

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE SICHERHEITSPOLITIK | AP NR. 01, JUNI 2019

Frankreichs Europäische Interventions- initiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven

Eine Zwischenbilanz

Maike Kahlert und Claudia Major

Inhalt

Einführung	3
Rückblick: Entstehung der EI2	3
Stärkung von Europas Verteidigungsfähigkeit als Priorität seit 2014	3
EU-Verteidigung versus Europäische Verteidigung	4
Startschuss für EI2 in 2017	5
Definition und Missverständnisse	6
Fernziel: Entwicklung einer europäischen strategischen Kultur	6
EI2 ist kein EU-Projekt, sondern eine Koalition der Willigen und Fähigen	7
EI2 ist keine neue Eingreiftruppe, sondern ein Strategieworkshop	8
Ein geographisch und thematisch diverses Arbeitsprogramm der EI2	8
Kritik an der EI2	9
Duplizierung von EU-Initiativen	10
Instrumentalisierung für französische Interessen	12
Fragmentierung der EU durch Proliferation von Initiativen	13
Bilanz und Ausblick	16

Einführung

Eineinhalb Jahre nachdem Frankreichs Präsident Emmanuel Macron in seiner Rede an der Sorbonne die Gründung einer Europäischen Interventionsinitiative (EI2) angekündigt hat, haben die teilnehmenden Staaten das Projekt konkretisiert und die Arbeit aufgenommen. Es ist Zeit für eine Zwischenbilanz.

Wenn die EI2 wie geplant umgesetzt wird, kann sie eine Lücke in den bestehenden Strukturen der europäischen Verteidigung schließen. Durch die gemeinsame Bedrohungsanalyse und die Vorbereitung auf konkrete Einsatzszenarien wollen sich die Staaten in die Lage versetzen, sich bei Krisen besser und schneller abzustimmen, ggf. gemeinsam zu entscheiden und militärisch zu reagieren. Langfristiges Ziel ist die Schaffung einer gemeinsamen europäischen strategischen Kultur. Das neue Format der flexiblen, wenig institutionalisierten militärischen Zusammenarbeit außerhalb der EU-Strukturen bietet eine Chance, die Schwächen bisheriger Ansätze in der europäischen Verteidigungspolitik zu überwinden.

Rückblick: Entstehung der EI2

Nach Jahren des Stillstands haben seit 2014 zahlreiche europäische Staaten die Stärkung der europäischen Verteidigung zur Priorität erklärt. Seit der russischen Annexion der Krim 2014 und dem Krieg in der Ostukraine, dem Krieg in Syrien und der Instabilität an Europas Südflanke sowie den terroristischen Anschlägen in Europa, wie beispielsweise 2015 in Paris, ist den Europäern bewusst geworden, dass sie ihre Verteidigungsfähigkeiten weiterentwickeln müssen. Die nationalen Verteidigungsbudgets steigen, und auf europäischer Ebene wurden mehrere neue Projekte initiiert. Die 2016 veröffentlichte EU Global Strategy fordert die Europäer auf, mehr Verantwortung für ihre eigene Sicherheit zu übernehmen und die EU zu einem glaubwürdigen Akteur in der internationalen Sicherheitspolitik zu machen. Dazu wollen die Staaten die GSVP stärken und auf eine strategische Autonomie der EU im Krisenmanagement hinarbeiten.¹ Allerdings fehlen den Europäern für diese Ambitionen zahlreiche militärische Fähigkeiten und ein gemeinsames Verständnis, wie diese einzusetzen sind.

Stärkung von Europas Verteidigungsfähigkeit als Priorität seit 2014

Um diesen Problemen zu begegnen, schlug Kommissionspräsident Juncker im September 2016 die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds vor, der im Juni 2017 aufgesetzt wurde und die Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsprozesse der Mitgliedsstaaten besser koordinieren und finanziell unterstützen soll.² Dazu kommt der „Coordinated Annual Review on Defence“ (CARD), der die Koordinierung der nationalen Verteidigungspläne verbessern soll.

Auf Seiten der Mitgliedsstaaten setzten sich Deutschland und Frankreich für die Aktivierung eines im Vertrag von Lissabon (Art. 42 Absatz 6 EUV) angelegten, bisher aber nicht umgesetzten Instruments ein: die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (bzw. Permanent Structured Cooperation, PESCO). PESCO soll einer Gruppe von EU-Staaten erlauben,

¹ EU, *EU Global Strategy*, Juni 2016, S. 19.

² Amelie Lohmann/Claudia Major, *Die stille Revolution in Europas Verteidigungspolitik*, Berlin: SWP, 17.07.2017 (Kurz gesagt), <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/die-stille-revolution-in-europas-verteidigungspolitik/> (eingesehen am 01.02.2019).

militärisch enger zusammen zu arbeiten. Dies soll langfristig dazu beitragen, die strategische Autonomie der EU im militärischen Bereich zu stärken.³

Für die Ausgestaltung von PESCO wurden verschiedene Optionen diskutiert. Deutschland versteht PESCO als ein außenpolitisches Mittel zur Vertiefung der europäischen Integration. Da in vielen anderen Politikfeldern Uneinigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten dominiert, sollte PESCO als Zeichen des Zusammenhalts und der Handlungsfähigkeit möglichst viele EU-Staaten einschließen. Gerade nach dem Brexit-Referendum 2016 sollte aus deutscher Sicht der europäische Zusammenhalt Priorität haben.

Für Frankreich stand dagegen die eher militärisch-verteidigungspolitisch begründete Idee der Kooperation einer kleinen Anzahl einsatzfähiger und -williger Staaten im Vordergrund, die im Falle einer Krise in Europas Umgebung schnell gemeinsam eingreifen können.

Die unterschiedlichen Prioritäten Frankreichs und Deutschlands, das Projekt möglichst ambitioniert bzw. inklusiv zu gestalten, waren schwer vereinbar. Die Forderung des Europäischen Rates vom 22. Juni 2017 nach einer „inkluisiven und ehrgeizigen“⁴ Kooperation ist deutlich von der deutschen Herangehensweise geprägt. Dem Beschluss zur Schaffung von PESCO am 11. Dezember 2017 schlossen sich 25 EU-Staaten an. Die Ausnahme bilden lediglich Großbritannien, Malta und Dänemark. Auf französischer Seite wuchs die Befürchtung, dass aufgrund der Inklusivität die Effizienz der Initiative hinter den Erwartungen zurückbleibt und die politische Komponente wichtiger wird als der militärische operative Nutzen.⁵

EU-Verteidigung versus Europäische Verteidigung

In seiner Sorbonne-Rede im September 2017 lobte der französische Präsident Macron zwar den Fortschritt der europäischen Verteidigungsunion durch PESCO und den Europäischen Verteidigungsfonds. Gleichzeitig betonte er aber die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen, um als Europäer eine eigenständige operative Handlungsfähigkeit zu entwickeln, komplementär zur NATO.

Als größtes Hindernis für eine ambitionierte europäische Verteidigungsunion identifizierte er das Fehlen einer gemeinsamen strategischen Kultur, was die Europäer daran hindert, gemeinsam zu handeln und schnell auf Krisen reagieren zu können. Die von ihm vorgeschlagene Europäische Interventionsinitiative soll daher vor allem der Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur dienen, die aus der gemeinsamen operativen Erfahrung erwachsen und diese wiederum langfristig stärken sollte.⁶

³ EEAS, *Permanent Structured Cooperation - PESCO. Deepening Defence Cooperation among EU Member States*, November 2018, S. 3.

⁴ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu Sicherheit und Verteidigung*, 22.06.2017, (Pressemitteilung 403/17).

