklungszusammenarbeit ein wesentliches Element ihres Engagements in der Welt und ihrer Identität als internationaler Akteur ist. Wäre die Entwicklungshilfe⁹⁷ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten weniger fragmentiert und besser koordiniert, dann wären Maßnahmen auf diesem Gebiet wirksamer, und es könnte damit zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU beigetragen werden.

Im Bereich der Entwicklung ist die EU einem auf Grundsätzen beruhenden Ansatz verpflichtet, der mit ihren Werten und der Förderung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen im Einklang steht. Bei der EU-Hilfe für Drittländer soll vermieden werden, dass politische Maßnahmen der EU negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben. Daher ist sie unter anderem an die Achtung der Grundrechte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Nichtdiskriminierung geknüpft, und in entsprechenden Abkommen ist häufig ein Sanktionsmechanismus für Verletzungen dieser Rechte vorgesehen. In dem im Jahr 2017 angenommenen neuen [Europäischen Entwicklungskonsens](#) sind die Grundsätze festgelegt, von denen der Ansatz der EU (und der Mitgliedstaaten) für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in den nächsten 15 Jahren geleitet wird. Im Einklang mit der Globalen Strategie wird mit diesem Konsens auch die Absicht verfolgt, mithilfe der Entwicklungszusammenarbeit die außenpolitischen Prioritäten der EU umzusetzen, insbesondere die Schaffung von Resilienz und die Beseitigung der Ursachen für die Migration. Im

⁹³ Niquet, V.: [Un défi pour le multilatéralisme : l'instrumentalisation de l'Afrique par la Chine et ses conséquences sur les décisions de l'OMS](#), Note de la FRS n°21, 2020.

⁹⁴ Schneidman, W., Signé, L.: [The Trump administration's Africa strategy: Primacy or partnership?](#), Brookings, 2018.

⁹⁵ Pichon, E.: [Understanding development effectiveness](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

⁹⁶ Siehe Grevi, G. (a), 2019.

⁹⁷ Klingebiel, S., Morazán, P., Negre, M.: [Szenarien für verstärkte EU-Geberkoordination: Wie viel Koordination ist sinnvoll?](#), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2014.

Zentrum dieses Konsens steht der menschenrechtsbasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, nach dem einer der grundlegenden zentralen Werte die Gleichstellung von Frauen und Männern und das Hauptziel die Beseitigung der Armut ist. [Ausgerichtet](#) ist er an den fünf Kernbotschaften der [Agenda 2030](#):

- Die Menschen: Menschliche Entwicklung und Würde des Menschen;
- Die Erde: Umweltschutz, Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Bekämpfung des Klimawandels;
- Wohlstand: Inklusives und nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung;
- Frieden: Friedliche und inklusive Gesellschaften, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit;
- Partnerschaft.

Die EU hat begonnen, in ihren Entwicklungskonzepten einen allmählichen [Wandel](#) weg von bilateraler Hilfe hin zu einem Partnerschaftsansatz zu vollziehen, in dessen Zentrum Handel und Investitionen stehen, z. B. mit der [Investitionsoffensive für Drittländer](#) von 2017. Die Umbenennung des Amtes des für Entwicklung zuständigen Kommissionsmitglieds in „Kommissionsmitglied für internationale Partnerschaften“, das derzeit von Jutta Urpilainen [bekleidet wird](#), ist ein Signal für einen strategischen Schritt in Richtung einer über Entwicklungshilfe hinausgehenden Beziehung, insbesondere im Hinblick auf Afrika und das neue afrikanisch-europäische Bündnis sowie im Hinblick auf die Berücksichtigung „beiderseitiger Interessen“. Die Kommissarin hat das Konzept der internationalen Partnerschaft aufgenommen und wiederholt betont, dass es notwendig ist, über die Geber-Empfänger-Beziehung hinauszugehen, eine positive Vision für Afrika zu entwickeln und eine auf beiderseitigen Interessen gegründete Beziehung aufzubauen.⁹⁸ Dies steht im Einklang mit dem Ansatz einer „geopolitischen“ Kommission, bei dem alle Aspekte des auswärtigen Handelns der EU miteinander verbunden sind. Anhand von zwei Beispielen, der Afrikapolitik und der neuen Finanzierungsinstrumente für die Entwicklung, lässt sich veranschaulichen, wie die Entwicklungspolitik in einer Welt konkurrierender Paradigmen mit einer strategisch autonomen EU mit eigener strategischer Kultur verflochten ist.

Im Zusammenhang mit der strategischen Zukunft der EU nimmt Afrika aufgrund seiner geografischen Nähe und den daraus folgenden Verflechtungen in Bereichen wie Energie, Migration und Sicherheit einen besonders wichtigen Platz ein. 2020 haben die Kommission und der EAD aufbauend auf der „Neuen Allianz für nachhaltige Entwicklung und Beschäftigung“ von 2018, den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, der Agenda 2063 der Afrikanischen Union, der Globalen Strategie und dem Europäischen Entwicklungskonsens sowie weiteren internationalen Rahmen eine neue umfassende [Strategie](#) für Afrika vorgestellt. In dieser Strategie werden Partnerschaften in den Bereichen Übergang zu einer grünen Wirtschaft und Zugang zu Energie, digitaler Wandel, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Frieden und Staatsführung sowie Migration und Mobilität vorgeschlagen. Da zahlreiche afrikanische Länder südlich der Sahara weiterhin sowohl in wirtschaftlicher als auch politischer Hinsicht im Fokus der strategischen und kommerziellen Interessen der Wettbewerber der EU stehen – von etablierten Akteuren wie China, aber auch aufstrebenden Akteuren wie der Türkei oder Russland (das im Oktober 2019 seinen ersten Afrika-Gipfel abhielt) – werden im weltweiten Wettbewerb um Macht und Einfluss auch unterschiedliche Visionen für Afrika eine Rolle spielen. Da die Volkswirtschaften Afrikas von der Pandemie schwer getroffen wurden,⁹⁹ werden Partnerschaften für den Kontinent unverzichtbar sein.

Durch die neuen externen Finanzierungsinstrumente im MFR für 2021-2027, über die derzeit verhandelt wird, erhält die EU die Fähigkeit zu autonomem und wirksamem Handeln, vorausgesetzt,

⁹⁸ Teevan, C., Sherriff, A.: [Mission possible? The geopolitical commission and the partnership with Africa](#), ECDPM, 2019.

⁹⁹ Pichon, E., Zamfir, I.: [Coronavirus in Africa. A crisis with multiple impacts](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

dass interner Zusammenhalt gegeben ist und Konsens über die Ausrichtung dieses Handelns besteht. Die Kommission hat vorgeschlagen, verschiedene EU-Instrumente für die Außenpolitik aus dem vorangegangenen Haushalt sowie den Europäischen Entwicklungsfonds¹⁰⁰ zu einem einzigen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) zusammenfassen, mit dem eine flexiblere und schnellere Reaktion auf die Bedürfnisse von Drittländern ermöglicht würde. In ihrer Halbzeitüberprüfung des Haushalts 2014-2020 hat die Kommission [festgestellt](#), dass die Wirksamkeit des auswärtigen Handelns wegen „begrenzter Ressourcen und mangelnder finanzieller Flexibilität“ an ihre Grenzen gestoßen ist. Dem HV/VP Borrell zufolge ist Finanzkraft die erste Voraussetzung für Stärke; die EU müsse die finanziellen Mittel haben, um sich an der Entwicklung der Länder zu beteiligen, die für die Wahrung der Sicherheit der EU von großer Bedeutung seien. Mit dem NDICI sollten die Bereitschaft und Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU in den Bereichen Erweiterung, Zusammenarbeit mit strategischen Partnern und Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden.¹⁰¹ Ein angemessen ausgestatteter, flexibler und effizienter Finanzrahmen ist eine wesentliche Komponente für die Verbesserung der strategischen Autonomie der EU, und so hat der Europäische Rat in seiner [Strategischen Agenda 2019-2024](#) festgestellt, „dass wir mehr Ressourcen zur Verfügung stellen und die bereits verfügbaren Ressourcen besser nutzen müssen“.

4.3.4. Offenheit für internationale Handelsbeziehungen

Um wirtschaftlich wettbewerbsfähig zu sein, ist die Wirtschaft der EU in beträchtlichem Maße auf Ein- und Ausfuhren angewiesen. Gegenwärtig ist jeder siebte Arbeitsplatz in der EU direkt oder indirekt von Ausfuhren abhängig, und die EU trägt einen wesentlichen Teil zu den internationalen Handelsströmen bei.¹⁰² Die EU hat mit Ländern auf praktisch allen Kontinenten über 40 Freihandelsabkommen (FHA) geschlossen. Dank handelspolitischer Initiativen der EU sind insgesamt rund 76 % aller Einfuhren in die EU zollfrei. Wie in aktuellen Untersuchungen erneut [bestätigt](#) wurde, hat der Handel positive Auswirkungen auf das Wachstum und das Pro-Kopf-Einkommen.¹⁰³ Auch den Entwicklungsländern ist der schnelle Ausbau der Handelsbeziehungen [zugutegekommen](#), denn es wurde damit ein Beitrag dazu geleistet, über eine [Milliarde Menschen aus extremer Armut](#) herauszuführen.

Die Verbraucher in der EU profitieren in vielerlei Hinsicht vom Freihandel, insbesondere von niedrigeren Preisen, mehr Auswahl und höheren Qualitätsstandards bei Waren und Dienstleistungen. Auch die Unternehmen in der EU profitieren stark vom Freihandel, da sie einen besseren Zugang zu internationalen Märkten haben, mehr ausführen und durch die Einrichtung effizienterer und besser integrierter Wertschöpfungsketten wettbewerbsfähiger sind. Infolgedessen bildet die EU, wie in Abbildung 9 zu sehen, heute dank ihrer Handelsstrategie einen der wichtigsten Pfeiler der weltweiten Wertschöpfungsketten. An Abbildung 9 ist auch der rasche strukturelle Wandel abzulesen, der sich zwischen 2000 und 2017 vollzogen hat. China hat sich zum zentralen Versorgungsknotenpunkt in Asien entwickelt und die EU als Knotenpunkt ist nunmehr besser integriert und stärker.¹⁰⁴

¹⁰⁰ D'Alfonso, A.: [European Development Fund](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2014.

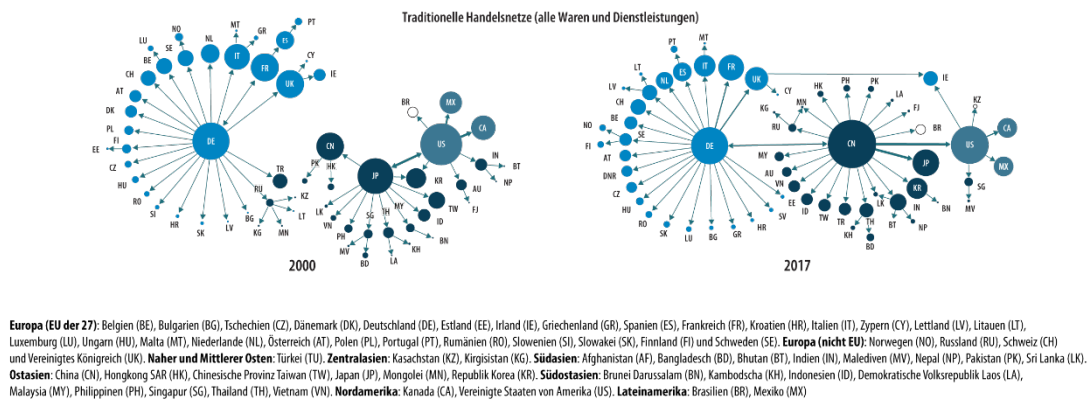
¹⁰¹ Ioannides, I.: [EU external financing instruments and the post-2020 architecture. European implementation assessment](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.

