

# Ein Anfang ist gemacht

Die EU-Globalstrategie kann als Ausgangspunkt integrationspolitischer Überlegungen im Bereich der Sicherheitspolitik dienen

Foto: European Union/Mario Salerno



▲ Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten tagt in Brüssel im Mai 2017.

Lange war die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) das „Problemkind“ der europäischen Integration. Seit dem Sommer 2016 entwickelt sie sich jedoch mit hoher Geschwindigkeit. Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich etwa auf die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Führungsstabes und einer koordinierten Überprüfung der Verteidigung. Bis Ende 2017 wollen sie Kriterien für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) festlegen, die es ausgewählten Staaten möglich macht, integrationspolitisch schneller voranzugehen. Neben den Mitgliedstaaten engagiert sich auch die Europäische Kommission aktiv in der Verteidigungspolitik. Über einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) will sie die gemeinschaftliche Erforschung und Entwicklung strategischer Fähigkeiten unterstützen. Werden diese Maßnahmen Europa zur vielbeschworenen „strategischen Autonomie“ verhelfen?

**A**ls die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, im Juni 2016 die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union in Brüssel vorstellte, schien es, als würde diesem Text das Schicksal zahlreicher

EU-Dokumente zuteil: Lesen, lochen, abheften. Entscheidende Impulse für eine verbesserte oder gar intensivere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, darin waren sich Experten in Politik und Wissenschaft einig, würden von diesem

45-seitigen Dokument nicht ausgehen. Der Text wurde zwar gelobt. Positiv hervorgehoben wurde etwa die klare Sprache des Dokuments, das unmissverständlich feststellt, dass die Europäer mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen und in der Lage sein müssen, →

Bedrohungen von außen zu verhindern. Entsprechend müssten die EU-Staaten besser ausgerüstet, ausgebildet und organisiert sein. Als ermutigend wurde auch die Feststellung gewertet, Investitionen seien insbesondere in der Sicherheit und Verteidigung dringlich. „Das gesamte Spektrum der Verteidigungsfähigkeiten ist erforderlich, um auf externe Krisen zu reagieren, die Kapazitäten unserer Partner aufzubauen und die Sicherheit Europas zu gewährleisten“, heißt es. Zum Erwerb und zur Aufrechterhaltung vieler dieser Fähigkeiten müsse die Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung jedoch endlich zur Norm werden. Dass die Mitgliedstaaten der Hohen Vertreterin aber in ihrer Schlussfolgerung zustimmen würden, wonach „geeignete Zielvorgaben und strategische Autonomie“ wichtig seien, damit Europa fähig ist, innerhalb wie außerhalb der eigenen Grenzen den Frieden zu fördern und

Sicherheit zu gewährleisten, galt als unwahrscheinlich.

**Strategisches Umfeld.** Drei Veränderungen im strategischen Umfeld der Union haben jedoch dazu geführt, dass die EU-Globalstrategie zur Impulsgeberin einer Reihe integrationspolitischer Vorhaben geworden ist. Zum einen verdeutlichte das Aufkommen populistischer Strömungen und Parteien, deren Wahlerfolge auf der Forderung nach einem Ausstieg aus der Union und der Gemeinschaftswährung gründeten, dass ein Fortbestehen der EU allein dann sichergestellt werden kann, wenn sie die Bürger „beschützt“. Schutz, so die Erkenntnis, sollte sich angesichts der zunehmenden Krisen und Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas sowie der vermehrten Terroranschläge in einzelnen Mitgliedstaaten nicht länger auf die Themen Wirtschaft und Soziales begrenzen, sondern auch

die Bereiche Sicherheit und Verteidigung umfassen. Einen zweiten entscheidenden Schub erhielt das Mehr an Sicherheit und Verteidigung durch das britische Referendum über den Austritt aus der EU. In seiner Folge setzte sich die Erkenntnis durch, dass allein eine Rückkehr zu gemeinschaftlichem Handeln ähnliche Abstimmungen in anderen EU-Staaten verhindern kann. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eröffnet der Brexit aber auch neue Handlungsoptionen – scheiterten in der Vergangenheit doch viele Integrationsprojekte am Veto Londons. Begünstigt wurde eine verstärkte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schließlich durch die Wahl von Donald Trump zum 45. US-Präsidenten. Bereits im Wahlkampf hatte dieser verlauten lassen, dass sich die Europäer künftig nicht länger bedingungslos auf den Schutz der USA verlassen können. Trumps Aussagen „Die

- US-Präsident Donald Trump (r.) spricht am Donnerstag, 25. Mai 2017 auf dem NATO-Gipfel: Bei der Eröffnung eines Gedenkortes in Brüssel hatte Trump die Kritik an seinen Nato-Verbündeten erneuert.