⁵ Claudia Major/Christian Mölling, *France Moves From EU Defense to European Defense*, 7.12.2017, <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>> (eingesehen am 28.1.2019); Christoph von Marschall, *Das deutsch-französische Missverstehen*, 23.05.2018, <<https://www.tagesspiegel.de/politik/aussen-und-sicherheitspolitik-der-eu-das-deutsch-franzoesische-missverstehen/22594256.html>> (eingesehen am 1.2.2019); Pernille Rieker, *France and European Defence. Continuity in Long-Term Objectives, Change in Strategy*, Helsinki: FIIA, Dezember 2018 (Briefing Paper, 253), S. 6.

⁶ Présidence, *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26.09.2017, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>> (eingesehen am 31.1.2019).

Die Grundlagen dieser Idee wurden bereits vor Macrons Amtszeit entwickelt. Die französische Intervention in Mali 2013, bei der Frankreich zunächst auf die Unterstützung europäischer Partner verzichten musste, machte deutlich, wie sehr sich die Europäer hinsichtlich der Bewertung von Sicherheitsrisiken unterscheiden. Frankreich fühlte sich beim Krisenmanagement südlich der EU allein gelassen. Es nahm daraufhin eine Einordnung der europäischen Staaten nach militärischen Fähigkeiten und erwarteter politischer Bereitschaft zur Beteiligung an Einsätzen vor. So suchte Frankreich Partner, die das Land bei zukünftigen Krisen politisch und militärisch unterstützen und als Kern europäischer Verteidigungspolitik dienen könnten.⁷ Die Zusammenarbeit in Europa (i.e. außerhalb der EU-Strukturen) sieht Paris dabei explizit als Ergänzung zur EU-Zusammenarbeit an: verschiedene Foren können andere Vorteile bieten und sich gegenseitig bereichern und stärken.

Startschuss für EI2 in 2017

In zahlreichen bilateralen Verhandlungen mit zukünftigen Teilnehmern legte Paris die Basis für die Gründung der EI2 im Frühjahr 2018. Großbritanniens Premierministerin May bestätigte bereits im Januar 2018 im Rahmen eines bilateralen Treffens mit Präsident Macron die Bereitschaft zur Teilnahme an der EI2. Dies stärkte deren Glaubwürdigkeit, denn Frankreich und Großbritannien sind hinsichtlich militärischer Fähigkeiten führend in Europa und besitzen eine ähnliche strategische Kultur. Dazu kommt die Ungewissheit über die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und der EU nach dem Brexit. Deutschland sagte erst nach längerem Zögern zu, und erst nachdem Bundeskanzlerin Merkel mit Präsident Macron vereinbart hatte, die EI2 so eng wie möglich mit PESCO zu verknüpfen.⁸ Deutschland war vom Nutzen der Initiative nicht überzeugt, stimmte der Teilnahme aber im Sinne der deutsch-französischen Partnerschaft zu.

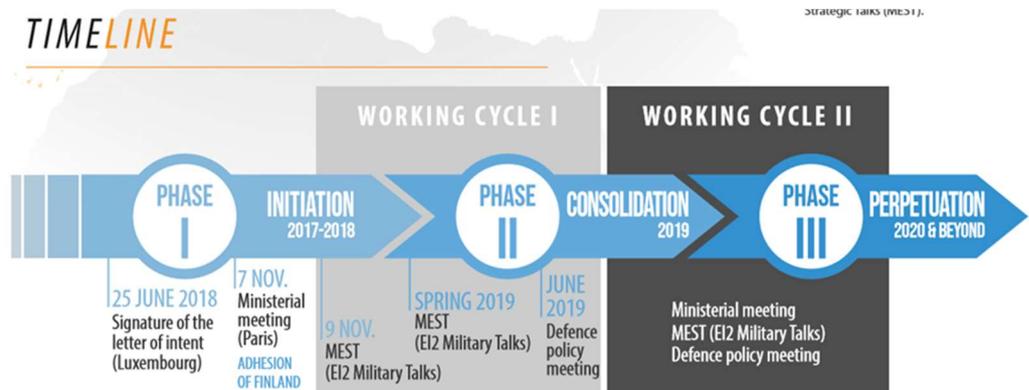
Vertreter neun europäischer Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Portugal, Spanien) unterzeichneten schließlich am 25. Juni 2018 die Absichtserklärung zur Gründung der Europäischen Interventionsinitiative. Das erste Arbeitstreffen der Verteidigungsminister fand am 7. November 2018 statt. Neben der Aufnahme Finnlands als zehntes Mitglied wurden dort die politischen Leitlinien für die Zusammenarbeit besprochen. Im Anschluss fanden die ersten Military European Strategic Talks (MEST) statt, bei denen Vertreter der Militärstäbe zusammenkamen und in Arbeitsgruppen eine Vielzahl regionaler und thematischer Herausforderungen diskutierten.⁹ Jetzt

⁷ Ibid. Major/Mölling, *France Moves From EU Defense to European Defense* [wie Fn. 5]; Alice Billon-Galand/Martin Quencez, *A Military Workshop*, 20.10.2018, <<https://berlinpolicyjournal.com/a-military-workshop/>> (eingesehen am 8.1.2019); Maxime Lebrun, *Feature: Behind the European Intervention Initiative*, 3.7.2018, <<https://icds.ee/behind-the-european-intervention-initiative-an-expeditionary-coalition-of-the-willing/>> (eingesehen am 28.1.2019); Assemblée nationale, *Assemblée nationale ~ Compte rendu de réunion de la commission de la défense nationale et des forces armées. Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2019*, Paris 2018, <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/18-19/c1819015.asp>> (eingesehen am 8.1.2019);

⁸ Claudia Major/Christian Mölling, *Die Europäische Interventionsinitiative EI2. Warum mitmachen für Deutschland die richtige Entscheidung ist*, Berlin: DGAP, Juni 2018 (DGAPkompakt, 10).; Nicole Koenig, *The European Intervention Initiative: A Look behind the Scenes*, Berlin: Delors Institut, 27.06.2018, S. 2.

⁹ Etat-Major des Armées, *Premiers Military European Strategic Talks 2018*, <<https://www.defense.gouv.fr/ema/chef-d-etat-major-des-armees/actualite/premiers-military-european-strategic-talks>> (eingesehen am 8.1.2019); Cabinet du ministre des Armées, *Communiqué de presse conjoint. Réunion des ministres de la Défense de l'Initiative européenne d'intervention 2018*, <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqués-de-florence-parly/communiqué-de-presse-conjoint_reunion-des-ministres-de-la-defense-de-l-initiative-europeenne-d-intervention> (eingesehen am 8.1.2019).

steht die Veröffentlichung eines *Memorandum of Understanding* an, das weitere Details zur Ausgestaltung der EI2 festlegen soll. Aus französischer Sicht ist die EI2 nach einer Initiierungsphase 2017/2018 nun in eine Konsolidierungsphase (2019) übergegangen. Ab 2020 soll eine Phase der Verstetigung und Aufrechterhaltung folgen.



Quelle: Ministère des Armées¹⁰

Definition und Missverständnisse

Von Präsident Macrons Vorschlag in der Sorbonne-Rede im September 2017 bis zur Unterzeichnung der Absichtserklärung im Juni 2018 hat sich das Konzept der EI2 gewandelt und allmählich konkretisiert. Vage Formulierungen und eine widersprüchliche Kommunikation haben das Entstehen von Missverständnissen gefördert und vor allem in Deutschland zu großer Skepsis beigetragen. Wegen der parallel verlaufenden Entwicklung von PESCO werden beide Projekte häufig in Zusammenhang gebracht. Es ist daher wichtig zu klären, was die EI2 ausmacht und in welchem Verhältnis sie zu anderen europäischen Initiativen steht.