¹⁰² Fast 17 % des Welthandels an Waren und Dienstleistungen 2016.

¹⁰³ Irwin, D. A.: [Does Trade Reform Promote Economic Growth? A Review of Recent Evidence](#), NBER Working Paper No 25927, Juni 2019.

¹⁰⁴ Komplexe Handelsnetze der globalen Wertschöpfungskette, alle Waren und Dienstleistungen. Die Größe des Kreises entspricht dem Anteil des Landes an Ausfuhren mit Wertschöpfung an den gesamten Ausfuhren mit Wertschöpfung weltweit. Mit den Pfeilen an den Verbindungen wird die Flussrichtung der Wertschöpfung angegeben.

Abbildung 9 – Strategische Positionierung und relativer Einfluss in Wertschöpfungsketten auf globaler Ebene



Quelle: [WTO – World Bank, 2019](#).

China, das 2001 der WTO beiträt, hat seinen Binnenmarkt jedoch noch nicht vollständig für externe Handelspartner geöffnet. Die staatlichen Interventionen zur Kontrolle und Förderung der Ausweitung des Handels in einer Reihe von strategischen Wirtschaftszweigen wurden noch nicht vollständig abgeschafft. Außerdem hat China eine sehr ehrgeizige Agenda für die Entwicklung eingeführt, bei der im Rahmen der [Initiative der neuen Seidenstraße](#) sein Einflussbereich ausgedehnt werden soll. Die Beteiligung am [17+1-Format für die Zusammenarbeit](#)¹⁰⁵ könnte sich für eine EU, die mit einer Stimme sprechen möchte, als besonders schwierig erweisen.¹⁰⁶

Die USA haben gleichfalls damit angefangen, den Handel in den internationalen Beziehungen verstärkt als strategisches Instrument zu nutzen. Durch die Einführung von Zöllen für Partner und Verbündete wurde das Vertrauen in multilaterale Organisationen im Hinblick auf die Beilegung von Handelsstreitigkeiten geschwächt. Insbesondere die Blockade des WTO-Berufungsgremiums und die Weigerung der USA, sich an der Transpazifischen Partnerschaft zu beteiligen, sind Signale für den Übergang zu einer bilateralen Form der Verhandlungsführung, von der sich die derzeitige US-Regierung eine bessere Position verspricht. Auch am Abschluss eines Teilabkommens mit China im Dezember 2019 und an der Ankündigung von Verhandlungen mit der Europäischen Kommission wird offenbar, dass die USA in ihren Handelsbeziehungen ein neues bilaterales Kräfteverhältnis anstreben.

Auf dem Gebiet des internationalen Handels haben die Meinungsverschiedenheiten im Gefolge der immer angespannteren Beziehungen zwischen den USA und China in der jüngsten Zeit zugenommen, und dieser Prozess könnte durch die derzeitige COVID-19-Pandemie noch verschärft werden. Die EU hat ein offensichtliches Interesse daran, sich vor unfairem Wettbewerb zu schützen, und so wurden vor Kurzem die [handelspolitischen Schutzinstrumente](#) der Union verstärkt, damit sie zum Beispiel vor gedumpte oder subventionierten Einfuhren besser geschützt ist und damit ihre strategischen Interessen gewahrt bleiben. Der EU wird außerdem eine besondere Verantwortung

¹⁰⁵ Die Mitglieder der 17+1-Gruppe sind 12 EU-Mitgliedstaaten – Bulgarien, Tschechien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei – sowie fünf Staaten des Westbalkans: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

¹⁰⁶ In ihren [strategischen Perspektiven](#) vom März 2019 hat die EU ihre eigene Vision für eine beiderseits vorteilhafte Beziehung zu China im Rahmen eines realistischeren, selbstbewussteren und vielschichtigeren Ansatzes dargelegt.

dabei zukommen, auf der Grundlage gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines für alle vorteilhaften internationalen Umfelds das Konzept des [gemeinsamen Nutzens](#) zu verteidigen.

Im Zusammenhang mit der Handelspolitik sollte strategisches und autonomes Handeln der EU bedeuten, dass die EU offen bleibt und sich für Handelsabkommen zum gegenseitigen Nutzen einsetzt. Gleichzeitig sollte sie sich als Brückenbauer betätigen und dabei die Vorteile nutzen, die sich aus ihrer Stellung im übergeordneten Rahmen der WTO ergeben. Daher ist es für die EU entscheidend, nicht dem „Sirenengesang“ des Protektionismus mit dem Ziel der Neugestaltung des multilateralen Handelssystems zu erliegen und ihre Interessen selbstbewusst zu verteidigen. Im Rahmen des Instrumentariums der EU im Bereich Handelspolitik bietet die multilaterale Perspektive die beste Gelegenheit, um umfangreiche Handelsregelungen zu erreichen, mit denen die Handelsinteressen der EU gefördert werden. Dies ist besonders deswegen von Bedeutung, weil die EU stets anstrebt, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Handelsabkommen mit der Achtung der Menschenrechte sowie mit Schutzstandards in den Bereichen Arbeit, Umwelt, Gesundheit und Sicherheit einhergehen.

4.4. Sicherheit und Verteidigung

Die aktuelle Risikolandschaft ist mehrdimensional und sowohl durch konventionelle als auch neue Bedrohungen gekennzeichnet:¹⁰⁷ angefangen bei länderübergreifenden kriminellen Netzwerken und Terrorismus über die Aushöhlung von Waffenkontrollsystemen bis hin zu Cyberangriffen und hybrider Kriegsführung gestalten sich die Bedrohungen für Frieden und Stabilität derart umfangreich und komplex, dass [keiner](#) der EU-Mitgliedstaaten über ausreichende Stärke oder Mittel verfügt, um diese Bedrohungen allein zu bewältigen. Vor diesem Hintergrund wird es zunehmend wichtig, dass die Europäische Union in der Lage ist, unabhängig und autonom wirksame Beschlüsse über die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger zu fassen. Durch die Entwicklung einer strategischen Autonomie mithilfe einer Kombination aus „weichen“ – Sanktionen, Entwicklungszusammenarbeit, Handel – und „harten“ Machtinstrumenten, über die noch eine politische Einigung zu erzielen ist, könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, auf die Bedrohungen und Risiken zu reagieren, denen sie derzeit gemeinsam ausgesetzt sind.

4.4.1. Beitrag zu Weltfrieden und Stabilität

In einem bereits unbeständigen internationalen Umfeld ist es wahrscheinlich, dass die Folgen der COVID-19-Pandemie zu erhöhter Instabilität und einer Vervielfachung regionaler Konflikte in der Nähe Europas und auf der ganzen Welt [führen](#). Dies gilt in überproportionaler Weise für Konfliktgebiete, sodass die betroffenen Menschen in Regionen wie dem Nahen und Mittleren Osten noch gefährdeter sein werden und sich die Konflikte dort länger hinziehen werden. Außerdem könnte sich die Pandemie als „Konfliktmultiplikator“ erweisen, wenn sich der Streit über Ressourcen z. B. auf die Sicherung des Zugangs zu wichtiger medizinischer Ausrüstung ausweitet.¹⁰⁸ Ebenso wahrscheinlich ist es, dass durch die Pandemie die sozialen Beziehungen und die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft belastet werden, was dazu führen könnte, dass autoritäre Regierungen in Reaktion auf soziale Unruhen zunehmend auf undemokratische Maßnahmen zurückgreifen könnten.¹⁰⁹ Wie in vorangegangenen Abschnitten dieser Studie erläutert, werden ein intensiver Wettbewerb um die Vormachtstellung, die Neugestaltung der weltweiten Machtverhältnisse und

¹⁰⁷ Weitere Informationen dazu siehe Lazarou, E.: [Mapping threats to peace and democracy worldwide: Normandy Index 2020](#), EPRS, 2020; Swain, A.: *Understanding Emerging Security Challenges. Threats and Opportunities*, Routledge, 2013.

¹⁰⁸ Alaaldin, R.: [COVID-19 will prolong conflict in the Middle East](#), Brookings, 2020.

¹⁰⁹ ICG: [COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch](#), 2020.

die Ungewissheit im Hinblick auf die künftige Bedeutung des Multilateralismus weltweit Auswirkungen auf Sicherheit und Stabilität haben und eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen.

Vor diesem Hintergrund wird die Förderung des Friedens – eines der Hauptziele des auswärtigen Handelns der EU, wie in den Artikeln [3 Absatz 5](#) und [21 EUV](#) verankert – noch schwieriger. Es liegt im Sicherheitsinteresse der EU, ihre Fähigkeit, als internationaler Akteur glaubwürdig zu handeln, auszubauen. Zu diesem Zweck kann sie Kapazitäten schaffen, Finanzmittel zuweisen, mit Partnern zusammenarbeiten oder Standards setzen. In den letzten Jahren hat die EU eine Reihe wichtiger Reformen eingeleitet, um die strategische Autonomie zu entwickeln. Sie arbeitet daran, ihre Fähigkeit auszubauen, kritische Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft und weltweit kohärenter zu bewältigen und die dafür erforderlichen finanziellen, zivilen und militärischen Mittel zu mobilisieren. Aufgrund von diversen bilateralen Aktionsplänen, Finanzierungsinstrumenten und mehr als 37 Operationen und Krisenbewältigungsmissionen auf drei [Kontinenten](#) könnte man die EU als einen erfahrenen internationalen Beitragsleister für Frieden und Stabilität ansehen. Das Europäische Parlament hat allerdings in einer seiner Entschlüsse [betont](#), dass die Herausforderung für die EU darin besteht, „an internationale Angelegenheiten vorausschauend [heranzugehen] und nicht lediglich auf sie [zu reagieren]“, auch in Bereichen, die die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) betreffen.

4.4.1.1. Strategische Planung und Reaktionsfähigkeit

Über die Wirksamkeit der GSVP wird seit 2016 diskutiert. Dabei wurden z. B. folgende Schwächen festgestellt: 1. ein Planungsprozess für Missionen und Operationen, der nach wie vor „schwerfällig und langsam“ ist; 2. der institutionelle Aufbau des EAD, bei dem redundante Bestandteile erkannt wurden; und 3. die fehlenden zentralen Strukturen für die militärische Planung und Durchführung, wodurch die Fähigkeit zur Krisenbewältigung beeinträchtigt wird.¹¹⁰ Seither sind aus dem politischen Impuls zur Bewältigung dieser Probleme mehrere institutionelle Reformen hervorgegangen, wie etwa die Einrichtung des permanenten militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (MPCC) im EAD 2017.¹¹¹ Im Jahr 2019 hat der EAD zudem seine „Durchführungssäule“, in der die Zuständigkeiten für den zivilen und militärischen Planungsstab (CPCC und die neue MPCC) zusammengefasst sind, und seine „Politiksäule“ (betreffend SSZ oder Cybersicherheit) in die Direktion „Integrierter Ansatz Sicherheit und Frieden“ eingebunden, die über die [gemeinsame Unterstützungskordinierungszelle](#) koordiniert wird. Unter anderem mit diesen Reformen wird das Potenzial für eine weitere Stärkung und Straffung der Planungs- und Koordinierungstätigkeiten eröffnet.¹¹² 2018 haben die damalige HV/VP Mogherini und der Rat zur Unterstützung der Anstrengungen für die Förderung von Frieden und Stabilität die Einrichtung einer haushaltsexternen [Europäischen Friedensfazilität](#) vorgeschlagen, die im Zeitraum 2021-2027 mit 5 Mrd. EUR [ausgestattet](#) werden könnte. Für den Fall, dass der Vorschlag umgesetzt wird, hat das Europäische Parlament eine angemessene parlamentarische Kontrolle über die Fazilität sowie regelmäßige Informationen über damit verbundene Beschlüsse und über ihre Durchführung [gefordert](#).

