

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik

Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf die Entwicklung von Fähigkeiten und die Rüstungskooperation in der Europäischen Union

Christian Mölling

Der Vertrag von Lissabon sieht als zentrale Neuerung für die EU-Sicherheitspolitik die »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« (SSZ) vor. Sie flexibilisiert die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, im Verteidigungsbereich zu kooperieren. So soll dem Missverhältnis zwischen der Praxis EU-gemeinsamer Operationen und weitestgehend nationalen Lösungen bei der Fähigkeitenentwicklung begegnet werden, das operationelle wie strategische Defizite bei den Mitteln der EU-Sicherheitspolitik zur Folge hat.

Wie die SSZ ausgestaltet werden soll, bleibt jedoch unklar. Dies eröffnet zwar politischen Spielraum, birgt aber auch Risiken für den Erfolg der SSZ. Dieser wird vor allem davon abhängen, ob die SSZ einen qualitativen Unterschied bei dem »Wer«, »Was« und »Wie« der Verteidigungszusammenarbeit machen wird. Um die Erfolgswahrscheinlichkeit zu steigern, müssen deshalb bei der weiteren Konkretisierung die richtigen Weichen gestellt werden.

Die SSZ soll die Entwicklung jener Fähigkeiten kohärenter und effizienter gestalten, die die EU für ihre Sicherheitspolitik braucht.

Zwar sind gemeinsame zivile oder militärische Missionen der EU-Mitgliedstaaten mittlerweile die Regel. Die dafür notwendigen zivilen und militärischen Fähigkeiten, Ausrüstungen und Technologien werden jedoch nach wie vor weitgehend unkoordiniert national bereitgestellt. Obwohl die Mitgliedstaaten bei der Analyse von Bedrohungen und der Feststellung des Fähigkeitenbedarfs zu gleichen Ergebnissen

kommen und in der Praxis gemeinsam operieren, bestehen Defizite bei der Koordinierung der Rüstungspolitiken und der Generierung von Fähigkeiten. Der Nimbus nationaler Souveränität sowie klare ökonomische und industriepolitische Interessen zeichnen hierfür verantwortlich.

Auch der rechtliche Rahmen der EU hat die Kooperation ihrer Mitgliedstaaten erschwert: Bislang war es in der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (ESVP) jenen verwehrt, intensiver als die EU insgesamt zu kooperieren, die dies wollten. So hat sich Rüstungskoopera-

tion zumeist ad hoc und außerhalb der EU entwickelt. Den Schlüssel zu einer besseren Relation zwischen Effektivität und Kosten konnten oder wollten die Mitgliedstaaten nicht nutzen: die kompatible oder sogar gemeinsam beschaffte Ausrüstung sowie Konzepte für die gemeinsame Nutzung und Versorgung.

Folge waren zahlreiche Defizite, etwa bei der Interoperabilität, aber auch strategische Lücken in der EU-Sicherheitspolitik: Den EU-Staaten droht die rüstungsindustrielle Basis für ihre gemeinsamen, aber auch ihre nationalen sicherheitspolitischen Ziele wegzubrechen, da die individuellen nationalen Ausrüster ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zusehends einbüßen.

Ziel und Bedeutung der SSZ

Die SSZ setzt am Schnittpunkt zwischen EU-rechtlichen und rüstungspolitischen Hemmnissen an und flexibilisiert die Kooperationsmöglichkeiten im Verteidigungsbereich. Sie soll jenen Mitgliedstaaten eine intensivere Kooperation in der »Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP, wie die ESVP seit Lissabon heißt) ermöglichen, die dies wünschen.

Gerade Deutschland hat ein Interesse am Erfolg dieser Initiative. Neben der gesteigerten Effektivität eingesetzter Beschaffungsmittel ist die mit der SSZ verbundene Bereicherung der Möglichkeiten, Streitkräfte zu koordinieren, für die Bundesrepublik von zentraler Bedeutung, da sie auf die multilaterale Einbindung im Krisenmanagement angewiesen ist. Außerdem weist die SSZ den Weg zu einem Deutschland wichtigen strategischen Ziel der EU-Sicherheitspolitik: der stärkeren Integration im militärischen Bereich.

Die Bedeutung der SSZ geht jedoch weit über die Rüstungskooperation hinaus. Die SSZ ist die einzige konkrete Neuerung der GSVP. Ein Scheitern dieses Projekts würde der GSVP schweren Schaden zufügen. Ein Erfolg der SSZ wäre hingegen ein Schritt zur Integration jenes Bereichs, der seit

jeder von der europäischen Einigung ausgeschlossen war: Rüstung.

Sicherheitspolitisch würde eine erfolgreiche SSZ erlauben, die strategische Lücke zwischen EU-gemeinsamer Bedrohungsanalyse und Fähigkeitsdefinition einerseits und EU-gemeinsamen Operationen andererseits zu schließen. Denn die Bereitstellung der Fähigkeiten und die Beschaffung der Ausrüstung würde mehr und mehr von gemeinsamen Entscheidungen auf EU-Ebene abhängen.

