

EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie

Eine politische Auseinandersetzung mit den Reformzielen der GSVP wagen!

Rosa Beckmann / Ronja Kempin

Im Juni 2016 wurde die »Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union« (EUGS) veröffentlicht. Seither hat sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) rasant fortentwickelt. Den Hintergrund bilden einschneidende Veränderungen innerhalb der Union wie auch in ihrem geopolitischen Umfeld. Sie haben Mitgliedstaaten und Europäische Kommission zu diversen Initiativen veranlasst, mit denen die EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen strategisch autonomer werden soll. Nachhaltig erfolgreich können diese Bemühungen nur sein, wenn die eingeleiteten Großprojekte langfristig abgesichert werden und ein Reflexionsprozess über die Ausrichtung der GSVP beginnt. Das »Jahr zwei« in der Umsetzung der EUGS sollte genutzt werden, um entsprechende Schritte einzuleiten.

Die EUGS hat in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine ungeahnte Dynamik entfaltet – auf einem Feld also, das bislang von europäischen Integrationsschritten im Sinne der Vergemeinschaftung weitgehend ausgespart blieb. Das Dokument erschien in einer Phase, in der das bisherige politisch-strategische Gleichgewicht der EU durch eine Reihe interner wie externer Faktoren nachhaltig verändert wurde. Zu den inneren Impulsen gehörten das britische Votum für den EU-Austritt, ebenso der Erfolg populistischer Bewegungen und Parteien, die maßgeblich an ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis der Menschen appellieren. Mit Donald Trump wiederum wurde erstmals ein US-Präsident vereidigt, der den Fortbestand der

Nato offen in Frage stellte. Zugleich wird die globale Sicherheitslage mehr und mehr von hybriden Bedrohungen und länderübergreifend agierenden terroristischen Akteuren bestimmt. Diese Entwicklungen haben Mitgliedstaaten wie Kommission bewogen, das Schutzversprechen gegenüber Europas Bürgerinnen und Bürgern zu einer zentralen Legitimationsbedingung der EU zu machen.

Drei Schwerpunkte der Agenda

Im November 2016 beschlossen die EU-Außenminister, den genannten Veränderungen mit einer umfassenden Reformagenda für die GSVP zu begegnen. Die ge-

meinsame Finanzierung für Einsätze der seit 2004 bestehenden EU-Battlegroups soll ausgeweitet, die Zusammenarbeit von EU und Nato intensiviert werden. Im Juni 2017 einigten sich die Mitgliedstaaten zudem auf die Schaffung eines Militärischen Planungs- und Durchführungsstabes (MPCC) für die strategische Aufsicht über GSVP-Missionen, in denen die EU das staatliche Gewaltmonopol nicht übernimmt. Beispielsweise werden dem MPCC die Ausbildungs- und Trainingsmissionen der EU unterstehen. Daneben hat die Agenda vor allem den Bereich der Verteidigung aufgewertet. Drei Großprojekte sollen die Verteidigungsfähigkeit der EU-Staaten stärken.

Erstens soll die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) aktiviert werden, die im Lissabonner Vertrag unter Artikel 42 Absatz 6 vorgesehen ist. Dieses Format erlaubt es Mitgliedstaaten, »die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingegangen sind«, enger zusammenzuarbeiten als im Rahmen der EU-27. Nach den Bestimmungen von Artikel 46 steht PESCO allen Mitgliedstaaten offen. Strittig sind jedoch die Kriterien, die sie dafür erfüllen müssen – der Vertragstext ist hier nur vage formuliert.

Zweitens soll künftig über eine Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD) ein systematischer Austausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ihren Verteidigungsplänen institutionalisiert werden. Dieser Prozess untersteht der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). Er soll dazu beitragen, Lücken in den militärischen wie zivilen Ressourcen der Mitgliedstaaten zu erkennen und zu schließen.

Drittens hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten beschlossen, einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) zu schaffen. Er soll einen finanziellen Anreiz dafür bieten, beim Erwerb militärischer (Kern-) Fähigkeiten zu kooperieren. Schließen sich mindestens drei EU-Staaten zusammen, um Verteidigungsgüter und

-technologien zu entwickeln und zu beschaffen, können entsprechende Vorhaben über den EVF kofinanziert werden. Dadurch sollen Staaten und Unternehmen künftig kostengünstiger wirtschaften; besonders begünstigt werden sie, wenn ihre Kooperation im Rahmen der PESCO erfolgt.

Details klären, Potentiale entfalten

Bis Herbst 2017, so die ehrgeizige Zielvorgabe, sollen die drei Vorhaben im Detail ausgearbeitet sein. Zahlreiche Fragen sind bislang noch offen. Die Klärung von Einzelaspekten sollte jedoch nicht davon abhalten, das Potential der Initiativen weiter auszuschöpfen.