¹¹⁰ Anghel, S., Perruche, J. P.: [Der Europäische Rat und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik \(GSVP\): Vorgaben und Umsetzung im Bereich der Krisenbewältigung seit dem Vertrag von Lissabon](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.

¹¹¹ Der MPCC war anfangs auf militärische Missionen ohne Exekutivbefugnisse beschränkt, mittlerweile hat der Rat die Befehls- und Kontrollaufgaben aber dahingehend erweitert, dass der MPCC Ende 2020 auch für eine militärische Mission mit Exekutivbefugnissen zuständig sein wird. Siehe Besch, S.: [The EU's Institutional Framework Regarding Defence Matters](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2020.

¹¹² Tvevad, J., Lerch, M., Legrand, J.: [Commitments made at the hearing of Josep Borrell Fontelles, High Representative of the Union/Vice-president-designate, 7 OCT 2019](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2019.

Der HV/VP Borrell hat darauf hingewiesen, dass es der EU neben institutionellen, operativen und finanziellen Innovationen noch immer an der gemeinschaftlichen strategischen Kultur eines internationalen Akteurs fehle. Wie manche behaupten, würde die strategische Autonomie als der wesentliche „Kitt“ für das Handeln der EU im Sinne von Frieden und Stabilität dienen.¹¹³ Ein Vorschlag, mit dessen Umsetzung dazu beigetragen würde, die Fähigkeit der EU zu verbessern, kohärente und schnelle Reaktionen auf weltweite und regionale Krisen zu entwickeln, besteht in der [Einrichtung](#) eines Europäischen Sicherheitsrats. Ein Europäischer Sicherheitsrat würde als Leitungsgremium mit Befugnissen im Hinblick auf gemeinsame Standpunkte, Operationen und Strategien in der GASP fungieren und damit einen Beitrag zur strategischen Bereitschaft leisten.¹¹⁴ Zum Übergang in Richtung strategischer Autonomie gehört auch die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf Fragen der GASP, einschließlich der Entsendung von zivilen GSP-Missionen im Krisenfall, mit der zu mehr Bereitschaft und Wirksamkeit auf diesem Gebiet [beigetragen](#) würde. Vor Kurzem wurde der Prozess für den [Strategischen Kompass](#) eingeleitet, der im künftigen Handeln der EU einen erheblichen Wert für die [Bekämpfung von Bedrohungen](#) und die Förderung des Friedens darstellt. Dieser Prozess soll im zweiten Halbjahr 2020 vom deutschen Ratsvorsitz vorangetrieben werden. Unter anderem ist dabei die Entwicklung einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse für die EU-Mitgliedstaaten vorgesehen. In einer strategisch autonomen EU muss eine wirksame Beschlussfassung im Hinblick auf den Weltfrieden auch von konsequenten und verhältnismäßigen operativen Fähigkeiten gestützt sein. In seiner parlamentarischen Anhörung betonte der HV/VP Borrell, dass die EU vor Ort operativ handlungsfähiger sein müsse. Es müssten Truppen entsandt werden, angefangen in der Nachbarschaft.¹¹⁵

Die Fähigkeit der EU, Krisen zu verhindern, laufende Konflikte und Katastrophen zu bewältigen und in der Zeit nach Konflikten für Stabilität zu sorgen, hängt nicht nur von einem integrierten Ansatz für die Krisenbewältigung ab, sondern auch von einer Einigung über die langfristigen strategischen Ziele der EU und einer autonomen und unabhängigen Fähigkeit zur Vorausschau, mit der sich die Instrumente der Union auf neu entstehende und komplexe Szenarios vorbereiten ließen.¹¹⁶ Durch die Pandemie wurde die Bedeutung eines vorausschauenden Regierungshandelns und von Bereitschaft deutlicher denn je, da die kumulativen Auswirkungen offenbar wurden, die eine gänzlich neue Bedrohung für Frieden und Stabilität haben kann. Die Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm 2020 festgestellt, dass die strategische Vorausschau immer wichtiger wird, um „unser Wissen über sich abzeichnende Risiken [...] so gut wie möglich zu verbessern“. Dies wurde mit der Einrichtung des [Ressorts für Vorausschau](#) in der neuen Kommission unter der Leitung von Kommissar Maroš Šefčovič untermauert.

4.4.2. Verteidigungsindustrie und Verteidigungsmarkt der EU

Auf einem wegweisenden Gipfel im Dezember 2013 erzielte der Europäische Rat einen politischen Konsens darüber, dass in der EU der Bereich der Verteidigungsindustrie gestärkt werden muss.¹¹⁷ Die Staats- und Regierungschefs [stellten fest](#), dass mit einer besser integrierten technologischen

¹¹³ Witney, N.: [Building Europeans' capacity to defend themselves](#), ECFR, 2019.

¹¹⁴ Kaim, M., Kempin, R.: [Ein Europäischer Sicherheitsrat. Mehrwert für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU?](#), SWP, 2019.

¹¹⁵ Siehe Tvevad, J., Lerch, M., Legrand, J., 2019.

¹¹⁶ Janez Lenarčič, zuständiges Kommissionsmitglied für Krisenmanagement [sagte](#) in diesem Zusammenhang, dass es wichtig sei, die Fähigkeit der EU zur Anpassung an ein veränderliches Umfeld zu stärken. Angesichts der den Klimawandel betreffenden Projektionen, langwieriger Konflikte und weltweit zunehmender Instabilität müssen wir – die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten – im Rahmen eines integrierten Ansatzes vorgehen.

¹¹⁷ Anghel, S.: [Implementation of the European Council conclusions in Common Security and Defence Policy \(CSDP\) since the Lisbon Treaty](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.

und industriellen Basis der europäischen Verteidigung geholfen würde, die Fragmentierung zu überwinden, die Kosten zu teilen, die bestehende technologische Überalterung abzubauen und deren künftiges Fortschreiten zu verhindern, und dass damit ein Beitrag für die Verbesserung der „strategischen Autonomie“ der EU geleistet würde. Die Globale Strategie ist auf dieser Sichtweise [gegründet](#), und die Verteidigungsindustrie der EU ist danach eine wesentliche Komponente für Europas Autonomie im Hinblick auf Beschlüsse und Handeln.

Durch den erzielten politischen Konsens über den Bereich der EU-Verteidigungsindustrie konnte die Europäische Kommission 2016 einen [Europäischen Aktionsplan im Verteidigungsbereich](#) vorlegen, mit dem die gemeinsamen Fähigkeiten in Forschung und Entwicklung verbessert werden. Im Hinblick auf KMU und den Verteidigungsmarkt wurde mit diesem Plan an früheres Handeln angeknüpft, wobei seine innovativste Komponente, ein symbolischer Sprung in Richtung Integration, allerdings in der Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds besteht, ein neuer Mechanismus, mit dem die gemeinsame Entwicklung von Fähigkeiten gefördert werden soll. Im Europäischen Verteidigungsfonds werden Komponenten der Gemeinschaftsmethode mit einem aus dem EU-Haushalt finanzierten „Forschungsfenster“ sowie zwischenstaatliche Komponenten mit einem „Fähigkeitenfenster“ zusammengeführt, wodurch die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, bestimmte militärische Mittel, z. B. Drohnen, gemeinsam anzuschaffen. Für eine im Bereich der Verteidigung wirklich autonome EU wäre eine tiefere Integration erforderlich, insbesondere bei der gemeinsamen Entwicklung, Beschaffung und Kapazitätenutzung. Die EU braucht einen umfassenden Ansatz für die Kapazitäten und muss bei deren Entwicklung erwägen, welchem Zweck sie dienen sollen. Die vor Kurzem eingeführte [Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung](#), ein Mechanismus zur Feststellung von Defiziten hinsichtlich der Kapazität der Mitgliedstaaten, und die Einführung der [SSZ](#), ein Mechanismus zur Unterstützung der gemeinsamen Entwicklung von Kapazitäten, sind wichtige Schritte für das Erreichen eines umfassenden Ansatzes. Technische Lösungen erweisen sich jedoch möglicherweise als nicht ausreichend, wenn die EU-Mitgliedstaaten nicht den bestehenden politischen Konsens vertiefen und sich über den Zweck und die Anforderungen eines europäischen Verteidigungsinstruments einigen. Daher ist es dringend erforderlich, die andauernde Entwicklung des „Strategischen Kompasses“ abzuschließen, um eine Bestandsaufnahme darüber machen zu können, welchen gemeinsamen Bedrohungen und Risiken sich die EU ausgesetzt sieht und welche Arten von Kapazitäten erforderlich sind, um ihnen zu begegnen.

Was die Anwendung der Gemeinschaftsmethode der EU auf die Verteidigung betrifft, so betrachten Analysten die Einrichtung einer neuen [Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum](#) (GD DEFIS), die zum Binnenmarktressort von Kommissar [Thierry Breton](#) gehört, als Schritt nach vorn.¹¹⁸ Der Europäische Verteidigungsfonds, bisher der wichtigste *Daseinsgrund* der GD DEFIS, muss allerdings noch den Tauglichkeitstest bestehen. Die Höhe der Finanzausstattung für dieses Instrument im MFR 2021-2027 sowie die Relevanz der mit seiner Unterstützung entwickelten Arten von Kapazitäten könnten für Erfolg oder Scheitern in dieser Hinsicht ausschlaggebend sein. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes lässt sich noch nicht beurteilen, wie wichtig die mit Unterstützung des Europäischen Verteidigungsfonds entwickelten Kapazitäten sein werden und welche Auswirkungen sie haben. Eine gründliche Prüfung, die außerhalb des Rahmens dieser Studie liegt, wäre erst in mehreren Jahren möglich.

Der im nächsten MFR für den Europäischen Verteidigungsfonds vorgesehene Finanzrahmen wird entscheidend sein, um für seine Präsenz und Relevanz zu sorgen und sein Potenzial als Treiber der Verteidigungsintegration der EU freizusetzen, denn Analysten weisen warnend darauf hin, dass sich der Prozess umkehren könnte.¹¹⁹ Der HV/VP Borrell und Kommissar Breton haben zwar eine

¹¹⁸ Csernaton, R.: [EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?](#), Carnegie Europe, 2020.

¹¹⁹ Lopinot, Q.: [Europe Is at War with the Coronavirus. Where Does That Leave European Defense?](#), CSIS, 2020.

ehrzeilige Mittelausstattung für den Europäischen Verteidigungsfonds [gefordert](#), die Europäische Kommission hat ihre Schätzung allerdings um 30 % gesenkt (von 11,4 Mrd. im Mai 2018 auf 8 Mrd. im Mai 2020 zu Preisen von 2018). Für die Entscheidung der Europäischen Kommission, ihre anfängliche Schätzung zu senken, mag eine Rolle gespielt haben, dass sich die Prioritäten in Richtung wirtschaftlicher Erholung und Gesundheit im Anschluss an die COVID-19-Pandemie verschoben haben. Möglicherweise wurde mit der Senkung der Zahl aber auch versucht, die Erwartungen der Mitgliedstaaten zu erfüllen. Bereits vor der Pandemie zeigten sich manche EU-Mitgliedstaaten weniger daran interessiert als erwartet, EU-Mittel in die Verteidigung zu investieren oder überhaupt gemeinschaftliche Haushaltsausgaben zu tätigen. In den Vorschlägen des [finnischen Vorsitzes im Rat der EU](#) vom Dezember 2019 und des Präsidenten des Europäischen Rates, [Charles Michel](#), vom Februar 2020 und Juli 2020 wurden die im Jahr 2018 von der Europäischen Kommission angekündigten Beträge um 50 % bzw. 40 % gekürzt. Der von Präsident Michel vorgeschlagene Betrag (7 Mrd. EUR) wurde mittlerweile vom Europäischen Rat [bestätigt](#). Die Umsetzung dieser Kürzung lässt vermuten, dass die EU-Mitgliedstaaten die Kanäle für die Rüstungszusammenarbeit vermehren und die bestehende zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens über die [Gemeinsame Organisation für Rüstungskooperation](#) (OCCAR) (jährlicher Funktionshaushaltsplan [4 Mrd. EUR](#) im Jahr 2018) fortführen möchten. Mit diesem Instrument besteht die Möglichkeit, die Rüstungskooperation mit dem Vereinigten Königreich in einem ähnlichen Umfang wie jetzt beizubehalten, unabhängig davon, wie die laufenden Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ausgehen.