Fernziel: Entwicklung einer europäischen strategischen Kultur

Für Frankreich zählt eine möglichst schnelle Verbesserung der Verteidigungskooperation europäischer Staaten als Voraussetzung für ihre verbesserte Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit. Während PESCO auf eine längerfristige Verbesserung europäischer Fähigkeiten unter Einbeziehung möglichst vieler EU-Staaten setzt, möchte Frankreich die EU und ihre Staaten in naher Zukunft in die Lage versetzen, militärisch auf Krisen zu reagieren.¹¹ Zusammengefasst ist die EI2 ein Instrument, um durch Zusammenarbeit auf Ebene der Streitkräfte den Staaten zu erlauben, ihre Einschätzung verteidigungspolitischer Fragen anzunähern und langfristig eine gemeinsame strategische Kultur zu schaffen, d.h. gemeinsame

¹⁰ Brochure European Intervention Initiative, Ministère des Armées, November 2018, <<https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-ieii/l-initiative-europeenne-d-intervention>> (eingesehen am 28.5.2019).

¹¹ Ibid. Rieker, *France and European Defence*, S. 5 [wie Fn. 5]; Ibid. Major/Mölling, *Die Europäische Interventionsinitiative EI2*, S. 1-2. [wie Fn. 8].

Normen und Verhaltensmuster in Bezug auf Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entwickeln. Mit einer kleinen Anzahl an Partnerländern will Frankreich potentielle Krisen und entsprechende Interventionsszenarien vorab diskutieren und vorbereiten. Es geht ausdrücklich nicht darum, eine neue Eingreiftruppe oder stehende militärische Formation zu schaffen, sondern vielmehr ein gemeinsames sicherheitspolitisches Verständnis.

EI2 ist kein EU-Projekt, sondern eine Koalition der Willigen und Fähigen

Die enttäuschenden Ergebnisse der Verteidigungsprojekte der vergangenen Jahre innerhalb der EU-Strukturen – es fehlen sowohl militärische Fähigkeiten als auch der politische Wille, militärisch einzugreifen – haben in Frankreich zu einer Verschiebung der Herangehensweise geführt. Um konkrete Ergebnisse zu erzielen, verfolgt Frankreich nun einen pragmatischen Kooperationsansatz und setzt verstärkt auf Strukturen außerhalb des EU-Rahmens. Anstatt durch langwierige Prozesse innerhalb der EU-Strukturen ausgebremst zu werden, sollen die beteiligten Staaten in pragmatischen Formaten neue Möglichkeiten der Verteidigungskooperation entwickeln. Aus französischer Sicht haben vor allem die Formate eine Berechtigung, die Ergebnisse liefern, und das können je nach Themenfeld (Einsätze, Fähigkeiten, Industrie) andere Formate sein. Die EU hat nicht automatisch Vorrang.

Dieser Pragmatismus spiegelt sich in der *Revue Stratégique* von 2017 wider, einer Art Weißbuch Light, das die Prinzipien der französischen Sicherheitspolitik unter Präsident Emmanuel Macron ausbuchstabiert.¹² Die EI2 wird als ein Kooperationsrahmen unter vielen möglichen in Europa genannt. Sie ist kein EU-Projekt, sondern explizit nicht an bestehende Institutionen wie EU oder NATO und deren Prozesse und Entscheidungswege geknüpft. So können auch Nicht-EU-Staaten wie Großbritannien nach dem Brexit, nicht-NATO-Staaten wie Finnland, und EU-Staaten mit einem GSVP opt-out wie Dänemark teilnehmen.¹³ Entscheidende Kriterien sind der politische Handlungswille und die militärische Handlungsfähigkeit.

Im Unterschied zu vielen EU-Projekten soll die EI2 ohne großen institutionellen Rahmen auskommen und keine neuen Ressourcen beanspruchen. Die Zusammenarbeit soll möglichst flexibel und pragmatisch gestaltet und durch das bestehende Netzwerk nationaler Verbindungsoffiziere in Paris und ein kleines Sekretariat im französischen Verteidigungsministerium gewährleistet werden.¹⁴ Die Hauptarbeit leisten die Verbindungsoffiziere bei wöchentlichen Treffen im französischen Operationszentrum. Sie sind in mehreren Arbeitsgruppen zu regionalen (u.a. Indo-Pazifik, Sahel, Baltikum, Karibik, Mittelmeer) sowie thematischen Fragen (u.a. Terrorismus, Freiheit des Luft- und Seeverkehrs, Power Projection) organisiert.

Die an den jeweiligen Bereichen interessierten Staaten tauschen sich in diesem Format über die aktuelle Lage in den Regionen aus und besprechen mögliche Entwicklungen bis hin zu Krisenszenarien. Frankreich und Großbritannien sind als einzige Länder in allen Arbeitsgruppen vertreten. Fortschritte bei der Kooperation sollen durch jährliche Treffen der zuständigen Minister und politischen Direktoren und zwei Mal jährlich stattfindende Military European Strategic Talks (MEST) auf Streitkräfte-Ebene diskutiert und gesichert werden.¹⁵

¹² Claudia Major/Christian Mölling: *Pragmatic and European: France sets new goals for a European defence policy*, Berlin: DGAP, Oktober 2017 (DGAP Standpunkt, 14).

¹³ Ibid. Rieker, *France and European Defence*, S. 8 [wie Fn. 5]; Ibid. Major/Mölling, *Die Europäische Interventionsinitiative EI2*, S. 1-2 [wie Fn. 8].

¹⁴ *Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2)*, 25.6.2018, S. 2.

¹⁵ Etat-Major des Armées, *Premiers Military European Strategic Talks 2018* [wie Fn. 9].

EI2 ist keine neue Eingreiftruppe, sondern ein Strategieworkshop

Anders als in manchen Medien fälschlicherweise berichtet¹⁶, ist die EI2 keine neue Eingreiftruppe. Das Missverständnis kam auch deshalb auf, da Präsident Macron in seiner Sorbonne-Rede von einer Interventionstruppe gesprochen hatte.¹⁷ In der französischen Revue *Stratégique*, die kurz nach Macrons Rede im Oktober 2017 veröffentlicht wurde, findet sich der Vorschlag der EI2 bereits in abgeschwächter Form wieder. Sie wird dort als Rahmen für eine ambitionierte Zusammenarbeit präsentiert, in dem Frankreich und seine Partnerländer eine gemeinsame Doktrin, die Fähigkeit gemeinsam militärisch zu intervenieren und gemeinsame Budgetinstrumente entwickeln.¹⁸ In der im Juni 2018 unterzeichneten Absichtserklärung wurden die Arbeitsbereiche, in denen eine vertiefte Kooperation angestrebt wird, weiter eingegrenzt. Die Unterzeichner betonen auch, dass die Entscheidung zur Entsendung von Truppen bei den Nationalstaaten verbleibt.¹⁹

Um außerhalb der EU-Strukturen eine gemeinsame strategische Kultur zu entwickeln, soll eine kleine Anzahl von Partnerstaaten vorrangig auf militärischer Ebene und praxisorientiert stärker zusammenarbeiten. Billon-Galland und Quencez sprechen daher von einem „military-to-military strategic workshop“.²⁰ Dahinter steht die Erkenntnis, dass politische Erklärungen und europäische Strategiepapiere, wie die Global Strategy von 2016, lediglich eine Grundlage für die operative Zusammenarbeit sind, die durch konkrete Kooperation ausgestaltet werden muss.²¹ Die EI2 ist ein Instrument, strategische Kulturen nicht nur durch Ausbildung und Training anzunähern, sondern durch vertiefte Interaktion von Streitkräften und operative Zusammenarbeit zu konkreten Problemen.

