



Hoffnungsschimmer für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Olaf Wientzek

Zum Mitnehmen

- Die Vorzeichen für eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) stehen im Vergleich zu früheren Anläufen verhältnismäßig günstig.
- Der im September 2016 in Bratislava angestoßene Prozess zur Vertiefung der GSVP sowie die Vorschläge der Europäischen Kommission umfassen vor allem pragmatische Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Funktionsfähigkeit und enthalten nur wenige neue Vorschläge. Gerade dies erhöht die Aussichten für die tatsächliche Umsetzung der Vorhaben.
- Die Vorschläge führen nicht zu einer Konkurrenzsituation zwischen GSVP und NATO, vielmehr streben alle Akteure eine engere EU-NATO-Zusammenarbeit an.
- Angesichts der Herausforderungen, denen die EU in der Sicherheitspolitik gegenübersteht, sind die Vorschläge auf lange Sicht nur ein kleiner Schritt.
- Weitere Schritte in institutioneller wie operationeller Hinsicht sind notwendig, um die GSVP zu einem schlagkräftigen Instrument zu machen und die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern.

INHALT

2 | Einleitung: Günstige Rahmenbedingungen für die Vertiefung der Verteidigungskooperation

3 | Initiativen Deutschlands und Frankreichs, Italiens und Finnlands

4 | Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungszusammenarbeit

9 | Bewertung

10 | Handlungsempfehlungen

Die veränderte geopolitische Lage zeigt die Bedeutung einer schlagkräftigen Sicherheitspolitik auf.

Einleitung: Günstige Rahmenbedingungen für die Vertiefung der Verteidigungskooperation

Eine der Kernbotschaften der Staats- und Regierungschefs beim Informellen Treffen in Bratislava am 14./15. September 2016 war das Bekenntnis zu einer stärkeren Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).¹ Eine solche Erklärung ist nichts grundsätzlich Neues. Vielmehr gehört das Bekenntnis zur Vertiefung der GSVP seit Jahren zum Standardrepertoire von EU-Gipfeln: Im Rahmen der französischen (2008) und der polnischen (2011) EU-Ratspräsidentschaft wurden jeweils weitreichende Pläne vorgestellt – viele der Ankündigungen blieben jedoch folgenlos. Die beim Dezembergipfel 2013 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Maßnahmenliste zur Vertiefung der GSVP wurde zwar von Experten begrüßt, die Umsetzung hinkt jedoch den Erwartungen hinterher. Trotz kleinerer Fortschritte scheiterten zentrale Vorhaben der GSVP regelmäßig an unterschiedlichen strategischen Prioritäten der Mitgliedstaaten sowie an den ‚Mühen der Ebene‘ – sei es im Beschaffungsbereich, sei es aufgrund von grundsätzlich verschiedenen Positionen wie etwa bei der Frage der Finanzierung von GSVP-Missionen.

Mithin überwog nach der Ankündigung der Staats- und Regierungschefs beim Bratislava-Gipfel, die Sicherheitszusammenarbeit zu intensivieren, bei zahlreichen Beobachtern die Skepsis. Gleichwohl sorgen veränderte Rahmenbedingungen grundsätzlich für eine neue Dynamik:

- **Das ‚Brexit‘-Votum:** Großbritannien trat stets als Skeptiker vor allem einer institutionalisierten Vertiefung der GSVP auf; ein Beispiel dafür ist der Widerstand gegen die von vielen EU-Mitgliedstaaten gewünschte Schaffung eines permanenten europäischen Hauptquartiers für GSVP-Missionen². Gleichzeitig verringert der Austritt des Vereinigten Königreichs die personelle Schlagkraft der GSVP erheblich und erhöht mithin den Druck auf die verbliebenen Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit, um diesen Verlust abzufedern.
- **Eine neue Sicherheitsstrategie:** Mit der Verabschiedung der ‚EU Global Strategy‘ (EUGS) im Juni 2016³ – dem Nachfolgedokument der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 – gibt es ein neues politisches Momentum für eine Erneuerung der GSVP. In der Strategie wird der Anspruch einer glaubwürdigen, schnellen und effektiven GSVP formuliert.
- **Die Migrationskrise:** Diese hat – u.a. in Libyen und Syrien – den Blick auf die Unfähigkeit der EU gelenkt, ihre eigene Nachbarschaft mit zivilen und notfalls mit militärischen Mitteln zu stabilisieren – mit spürbaren Konsequenzen für alle EU-Staaten. Das Gefühl für die Dringlichkeit einer engeren Zusammenarbeit ist bei den Mitgliedstaaten groß wie lange nicht mehr.
- **Eine veränderte geopolitische Lage:** Aktuelle Bedrohungsszenarien – nicht zuletzt durch die Aggression Russlands in der unmittelbaren Nachbarschaft – zeigen die Bedeutung einer schlagkräftigeren Sicherheitspolitik auf. Nicht zuletzt auch die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und der damit vorerst einhergehenden Unwägbarkeiten hat die Wahrnehmung für die Dringlichkeit nochmal erhöht.
- **Wichtige begleitende Prozesse:** Die NATO-EU-Vereinbarung vom NATO-Gipfel am 8./9. Juli in Warschau hatte der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen einen neuen Schub verliehen. Gleichzeitig arbeitete die Europäische Kommission an einem Verteidigungsaktionsplan. In den Monaten und Jahren zuvor waren auch die Rufe anderer Institutionen, u.a. des Europäischen Parlaments, nach einer engeren Zusammenarbeit hin zu einer Verteidigungsunion stärker geworden. Die Reflexion über die Stärkung der GSVP fügte sich mithin in eine bereits bestehende Dynamik ein.

Bereits zwei Wochen nach dem Ratsgipfel trafen sich am 27. September auch die EU-Verteidigungsminister in Bratislava, um konkrete Schritte für eine Verbesserung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit zu erarbeiten. Bemerkenswert: Parallel erschien eine Reihe von Papieren mehrerer Mitgliedstaaten mit Vorschlägen zur Revitalisierung der GSVP.

Initiativen Deutschlands und Frankreichs, Italiens und Finnlands

Zentral für die Diskussionen der folgenden Monate war insbesondere die gemeinsame deutsch-französische Initiative der Verteidigungsminister Ursula von der Leyen und Jean-Yves Le Drian: Im Zentrum des Papiers **„Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“**⁴ steht v.a. die Umsetzung bereits beschlossener aber bislang nur auf dem Papier existierender Instrumente. Dazu gehört u.a. die stärkere Nutzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, die einer Avantgarde-Gruppe von Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich ermöglicht. Des Weiteren fordern Deutschland und Frankreich regelmäßigeres Treffen der Staats- und Regierungschefs zu Verteidigungsthemen, die Schaffung einer permanenten militärischen Planungs- und Durchführungsfähigkeit (eine Art „militärisches Hauptquartier“) sowie eine Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung von GSVP-Missionen.⁵ Auf operationeller Ebene soll das Eurokorps eine Renaissance erfahren, etwa bei der Unterstützung von Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen. Weitere Maßnahmen: ein Europäisches Sanitätskommando, Stärkung der Transportfähigkeiten sowie die Schaffung eines Europäischen Knotenpunkts Logistik; eine Partnerschaft mit afrikanischen Staaten in Sicherheit und Verteidigung; Stärkung der EU-Kampfgruppen durch bessere Befähigung für Durchführung von Eintrittsoperationen. Beide Länder forderten gemeinsamen Fähigkeitsaufbau, später ein GSVP-bezogenes Forschungsprogramm im nächsten „Mehrjährigen Finanzrahmen“ der EU. Zudem soll über andere Formen der Investitionsanreize nachgedacht werden (u.a. durch die Europäische Investitionsbank (EIB)). Auf freiwilliger Basis sollen Verteidigungshaushalte und Fähigkeitsentwicklung stärker abgestimmt werden (etwa durch ein Europäisches Semester der Verteidigung). 20% der Verteidigungsausgaben sollen für Investitionen reserviert sein.