Die europäische Verteidigungsindustrie ist [ungleichmäßig](#) auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt. Dabei machen die größten Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Frankreich, Spanien und früher das Vereinigte Königreich) und Schweden 80 % des für 2017 auf 100 Mrd. EUR geschätzten Umsatzes aus. Zu dieser Industrie gehören eine kleine Zahl von Großunternehmen sowie fast [2 500 KMU](#), die Komponenten liefern. Die europäische Verteidigungsindustrie ist traditionell in Forschung und Entwicklung (F&E), einschließlich Forschung und Technologie (F&T), führend. Es werden Anwendungen für einen Einsatzzweck (militärisch) und zwei Einsatzzwecke (zivil-militärisch) entwickelt. Bei F&E handelt es sich um eine langfristige politische Maßnahme, für die jahrzehntelange Entwicklung und Finanzierung vom Anfang bis zur Einsatzbereitschaft der Ausrüstung erforderlich sind. Die heutige F&E ist in hohem Maße das Ergebnis von Beschlüssen, die vor Jahrzehnten gefasst wurden. Durch die zwischenzeitlich vorgenommenen Kürzungen der Mittelausstattung, insbesondere nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, wurde das Risiko einer technischen Überalterung der Ausrüstung verdeutlicht. Damit sind die EU-Mitgliedstaaten der Gefahr ausgesetzt, dass vorhandenes Know-how verloren geht oder dass sie nicht in der Lage sind, rechtzeitig künftige Generationen von Ausrüstung zu entwickeln. Durch die Pandemie könnte dieser Prozess verstärkt werden, sollten die Verteidigungshaushalte erneut [gekürzt](#) werden.

Europäische Großunternehmen im Verteidigungssektor sind weltweit tätig und hatten 2017 weltweit einen [Anteil](#) von 24 % an der Produktion der 100 führenden Rüstungsunternehmen. Dies bedeutet einen Rückgang von 5 Prozentpunkten im Vergleich zu 2002, als ihr Gesamtanteil bei 29 % lag. Zwischen 2002 und 2017 haben Unternehmen von außerhalb der EU oder der USA ihren Anteil an der Produktion von 9 % auf 19 % mehr als verdoppelt. Die Hauptabnehmer von Produkten der europäischen Verteidigungsindustrie sind nach wie vor die Mitgliedstaaten. Durch Kürzungen der nationalen Verteidigungsausgaben schrumpft der Markt, und so verlegen sich europäische Rüstungsunternehmen auf Waffenausfuhren.¹²⁰

¹²⁰ Bailes, A., Depauw, S. (Hrsg.): [The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility](#), Flemish Peace Institute, 2011.

Große europäische Rüstungsunternehmen greifen auf ein breites Lieferantennetzwerk zurück, das nicht nur europäische KMU umfasst, die, von einigen Ausnahmen abgesehen¹²¹, lokal tätig und von den Großunternehmen, die sie beliefern, in hohem Maße [abhängig](#) sind. In einer Zeit, in der die Verteidigungshaushalte, die nach der Wirtschaftskrise vor einem Jahrzehnt kaum das alte Niveau erreicht haben, möglicherweise erneut stark gekürzt werden, müssen KMU aus dem Verteidigungssektor unbedingt weiterhin sowohl durch nationale als auch durch europäische Anstrengungen gestärkt werden. Unabhängig von der Größe europäischer Rüstungsunternehmen ist das technische Know-how von strategischer Bedeutung, und die EU kann keine Autonomie erreichen, wenn dieses Know-how nicht gewahrt bleibt. Zudem könnte mit einem einheitlichen europäischen Patent, wenn oder sobald es in Kraft gesetzt wird, ein Beitrag zur Entwicklung strategischer Autonomie geleistet werden, weil sich kleine, mittlere oder große Unternehmen in der Verteidigungsindustrie für ihre F&E auf einfachere und effizientere Weise einen EU-weiten Schutz ihres geistigen Eigentums sichern könnten.

Trotz gemeinsam vereinbarter Ziele und vorhandener Bestimmungen im EU-Recht sind gemeinschaftliche Verbundprojekte und gemeinsame Auftragsvergabe immer noch die Ausnahme. Im Jahr 2017 wurden nur 9 % der F&T (ein Teil der F&E insgesamt) gemeinschaftlich durchgeführt, also weit [unter](#) dem von den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und/oder der NATO vereinbarten Ziel von 20 %. Ganz ähnlich machte die gemeinsame Auftragsvergabe bei Ausrüstung nur 17 % aus, gegenüber dem Ziel von 35 %. Mit zwei Richtlinien aus dem Jahr 2009 über die [Auftragsvergabe](#) und zur [Verbringung von Verteidigungsgütern](#) sollte die gemeinsame europäische Auftragsvergabe unterstützt werden, um die Fragmentierung im Verteidigungsmarkt zu beseitigen und die Verteidigungsindustrie voranzubringen. Analysten stimmen dahingehend überein, dass die Richtlinien bisher unzureichend umgesetzt wurden.¹²² Sie weisen darauf hin, dass 80 % der Auftragsvergaben im Verteidigungswesen auf nationaler Ebene erfolgen und dass die Mitgliedstaaten weiterhin [Artikel 346 AEUV](#) anführen, um die nationale Auftragsvergabe zu rechtfertigen, obwohl diese Bestimmung vielmehr als Ausnahme betrachtet werden sollte und nicht als Möglichkeit, bestehende Verfahren zu rechtfertigen.¹²³ Außerdem betonen sie, dass es Potenzial für einen tief greifenden Wandel bei den Auftragsgabeverfahren gibt. Das „Fähigkeitenfenster“ im Rahmen des Europäischen Verteidigungsfonds könne als Impulsgeber dienen, sollten die EU-Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren sein volles Potenzial nutzen wollen. Die Richtlinie zur Verbringung von Verteidigungsgütern [bleibe](#) ein innovatives und flexibles Instrument, das noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wurde. Mit ihr sei in einem gewissen Maß zu Kostensenkungen [beigetragen](#) worden, es bestehe jedoch noch weiteres Potenzial, das sich bei besserer Durchführung ausschöpfen ließe.

Trotz der bisherigen Fortschritte bleiben einige Fragen in Verbindung mit der europäischen Verteidigungsindustrie und dem zugehörigen Markt offen und müssen in den nächsten Jahren beantwortet werden, will die EU strategische Autonomie erreichen. Eine dieser Fragen betrifft die Spezialisierung in der Verteidigungsindustrie.¹²⁴ Analysten vertreten die Auffassung, dass sich eine Spezialisierung aus gemeinsamen Überlegungen der EU-Mitgliedstaaten über die Anforderungen und die der Verteidigung zugewiesenen Mittel ergeben¹²⁵ und auf keinen Fall eine Standardlösung

¹²¹ Belin, J. et al.: [Defence industrial links between the EU and the US](#), Armament Industry European Research Group, 2017.

¹²² Briani, V., Marrone, A., Mölling, C., Valasek, T.: [The development of a European Defence Technological and Industrial Base \(EDTIB\)](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2013.

¹²³ Randazzo, V.: [Article 346 and the qualified application of EU law to defence](#), EU ISS, 2014.

¹²⁴ Roth, A.: [The size and location of Europe's defence industry](#), Bruegel, 2017.

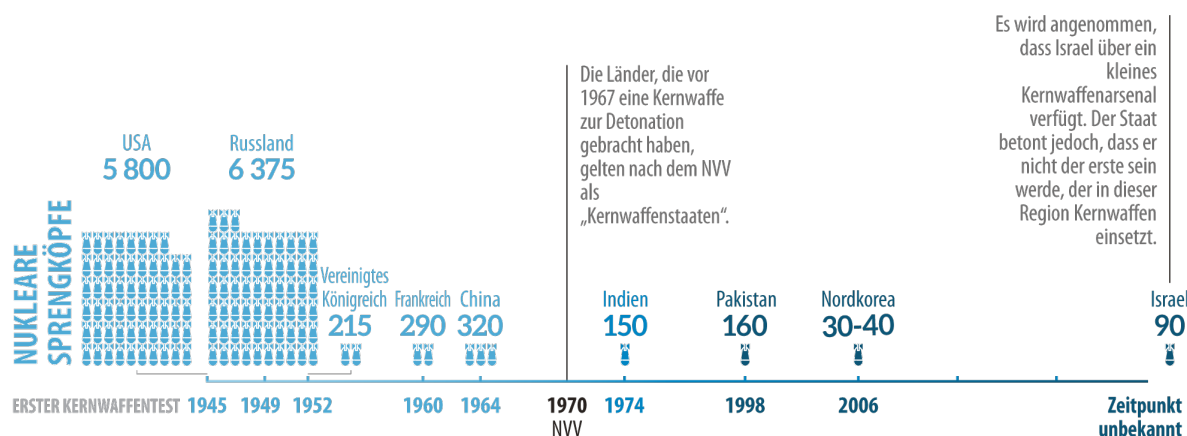
¹²⁵ Mölling, C.: [Pooling and Sharing in the EU and NATO European Defence Needs Political Commitment rather than Technocratic Solutions](#), SWP, 2012.

infolge nationaler Kürzungen der Verteidigungsausgaben sein sollte. Unabhängig von technischen Argumenten, die durchweg zugunsten einer Spezialisierung ausfallen könnten¹²⁶, ist es dringend notwendig, dass die EU-Mitgliedstaaten einen politischen Konsens in dieser Angelegenheit erzielen, was sich aber aufgrund anhaltender nationaler Positionen als schwierig erweisen könnte.

4.4.3. Künftiger Umgang mit Nichtverbreitung und nuklearer Abschreckung

Die Welt ist in ein neues Atomzeitalter¹²⁷ eingetreten, das sich sowohl von den Merkmalen als auch von den Herausforderungen her stark vom Kalten Krieg unterscheidet. Nach wie vor befindet sich der größte Teil der Kernwaffen in Besitz der beiden atomaren Supermächte Russland und USA (siehe Abbildung 10). Die größte Herausforderung besteht darin, die bilateralen Abkommen zwischen ihnen zu erhalten, die im Verlauf der letzten 30 Jahre zu einem erheblichen Abbau der Kernwaffen geführt haben. Die Zahl der Staaten, die über Kernwaffen verfügen und damit darüber entscheiden, ob und wann diese Waffen eingesetzt werden, ist gestiegen, und neben China, Indien, Israel, Pakistan und Nordkorea könnte bald auch der Iran dazugehören. Pakistan und Nordkorea stehen auf der Liste der [fragilen Staaten](#) weit vorn (an 25. bzw. 30. Position). In diesem Gesamtklima, in dem multilaterale Waffenkontrolle für (so gut wie) tot¹²⁸ erklärt wurde, ist Europa dem starken Risiko ausgesetzt, dass ein neuer Rüstungswettlauf zwischen Russland und den USA auf europäischem Boden ausgetragen wird. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit dafür [als gering erachtet wird](#), besteht ferner das anhaltende Risiko, dass ein nichtstaatlicher Akteur eine Kernwaffe stiehlt und zündet oder versuchen könnte, einen improvisierten Atomsprenkörper herzustellen.¹²⁹

Abbildung 10 – Kernwaffen weltweit



Quelle: [SIPRI](#), 2019.