Ein geographisch und thematisch diverses Arbeitsprogramm der EI2

Ein großes Hindernis für eine gemeinsame europäische strategische Kultur ist die unterschiedliche Wahrnehmung und Bewertung von Bedrohungen und potentiellen Krisen und die Frage, unter welchen Umständen und mit welchem Ziel europäische Staaten militärisch intervenieren. Solange die europäischen Staaten mögliche Sicherheitsbedrohungen nur aus nationaler Perspektive und ohne Einbeziehung der Sichtweisen anderer Staaten bewerten, bleiben schnelle gemeinsame Reaktionen auf Krisen unwahrscheinlich.²²

In der Absichtserklärung von 2018 werden entsprechend vier Arbeitsbereiche definiert, in denen die Staaten im Rahmen der EI2 enger zusammenarbeiten wollen:

- Strategische Voraussicht und Informationsaustausch,
- Szenarioentwicklung und Planung,
- Unterstützung von Einsätzen,

¹⁶ Daniel Boffey, *Nine EU states sign off on joint military intervention force*, 25.6.2018, <<https://www.theguardian.com/world/2018/jun/25/nine-eu-states-to-sign-off-on-joint-military-intervention-force>> (eingesehen am 18.2.2019).

¹⁷ Ibid. *Présidence, Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron* [wie Fn. 6].

¹⁸ Ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, S. 63.

¹⁹ Ibid. *Letter of Intent* [wie Fn. 14].

²⁰ Ibid. Billon-Galland/ Quencez, *A Military Workshop* [wie Fn. 7].

²¹ Dirk Peters, *Große Vision, kleiner Schritt. Macrons Interventionsinitiative und die Folgen*, 9.7.2018, <<https://blog.prif.org/2018/07/09/grosse-vision-kleiner-schritt-macrons-interventionsinitiative-und-die-folgen/>> (eingesehen am 31.1.2019).

²² Frédéric Mauro, *The European Intervention Initiative: Why We Should Listen to German Chancellor Merkel*, Paris, 16.7.2018, <<http://www.iris-france.org/115776-the-european-intervention-initiative-why-we-should-listen-to-german-chancellor-merkel/>> (eingesehen am 8.1.2019); Ibid. Peters, *Große Vision, kleiner Schritt*. [wie Fn. 21].

- Erfahrungsaustausch und Doktrin.²³

Um mittelfristig gemeinsame Militäreinsätze zu ermöglichen, wollen die E12-Staaten ihre Einschätzungen aktueller und potentieller Krisenregionen besser austauschen. Dazu gehört auch, nachrichtendienstliche Informationen zu teilen, um Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen. Darauf aufbauend können sie Szenarios entwickeln und den Einsatz zur Verfügung stehender Fähigkeiten planen. Für verschiedene Krisenszenarios wollen die E12-Staaten planen, welche Partner sich in welchem Umfang und mit welchen Fähigkeiten beteiligen könnten. Auch frühzeitige Kenntnisse über mögliche Einschränkungen einzelner Staaten bei einer Einsatzbeteiligung sind hilfreich, um Friktionen im Krisenfall zu verringern.

Für das Szenario humanitärer Einsätze bei Naturkatastrophen in der Karibik beispielsweise ist der Informationsaustausch ebenso wichtig wie die Identifizierung von Fähigkeiten in der Region. So können die E12-Staaten absprechen, wer bereits über Schiffe in dem Gebiet verfügt, die für Hilfsmissionen eingesetzt werden könnten, und mit welchen anderen Fähigkeiten sich die Staaten einbringen können. Im Fall einer Katastrophe wissen die E12-Staaten, wie sie in der Region aufgestellt sind und was an Unterstützung zu erwarten ist.

Diese gemeinsamen Vorbereitungen erhöhen das Bereitschaftsniveau und sollen im Fall einer Krise einen schnelleren Entschluss zum Einsatz und eine größere Leistungsfähigkeit der eingesetzten Streitkräfte gewährleisten. Im Krisenfall kann dann auf entsprechende Planungen und erprobte Personalkontakte zurückgegriffen werden, was den Prozess der Zusammenstellung einer Koalition beschleunigen soll.

Zudem entwickeln die E12-Staaten durch die Kooperation ein besseres Verständnis für die Vorgehensweisen und Krisenplanung der Partnerstaaten. Das kann auch zu einer Annäherung bei den Prozessen und zu gemeinsamen Analysen der strategischen Umgebung Europas beitragen, und damit zur Kohärenz europäischer Planungen. Dies begünstigt letztlich auch Prozesse für Einsätze im Rahmen von EU-, NATO- oder VN-Missionen. Aus gemeinsamen Interventionen sollten schließlich Lehren für zukünftige Einsätze gezogen werden. So wird längerfristig die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit Europas gestärkt, was wiederum zur strategischen Autonomie Europas beiträgt.

Kritik an der E12

Die Zurückhaltung Deutschlands, aber auch anderer europäischer Staaten, gegenüber dem französischen Vorschlag der E12 lässt sich mit drei Faktoren begründen. Erstens befürchteten Kritiker eine Konkurrenz zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und eine Duplizierung von Strukturen und Inhalten, da Frankreich die E12 explizit außerhalb des EU-Gefüges verortet hat. Zweitens vermuten Kritiker eine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf Regionen, in denen vor allem Frankreich Interessen vertritt, d.h. vor allem Afrika. Das dritte Argument betrifft die Entwicklung der Europäischen Union, die durch eine „Verteidigungsunion der zwei Geschwindigkeiten“ weiter gespalten werden könnte. Wie valide sind diese Kritikpunkte?

²³ Ibid. *Letter of Intent* [wie Fn. 14].

Duplizierung von EU-Initiativen

Auf den ersten Blick ähneln sich EI2 und PESCO, was zur Kritik führte, dass Frankreich mit der EI2 die Umsetzung der PESCO untergrabe. Die Duplizierung von Strukturen und Projekten wäre eine unnütze Verschwendung von Ressourcen. Es stellt sich also die Frage, wie ähnlich sich die beiden Initiativen sind und wie wahrscheinlich Konkurrenz bzw. Komplementarität sind.

Tatsächlich scheinen beide Projekte ähnliche Ziele zu verfolgen, besonders die Stärkung der strategischen Autonomie Europas und der Fähigkeiten im Bereich Krisenmanagement. Weder PESCO noch EI2 stehen damit in Konkurrenz zur NATO und deren Prärogative im Bereich der kollektiven Verteidigung. Um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen, sehen die beiden Initiativen unterschiedliche Wege vor. Bei PESCO geht es um den langfristigen Aufbau von militärischen Fähigkeiten. An den mittlerweile 34 Projekten beteiligen sich jeweils die Länder, die entsprechende Fähigkeiten besitzen bzw. aufbauen wollen. Durch die Verknüpfung mit anderen EU-Projekten, wie dem Europäischen Verteidigungsfonds und dem koordinierten Planungsprozess CARD, ist PESCO Teil eines umfassenden Ansatzes, der Planung und Industriekooperation beinhaltet und langfristig in eine Verteidigungsunion münden soll. Im Rahmen der EI2 wollen sich die beteiligten Streitkräfte durch eine verstärkte Kooperation auf mögliche gemeinsame Einsätze vorbereiten. Durch die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin und der Annäherung der strategischen Kulturen soll die EI2 zu schnelleren politischen Entscheidungen im Krisenfall beitragen. Im Gegensatz dazu zielt PESCO nicht auf Einsätze ab, sondern auf Fähigkeiten.²⁴ Die beiden Projekte unterscheiden sich damit klar und ergänzen sich im besten Fall: bei PESCO geht es um Fähigkeiten, bei der EI2 darum, ein besseres gegenseitiges Verständnis der Einschätzungen von Partnern zu erzielen, was gemeinsame Operationen erleichtern soll.