Vage Aussagen zu

»Wer«, »Was« und »Wie«

Die Grundlage der SSZ bildet das entsprechende Protokoll im Lissabon-Vertrag. Dessen Ausführungen sind jedoch so allgemein, dass eine Debatte über deren Deutung entbrannt ist. Für die Teilnahme an der SSZ wurden zwei Kriterien definiert. Erstens müssen Mitgliedstaaten bereit sein, ihr Engagement bei der Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten zu verstärken, indem sie Beiträge zu multinationalen Streitkräften leisten und sich an den wichtigsten Beschaffungsvorhaben der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) beteiligen. Dahinter steht die Idee, einen exklusiven Club jener zu etablieren, die im EU-Verteidigungssektor mehr tun können und wollen. Umgekehrt macht ein solcher Club durch »naming and shaming« auch transparent, welche Mitgliedstaaten weniger leisten. So soll der Druck auf diese Staaten erhöht werden, sich stärker zu engagieren, um in den Club aufgenommen zu werden.

Als zweite Bedingung sollen die Teilnehmer an einer SSZ die Fähigkeit besitzen, entweder national oder als Teil eines multinationalen Verbandes Streitkräfte bereitzustellen, die den Bereitstellungskriterien der EU-Battlegroups (EUBG) entsprechen.

Die Europäische Verteidigungsagentur nimmt eine zentrale Rolle in der Gesamtkonstruktion der SSZ ein. Die Agentur erhält die Aufgabe, zur regelmäßigen Evaluierung der Fortschritte der Mitgliedstaaten beizutragen.

Als mögliche Bereiche der Kooperation unter der SSZ nennt das Protokoll:

- ▶ Sicherstellung der Investitionsniveaus für Beschaffung,
- ▶ Synchronisierung der nationalen Streitkräftestrukturen,
- ▶ Erhöhung der Einsetzbarkeit von Streitkräften,
- ▶ Bi- und multinationale Kooperation, um Defizite im Mechanismus der EU-Fähigkeitenentwicklung zu minimieren,
- ▶ Gemeinsame Beschaffungsprogramme unter dem Dach der EVA.

Der doch nicht so exklusive Club

Bei genauerer Betrachtung der Eintrittsbedingungen kommen Zweifel an der angestrebten Exklusivität des Clubs und damit an seiner Effektivität auf. Faktisch kann jeder EU-Staat über die Beteiligung an den EUBG auch an der SSZ teilnehmen. Beim ersten Kriterium steht die weitere Konkretisierung noch aus. Deren Aushandlung droht Opfer von tagespolitischem Kuhhandel zwischen den Hauptstädten zu werden. Das zweite Kriterium erfordert nur einen marginalen Beitrag im Rahmen der EUBG durch sogenannte »Nischenfähigkeiten«. Zwar hatten Frankreich und Großbritannien auf größere Anstrengungen in Form einer rein nationalen Bereitstellung von Verbänden gedrängt. Die Forderungen wurden im Zuge der Verhandlungen durch die weniger leistungsbereiten EU-Staaten jedoch so stark aufgeweicht, dass weder eine maximale Zahl von Teilnehmern an den nun vor allem multinationalen Verbänden noch Qualitätsminima definiert wurden.

SSZ – aber wie?

Der Anzahl möglicher SSZ sind keine Grenzen gesetzt. Zu erwarten ist ein Flickenteppich von thematisch sehr heterogenen SSZ. Eine SSZ kann durch eine qualifizierte Mehrheit beschlossen werden – also mindestens 15 EU-Staaten, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren. Entscheidend für den Erfolg ist jedoch der Mix

an politisch und militärisch relevanten Partnern und deren Effizienzorientierung. Die weitere Gestaltung der SSZ (Ziele, Prozeduren etc.) obliegt allein ihren Teilnehmern – nur sie sind stimmberechtigt. Transparenz für alle EU-Staaten soll durch die Diskussion von SSZ im Rahmen regulärer Ratssitzungen entstehen. Wie praktikabel dieses Forum ist, wird sich ebenso erweisen müssen wie die Frage, ob eine SSZ gegen den expliziten Willen einzelner Staaten realisiert werden kann. Auch wann und wie Teilnehmer von einer SSZ ausgeschlossen werden können, ist nicht generell geregelt.

»Driver or back seat« – Die Rolle der EVA

Welche Rolle die EVA erhält, wird sich daran entscheiden, ob die EU-Staaten das Steuer oder wenigstens die Straßenkarte an die EVA abgeben. Der erste Lackmuestest werden die Kriterien zur Fortschritts-evaluierung sein. Das Protokoll zur SSZ lässt offen, wer diese Kriterien entwickelt, ob sie veröffentlicht werden, wie sie überprüft werden und welche Folgen eine Nichteinhaltung hätte. Diese Fragen markieren absehbar den Verlauf der politischen Auseinandersetzungen – die Antworten weisen den Weg, den die SSZ einschlagen wird: Wer die Kriterien bestimmt, kann Richtung und Geschwindigkeit vorgeben und damit letztlich über den Erfolg entscheiden.