Aufgrund der kürzlich erfolgten Aufhebung des INF-Vertrags¹³⁰, eines bilateralen Waffenkontrollabkommens zwischen Russland und den USA, könnte es dazu kommen, dass wieder Flugkörper mittlerer Reichweite aufgestellt werden und Europa zum ersten Mal nach 1991 wieder in die Schusslinie strategischer Kernwaffen gerät. Die EU hat beide Parteien aufgefordert, das Abkommen zu retten, ist jedoch mit ihren Bemühungen gescheitert. Das letzte verbleibende bilaterale [Abkommen](#)

¹²⁶ Vagt, S. et al.: [Solving the European defence market puzzle](#), ELF, 2018.

¹²⁷ Legvold, R., Chyba, C. F.: [Introduction: The Search for Strategic Stability in a New Nuclear Era](#), *Daedalus*, Spring 2020.

¹²⁸ Kühn, U.: [Why Arms Control is \(Almost\) Dead](#), Carnegie Europe, 2020.

¹²⁹ Sokova, E.: [Understanding Nuclear Weapon Risks: Non-State Actors and Nuclear Weapons](#), Middlebury Institute of International Studies at Monterey, 2017.

¹³⁰ Immenkamp, B.: [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

[zur Kontrolle strategischer Kernwaffen](#) zwischen den USA und Russland, der neue Vertrag über die Verminderung strategischer Waffen von 2010 (neuer START-Vertrag), läuft 2021 aus, sollten die beiden Parteien bei den im [Juni 2020](#) aufgenommenen Verhandlungen nicht übereinkommen, es zu verlängern. Mit dem neuen START-Vertrag wurde entscheidend zum weiteren Abbau des Kernwaffenarsenals der USA und Russlands beigetragen, mit dem in den 90er-Jahren begonnen worden war. Wird er beendet, könnte dies der Startschuss für ein neues nukleares Wettrüsten zwischen Russland und den USA sein. Gleichzeitig arbeiten alle Staaten, die im Besitz von Kernwaffen sind, weiterhin daran, ihre Kernwaffenarsenale zu modernisieren. Die [USA](#) und Russland investieren [hohe Summen](#) in die Überholung ihrer Kernwaffensysteme¹³¹ und arbeiten an der Einführung von „Kernwaffen mit geringer Sprengkraft“, bei deren Einsatz eine geringere Hemmschwelle besteht. Zu allem Überflus ist auch noch der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen bedroht und damit der Eckpfeiler der weltweiten Regelungen für die Nichtverbreitung und Abrüstung, unter anderem aufgrund von Spannungen zwischen den Befürwortern und Gegnern des [Vertrags über das Verbot von Kernwaffen](#).

Ausgehend von der [Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union](#), der [Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen](#) sowie den [Neuen Handlungslinien](#) folgt die EU bei der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) weiterhin dem Leitgrundsatz eines wirksamen Multilateralismus. Dazu gehört die Wahrung der zentralen Rolle und die Förderung der Universalität der globalen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsarchitektur durch diplomatische Maßnahmen und durch finanzielle Unterstützung von Drittländern und internationalen Organisationen. Die EU-Mitgliedstaaten sind Unterzeichner der internationalen Vertragsregelungen der Nichtverbreitungsübereinkommen zu nuklearen, chemischen und biologischen Waffen. Darüber hinaus fördert die EU aktiv die [Universalisierung](#) dieser Übereinkommen. Die Wirksamkeit der EU bei der Wahrung und Gestaltung der Zukunft der internationalen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsarchitektur wird allerdings durch interne Divergenzen über die Rolle von Kernwaffen geschwächt. Frankreich ist der schrittweisen nuklearen Abrüstung uneingeschränkt verpflichtet, erachtet Kernwaffen aber einstweilen als wesentlichen Bestandteil seiner Sicherheitsstrategien. Weitere 20 EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder der NATO und unterliegen damit dem [Bekenntnis der NATO zu nuklearer Abschreckung](#). In vier dieser Staaten (Belgien, Deutschland, Italien und den Niederlanden) sind taktische Kernwaffen der USA stationiert, und für 16 dieser Staaten, einschließlich aller Mitgliedstaaten in Ost- und Mitteleuropa, gelten die erweiterten Zusicherungen der NATO im Hinblick auf nukleare Abschreckung. Im Gegensatz dazu war Österreich, das kein NATO-Mitglied ist, eine der treibenden Kräfte für die humanitäre Initiative, an deren Ende die Annahme des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen stand. Von den EU-Mitgliedstaaten haben nur Irland, Zypern, Malta, Österreich und Schweden für den [Vertrag über das Verbot von Kernwaffen](#) gestimmt, nur Irland und Österreich haben ihn unterzeichnet, und allein Österreich hat ihn ratifiziert. Folglich gibt es keinen vereinbarten EU-Standpunkt zum Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, ein Zeichen der seit lange bestehenden Uneinigkeit in Sachen nuklearer Abrüstung. Die EU muss die internen Divergenzen im Hinblick auf die Rolle von Kernwaffen überwinden, will sie die Fähigkeit wiedererlangen, in internationalen Foren für Nichtverbreitung und Abrüstung mit einer Stimme zu sprechen, der Mission des EU-Sondergesandten für Abrüstung und Nichtverbreitung einen neuen Impuls verleihen und in einem Umfeld, das von wachsendem Selbstbewusstsein der Welt- und Regionalmächte gekennzeichnet ist, zu autonomem Handeln in der Lage sein.

Die EU hat sich auf politischer Ebene an mehreren weltweiten Initiativen beteiligt. Dazu gehört etwa die [Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen](#), mit der alle Mitgliedstaaten der

¹³¹ Es wird angenommen, dass Russland 13 % seines [jährlichen Verteidigungshaushalts](#) für Kernwaffen bereitstellt. In den Vereinigten Staaten wurden 2019 ca. 5 % der Militärausgaben insgesamt für [Kernwaffen](#) aufgewendet.

Vereinten Nationen rechtsverbindlich verpflichtet werden, angemessene und wirksame Maßnahmen gegen die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen einzurichten und in Kraft zu setzen. Ebenso gehören dazu die Gründung der [Globalen Initiative zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus](#), die Einrichtung der Gruppe und der weltweiten Partnerschaft der für Nichtverbreitung zuständigen Direktoren der G7 sowie die Einberufung des [Gipfeltreffens über nukleare Sicherheit](#). Um die regionale Zusammenarbeit zur Vermeidung der Verbreitung von MVW zu stärken, hat die EU 2010 die [Initiative für EU-Kompetenzzentren für die Minderung chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Risiken](#) ins Leben gerufen. Außerdem arbeitet die EU eng mit einzelnen Ländern zusammen, um die internationalen Regelungen zur Nichtverbreitung zu stärken. Die Nichtverbreitung ist Bestandteil einer steigenden Zahl der bilateralen Beziehungen der EU. Die EU hat zudem einen Beitrag dazu geleistet, in Drittländern die in der EU angewandten höchsten Standards und besten Verfahren der nuklearen Sicherheit zu fördern, und fördert in Ländern außerhalb der EU auch weiterhin die Ausrichtung an der Politik und den Prioritäten der EU auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit. Mit diesen Anstrengungen wurde [gewiss](#) zur Abmilderung des Risikos beigetragen, dass nicht staatliche Akteure Kernwaffen oder die zur Herstellung von Kernwaffen erforderlichen Kernmaterialien erwerben. Die EU kann jedoch nicht verhindern, dass Staaten, die über Kernwaffen verfügen, ihre Nukleartechnologie und Kernmaterialien an befreundete Staaten weitergeben, wie es die USA im Fall von [Indien](#) und dem [Iran](#), China im Fall von [Pakistan](#), die frühere Sowjetunion und China im Fall von [Nordkorea](#) und Frankreich im Fall von [Israel](#) getan haben. Sowohl die [Türkei](#) als auch [Saudi-Arabien](#) haben Interesse daran bekundet, in den Besitz von Kernwaffen zu gelangen, und durch den Wettbewerb um die nukleare Vormachtstellung zwischen den USA, Russland und China könnte es für diese beiden Länder einfacher werden, sich die notwendige Technologie zu verschaffen.

Um die Verbreitung von MVW zu verhindern, überwacht die EU auch die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck. Bestimmte Güter und Technologien ermöglichen legitime zivile Anwendungen, können aber auch für militärische Zwecke eingesetzt werden. Daher unterliegen diese Güter „mit doppeltem Verwendungszweck“ der Ausfuhrkontrollregelung der EU. Die Ausfuhrkontrollen der EU gründen auf den Verpflichtungen, die im Rahmen der wichtigsten multilateralen Exportkontrollregime vereinbart wurden, z. B. der [Australischen Gruppe](#), des [Wassenaar-Arrangements](#), der [Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer](#) und des [Trägertechnologie-Kontrollregimes](#). Derzeit wird die Regelung überarbeitet,¹³² hauptsächlich um darin wesentliche technologische Entwicklungen zu berücksichtigen und um für die EU-Mitgliedstaaten gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die EU denkt zurzeit darüber nach, den Begriff „Güter mit doppeltem Verwendungszweck“ auf „Technologien für digitale Überwachung“ auszuweiten, die in Verbindung mit schweren Menschenrechtsverletzungen zum Einsatz kamen, und eine neue autonome EU-Liste von Technologien für digitale Überwachung aufzustellen, die einer restriktiveren Ausfuhrkontrolle unterliegen, als es bei den vorhandenen multilateralen Exportkontrollregimes der Fall ist.

Viele Mitgliedstaaten waren und sind zurückhaltend, wenn es darum geht, die strategische Autonomie Europas im Bereich der Sicherheit und Verteidigung weiterzuentwickeln, da sie diese für möglicherweise unvereinbar mit der Einbindung der europäischen Verteidigung in die NATO halten. Die europäischen NATO-Mitgliedstaaten sind durch die Klausel über die kollektive Verteidigung der NATO geschützt. Nach Artikel 5 des [NATO-Vertrags](#) ist ein Angriff auf einen NATO-Mitgliedstaat als Angriff auf alle anzusehen. Die drei Atommächte USA, Frankreich und das Vereinigte Königreich sorgen dafür, dass die NATO zur nuklearen Abschreckung in der Lage ist. Einer [neuen Untersuchung](#) zufolge wird die nukleare Abschreckung im Rahmen der Sicherheitsstrategie der

¹³² Immenkamp, B.: [Review of dual-use export controls](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

NATO von einer beträchtlichen Zahl der EU-Mitgliedstaaten als entscheidend für die Sicherheit Europas betrachtet. In seiner [Rede zur nuklearen Abschreckung](#) vom 7. Februar 2020 hat der Präsident Frankreichs, Emmanuel Macron, interessierte europäische Länder aufgefordert, sich an einem strategischen Dialog über die Rolle des französischen Kernwaffenarsenals für die Sicherheit Europas zu beteiligen. Es bleibt abzuwarten, wie die anderen EU-Mitgliedstaaten in der Praxis auf den [Vorschlag](#) reagieren werden, Frankreichs Kernwaffen in den [Mittelpunkt](#) einer stärker koordinierten EU-Verteidigungsstrategie zu stellen.¹³³ Fachleute halten es für „denkbar“, dass das französische Kernwaffenarsenal die Grundlage für eine „europäisierte“ nukleare Abschreckung bilden könnte, mit der ein Kernwaffenangriff auf einen EU-Staat verhindert werden könnte.¹³⁴ Nach dem Brexit verfügt Frankreich als einziger EU-Mitgliedstaat über Kernwaffen. Da die Art der künftigen Verteidigungszusammenarbeit zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich noch nicht ausgestaltet ist, ist noch unklar, ob die Fähigkeiten des Vereinigten Königreichs zur nuklearen Abschreckung den EU-Mitgliedstaaten außer im Zusammenhang mit der NATO, in der das Vereinigte Königreich ein wichtiger Verbündeter und Mitwirkender ist, zugutekommen werden.¹³⁵ Gleichzeitig ist es angesichts der zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehenden Diskrepanzen hinsichtlich der Rolle von Kernwaffen klar, dass es überhaupt nicht zur Diskussion steht, im Rahmen einer koordinierten EU-Verteidigungsstrategie einer europäischen Kernwaffe zu entwickeln.