Deutschland und Frankreich: bessere Nutzung und Umsetzung bestehender Instrumente

Das italienische Papier **„For a stronger European defence: the Italian vision“**⁶ geht noch weiter: So soll eine Pioniergruppe von Mitgliedstaaten den Grundstein für eine europäische Verteidigungsunion legen. Gleichzeitig fordert Rom eine veritable Strategie für Europäische Verteidigung, die Definitionen der Ziele sowie der kurz- und langfristigen Instrumente der GSVP enthält. Neben einer Reform des Kampfgruppenkonzepts und der Schaffung eines gemeinsamen militärischen Ausbildungssystems schlägt Italien eine Spezialisierung bestimmter Länder vor. Darüber hinaus setzt sich Italien für ein ständiges Hauptquartier für militärische GSVP-Missionen unter Kontrolle der Mitgliedstaaten ein. Mitgliedstaaten, die bereit sind, Streitkräfte oder Fähigkeiten zu teilen, sollen eine permanente multinationale europäische Einheit bilden können. Dies könnte der Nukleus für künftige integrierte Streitkräfte sein, die auch im NATO- oder UN-Rahmen einsetzbar sein sollen. Des Weiteren schlägt Italien fiskalische und finanzielle Anreize für die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten (EIB-Förderung, Mehrwertsteuerbefreiung) vor.

Italien: Mitgliedstaaten sollen eine permanente multinationale europäische Einheit bilden können.

Auch **Finnland** hat seine Vorstellungen im Vorfeld der Diskussionen in einem informellen Papier ausgeführt⁷. Zu den Forderungen gehören u.a. eine Reform des Kapazitätenentwicklungsplans, der neue Bedrohungsszenarien umfasst (Maritime Sicherheit, hybride Kriegsführung). Daneben fordert Finnland eine stärkere Abstimmung

Finnland: Stärkung
der Versorgungssicherheit nötig

der nationalen Verteidigungsplanungen, die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsforschungsprogramms und eines Europäischen Semesters in der Verteidigungspolitik. Weitere Ideen: Stärkung der Versorgungssicherheit bei der Bereitstellung von Kapazitäten (u.a. Erleichterung der Transfers und Einigung auf feste Prozeduren in Krisenzeiten) sowie Fragen der Nutzung von Streitkräften im Innern. Darüber hinaus fordert das Papier eine enge Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich auch nach einem Austritt. Zurückhaltender ist das Papier zum EU-Hauptquartier: Die gemeinsame Planungszelle für militärische GSVP-Missionen solle in einem ersten Schritt nur für nicht-ausführende Militärmissionen (z.B. Trainingsmissionen) zuständig sein.

In einem gemeinsamen Brief vom 12. Oktober bekräftigen die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreich, Italiens und Spaniens weitgehend die Leitlinien des deutsch-französischen Vorschlags.

Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungszusammenarbeit

Diskussionen entlang
der Leitlinien des
deutsch-französischen
Papiers

Zwischen September und Dezember wurde von unterschiedlichen politischen Akteuren eine Reihe von Maßnahmen vorbereitet: Die Diskussionen insbesondere bei den Verteidigungsministern im September verliefen weitgehend entlang der Forderungen des deutsch-französischen Papiers. Diese flossen letztlich aber nur in abgeschwächtem Maße in die am 14. November von den EU-Außenministern verabschiedeten Schlussfolgerungen ein,⁸ die beim Gipfel der Europäischen Staats- und Regierungschefs am 15./16. Dezember diskutiert und weitgehend verabschiedet wurden. Gleichzeitig legte am 15.11. die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, einen Plan zur Implementierung der verteidigungspolitischen Elemente der EUGS vor. Am 30. November präsentierte die Europäische Kommission ihren Verteidigungs-Aktionsplan zur Stärkung von Forschung, Industrie und Fähigkeitsentwicklung. Am 6. Dezember verabschiedeten wiederum die NATO und die EU ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung der im Juli beim NATO-Gipfel in Warschau getroffenen Vereinbarung zur verbesserten Zusammenarbeit beider Seiten.