Darüber hinaus folgen PESCO und EI2 jeweils einer anderen Logik der Zusammenarbeit. Als EU-Projekt ist PESCO im Institutionengefüge eingebettet und Entscheidungen werden nach den entsprechenden Regeln im Konsens der beteiligten Staaten getroffen. Nach bisherigen Erfahrungen im Bereich der GSVP ist damit langwieriges Suchen nach Kompromissen zu erwarten, was z.B. die Beteiligung von Drittstaaten angeht.²⁵ PESCO geht damit den klassischen Weg von EU-Instrumenten: es wird zunächst ein institutioneller Rahmen geschaffen, der dann mit Inhalten gefüllt wird und zu einer schrittweisen Integration im Politikbereich beiträgt.²⁶

Für Frankreich hat die schnelle Schaffung europäischer militärischer Handlungsfähigkeit Priorität. Die EI2 beruht daher – im Gegensatz zum inklusiven Format der PESCO – auf der Zusammenarbeit weniger ambitionierter Partnerländer, einschließlich Nicht-EU-Staaten. Es handelt sich um den Zusammenschluss von Ländern, die nach französischer Einschätzung die militärischen Fähigkeiten und politische Bereitschaft besitzen, im Krisenfall einzugreifen, unabhängig von deren institutioneller Verortung in EU oder NATO. Frankreich will mithilfe der EI2 in praktischen und flexiblen Formaten der Kooperation auf Ebene der

²⁴ Christian Mölling/Claudia Major, *Why Joining France's European Intervention Initiative Is the Right Decision for Germany*, 15.6.2018, <<http://www.egmontinstitute.be/why-joining-frances-european-intervention-initiative-is-the-right-decision-for-germany/>> (eingesehen am 4.2.2019); Ibid. Rieker, *France and European Defence*, S.5 [wie Fn. 5]; Alice Pannier, *Macron's "European Intervention Initiative": more questions than answers*, 23.11.2017, <<https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/macrons-european-intervention-initiative-more-questions-than-answers/>> (eingesehen am 8.1.2019).

²⁵ Dick Zandee, *PESCO Implementation: the Next Challenge*, Den Haag: Clingendael, September 2018 (Policy Report), S. 11–12.

²⁶ Sophie Besch/Jana Puglierin, *All Hands on Deck*, 27.2.2019, <<https://berlinpolicyjournal.com/all-hands-on-deck/>> (eingesehen am 28.2.2019).

Streitkräfte möglichst schnell konkrete Ergebnisse erzielen und verzichtet daher auf neue Institutionen. Durch die kleinere Anzahl an besonders fähigen Partnerländern sollen leichter Kompromisse erzielt werden und auch ambitioniertere Ideen umgesetzt werden, die nicht nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der Europäer abbilden. Doppelte Strukturen und Überschneidungen bei den Prioritäten der beiden Initiativen sind daher nicht angelegt. Im besten Fall stärken sie sich gegenseitig.

Die Vielzahl an neuen europäischen verteidigungspolitischen Projekten hat allerdings zu Verwirrung in Öffentlichkeit und Medien beigetragen. Befürchtet wird auch eine Konkurrenz um Aufmerksamkeit, politisches Kapital und Ressourcen. Frankreichs Ankündigung der EI2 2017, während noch über PESCO verhandelt wurde, hat daher zu Kritik geführt.²⁷ Die Umsetzung von EI2 und PESCO hängt auch davon ab, ob sich ein einflussreicher politischer Akteur der Initiative annimmt, ihr dauerhaft Aufmerksamkeit verschafft und ihre Umsetzung fördert. Deutschland wird als treibende Kraft hinter PESCO gesehen, Frankreich gilt als Unterstützer der EI2.²⁸ Bei PESCO ist eine starke deutsche politische Führung derzeit kaum auszumachen. Für die französische Regierung steht bei der EI2 hingegen die eigene Glaubwürdigkeit auf dem Spiel, da Präsident Macron das Projekt lanciert hat. Zudem sucht Frankreich nach Möglichkeiten, seine Armee zu entlasten, es hat also ein ganz praktisches Interesse an der Umsetzung. Es ist daher wahrscheinlich, dass Frankreich sich für die Umsetzung der EI2 engagieren wird. Die rasche Umsetzung des Letter of Intent und die ersten Workshops zeugen davon. Gleichzeitig ist sich auch Frankreich bewusst, dass es ein sehr hohes Ambitionsniveau für die EI2 formuliert und damit sehr große Erwartungen geweckt hat. Seit 2019 bemüht sich Paris daher, diese etwas zu dämpfen: Frankreich unterstreicht den Koordinationscharakter der Initiative und betont, dass sich EI2 in den Reigen der europäischen Initiativen einbettet, mitnichten Konkurrenz zur EU sei und keine Eingreiftruppe darstelle.

Damit die EI2 ihren Platz in der europäischen Verteidigungspolitik finden kann, müssen die beteiligten Staaten klarstellen, in welchem Verhältnis die Initiative zu PESCO steht. In der EI2 Absichtserklärung von 2018 haben die Staaten betont, dass die EI2 soweit wie möglich den Zielen und Projekten von PESCO dienen soll. Zudem haben sie Bereiche der Zusammenarbeit definiert.²⁹ Dabei muss die Frage unterschiedlicher Mitgliedschaften beachtet werden, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung Großbritanniens an der EI2 nach dem Brexit. Wie die Verbindung beider Initiativen in der Praxis gelingt wird die Zukunft zeigen. Theoretisch sind die beiden Initiativen komplementär, da die EI2-Staaten für die Durchführung von Operationen auf die Fähigkeiten angewiesen sind, die durch PESCO entwickelt und bereitgestellt werden können. Sollte eine Harmonisierung allerdings nicht erreicht werden und sollten die Projekte miteinander um Aufmerksamkeit und Ressourcen konkurrieren, droht eine Schwächung Europas als glaubwürdiger Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.³⁰

²⁷ Niklas Nováky, *France's European Intervention Initiative. Towards a Culture of Burden Sharing*, Brüssel: Wilfried Martens Centre for European Studies, Oktober 2018 (Policy Brief), S. 8.

²⁸ Ibid. Major/Mölling, *Die Europäische Interventionsinitiative EI2*, S.3 [wie Fn. 811]; Nicole Koenig, *PESCO and the EI2: Similar Aims, Different Paths*, Berlin: Delors Institut, 20.12.2018, S. 2.

²⁹ Ibid. *Letter of Intent* [wie Fn. 14].

³⁰ Ibid. Mölling/Major, *Why Joining France's European Intervention Initiative Is the Right Decision for Germany* [wie Fn. 24]; Ibid. Zandee, *PESCO Implementation: the Next Challenge*, S. 13 [wie Fn. 25].