4.4.4. Stärkung der Resilienz der EU in der Sicherheit und Verteidigung

Die Resilienz in der Außen- und Sicherheitspolitik ist eine zentrale Komponente der [Globalen Strategie der EU](#), in der eine Reihe von nicht konventionellen Bedrohungen aufgeführt werden, z. B. Terrorismus sowie hybride und Cyber-Bedrohungen. Diese Bedrohungen werden in den Strategiepapieren der meisten Mitgliedstaaten erwähnt und werden sich wohl auch im künftigen Strategischen Kompass der EU niederschlagen.¹³⁶ Die meisten der Staats- und Regierungschefs, die im Plenum des Europäischen Parlaments an den Debatten zur [Zukunft Europas](#) teilnahmen, nannten Terrorismus, Cyber-Angriffe und Desinformation als gemeinsame Bedrohungen sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten und forderten eine gemeinsame Reaktion unter Berücksichtigung von deren beiden Dimensionen, der internen und externen Dimension. In einem [gemeinsamen Schreiben](#) an ihre Kollegen betonten die Verteidigungsminister von Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien, dass durch die Pandemie die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit offenbar wurde, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit, Hybrid-, Desinformations- und Cyber-Angriffen zu begegnen, wesentlich verbessern müssen und dass die Kommunikationsnetze sowie die digitale Interoperabilität, Sicherheit und Resilienz gestärkt werden müssen.

Um die Resilienz gegenüber hybriden Bedrohungen zu erhöhen, hat sich die EU in den Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherheit und Verteidigung vom Juni 2020 dazu [verpflichtet](#), auf eine Sicherheitskultur der EU hinzuwirken und kritische Infrastruktur zu schützen. Außerdem hat sie sich dazu verpflichtet, ihre Beschlussfassungsverfahren vor böswilligen Aktivitäten zu bewahren, um die Union in die Lage zu versetzen, jederzeit autonom zu handeln und immer voll handlungsfähig zu bleiben. Durch die COVID-19-Pandemie befinden sich die EU und ihre Mitgliedstaaten in einer Krise von nie dagewesenem Ausmaß. Nun ist ihre Einheit gefordert, ihre Resilienz steht auf dem Prüfstand und sie müssen in Erwägung ziehen, eine strategische Autonomie zu entwickeln, um die zunehmenden Schwachstellen zu beseitigen und dem Risiko hybrider Bedrohungen zu begegnen, einschließlich Desinformation. Präsidentin von der Leyen hat insbesondere darauf [hingewiesen](#), dass die

¹³³ Vallée, S.: [Frankreich und Deutschland brauchen einen Dialog über Nuklearpolitik: Die Zeit des Aneinandervorbeiredens muss vorbei sein](#), DGAP, 2020.

¹³⁴ Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.): op.cit., 2019.

¹³⁵ Lațici, T.: [What place for the UK in Europe's defence labyrinth?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

¹³⁶ Siehe Fiott, D., 2020.

Online-Aktivitäten rund um Desinformationen und die Cyber-Angriffe auf Krankenhäuser, die ihren Ursprung in China haben und mit der COVID-19-Pandemie in Verbindung stehen, auf einen Höchstwert angestiegen sind. Aus diesem Grund veröffentlichte die Europäische Kommission eine [gemeinsame Mitteilung](#) zur Bekämpfung von Desinformation, in der deutlich gesagt wurde, dass China neben Russland zu den Akteuren gehört, die irreführende Narrative streuen, zum Beispiel was die EU-Unterstützung von Drittländern betrifft.¹³⁷ Zu Beginn der Krise hat der Europäische Rat [festgestellt](#), dass die Bekämpfung von Desinformationen durch faktengestützte Kommunikation ein wesentliches Element ist, um die „Resilienz [der europäischen] Gesellschaften [zu] stärken“. Bereits vor der Pandemie hatte sich der Europäische Rat regelmäßig mit Desinformationen befasst,¹³⁸ die damals hauptsächlich aus Russland herrührten, und betont, dass eine koordinierte [Reaktion](#) in Form der Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans zur Bekämpfung von Desinformation notwendig war, in dem unter anderem ein klares Mandat und ausreichende Mittel für die mit strategischer Kommunikation befassten Teams im EAD gefordert werden. Dafür sind rasches Handeln und entsprechende Mittel erforderlich, soll der EAD seine Tätigkeiten in der strategischen Kommunikation, die derzeit hauptsächlich auf Russland, den Westbalkan, den Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika sowie die Golfstaaten konzentriert sind, auf umfassendere Weise auf China ausdehnen.

Die Stärkung der Resilienz gegenüber hybriden, digitalen und terroristischen Aktivitäten ist eines der wichtigsten Ziele der Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO. Wissenschaftler betonen, dass die Hauptaufgabe der NATO die kollektive Verteidigung ist und auch bleiben wird, dass die EU jedoch eine verstärkte Rolle bei der Reaktion auf hybride, digitale und terroristische Bedrohungen einnehmen könnte und sollte.¹³⁹ Auf dem NATO-Gipfel in London traten die [divergierenden Meinungen](#) der verschiedenen Staats- und Regierungschefs zur Zukunft des Bündnisses zutage. Einige von ihnen, unter anderem der französische Präsident Macron, vertraten die Auffassung, dass sowohl die EU als auch die NATO durch eine [stärkere europäische Säule innerhalb der NATO](#) gestärkt würden und dass mit einer derartigen Säule zu einer besseren Verteilung der transatlantischen Sicherheitslast beigetragen werden könnte. Analysten sagen [übereinstimmend](#), dass die Zusammenarbeit in technischen Aspekten, einschließlich hybrider und Cyber-Aspekte, zwischen den Bediensteten reibungslos verlaufe und dass die Umsetzung der [gemeinsamen Erklärung der EU und der NATO](#) von Warschau aus dem Jahr 2016 und der [gemeinsamen Erklärung der EU und der NATO](#) von Brüssel aus dem Jahr 2018 unter anderem zu [Fortschritten](#) bei der Krisenvorsorge, der gemeinsamen Ausbildung und dem Informationsaustausch geführt habe. Gleichwohl könnte es langfristig zu negativen Auswirkungen für die Umsetzung der beiden gemeinsamen Erklärungen kommen, wenn die derzeitige politische Blockade nicht überwunden wird.

Resilienz, mit der „Widerstands- und Regenerationsfähigkeit“ sowie „Krisenfestigkeit“ angesichts interner und externer Bedrohungen bezeichnet werden, bezieht sich nicht ausschließlich auf nicht konventionelle, sondern auch auf konventionelle Bedrohungen.¹⁴⁰ Eine der wichtigsten Initiativen zur Förderung von Resilienz in der EU gegenüber konventionellen Bedrohungen ist die Initiative für die militärische Mobilität.¹⁴¹ Zu dieser Initiative gehören ein Projekt im Rahmen der SSZ unter der Leitung der Niederlande, die [Gemeinsame Mitteilung über die Verbesserung der militärischen Mobilität in der EU](#), in der eine Finanzierung über das Instrument [Fazilität „Connecting Europe“](#) sowohl zu zivilen als auch zu militärischen Zwecken vorgesehen ist, sowie eine gemeinsame

¹³⁷ Bentzen, N., Przetacznik, J.: [The EU's response to coronavirus in its neighbourhood and beyond](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

¹³⁸ Anghel, S., Bacian, I., Drachenberg, R., Vuković, M.: [Key Issues in the European Council: State of play in October 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

¹³⁹ Siehe Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.), 2019.

¹⁴⁰ Bendiek, A.: [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz](#), SWP, 2017.

¹⁴¹ Lațici, T.: [Military Mobility](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.

Initiative der EU und der NATO. Das übergreifende Ziel der drei Bestandteile der Initiative für die militärische Mobilität besteht darin, bei Bedarf schnell militärische Kapazitäten (Truppen und Ausrüstung) vom einen Ende des Kontinents an das andere verlagern zu können. Die militärische Mobilität ist sowohl für die NATO als auch für die EU von [strategischer Bedeutung](#). Voraussetzungen dafür sind eine Modernisierung und/oder die Entwicklung kritischer Infrastrukturen sowie die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften. In der Strategischen Agenda für 2019-2024 des Europäischen Rates wird [betont](#), dass die „EU [...] sich die Mittel geben [muss], um ihren Ambitionen gerecht zu werden, ihre Ziele zu erreichen und ihre Politiken durchzusetzen“. Die militärische Mobilität, ein neues, aus dem MFR für 2021-2027 finanziertes Projekt, ist mit [Finanzmitteln](#) von insgesamt 1,5 Mrd. EUR ausgestattet. Der ursprünglich 2018 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Betrag von 5,76 Mrd. EUR wurde also um 74 % gekürzt.¹⁴²

¹⁴² D'Alfonso, A., Pari, M., Sapala, M.: [Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument Key issues ahead of the July European Council](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.

5. Wie geht es weiter?

Durch die COVID-19-Pandemie stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten vor Herausforderungen von nie dagewesenem Ausmaß. Infolge dieser Krise wurde ihre Anfälligkeit offenbar, sodass sie zu raschem, koordinierten und vereintem Handeln gezwungen waren. Strategische Autonomie wurde eine zentrale Komponente des [Fahrplans für die Erholung](#), mit dem ein Prozess beschleunigt wird, der schon vor der Pandemie im Gange war, und mit dem die EU versucht, den Ansatz in den Beziehungen zu China und anderen externen Partnern neu zu gestalten, die Verteidigungszusammenarbeit zu verbessern, ihre Wirtschaftspolitik zu erneuern und ihren Binnenmarkt zu stärken.

In dieser Studie wird dargelegt, dass zwei Faktoren, politischer Wille und Handlungsfähigkeit, Voraussetzungen dafür sind, eine wirksame „strategische Autonomie“ zu erreichen. Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der strategischen Autonomie vorgehen, das noch geschaffen werden muss. Die Europäische Kommission hat mehrfach gezeigt, vor wie auch während der Pandemie, dass sie sich langsam hin zu einem horizontalen, also bereichsübergreifenden Ansatz für die strategische Autonomie bewegt, indem sie ihre Bedeutung für die [Industrie-](#), [Gesundheits-](#), [Binnenmarkt-](#), [Verteidigungs-](#) und [Klimapolitik](#) hervorgehoben hat. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben ebenfalls [festgestellt](#), dass die Union „ihre Fähigkeit zum autonomen Handeln“ stärken sollte. An den in den letzten Jahren im Hinblick auf die Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie erzielten Erfolgen zeigt sich, dass politischer Konsens im Europäischen Rat eine Voraussetzung für Fortschritte ist. Außerdem zeigt sich daran, dass technische Lösungen, mit denen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU beigetragen wird, wie die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, nur Mittel sind, um politischen Willen in Handeln umzusetzen.