PESCO als Wegbereiterin der Verteidigungsunion

In der Frage, welche Kriterien die Mitgliedstaaten erfüllen sollen, um eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit eingehen zu können, stehen sich gegenwärtig zwei Ansätze gegenüber: eine auf ambitionierte, exklusive Vorgaben ausgerichtete Agenda und ein inklusives Modell, mit dem verhindert werden soll, dass ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten entsteht. Deutschland und Frankreich nutzten ihre bilaterale Gipfelzusammenkunft am 13. Juli 2017 dazu, ihren EU-Partnern einen Kriterienkatalog vorzuschlagen, der beiden Ansätzen gerecht werden soll.

Demnach müssten die Staaten erstens ihre Verteidigungsbudgets erhöhen, um an PESCO teilnehmen zu können. 2 Prozent des Bruttonationalprodukts sollen, wie 2014 im Nato-Rahmen bekräftigt, für Verteidigung ausgegeben werden, 20 Prozent des Wehretats wiederum in die Beschaffung von Fähigkeiten fließen. Die beteiligungswilligen Staaten sollen zweitens an mindestens einem PESCO-Projekt mitwirken und die Arbeit der EVA unterstützen. Drittens hätten sie operative Kriterien zu erfüllen: Sie müssten in den EU-Battlegroups vertreten sein, ein substantielles Engagement in

internationalen Einsätzen leisten und vor allem ihre Entscheidungswege für die Entsendung militärischer Kräfte beschleunigen. Schließlich sollen sich die PESCO-Mitglieder an CARD und dem EVF beteiligen.

Offen ist, wie viele EU-Länder sich bereithalten werden, diese Kriterien zu erfüllen. Zudem besteht Unklarheit, welche konkreten Projekte sich im Rahmen von PESCO realisieren lassen. Auch hier sind Berlin und Paris in Vorlage getreten. Sie haben ihren Partnern mehr als ein Dutzend Projekte vorgeschlagen, darunter die Einrichtung eines Logistik-Hubs und eines Sanitätskommandos. Doch darf die Politik nicht bei Einzelvorhaben und der Definition von Kriterien stehen bleiben. Gemäß Lissabonner Vertrag soll die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nicht allein die operativen Fähigkeiten der EU-Staaten stärken. Vielmehr soll sie der erste Schritt hin zu einer europäischen Verteidigungsunion sein. Der konkrete Weg dafür ist bislang jedoch nicht vorgezeichnet. Sobald PESCO aktiviert ist, sollte Deutschland daher gemeinsam mit Frankreich einen Reflexionsprozess anstoßen, der darauf zielt, eine Roadmap für die Verteidigungsunion zu entwerfen.

CARD mit Anreizen versehen

Als Idee gibt es die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung schon länger als PESCO. Die Vorläufer von CARD sind der 1999 eingeführte Capability Development Mechanism, der 2001 durch den European Capability Action Plan ergänzt wurde. Beide blieben jedoch weitgehend ungenutzt – vor allem weil sich die Mitgliedstaaten selten bereitfanden, Lücken in ihrer nationalen Verteidigungsfähigkeit offenzulegen. Daher müssen den Mitgliedstaaten Anreize für einen transparenten Umgang mit ihrer Verteidigungsplanung geboten werden. Diese könnten darin bestehen, den Koordinierungsprozess mit der Teilnahme an PESCO und einer Finanzierung von Rüstungs- und Forschungsprojekten durch den EVF zu verbinden. Denkbar wäre, der EVA ein Vorschlags- bzw. Vetorecht für Projekte

zu gewähren, die aus dem Fonds kofinanziert werden. Mittelfristig sollten Mitgliedstaaten und EVA dazu übergehen, sich im Rahmen von CARD auch über ihre strategischen Ziele auszutauschen. Nur dann wird der Koordinierungsprozess einen Rahmen zur Weiterentwicklung der strategischen Autonomie der EU bieten und die Ziele der EUGS unterstützen können.

EVF in das EU-Budget überführen

Die Finanzierung des EVF ist bis zum Jahr 2020 gesichert. Dann tritt ein neues EU-Budget in Kraft – der Mehrjährige Finanzrahmen (MFF) 2020–2027. Darin wird der Beitrag fehlen, den Großbritannien bislang für Gemeinschaftsaufgaben leistet. Die ehrgeizigen Pläne der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten für die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern jährlich 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, sind also noch nicht finanziert. Andererseits kann der Fonds als Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Projekten im Verteidigungsbereich wirken und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten erhöhen, sich an PESCO und CARD zu beteiligen. Deshalb sollte die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass er über eine Verankerung im nächsten MFF fortbesteht. In diesem Rahmen könnte die Kommission darüber wachen, dass nur solche Rüstungsvorhaben aus dem EVF finanziert werden, die prioritär sind, um die Ziele der EUGS zu erreichen.