Instrumentalisierung für französische Interessen

Frankreichs Wunsch nach einer einsatzfähigen europäischen Truppe oder zumindest substantieller Unterstützung durch europäische Partner resultiert aus den Erfahrungen der französischen Streitkräfte in den vergangenen Jahren. Anfang 2013 beteiligte sich zunächst kein anderes Land an der französischen Operation Serval zur Bekämpfung von Islamisten und Separatisten in Mali. Nach den Terroranschlägen in Paris im November 2015 und der Aktivierung der Beistandsklausel nach Art. 42(7) des Vertrags über die EU waren wenige Länder bereit, Frankreich substantiell zu unterstützen, damit mehr französische Soldaten für den Einsatz im eigenen Land zur Verfügung standen.

Frankreich sieht in der Situation in Mali und der Sahel-Zone eine Bedrohung für Europa und ist frustriert über die Untätigkeit seiner europäischen Partner. Es trägt den Großteil der Lasten und sieht die anderen Europäer als Trittbrettfahrer. Die französische Armee ist durch mehrere intensive Einsätze stark beansprucht und zusätzliche Aufgaben könnten zur Überlastung führen. Für viele europäische Staaten hat die Situation in Afrika keine außen- bzw. sicherheitspolitische Priorität. Wenn sie sich an Einsätzen beteiligen, übernehmen sie vorrangig Aufgaben wie Ausbildung, nicht aber den aktiven Kampf gegen Terrorgruppen. Dies hat sich auch in der gemeinsamen europäischen Mission in Mali (EUTM) manifestiert, einer Trainingsmission zur Ausbildung der malischen Streitkräfte. Einige europäische Partner kritisieren in diesem Zusammenhang, dass Frankreich die EI2 vor allem vorantreibt, um mithilfe europäischer Truppen „postkoloniale Interessen in Afrika zu verfolgen“.³¹

Wenig hilfreich war auch der Eindruck, dass Paris mit der EI2 den Anspruch erhebt, eine europäische strategische Kultur entwickeln zu können, indem es anderen europäischen Staaten durch regelmäßige, französisch initiierte Treffen in Paris zu einem gemeinsamen Verständnis verhilft. Einige Staaten befürchteten den Versuch einer „Franzisierung“ der strategischen Kultur in Europa, also ein Aufoktroieren der französischen sicherheitspolitischen Lesart. Sie zweifelten an dem französischen Willen, tatsächlich gemeinsam eine Europäisierung auf den Weg zu bringen und vermuteten einen Versuch, französische Sichtweisen unter einem europäischen Deckmantel zu vermitteln.

Damit die EI2 erfolgreich wird, muss Frankreich seine Partner davon überzeugen, dass es nicht in erster Linie um die Unterstützung für französische Interessen, und auch nicht um Afrika geht. Ziel Frankreichs war es daher zu zeigen, dass eine vertiefte Kooperation im europäischen Interesse liegt, da das EI2-Format die koordinierte Bearbeitung verschiedener thematischer und regionaler Herausforderungen ermöglicht.³²

Das Beispiel Mali zeigt eindrucksvoll, dass es notwendig ist, sich über nationale Einschätzungen aktueller und potentieller Krisen auszutauschen und auf eine Annäherung der Perspektiven hinzuarbeiten. Entsprechend dienen die Treffen der Verteidigungsminister und die Military European Strategic Talks dazu, verschiedene Aspekte europäischer Sicherheit zu besprechen und die unterschiedlichen nationalen Prioritäten abzugleichen. Die Mitbestimmung der Agenda der Arbeitssitzungen je nach nationalen Anliegen bietet den Teilnehmern der EI2 die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte einzubringen.

Tatsächlich verdeutlichen die zahlreichen Arbeitsgruppen die thematische und geografische Öffnung der EI2 im Vergleich zur ursprünglichen Ausrichtung und damit, dass Paris auf seine Partner zugeht. Als Querschnittsthema bearbeiten die EI2 Staaten Fragen der

³¹ Andreas Rinke, *Paris und Berlin driften bei EU-Militärpolitik auseinander*, 8.3.2018, <<https://de.reuters.com/article/eu-verteidigung-idDEKCN1GK11U>> (eingesehen am 1.2.2019).

³² Ibid. Mauro, *The European Intervention Initiative* [wie Fn. 22].

Power projection, also der schnellen Verlegfähigkeit und Machtprojektion. Auch der indopazifische Raum wird bearbeitet. Ein von den Niederlanden eingebrachtes Thema sind beispielsweise humanitäre Einsätze nach Naturkatastrophen in der Karibik, das sowohl die geographische als auch thematische Öffnung verdeutlicht.

Auch der Ostseeraum ist nun, entgegen erster Erwartungen, ein EI2 Thema geworden. Mit Estland, Dänemark und Finnland sind Staaten an der EI2 beteiligt, deren verteidigungspolitische Priorität auf der Bedrohung durch Russland liegt. Frankreich selbst hat dem Ostseeraum in den letzten Monaten mehr Aufmerksamkeit gewidmet und die gemeinsamen Interessen sowie verbesserte Zusammenarbeit und Interoperabilität mit den Streitkräften der baltischen Staaten betont.³³

Damit steigt die thematische und regionale Diversität und der Fokus auf Afrika verringert sich. Allerdings werden erst konkrete Krisen und Operationen zeigen, ob die Kooperation im Rahmen der EI2 etwas verändert hat und wo die beteiligten Staaten zum gemeinsamen Einsatz bereit sind.

Fragmentierung der EU durch Proliferation von Initiativen

Die deutsche Präferenz für Initiativen innerhalb der EU-Strukturen spiegelt die Angst vor einer zunehmenden Fragmentierung Europas wider. Deutschland weiß um die militärischen Fähigkeitslücken Europas, und dass es notwendig ist, Europa zu einem glaubhaften Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu machen. Gleichzeitig ist es sich der zunehmenden Bedeutung kleinerer Kooperationsformate bewusst; so begann die Anti-IS Koalition außerhalb von EU, NATO oder VN.

Die Bundesregierung befürchtet jedoch, dass die EI2 die Bedeutung der EU-Institutionen weiter schwächt, weil sie diese explizit umgeht. Entsteht durch die EI2 der Eindruck eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ oder einer „Elite-Verteidigungsunion“, könnten sich nicht beteiligte Staaten benachteiligt bzw. ausgeschlossen fühlen und die europäische Solidarität in Frage stellen. Um solche neuen Gräben zu verhindern, setzte sich die Bundesregierung für eine inklusive PESCO ein. Die Priorität liegt für Deutschland auf der Integrationslogik und dem geschlossenen Auftreten der Mitgliedsstaaten. Für die Stärkung des politischen Zusammenhalts wird die geringere Effektivität des Projekts in Kauf genommen. Die Einigung auf die Einrichtung von PESCO wird in diesem Sinne schon als Erfolg gewertet, obwohl die Projekte bislang nur wenig konkrete Resultate gezeitigt haben.³⁴ Doch Kooperation allein ist kein Selbstzweck. Das Ziel bleibt die Verbesserung der europäischen Verteidigungsfähigkeit. Die EI2 ist dafür ein pragmatischer Lösungsansatz.

Die bisherigen Initiativen im Bereich der GSVP blieben bislang hinter den Erwartungen zurück, insbesondere in Bezug auf die beiden Ziele der EI2, die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur und der verbesserten Vorbereitung von und Befähigung zu militärischen Einsätzen.

Bereits seit der Verabschiedung der European Security Strategy im Jahr 2003 sind sich die Europäer prinzipiell darüber einig, dass eine Annäherung ihrer strategischen Kulturen not-

³³ Embassy of France in the United States/Washington DC, *France and allies reinforce protection measures in the Baltic space*, 29.1.2019, <<https://franceintheus.org/spip.php?article8989>> (eingesehen am 29.1.2019); Maxime Lebrun, *Strategic Autonomy? France, the eFP and the EII*, 12.10.2018, <<https://icds.ee/strategic-autonomy-france-the-efp-and-the-eii/>> (eingesehen am 7.2.2019).