Umsetzungsoptionen

Eine SSZ kann durch Umwandlung existierender Projekte und Kooperationen in eine SSZ oder deren Neuschaffung entstehen. Ein Beispiel für eine Umwandlung wäre die Transformation der anvisierten Europäischen Lufttransportflotte (EATF) in eine SSZ. Ergebnis wäre die koordinierte Verwendung bereits vorhandener oder geplanter nationaler Fähigkeiten. Die EATF-Staaten würden sich den Betrieb der Flugzeuge teilen. Führen und Koordinieren könnte das gerade im Aufbau befindliche Europäische Lufttransportkommando.

Ein Beispiel für eine neue Initiative wäre der Aufbau einer europäischen Fähigkeit zum »air policing«. Hierzu könnten die vorhandenen Jagdflugzeuge der EU-Luftwaffen gebündelt werden. Bedarf für eine solche Bündelung gäbe es auch bei unbemannten Luftfahrzeugen (UAVs) und Transporthubschraubern.

Eine effektivere Nutzung der über zwei Millionen Soldaten der EU-Mitgliedstaaten ließe sich erreichen, wenn man die Bereitstellung der Streitkräfte stärker koordinieren würde. Das EUBG-Konzept liefert hierfür eine Blaupause und erste Erfahrungen. Entsprechend modifiziert könnte es auf weitaus mehr Verbände angewandt werden. Nationale Vorbehalte gegen die Bindung von Kräften werden dabei zunehmend gegenstandslos, denn EU-Staaten operieren immer seltener unilateral.

Schließlich könnte die SSZ zum Gestaltungsinstrument einer EU-gemeinsamen Rüstungsindustriellen Basis werden. Entweder ließe sich im Rahmen einer umfassend angelegten industriepolitischen SSZ eine Reform der EU Defence Technological and Industrial Base (DTIB) initiieren. Oder aber die verschiedenen SSZ werden kompatibel mit einer Zielvision für den EU-Rüstungssektor gestaltet. In beiden Fällen wäre ein EU-weiter Konsens über die Verteilung der Technologie- und Produktionsstandorte unter den Mitgliedstaaten gefordert.

Handlungsempfehlungen

Um den akuten Herausforderungen an die EU-Sicherheitspolitik wirksam begegnen zu können, sollten an der SSZ folgende Korrekturen und Konkretisierungen vorgenommen werden.

Die *zivil-militärische Dimension* der GASP, die der Lissabon-Vertrag ausdrücklich betont, wird in der SSZ nicht angesprochen. Dabei ist nicht einzusehen, warum die Lastenverteilung und die Effektivitätsgewinne an der zivil-militärischen Grenze enden sollten. Die Kriterien für die Teilnahme an der SSZ sollten deshalb auch die Bereitschaft zur Leistung zivilen Krisen-

managements einbeziehen. Sie könnten etwa an Beiträge zum zivilen Headline Goal gebunden werden.

Die SSZ als exklusiven Club der Leistungsbereiten zu gestalten ist entscheidend für ihre Effizienz. Dabei geht es nicht nur um »naming« und »shaming«, sondern um jene Kosten, die weniger leistungsbereite Partner durch Blockade von Kooperationen allen anderen verursachen. Dass die SSZ Clubcharakter erhält, könnte durch individuelle Zugangskriterien für jede einzelne SSZ bewirkt werden. Diese Kriterien werden von den kooperationswilligen Mitgliedstaaten festgelegt. Gleichzeitig muss eine spätere Teilnahme anderer EU-Staaten ebenso gewährleistet bleiben wie der Ausschluss leistungsunfähiger Mitglieder.

Balancierung ökonomischer, industrieller und militärischer Aspekte: Nationale industriepolitische Prioritäten prägen bisher Beschaffungsentscheidungen. Diese Prioritäten müssen transparent gemacht und damit zum Thema der politischen Diskussion über ihre Angemessenheit und Konsequenzen für die EU DTIB werden.

Ziel der SSZ muss es auch nicht sein, mehr Ressourcen bereitzustellen, um nationale Träume von eigenen Fähigkeiten zu erfüllen. Vielmehr sollte es darum gehen, vorhandene Ressourcen effizienter einzusetzen, um gemeinsame Fähigkeiten für die multinationale Einsatzrealität zu schaffen. Insofern müssen in den nationalen Verteidigungshaushalten Anreize für EU-Kooperation eingebracht werden. Dies kann über die Deckelung von Ausgaben geschehen und über Beschaffungsrichtlinien, die der EU-Kooperation mehr Bedeutung geben und bei der Art der Beschaffung (Kauf, Leasing etc.) mehr Freiheit gewähren.

Mit der SSZ mag sich der rechtliche Rahmen für die Kooperation bei der Entwicklung von Fähigkeiten flexibilisiert haben. Entscheidend für den Erfolg der SSZ ist, unter welchem politischen Primat Fähigkeiten entwickelt werden: nationalstaatliche Industriepolitik oder europäische Sicherheitspolitik. Dies wird unmittelbar in der Effizienz der SSZ sichtbar werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364