Ein möglicher Schritt für die Entwicklung der „strategischen Autonomie“ Europas besteht darin, das Potenzial des Vertrags von Lissabon weiter zu „erschließen“, wie vor Kurzen im Verteidigungsbereich mit der Einführung der SSZ geschehen. Es könnten mehrere Vertragsbestimmungen in Verbindung mit der Außen-, Verteidigungs- und Energiepolitik aktiviert werden, unter anderem zur Errichtung einer „gemeinsamen Verteidigung“, wenn der Europäische Rat einen politischen Konsens in dieser Angelegenheit erzielt. Eine weitere Möglichkeit könnte sich durch die Konferenz zur Zukunft Europas eröffnen, vorausgesetzt dieser Prozess führt zu einer Vertiefung der EU-Integration, was sehr ungewiss ist.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten laufen Gefahr, „Spielball“ anderer Weltmächte zu werden, wenn sie nicht ihre Fähigkeit ausbauen, international mit vereinter Stimme zu sprechen, und von Fall zu Fall auf bilateraler wie multilateraler Ebene die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern intensivieren. Bei der strategischen Autonomie geht es darum, dass die EU mit oder ohne Partner handlungsfähig und in der Lage ist, zu ihren Werten zu stehen und ihre Interessen zu schützen. In einer von der Geopolitik bestimmten, zunehmend komplexen Welt, in der Welt- und Regionalmächte den Einsatz erhöhen, ist es für die EU wichtig, dass sie auf eine Kombination aus „weichen“ und „harten“ Machtinstrumenten zurückgreifen kann, um die „Sprache der Stärke“ sprechen zu können. Zwar wird die EU weiterhin dem Gebrauch von „weichen“ Machtinstrumenten wie Handel, Sanktionen, Entwicklungs- und Klimadiplomatie den Vorzug geben, es sind jedoch auch robustere Instrumente erforderlich, einschließlich eines gemeinsamen europäischen Ansatzes für Wirtschaft und Verteidigung, durch die die Union die Möglichkeit erhält, ihre Reaktion im Fall einer weiteren Verschlechterung der europäischen Sicherheitslandschaft zu stärken. So wichtig eine autonome Beschlussfassung auch sein mag, ebenso wertvoll ist die Fähigkeit, Beschlüsse wirksam umzusetzen. Daher sollte sie weiterhin gestärkt werden.

Die Sicherheitsbedrohungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind sowohl konventioneller als auch nicht konventioneller Art, und im Rahmen der Entwicklung des strategischen Kompasses findet derzeit eine Reflexion über die gemeinsamen Sicherheitsbedrohungen statt. Mit dem strategischen Kompass wird zwar in erster Linie das Ziel verfolgt, zu der noch fehlenden gemeinsamen Einschätzung von Bedrohungen zu gelangen, das unter anderem in mehreren Entschlüssen des Europäischen Parlaments [dargelegt](#) wurde, jedoch könnte seine Entwicklung auch neue, möglicherweise anspruchsvollere, [Zielvorstellungen](#) zur Folge haben und dazu führen, dass geklärt wird, wie die EU den Begriff der strategischen Autonomie versteht. Eine Reihe von Fragen bleibt offen, etwa im Hinblick auf die Fähigkeit der EU, in internationalen Abrüstungsforen mit vereinter Stimme zu sprechen, oder auf die Spezialisierung in der europäischen Verteidigungsindustrie. Ferner ist gegenüber Russland und China dringend eine gemeinsame Politik erforderlich, zu deren Beachtung sich die Mitgliedstaaten wirksam verpflichten, damit diese beiden Mächte nicht die internen Diskrepanzen dazu nutzen können, die EU in ihrer Fähigkeit, Beschlüsse zu fassen und umzusetzen, zu behindern.

Wird eine wirksame horizontale und bereichsübergreifende strategische Autonomie entwickelt, bieten sich mehrere Vorteile. Zum Beispiel lassen sich eine Reihe von Schwachstellen, wie fehlende medizinische Schutzausrüstung, Energieabhängigkeit von externen Akteuren, Anfälligkeit für von China und/oder Russland ausgehenden Desinformationen oder Abhängigkeit von den USA oder China im Digitalbereich, von der EU und den Mitgliedstaaten besser gemeinsam bewältigen. Mit einer stärkeren strategischen Autonomie würde dafür gesorgt, dass Beziehungen zu Partnern von einer Wechselbeziehung zum gegenseitigen Vorteil und nicht von einer einseitigen Abhängigkeit geleitet sind. So könnte die Union in multilateralen und bilateralen Foren auf wirksame Weise ihre Werte verteidigen und ihre Interessen fördern. Bewegt man sich hin zur „strategischen Autonomie“, so eröffnen sich einige wirtschaftliche Vorteile, solange die Kosten der Autonomie nicht ihren Nutzen überwiegen. In dieser Studie wird hervorgehoben, dass sich der EU auch durch die Änderungen des weltweiten Gasmarkts eine Gelegenheit bietet, eine stärkere strategische Autonomie zu erreichen, und dass sich die Abkehr von der Erzeugung fossiler Brennstoffe als positiv erweisen kann, nicht nur für das Klima, sondern auch im Hinblick auf eine autonomere EU. Ferner könnte mit einer Vereinbarung über das einheitliche Patent ein Beitrag zur Bekämpfung der Fragmentierung des Binnenmarkts geleistet werden, während mit einer selbstbewussteren EU-Industriepolitik geholfen würde, in bestimmten strategischen Bereichen die Abhängigkeit von externen Lieferanten zu verringern und Technologien der nächsten Generation zu entwickeln.

Eine strategische wirtschaftliche Autonomie wird für die EU zunehmend notwendig. Die Vollendung des Binnenmarkts, die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion durch Stärkung des Euro, die Vollendung der Bankenunion sowie die Entwicklung einer umfassenden Wirtschaftspolitik sind wesentliche Elemente, um dafür zu sorgen, dass die EU in einem immer stärker von der Geopolitik geprägten Zeitalter, in dem Risikobereitschaft die Norm werden könnte, mit den internationalen Wettbewerbern Schritt halten kann. Mit der Klärung einer Reihe von offenen Fragen in Verbindung mit vorteilhafteren multilateralen Regelungen für Handel und Investitionen könnte zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU beigetragen werden. Die strategische Autonomie wird ohne eine Anpassung der Höhe der gemeinsamen Haushaltsmittel und ohne gemeinsamen Einsatz für die kontinuierliche Entwicklung und Modernisierung der Innovationsfähigkeiten der EU nicht erreicht werden. Dies könnte vor allem auf einen Bereich wie die Verteidigung zutreffen, da die nationalen Haushalte wahrscheinlich weiterhin gekürzt werden und die gemeinschaftliche Auftragsvergabe der EU noch nicht ausgereift ist, wodurch die Basis der Verteidigungsindustrie in eine prekäre Wettbewerbsposition gerät. Für die EU und ihr multilaterales Handeln ist es von strategischer Bedeutung, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Durch die Entwicklung einer strategischen Autonomie in zentralen Politikbereichen, wie z. B. der GSVP oder der Währungspolitik, für die große

öffentliche Zustimmung besteht, könnten die EU und ihre Bürger in der Unterstützung des europäischen Projekts geeint werden.

Um die strategische Autonomie Europas erreichen und ihre Wirksamkeit sicherstellen zu können, bedarf es eines Konsens über die Ziele, Instrumente und Mittel. Zudem muss die EU Ehrgeiz und eine gemeinsame Vision erkennen lassen. Eine vorausschauende EU darf nicht bei den kurzfristigen Perspektiven stehen bleiben. Besteht das Ziel darin, die Abhängigkeit von externen Akteuren zu verringern und Überschneidungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu vermeiden, könnten institutionelle Instrumente genutzt werden, die etwa in der Einrichtung einer EU-Agentur für die Vergabe öffentlicher Aufträge oder eines EU-Schatzamtbes stehen könnten, gleichzeitig wären sowohl finanzielle als auch personelle Mittel erforderlich. Mit der im Europäischen Rat [ausgehandelten politischen Vereinbarung](#) über das Haushaltspaket (MFR und NGEU) für 2021-2027 werden für die Außenbeziehungen, den Grünen Deal und die Verteidigung weniger Finanzmittel zugewiesen als ursprünglich von der Kommission geschätzt und vom Europäischen Parlament befürwortet. Dadurch werden die Fähigkeiten der EU beeinträchtigt, ihre Zielvorstellungen umzusetzen und ihre strategische Autonomie zu entwickeln. Die Europäische Kommission hat ihre Fähigkeit zur Vorausschau gestärkt, damit mögliche Änderungen an der künftigen Landschaft der EU im Voraus erkannt werden können. Die vorausschauende Analyse muss mit einem gemeinsamen Verständnis und einer politischen Einigkeit im Hinblick auf die langfristigen strategischen Ziele der EU einhergehen.

LITERATURHINWEISE

- Abels, C., Anheier, H., Begg, I., Featherstone, K.: [Enhancing Europe's Global Power: A Scenario Exercise with Eight Proposals](#), *Global Policy*, Volume 11, Issue 1, 2020.
- Alaaldin, R.: [COVID-19 will prolong conflict in the Middle East](#), Brookings, 2020.
- Anghel, S., Drachenberg, R.: [The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Anghel, S., Drachenberg, R.: [The European Council under the Lisbon Treaty: How has the institution evolved since 2009](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Anghel, S., Fogel, B.: [The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.
- Anghel, S., Perruche, J. P.: [Der Europäische Rat und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik \(GSVP\): Vorgaben und Umsetzung im Bereich der Krisenbewältigung seit dem Vertrag von Lissabon](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.
- Anghel, S.: [Implementation of the European Council conclusions in Common Security and Defence Policy \(CSDP\) since the Lisbon Treaty](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.
- Bailes, A., Depauw, S. (Hrsg.): [The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility](#), Flemish Peace Institute, 2011.
- Bassot, E. (Hrsg.): [Erschließung des Potenzials der EU-Verträge: Eine artikelweise Analyse der Handlungsmöglichkeiten](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Bassot, E., Nogaj, M. (Hrsg.): [Darstellung von Bedrohungen für Frieden und Demokratie weltweit: Einführung in den Normandie-Index](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Beattie, A.: [The EU cannot build a foreign policy on regulatory power alone](#), Chatham House, 2020.
- Belin, J. et al.: [Defence industrial links between the EU and the US](#), Armament Industry European Research Group, 2017.
- Belkin, P., Ratner, M., Welt, C.: [Russia's Nord Stream 2 Pipeline: A Push for the Finish Line](#), CRS, 2020.
- Bendiek, A.: [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz](#), SWP, 2017.
- Bentzen, N., Przetacznik, J.: [The EU's response to coronavirus in its neighbourhood and beyond](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Besch, S.: [The EU's Institutional Framework Regarding Defence Matters](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2020.
- Bierstecker, T., Portela, C.: [EU sanctions in context: Three types](#), EU ISS, 2015.
- Biersteker, T.: [The Potential of Europe's Sharp and Soft Power](#), *Global Policy*, Volume 11, Issue 3, 2020.
- Blockmans, S., Hu, W.: [Systemic rivalry and balancing interests: Chinese investment meets EU law on the Belt and Road](#), CEPS policy insight, No 2019-04 /21, 2019.
- Blondeel, M., [COVID-19 and the Climate-Energy Nexus](#), Egmont, 2020.
- Borio, C.: [The international role of the euro: down but not out](#), Rede vor dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Thema „Stärkung der internationalen Rolle des Euro: europäische und internationale Perspektiven“, Brüssel, April 2019.
- Briani, V., Marrone, A., Mölling, C., Valasek, T.: [The development of a European Defence Technological and Industrial Base \(EDTIB\)](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2013.
- Colgan, J., Keohane, R.: [The liberal order is rigged](#), *Foreign Affairs*, 2017.
- Csernaton, R.: [EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?](#), Carnegie Europe, 2020.