Foto: picture alliance/AP Photo/Geert Vanden Wijngaert

NATO hat Probleme. Sie ist obsolet“ lösten in vielen EU-Hauptstädten Besorgnis aus. Spätestens seit dem Treffen der G7 vom Mai 2017 gelten die USA unter den europäischen Staats- und Regierungschefs als unzuverlässig. Bundeskanzlerin Angela Merkel machte dies deutlich, als sie sagte: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. Das habe ich in den letzten Tagen erlebt. Und deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigenen Hände nehmen.“

**Neue Initiativen.** Die zunehmende Entfremdung von den USA beschleunigte einen europäischen Reflexionsprozess, der seinen Anfang im Winter 2016 nahm. Am 14. November beschlossen die Außenminister der 28 EU-Staaten eine umfassende Reformagenda der GSVP. Danach sollten alsbald

Prioritäten bei der Beschaffung ziviler wie militärischer Fähigkeiten festgelegt werden, die Verteidigungskooperation im Bereich militärischer Kernfähigkeiten wie satellitengestützte Aufklärung oder Cyber-Sicherheit vertieft, Planungs- und Entscheidungsstrukturen an das neue Ambitionsniveau der GSVP angepasst und die Instrumente ebenso wie die Finanzierung dieses Politikfeldes vorangetrieben werden. Das Potenzial der bereits im Vertrag von Lissabon vereinbarten SSZ solle geprüft werden. Danach können diejenigen EU-Staaten, die militärisch anspruchsvollere Kriterien erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, im Rahmen der EU-Verträge schneller vorangehen als die übrigen Mitgliedstaaten. Ein von der Hohen Vertreterin vorgelegter Aktionsplan konkretisierte diese zur Umsetzung der EU-Globalstrategie

vorgesehenen Schritte, wie die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit bei der Rüstungsentwicklung und Beschaffung zur Regel machen und die schnellen Reaktionsfähigkeiten stärken sollen.

#### **Deutsch-französische Motorrolle.**

Maßgeblich vorbereitet wurden diese Beschlüsse von Deutschland und Frankreich. Bereits vier Tage nach dem Brexit-Votum veröffentlichte der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier und sein französischer Amtskollege Jean-Marc Ayrault den Beitrag „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“. Darin forderten sie stärkere und flexiblere Fähigkeiten der EU zur Krisenvorsorge und zur Krisenbewältigung sowie eine ständige zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit, welche die Union in die Lage versetzen solle, zivile und militärische Operationen wirksamer planen und durchführen zu können. →

Durch das britische Referendum über den Austritt aus der EU setzte sich die Erkenntnis durch, dass allein eine Rückkehr zu gemeinschaftlichem Handeln ähnliche Abstimmungen in anderen EU-Staaten verhindern kann. ▼

Foto: picture alliance/Daniel Kallier





- ◀ Angela Merkel und Emmanuel Macron auf dem EU-Gipfel in Brüssel am 23. Juni 2017: Deutschland und Frankreich bilden das Fundament der Europäischen Union.

Einsatzfähige Streitkräfte mit hohem Bereitschaftsgrad müssten zur Verfügung stehen; ihre Entsendung sei durch eine Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung zu begünstigen. Drittens sollten Mitgliedstaaten in Gruppen so flexibel wie möglich eine dauerhafte strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich einrichten können oder mit einzelnen Operationen vorangehen. Im Bereich der Verteidigung schlugen beide die Einführung eines Europäischen Semesters für Fähigkeiten vor; ein europäisches Forschungsprogramm solle die Innovationskraft der europäischen Industrie stärken. Diese Initiative wurde am 12. September 2016 von den Verteidigungsministerien beider Länder durch die Initiative „Erneuerung der GSVP: Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“ unterstützt. Darin wird das Ziel bekräftigt, mittelfristig ein permanentes EU-Hauptquartier einzurichten, nach dem Vorbild des European Air Transport Command weitere

gemeinsame streitkräfteunterstützende Kommandos aufzubauen und bei der Rüstungsentwicklung und Beschaffung stärker zu kooperieren.