Die wichtigsten Vorschläge und Beschlüsse:

- 1. Schaffung einer neuen Planungszelle zur Durchführung von militärischen GSVP-Missionen.** Die Zelle soll vorerst nur für die Führung nicht-exekutiver militärischer Missionen zuständig sein (z.B. Trainings- und Ausbildungsmissionen) – unter Vermeidung einer Duplizierung von NATO-Strukturen. Nach wie vor steht vor allem Großbritannien der Idee eines vollwertigen gemeinsamen Hauptquartiers skeptisch gegenüber, allerdings haben auch vereinzelte andere Mitgliedstaaten Bedenken gegen ein Hauptquartier angemeldet. Die Formulierung in den Schlussfolgerungen ist bewusst offen gehalten, so dass auf Basis der Planungszelle in der Zukunft (möglicherweise nach dem Austritt Großbritanniens) ein echtes EU-Hauptquartier entstehen kann. Konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der Planungszelle soll die Hohe Vertreterin im ersten Halbjahr 2017 vorlegen.
- 2. Koordinierung nationaler Fähigkeitsentwicklung:** Unter Beachtung der Prärogativen der Mitgliedstaaten wird eine stärkere Synchronisierung nationaler Verteidigungsplanungen (bei der Entwicklung und Erwerbung von Fähigkeiten) angestrebt in Form einer so genannten „Koordinierten Jährlichen Überprüfung“. Auch wenn der Begriff nicht explizit gebraucht wird, ist dies in etwa das Äquivalent des sog. „Europäischen Verteidigungssemesters“. Die Teilnahme an einem solchen Koordinierungsmechanismus würde jedoch auf freiwilliger Basis

Ziel: stärkere Synchronisierung nationaler Verteidigungsplanungen.

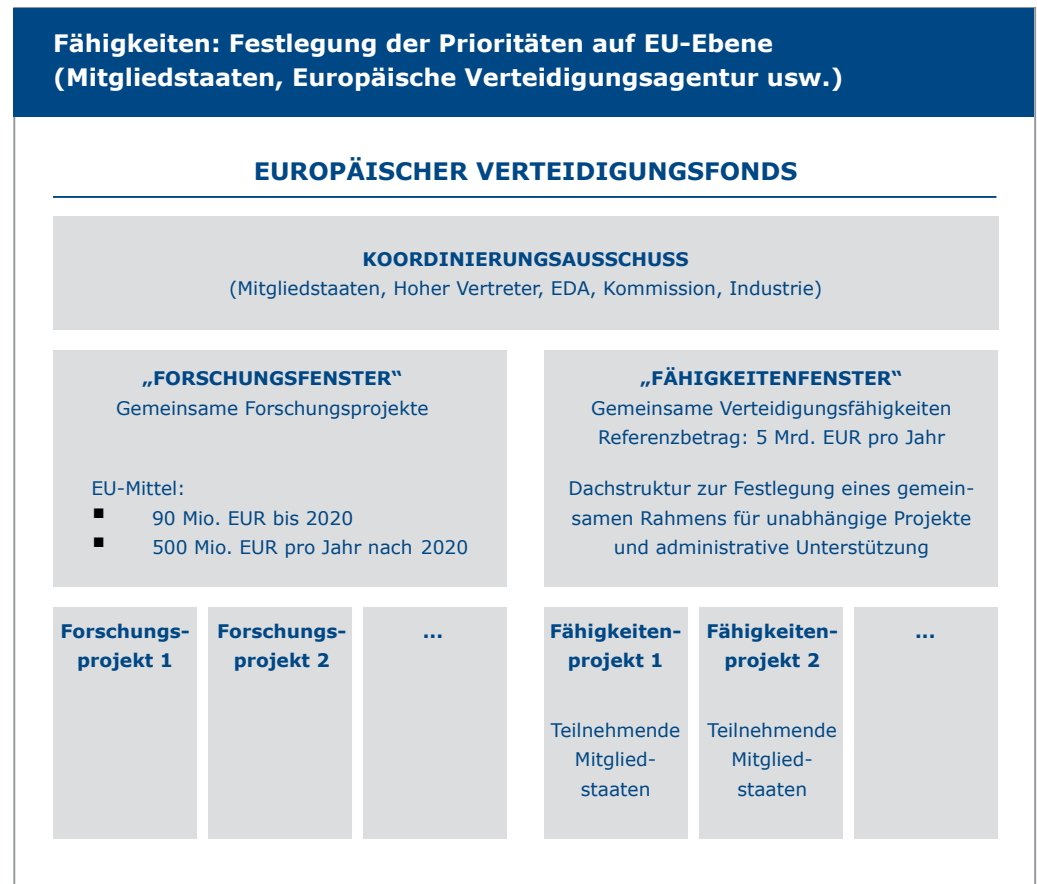
erfolgen. Die Hohe Vertreterin Federica Mogherini soll hierzu im Frühling 2017 detaillierte Vorschläge unterbreiten.