³⁴ Ibid. Besch/Puglierin, *All Hands on Deck* [wie Fn. 26]; Ibid. Mauro, *The European Intervention Initiative* [wie Fn. 22].

wendig ist. Doch vor allem im Hinblick auf Bedrohungswahrnehmung und potentielle Kriseneinsätze bleibt dies im EU-Rahmen schwierig. Die Zielsetzung der EI2 steht damit nicht in Konkurrenz zur GSVP.³⁵ Wenn die EI2-Staaten indes bei der Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur Erfolge verzeichnen, würde auch die EU davon profitieren.

Es ist zudem bemerkenswert, dass sich die EU-Staaten zwar in militärischen und zivilen EU-Missionen engagieren, aber deutlich mehr Soldaten in Missionen der NATO, VN oder Ad-hoc-Koalitionen entsenden.³⁶ Kritisiert wird teilweise auch das auf Ausbildung und Beratung lokaler Sicherheitskräfte begrenzte Mandat der EU-Missionen, wie beispielsweise bei EUTM in Mali.³⁷ Dabei benennt die EU Global Strategy von 2016 die Fähigkeit zum Krisenmanagement ebenfalls als wichtiges Aufgabenfeld.³⁸

Auch die Frage, welche Länder sich an der EI2 beteiligen können, hat zu Kontroversen geführt. Die Einbindung Großbritanniens in europäische Sicherheitsstrukturen nach dem Brexit stellt eine große Herausforderung dar. Ein großer Vorteil der EI2 liegt daher in der Beteiligung von Nicht-EU-Staaten wie Großbritannien, das in diesem Rahmen ohne Übergangsregelungen über den Austritt aus der EU hinaus an der europäischen Zusammenarbeit beteiligt werden kann. Auch Dänemark, das in der GSVP nicht mitarbeitet („opt out“) nimmt an der EI2 teil. Frankreich hat diese beiden Länder als militärisch besonders leistungsfähig und -willig identifiziert, etwa aufgrund der häufigen Einsatzbeteiligung in den letzten Jahren.³⁹

Kritisiert wurde, dass bisher Frankreich allein bestimmte, wer an der EI2 teilnehmen darf. Dies würde zu einer Spaltung Europas beitragen und letztlich daraufhin deuten, dass es doch nur um französische Interessen ginge, nicht aber um einen gemeinsamen europäischen Ansatz. Paris hatte diejenigen Staaten eingeladen, die aus französischer Sicht militärisch fähig und politisch willens sind, an den Zielen der EI2 mitzuarbeiten. Laut Absichtserklärung ist die EI2 offen für weitere Staaten.⁴⁰ Als nächster Kandidat wird die Tschechische Republik gehandelt. Die genauen Kriterien einer Teilnahme sind – über die allgemein gefassten Kriterien militärische Fähigkeit und politische Bereitschaft hinaus – jedoch unklar. Das liegt auch daran, dass sich Frankreich als Initiator das Recht der Entscheidung nicht nehmen lassen möchte. Zudem würde eine hohe Mitgliederzahl den exklusiven Charakter der EI2 untergraben und letztlich zu den Problemen führen, die Paris umgehen wollte: langwierige Prozesse, komplizierte Verfahren und eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

Sollte sich die EI2 als funktionierendes Forum etablieren, besteht durchaus das Risiko, dass sich Staaten von einer Kooperation innerhalb des EU-Rahmens abwenden und stattdessen auf dieses Format setzen. Gerade kleinere Staaten könnten sich gezwungen fühlen, zwischen Projekten innerhalb und außerhalb der EU zu entscheiden, da sie nicht ausreichend personelle und finanzielle Kapazitäten besitzen, um sich in verschiedenen Formaten zu engagieren. Um den Eindruck der Konkurrenz zu EU-Formaten zu verringern, muss die EI2

³⁵ Ibid. Pannier, *Macron's "European Intervention Initiative"* [wie Fn. 24].

³⁶ Deutscher Bundestag, *Gemischte Bilanz für die Sicherheitspolitik der EU*, 2013, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/42354222_kw08_pa_auswaertiges-210416> (eingesehen am 10.3.2019).

³⁷ Ibid. Rieker, *France and European Defence*, S. 6 [wie Fn. 5].

³⁸ Ibid. EU, *EU Global Strategy*, S. 19 [wie Fn. 1].

³⁹ Nick Witney, *Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for Soldiers?*, 22.5.2018, <https://www.ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold> (eingesehen am 9.1.2019); Fabrice Pothier, *A European army: can the dream become a reality?*, 7.1.2019, <<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/01/macron-european-army-reality>> (eingesehen am 14.1.2019).

⁴⁰ Ibid., *Letter of Intent* [wie Fn. 14].

zeigen, dass sie Europas Verteidigung als übergeordnetem Ziel dient, und auch EU und NATO von einer verbesserten Kooperation profitieren. Die Einbindung der EI2 in die europäischen Sicherheitsstrukturen ist daher eine wichtige Aufgabe.⁴¹

Bislang zeichnet sich allerdings die Tendenz ab, dass die Staaten versuchen, sowohl im EU-Rahmen, als auch in anderen Formaten engagiert zu bleiben. Es gibt in Europa bereits verschiedene Formate bi- bzw. multilateraler Verteidigungskooperationen außerhalb der EU- und NATO-Strukturen wie die Combined Joint Expeditionary Force (CJEF, seit 2010) zwischen Frankreich und Großbritannien, die Joint Expeditionary Force (JEF, seit 2014) zwischen Großbritannien, den baltischen und skandinavischen Staaten sowie den Niederlanden oder die Nordische Verteidigungskooperation (NORDEFKO, seit 2009). Die EI2 ist daher nicht einzigartig, auch wenn sie durch die Anzahl ihrer Mitglieder und ambitionierte Ziele über bisher bestehende Kooperationen hinausgeht.⁴² Darüber hinaus führen die unterschiedlichen Prioritäten europäischer Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik dazu, dass häufiger Ad-hoc-Koalitionen gebildet werden, die es einer kleinen Gruppe von Staaten erlauben, schnell und ohne institutionengebundene Abstimmungsprozesse zu handeln.⁴³ Fragmentierung ist also bereits Realität.

Andererseits sind grundsätzlich alle Formate multinationaler Verteidigungskooperation hilfreich für die Stärkung von Europas Handlungsfähigkeit. Verbesserte Interoperabilität, die Kombination von Fähigkeitsentwicklung sowie Informations- und Erfahrungsaustausch können Europas verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit stärken. Anstatt Kritik an den bestehenden Projekten zu üben, müssen die Staaten klären, wie sie die Initiativen gegenseitig stärken und Blockaden verhindern können.

Die Kohäsion der EU sicherzustellen, ist ein wichtiges Ziel. Allerdings ist es angesichts bestehender Erfahrungen fraglich, ob sich die Zusammenarbeit aller EU-Staaten im militärischen Bereich verwirklichen lässt, welcher zentrale Aspekte der nationalen Souveränität betrifft. Der langwierige Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der EU-Strukturen, der in Fragen der GSVP auf Einstimmigkeit beruht, führt oft zu Blockaden oder Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Einander entgegenstehende nationale Interessen verhindern substantielle Fortschritte.⁴⁴ Wenn Europa sich auf die neue Sicherheitslage einstellen und schnell zu einem fähigen Akteur in der Verteidigungspolitik werden will, werden inkrementelle Reformen kaum ausreichen. Die EI2 bietet die Chance, institutionelle Inflexibilität und langwierige Verhandlungsprozesse zu umgehen und sich in der pragmatischen Zusammenarbeit auf Bereiche zu fokussieren, in denen gemeinsames Handeln möglich ist. Wenn die Europäer kurz- bzw. mittelfristig militärisch einsatzfähig sein wollen, können sie sich nicht allein auf PESCO und die damit verbundenen Projekte zur Verteidigungs- und Rüstungsplanung verlassen, da diese – bei erfolgreicher Umsetzung – erst langfristig greifen werden.