**Beachtliche Fortschritte.** Die seither erzielten Fortschritte lesen sich beeindruckend. Am 6. März 2017 hat der Rat dazu aufgerufen, die Möglichkeit einer von den Mitgliedstaaten koordinierten Überprüfung der Verteidigung (CARD) zu prüfen. Eine CARD würde einen besseren Überblick auf EU-Ebene über Fragen wie Verteidigungsausgaben, nationale Investitionen im Verteidigungsbereich und der Forschung auf diesem Gebiet erzielen. Drei Monate später, am 8. Juni 2017 beschloss der Rat die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Führungsstabes (MPCC), der in der EU künftig den Befehl über die militärischen EU-Missionen ohne Exekutivbefugnisse führt. Zur selben Zeit schlug die EU-Kommission eine Verordnung über die „Einrichtung des Europäischen Programms zur

industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU“ vor. Darin werden die Konturen des EVF präzisiert, dessen Einrichtung die Kommission im November 2016 vorgeschlagen hatte. Ziel des EVF ist es, die Verteidigungskooperation unter den Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen. Bis 2019 stellt die Kommission Unternehmen 90 Millionen Euro für die Forschung und Entwicklung strategischer Fähigkeiten und 500 Millionen Euro für deren Beschaffung zur Verfügung. Ab 2020 sollen Forschung und Entwicklung mit jährlich 500 Millionen Euro und die Beschaffung von Kernfähigkeiten mit zirka eine Milliarde Euro gefördert werden.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. Juni 2017 sehen schließlich vor, die Einsätze der seit 2004 existierenden EU-Battlegroups durch das Gemeinschaftsbudget der EU zu finanzieren. Binnen drei

Das Battlegroup-Konzept existiert seit zehn Jahren, und seit 2007 sind immer eine oder zwei Battlegroups einsatzbereit, ohne dass sie bisher eingesetzt wurden.



Fotos: Österreichisches Bundesheer/Harti, EU-Battlegroup

Monaten sollen die Mitgliedstaaten überdies bindende Kriterien für die SSZ vereinbaren. Am 13. Juli 2017 haben Deutschland und Frankreich hierzu einen ersten Vorschlag unterbreitet.

#### **Politische und strategische Vision.**

Die Anzahl der auf den Weg gebrachten Initiativen darf gleichwohl nicht den Blick dafür verstellen, dass die EU und die Mitgliedstaaten zwei strategische Kernfragen beantworten müssen, wollen sie Europa zu einer wirklichen strategischen Autonomie führen. Das geltende Einstimmigkeitsprinzip in der GSVP hat zur Folge, dass sich die Mitgliedstaaten bestenfalls auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können. Um Rahmenbedingungen, wie jetzt etwa durch den EVF geschaffen oder durch die SSZ avisiert, mit zukunftsweisenden Projekten auszufüllen, gilt es, das Einstimmigkeitsprinzip und den Anspruch, inklusiv voranzuschreiten, kritisch zu hinterfragen.

Zum Zweiten müssen die Mitgliedstaaten Klarheit darüber erzielen, für welche Einsatzszenarien die verbesserten operativen Rahmenbedingungen ebenso wie die zu generierenden Fähigkeiten genutzt werden sollen. Wie dringlich die Beantwortung dieser Frage ist, verdeutlicht ein Blick auf die GSVP-Missionen und Operationen: Während die Einsatzbedingungen für die EU-Battlegroups verbessert werden, bleiben die Befugnisse des MPCC auf nicht-exekutive Missionen begrenzt.

Das operative Ambitionsniveau der EU-Staaten liegt gegenwärtig noch niedriger: Die jüngst beschlossene zivile Mission für den Irak soll 20 EU-Experten umfassen, um die irakischen Autoritäten im Anti-Terror-Kampf zu beraten. So lange diese Inkonsistenzen bestehen bleiben, droht der neue Schwung in der GSVP ins Leere zu laufen. Bei der Umsetzung der EU-Globalstrategie sind somit noch einige gewichtige Hausaufgaben zu erledigen. ■



#### **Dr. Ronja Kempin**

Jahrgang 1974, ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

**Kurz gefasst:** Seit der Globalen Sicherheitsstrategie 2016 entwickelt sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik rasant. Mitgliedstaaten und Europäische Kommission haben zahlreiche Beschlüsse gefasst, um die EU in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen zu strategischer Autonomie zu befähigen. Um den Erfolg im Konzert der EU-Staaten langfristig zu sichern, muss alsbald die Frage diskutiert werden, wie und gegen wen die neu geschaffenen Fähigkeiten zum Einsatz gebracht werden sollen.