3. **Stärkung der Sicherheit in afrikanischen Ländern:** Ein Schwerpunkt ist die Verbesserung von Synergien zwischen zivilen und militärischen Elementen der GSVP-Missionen auf dem afrikanischen Kontinent sowie die Unterstützung von Reformen im Bereich des Sicherheits- und Verteidigungssektors - ein Kernanliegen insbesondere Frankreichs.
4. **Fähigkeitsentwicklung:** der Europäische Rat drängt auf eine zügige Einigung (1. Halbjahr 2017) zum Kommissionsvorschlag zur Initiative für Kapazitätsaufbau in Sicherheit und Entwicklung (CBSD). Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) soll zudem verschiedene Maßnahmen zur Intensivierung der Abstimmung bei der Fähigkeitsentwicklung und für den für 2018 vorgesehenen Fähigkeitsentwicklungsplan entwickeln (u.a. Harmonisierung von Standardisierung und Zertifizierung von Verteidigungsgütern, Verbesserung der Forschungszusammenarbeit).
5. **Mehr Mittel für gemeinsame Verteidigungsforschung und Fähigkeitsentwicklung.** Der Verteidigungs-Aktionsplan der Europäischen Kommission schlägt die Schaffung eines **Europäischen Verteidigungsfonds** vor. Dieser würde aus zwei Säulen bestehen: einem sog. „Forschungsfenster“ sowie einem „Fähigkeitenfenster“. In ersterem soll die Forschung für Verteidigungsgüter und -technologie gefördert werden. Hintergrund ist die drastische Reduzierung der Ausgaben für Forschung und Technologien in den Mitgliedstaaten im letzten Jahrzehnt.⁹ Bereits im laufenden Finanzrahmen (bis 2020) sollen 90 Millionen Euro im Rahmen einer so genannten „vorbereitenden Maßnahme“ für Verteidigungsforschung bereitgestellt werden. Vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten soll der kommende Mehrjährige Finanzrahmen (d.h. ab 2021) ein eigenständiges Verteidigungsforschungsprogramm enthalten mit jährlich bis zu 500 Millionen Euro. Das Programm würde sich auf eine begrenzte Zahl bedeutender Forschungsprojekte beschränken und auf „kritische Verteidigungsbereiche“ und innovationsbestimmte Technologien abzielen. Das „Fähigkeitenfenster“ würde der Finanzierung der gemeinsamen Entwicklung von Verteidigungsfähigkeiten dienen. Hier sollen jährlich mitgliedstaatliche Mittel in der Größenordnung von etwa 5 Mrd. Euro mobilisiert werden. Das Fähigkeitsfenster könnte aus zwei Ebenen bestehen: Eine „Dachstruktur“ würde allen Mitgliedstaaten offenstehen. Eine zweite Ebene würde aus konkreten Projekten zur Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten auf Basis der freiwilligen Teilnahme einer Gruppe von Mitgliedstaaten bestehen. Finanzielle und operative Entscheidungen würden nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegen, die sich am Projekt beteiligen. Die Mittel wären jeweils projektgebunden. Einzelheiten des Vorschlags wird die Kommission im 1. Halbjahr 2017 vorlegen.

Die Europäischen Kommission schlägt die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfondsvor.

Das Verteidigungsforschungsprogramm könnte im nächsten Finanzrahmen bis zu 500 Millionen Euro jährlich erhalten.