Ein Reflexionsprozess zur Ausrichtung der GSVP

Der Erfolg der Initiativen ist eng an die Frage geknüpft, welches strategische Ziel die Mitgliedstaaten mit der GSVP – als Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) – verfolgen. Als übergeordnetes Ziel der GASP nennt die EUGS den Aufbau von Resilienz, also die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der EU gegen innere und äußere Bedrohungen. In ihrem Implementierungsbericht von Juni

2017 leitet die Hohe Vertreterin daraus künftige strategische Ziele für die GSVP ab: die Bewältigung von externen Krisen und Konflikten, die Stärkung der Fähigkeiten von Partnern sowie den Schutz der europäischen Bürgerinnen und Bürger.

Soll Kohärenz zwischen diesen Zielen und den eingeleiteten Initiativen hergestellt werden, müssen die Mitgliedstaaten sich darüber verständigen, wann Resilienz verteidigungspolitische Fähigkeiten erforderlich macht und in welchen Krisen und Konflikten Letztere zum Einsatz kommen sollen. Es bedarf einer gemeinsamen Bedrohungsvaluierung, um zu ermitteln, welche Kapazitäten der EU zur Verfügung stehen müssen. Dabei gilt es eine einheitliche Vorstellung zu entwickeln, wie das strategische Ziel, den Schutz von Europas Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten, erreicht werden kann. Dazu gehört auch, das Verhältnis zwischen Nato und EU zu klären. Im Juli 2016 unterzeichneten beide Akteure eine gemeinsame Erklärung über die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit. Das Papier gibt aber keinen Hinweis darauf, wie PESCO, CARD und EVF die verteidigungspolitischen Kompetenzen zwischen EU und Nato verteilen sollen, ohne Strukturen zu doppeln. Ein entsprechender Gesamtansatz sollte dringend hergestellt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen zudem entscheiden, wie viel Souveränität sie auf die EU-Ebene zu übertragen bereit sind. In Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten galt eine solche Frage bislang gleichsam als rotes Tuch. Will man der veränderten Sicherheitslage gerecht werden und das Potential europäischer Integration voll ausschöpfen, muss diese Diskussion enttabuisiert und ein realistischer Dialog eröffnet werden. Dazu gehört auch, das integrationshemmende Einstimmigkeitsprinzip in GASP und GSVP zu hinterfragen.

Deutschland stand einem strategischen Reflexionsprozess im EU-Rahmen stets skeptisch gegenüber. Die Erfolge, die bislang bei Umsetzung der EUGS erzielt wurden, sollten Berlin jedoch optimistisch stimmen, dass ein solches Unterfangen gewinnbrin-

gend ist. Entsprechend sollte sich Deutschland für einen politischen Prozess einsetzen, der die Frage nach der strategischen Ratio der GSVP beantwortet. Dazu stehen der Bundesregierung zwei Wege offen. Der erste besteht darin, diesen Prozess gemeinsam mit Frankreich voranzubringen. Analog zum Vorschlag für die PESCO-Kriterien könnten Berlin und Paris ein strategisches Rahmendokument über die künftige GSVP erarbeiten und es zur Abstimmung im EU-Rahmen zirkulieren lassen.

Diesen Reflexionsprozess anzuführen bietet sich für Berlin und Paris auch deshalb an, weil sich so der deutsch-französische Motor auf EU-Ebene langfristig am Laufen halten lässt. Gleichzeitig sind die Bedingungen günstig, denn nach den Bundestagswahlen steht eine Periode von vier Jahren an, in der keines der beiden Länder durch anstehende Urnengänge in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist. Berlin und Paris könnten etwa ein Non-Paper vorbereiten, in dem sie Gemeinsamkeiten in der Bedrohungswahrnehmung herausarbeiten und daraus Fähigkeitsziele ableiten. Deutlich ambitionierter wäre ein gemeinsam erarbeitetes »Weißbuch zur europäischen Verteidigungspolitik«, in dem die Ziele aus der EUGS aufgegriffen und mit politischen Inhalten wie strategischen Vorgaben gefüllt würden.

Als zweiten Weg könnte sich Deutschland dafür starkmachen, dass die Mitgliedstaaten der Hohen Vertreterin den Auftrag erteilen, ein solches Weißbuch zu erarbeiten. Die Bundesrepublik würde dabei gleichsam als Anlehnungsmacht für die Partner in Mittel- und Osteuropa auftreten. Auch bei dieser Variante sollte das Ziel im Mittelpunkt stehen, Fähigkeiten zur Umsetzung der EUGS abzuleiten.

Eines ist sicher: So vielversprechend die gegenwärtigen Fortschritte in der europäischen Verteidigungspolitik sind, so dringend erforderlich ist der politische Diskurs über die strategische Ausrichtung der GSVP. Ihn nicht zu führen hieße, den eingeschlagenen Weg nur zur Hälfte zu gehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen 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