- Csernaton, R., Laïci, T.: [Empowering the European Parliament: Toward More Accountability on Security and Defense](#), Carnegie Europe, 2020.
- D'Alfonso, A.: [Next Generation EU: A European instrument to counter the impact of the coronavirus pandemic](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- D'Alfonso, A.: [European Development Fund](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2014.
- D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapała, M., Stamegna, C.: [Wirtschafts- und Haushaltsausblick für die Europäische Union 2020](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- D'Alfonso, A., Pari, M., Sapała, M.: [Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument Key issues ahead of the July European Council](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Davis Cross, M. K.: [The European External Action Service and Smart Power](#), USC Centre on Public Diplomacy, 2011.
- Deen, B., Kruijver, K.: [Corona: EU's existential crisis Why the lack of solidarity threatens not only the Union's health and economy, but also its security](#), Clingendael, 2020.
- Deffains, B., d'Ormesson, O., Perroud, T.: [Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law](#), Policy Paper Fondation Robert Schuman, 2020.
- Delivorias, A., Stamegna, C.: [Joint debt instruments: A recurrent proposal to strengthen economic and monetary union](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Drachenberg, R., Anghel, S.: [Outcome of the meetings of EU leaders, 12-13 December 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Drachenberg, R., Kotanidis, S. (Hrsg.): [Die Debatten über die Zukunft Europas im Europäischen Parlament, 2018-2019: Eine Zusammenfassung der Reden von Staats- und Regierungschefs der EU](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Dröge, S., Schenuit, F.: [Mobilising EU trade policy for raising environmental standards: the example of climate action](#), Think 2030, 2018.
- Dworkin, A., Leonard, M.: [Can Europe save the world order?](#), ECFR, 2019.
- EPSC: [Delivering on European common goods: Strengthening Members States' capacity to act in the 21st Century](#), 2019.
- EPSC: [Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age](#), EPSC Strategic Notes, Issue 30, 2019.
- Erbach, G.: [Intergovernmental agreements in the field of energy](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.
- Farrell, H., Newman, A. L.: [Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, International Security](#), 2019.
- Fiott, D.: [Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence](#), EU ISS, 2020.
- Franke, U., Varma, T.: [Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy](#), ECFR, 2019.
- Franza, L., van der Linde, C., Stapersma, P.: [Europe's Energy Relations](#), Clingendael International Energy Program, 2018.
- Gowan, R., Dworkin, A.: [Three crises and an opportunity: Europe's stake in multilateralism](#), ECFR, 2019.
- Grevi, G. (a): [Shaping power: A strategic imperative for Europe](#), EPC, 2019.
- Grevi, G. (b): [Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power](#), EPC, 2019.
- Grevi, G.: [Europe's path to strategic recovery: Brace, empower and engage](#), EPC, 2020.
- Grieger, G.: [EU framework for FDI screening](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Grieger, G.: [Towards a new EU policy approach to China 21st EU-China Summit – April 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Grieger, G.: [Sanctions as an EU foreign policy instrument](#), Library Briefing, Europäisches Parlament, 2013.
- Guillemette, Y., Turner, D.: [The Long View: Scenarios for the world economy to 2060](#), OECD Policy Paper 22, 2018.

- Haas, R.: [The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It](#), *Foreign Affairs*, 2020.
- Habib, M. M., Stracca, L., Venditti, F.: [The fundamentals of safe assets](#), Arbeitspapiere der EZB, 2020.
- Heine, S.: [European sovereignty and federalism: a necessary alliance to rescue political agency](#), Egmont, 2015.
- Howorth, J.: [Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?](#), *Journal of European Integration*, 40:5, 2018.
- Howorth, J.: [Strategic autonomy. Why it's not about Europe going it alone](#), Wilfried Martens Centre for European Studies, 2019.
- ICG: [COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch](#), 2020.
- Immenkamp, B.: [EU-Iran: The way forward - Can the JCPOA survive the Trump presidency?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Immenkamp, B.: [Review of dual-use export controls](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Immenkamp, B.: [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Immenkamp, B.: [The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk](#), EPRS, 2019.
- Immenkamp, B.: [Updating the Blocking Regulation: The EU's answer to US extraterritorial sanctions](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.
- Immenkamp, B.: [Future of the Iran nuclear deal: How much can US pressure isolate Iran?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.
- Ioannides, I.: [EU external financing instruments and the post-2020 architecture. European implementation assessment](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.
- Irwin, D. A.: [Does Trade Reform Promote Economic Growth? A Review of Recent Evidence](#), NBER Working Paper No. 25927, Juni 2019.
- Kaim, M., Kempin, R.: [Ein Europäischer Sicherheitsrat. Mehrwert für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU?](#), SWP, 2019.
- Keohane, R.: [Reciprocity in International Relations](#), *International Organization*, 40(1), 1986.
- Klingebiel, S., Morazán, P., Negre, M.: [Szenarien für verstärkte EU-Geberkoordinierung: Wie viel Koordinierung ist sinnvoll?](#), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2014.
- Kühn, U.: [Why Arms Control is \(Almost\) Dead](#), Carnegie Europe, 2020.
- Lațici, T.: [Military Mobility](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Lațici, T.: [What place for the UK in Europe's defence labyrinth?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Lazarou, E.: [Außenpolitische Folgen des Coronavirus](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Lazarou, E.: [Mapping Threats to Peace and Democracy worldwide: Normandy Index 2020](#), EPRS, 2020.
- Lazarou, E.: [The future of multilateralism: Crisis or opportunity?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.
- Legvold, R., Chyba, C. F.: [Introduction: The Search for Strategic Stability in a New Nuclear Era](#), *Daedalus*, Spring 2020.
- Leonard, M., Shapiro, J.: [Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty](#), ECFR, 2019.
- Libek, E.: [European Strategic Autonomy: A Cacophony of Political Visions](#), RKK-ICDS, 2019.
- Linn, J.: [Recent Threats to Multilateralism](#), *Global Journal of Emerging Market Economies*, 9(1-3), 2018.
- Lippert, B., von Ondarza, N., Perthes, V. (Hrsg.): [Strategische Autonomie Europas, Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte](#), SWP, 2019.
- Lopinot, Q.: [Europe Is at War with the Coronavirus. Where Does That Leave European Defense?](#), CSIS, 2020.
- Mauro, F.: [EU Defence: the White Book implementation process](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2018.
- Mölling, C.: [Pooling and Sharing in the EU and NATO European Defence Needs Political Commitment rather than Technocratic Solutions](#), SWP, 2012.

- Morse, J., Keohane, R.: [Contested Multilateralism](#), *Review of International Organisations* 9, 2014.
- Niquet, V.: [Un défi pour le multilatéralisme: l'instrumentalisation de l'Afrique par la Chine et ses conséquences sur les décisions de l'OMS](#), Note de la FRS n°21, 2020.
- Pichon, E.: [Understanding development effectiveness](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Pichon, E., Zamfir, I.: [Coronavirus in Africa, A crisis with multiple impacts](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Pirani, S.: [Adversity and reform: Ukrainian gas market prospects](#), The Oxford Institute for Energy Studies, 2017.
- Popov, J.: [European Green Deal: Bringing in the Western Balkans](#), ECFR, 2019.
- Rafati, N., Vaez, A.: [Europe Tests the Boundaries on Iran: A New Trade Vehicle Could Preserve the Nuclear Deal's Core Bargain](#), *Foreign Affairs*, 2019.
- Randazzo, V.: [Article 346 and the qualified application of EU law to defence](#), EU ISS, 2014.
- Roth, A.: [The size and location of Europe's defence industry](#), Bruegel, 2017.
- Russell, M.: [An EU human rights sanctions regime?](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Russell, M.: [EU Sanctions: A key foreign and security policy instrument](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018.
- Russell, M.: [Sanctions over Ukraine - Impact on Russia](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.
- Schneidman, W., Signé, L.: [The Trump administration's Africa strategy: Primacy or partnership?](#), Brookings, 2018.
- Scholaert, F. (Hrsg.): [Die blaue Wirtschaft: Überblick und politischer Rahmen der EU](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Shea, J.: [The coronavirus: What could be the strategic implications?](#), Friends of Europe, 2020.
- Smith, M. E.: [Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?](#), *Journal of European Integration*, 40:5, 2018.
- Sokova, E.: [Understanding Nuclear Weapon Risks: Non-State Actors and Nuclear Weapons](#), Middlebury Institute of International Studies at Monterey, 2017.
- Stamegna, C.: [Bankenunion – Jahresbericht 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Stanicek, B.: [A new approach to EU enlargement](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Szczepański, M.: [Digital taxation: State of play and the way forward](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Swain, A.: [Understanding Emerging Security Challenges. Threats and Opportunities](#), Routledge, 2013.
- Teasdale, A. (Hrsg.): [Die Zwei-Billionen-Euro-Dividende Europas: Zuordnung der Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, 2019-2024](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Teevan, C., Sherriff, A.: [Mission possible? The geopolitical commission and the partnership with Africa](#), ECDPM, 2019.
- Titievskaja, J.: [Using trade policy to tackle climate change](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Tvevad, J., Lerch, M., Legrand, J.: [Commitments made at the hearing of Josep Borrell Fontelles, High Representative of the Union/Vice-president-designate, 7 OCT 2019](#), GD EXPO, Europäisches Parlament, 2019.
- Vagt, S.: [Solving the European defence market puzzle](#), ELF, 2018.
- Vallée, S.: [Frankreich und Deutschland brauchen einen Dialog über Nuklearpolitik: Die Zeit des Aneinandervorbeiredens muss vorbei sein](#), DGAP, 2020.
- Wilson, A. B.: [Common rules for gas pipelines entering the EU internal market](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2019.
- Wilson, A. B.: [Energy Community: Prospects and challenges](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2015.
- Wilson, A. B.: [Impact of coronavirus on energy markets](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2020.
- Wilson, A. B.: [New rules on security of gas supply](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

Witney, N.: [Building Europeans' capacity to defend themselves](#), ECFR, 2019.

Woolf, A.: [The Open Skies Treaty: Background and Issues](#), CRS, 2020.

Infolge der COVID-19-Pandemie ist die EU mit einer beispiellosen Krise konfrontiert. Dadurch wird die Einheit des Staatenbundes auf die Probe gestellt, doch es bietet sich auch die Möglichkeit, im Zuge der Umsetzung des Fahrplans für die Erholung die strategische Autonomie der EU schneller zu erreichen. Im Sinne der Wirksamkeit dieser strategischen Autonomie sind politischer Wille und Handlungsfähigkeit zentrale Voraussetzungen, wobei der politische Wille noch im Entstehen begriffen ist.

In einer von Geopolitik beherrschten Welt läuft die EU zunehmend Gefahr, „Spielball“ der Weltmächte zu werden. Wird auf horizontaler, also bereichsübergreifender, Grundlage eine strategische Autonomie Europas entwickelt, könnten das multilaterale Handeln der EU gestärkt und die Abhängigkeit von externen Akteuren abgebaut werden, um die EU für externe Bedrohungen weniger anfällig zu machen. Gleichzeitig ließen sich dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen fördern, die allen zugutekommen. Auf diese Weise könnte die EU den Nutzen ihrer Integration voll ausschöpfen und größere wirtschaftliche Erträge erzielen.

Um auf die strategische Autonomie Europas hinzuwirken, kann sich die EU dazu entschließen, das noch „wenig genutzte“ oder „nicht genutzte“ Potenzial des Vertrags von Lissabon zu erschließen. Dabei käme dem Europäischen Rat die zentrale Rolle zu, die Anwendung einiger Bestimmungen des Vertrags zu aktivieren, insbesondere auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik. Ebenso könnte die strategische Autonomie Europas aus einer Vertiefung des Integrationsprozesses der EU heraus entstehen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten die Gelegenheit ergreifen möchten, die sich durch die Konferenz für die Zukunft Europas für die Stärkung des europäischen Projekts bietet.

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 652.096
ISBN 978-92-846-7165-6
doi:10.2861/627981