Ziel der europäischen Staaten sollte es sein, die verschiedenen Initiativen zu stärken und die Koordination untereinander zu verbessern, denn mit ihren jeweiligen Schwerpunkten

⁴¹ Ibid. Mölling/Major, *Why Joining France's European Intervention Initiative Is the Right Decision for Germany* [wie Fn. 24]; Ibid. Koenig, *The European Intervention Initiative*, S. 4 [wie Fn. 8].

⁴² Ibid. Rieker, *France and European Defence*, S. 7 [wie Fn. 5]; Ibid. Mauro, *The European Intervention Initiative* [wie Fn. 22].

⁴³ Ibid. Besch/Puglierin, *All Hands on Deck* [wie Fn. 26].

⁴⁴ Frédéric Mauro/Olivier Jehin, *Une armée européenne avec qui?*, Paris: Iris, Februar 2019 (Analyse, 4), S. 3.

können sie auf komplementäre Weise die Verteidigungsfähigkeit Europas verbessern. Sollten die Projekte jedoch um politische Unterstützung konkurrieren müssen und gegeneinander ausgespielt werden, werden sie hinter den Erwartungen zurückbleiben.⁴⁵

Bilanz und Ausblick

Seit Ankündigung der Europäischen Interventionsinitiative durch Präsident Macron im Rahmen der Sorbonne-Rede 2017 hat Paris die Idee konkretisiert. In der Absichtserklärung von Juni 2018 sind Bereiche der Zusammenarbeit definiert worden. Anders als zunächst befürchtet, handelt es sich nicht um eine neue stehende Formation. Die EI2 hat vielmehr den Anspruch, durch die praxisorientierte Kooperation auf militärischer Ebene bestehende operative Lücken in der europäischen Verteidigungskooperation zu füllen und die europäischen Staaten besser auf gemeinsame Einsätze vorzubereiten.

Auch wenn die neuen EU-Projekte, besonders PESCO, Fähigkeiten und Interoperabilität verbessern werden, bleibt weiterhin die Frage offen, unter welchen Bedingungen diese eingesetzt werden. Gemeinsame Analysen möglicher Bedrohungen und die Annäherung der strategischen Kulturen sind notwendig, damit die europäischen Staaten gemeinsam handeln können. Die EI2 hat großes Potential, die Staaten darauf vorzubereiten, bei der nächsten Krisensituation in Europas Nachbarschaft schnell und in enger Abstimmung entscheiden und ggf. eingreifen zu können.

Die europäischen Staaten haben seit 2014 die Stärkung europäischer Verteidigungsfähigkeit zur Priorität erklärt. Mit dem Start verschiedener Projekte, wie PESCO und EI2, wollen sie die Strategie- und Fähigkeitslücke reduzieren. Zwar hat sich Aufmerksamkeit seit Ende 2018 etwas verschoben, weg von PESCO, EI2 und anderen EU-Initiativen hin zur Debatte um die Konzepte der europäischen strategischen Autonomie⁴⁶ bzw. Souveränität⁴⁷ und der Aufkündigung des INF-Abkommens. Das gesunkene Interesse kann aber auch die Chance bieten, im Hintergrund an der Umsetzung zu arbeiten, ohne dem Druck der Öffentlichkeit nach schnellen und präsentablen Ergebnissen ausgesetzt zu sein. Denn es ist absehbar, dass die Maßnahmen und Instrumente zur Verbesserung der europäischen Verteidigungsfähigkeit nicht unmittelbar wirken. Andererseits ist dauerhafte politische Unterstützung notwendig, um die Dynamik nicht zu verlieren und zu evaluieren, ob das Format der Kooperation geeignet ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Um die Dauerhaftigkeit des Projekts zu garantieren, die besonders für den langfristigen Prozess der Annäherung der strategischen Kulturen notwendig ist, muss die EI2 weiter konkretisiert und konsolidiert werden. Dazu können das erwartete Memorandum of Understanding und die nächsten Military Strategic Talks beitragen.

Zwei der dringlichsten Fragen sind die Kriterien zur Aufnahme neuer Mitglieder und die Verbindung zu PESCO-Projekten. Eine Konkurrenz der verschiedenen Kooperationsformate um politische Priorität kann nicht ausgeschlossen werden. Doch inhaltlich ist dank der klaren Unterscheidung der Aufgaben und Ziele von PESCO und EI2 die Debatte um Konkurrenz weitgehend substanzlos. Die Fähigkeitsentwicklung im Rahmen von PESCO und die

⁴⁵ Ibid. Mölling/Major, *Why Joining France's European Intervention Initiative Is the Right Decision for Germany* [wie Fn. 24]; Ibid. Koenig, *The European Intervention Initiative*, S. 4 [wie Fn. 8].

⁴⁶ Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: SWP, Februar 2019 (SWP-Studie, 2).

⁴⁷ Frédéric Mauro, *Autonomie stratégique. Le nouveau Graal de la défense européenne*, Brüssel: GRIP, 2018 (Les rapports du GRIP, 2018/1), S. 7.

Zusammenarbeit in operativen Themen der EI2-Staaten sind komplementär und dienen gemeinsam der Verbesserung der europäischen Verteidigungsfähigkeit. Kooperationen innerhalb und außerhalb der EU-Strukturen haben ihre Berechtigung, sollten aber besser abgestimmt werden. Alle beteiligten Akteure sollten auf eine Kohärenz aller europäischen Initiativen im Verteidigungsbereich hinwirken.

Ohne eine Konsolidierung der EI2 steht die Zukunft des Projekts in Frage. Die EI2 droht dann zu einer von vielen Verteidigungsinitiativen mit kurzer Lebensdauer zu werden.⁴⁸ Die Dynamik in diesem Politikbereich droht sich durch aktuelle Entwicklungen zu verlangsamen. Im Jahr 2019 stehen der EU und ihren Mitgliedsstaaten zahlreiche Veränderungen bevor, insbesondere der Brexit und die Neubesetzung europäischer Spitzenposten nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019. Diese Ereignisse werden die mediale und politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Die außerhalb der EU-Strukturen gelagerte EI2 ist zwar unabhängig von der Übergangsphase bis zur Neukonstituierung von Parlament und Kommission. Auch die Einbindung Großbritanniens als starken militärischen Akteur in die EI2, ungeachtet der Umsetzung des Brexit, ist ein positives Zeichen. Dennoch ist es wichtig, dass die Staaten die EI2 weiterhin politisch unterstützen, um die Dynamik nicht zu verlieren.

Sollte die EI2 am Mangel politischer Unterstützung scheitern, wird Europa wohl länger auf den nächsten Anlauf für die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur warten müssen. Bei Bedrohungen in Europas Umgebung wird dann weiterhin das Problem der fehlenden Entscheidungs- und damit Handlungsfähigkeit auftreten, was Europas Bedeutung als internationaler Akteur schwächt, vor allem aber seine Sicherheit.

Maike Kahlert; Claudia Major

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin 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

⁴⁸ Ibid. Zandee, *PESCO Implementation: the Next Challenge*, S. 10 [wie Fn. 25].