Abbildung: **Der Europäische Verteidigungsfonds:**



Quelle: Europäische Kommission¹⁰

- 6. Stärkung der Verteidigungsindustrie:** Der Verteidigungsaktionsplan sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungsindustrie und Schaffung eines wirklichen Verteidigungsbinnenmarktes vor: Erleichterung des Marktzugangs über Landesgrenzen hinweg, gemeinsame Beschaffung, besserer Zugang zu Finanzmitteln für kleine und mittlere Unternehmen, Ausbau des Binnenmarkts für Verteidigungsgüter, u.a. durch Umsetzung bereits bestehender, aber von den Mitgliedstaaten ignoriert Richtlinien. Auch eine finanzielle Unterstützung der Verteidigungsindustrie durch die EIB oder den EFSI – gerade wenn es um Güter geht, die sowohl von zivilem wie militärischem Nutzen sein können – wird in Erwägung gezogen¹¹.
- 7. Reform der EU-Kampfgruppen („EU Battle Groups“):** Ziel ist in erster Linie die Verbesserung der Einsatzfähigkeit der zwar seit 2007 bestehenden, aber bislang noch niemals eingesetzten Kampfgruppen, ggf. durch eine Modularisierung und damit eine flexiblere Einsetzbarkeit. Hier will die Hohe Vertreterin gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bis Mitte 2017 einen Vorschlag vorlegen.
- 8. Ausweitung der gemeinsamen Finanzierungen von GSVP-Missionen:** Bislang wird über den so genannten „Athena“-Mechanismus nur ein kleiner Teil der Kosten (ca. 10%) von den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. Dies bremste den Enthusiasmus der Mitgliedstaaten, sich an derlei Missionen zu beteiligen. Die gemeinsame Finanzierung soll nun deutlich ausgeweitet und damit die Anreize für eine Beteiligung an GSVP-Missionen erhöht werden. Eine Reform des Mechanismus ist bis Ende 2017 geplant, ein deutsch-französisches Papier wird zuvor eigene Vorschläge unterbreiten.

Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung von GSVP-Missionen

9. Nutzung des Instruments der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“¹² (SSZ): Geplant ist eine tiefere Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik von einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“. Gleichzeitig soll dies nicht zu einer Abkopplung einer solchen Avantgarde-Gruppe von den übrigen Mitgliedstaaten führen. Vielmehr soll dieses Instrument allen interessierten Mitgliedstaaten offenstehen. Auch hier soll die Hohe Vertreterin rasch konkrete Vorschläge für mögliche Projekte vorlegen.

10. Stärkung der EU-NATO-Zusammenarbeit: Am 6. Dezember vereinbarten die NATO und die EU vorerst 42 Maßnahmen (die Liste kann jährlich ergänzt werden) zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Ganz oben auf der Liste steht – unter dem Eindruck der Russland-Ukraine-Krise und Daesh - der Kampf gegen hybride Bedrohungen (hier ist beispielsweise Mitte 2017 eine gemeinsame Analyse von gegen NATO und EU gerichteten Desinformationsstrategien vorgesehen). Ein weiteres Beispiel ist die Verbesserung der operationellen Zusammenarbeit bei Marineeinsätzen, wie sie bereits im Februar in der Ägäis erfolgte, und künftig auch im Mittelmeerraum oder im Indischen Ozean durchgeführt werden könnte. Weitere Maßnahmen: Cyberabwehr, bessere Abstimmung bei der Fähigkeitsentwicklung und Rüstungsforschung, gemeinsame Übungen¹³. Dabei handelt es sich in erster Linie um praktische Maßnahmen – auch um der teils deutlichen Skepsis einiger Länder gegenüber weitergehenden Kooperationsplänen Rechnung zu tragen¹⁴. Auch der Europäische Rat Gipfel unterstrich die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit beider Seiten – darauf drängen insbesondere die Visegrad-Länder, doch auch für Deutschland und andere EU-Staaten war dies von entscheidender Bedeutung.

42 konkrete Maßnahmen zur Stärkung der EU-NATO-Zusammenarbeit

Im Juni 2017 soll die Hohe Vertreterin einen ersten Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Vorhaben vorlegen. Die Staats- und Regierungschefs wollen sich dann erneut mit dem Thema befassen, um das politische Momentum aufrechtzuerhalten. Zuvor werden sich die Mitgliedstaaten noch ausführlicher zum Aktionsplan der Kommission positionieren. Insgesamt können diese Maßnahmen unter folgenden Leitlinien zusammengefasst werden: Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der EU, effizientere Nutzung bestehender Ressourcen, Stärkung der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis, bessere Koordinierung mit zentralen Partnern. Weitere Auffälligkeiten:

Noch kein Souveränitätstransfer nach Brüssel

- **Mitgliedstaaten bleiben entscheidende Akteure:** Die Vorschläge sehen keinen Souveränitätstransfer nach Brüssel vor und stellen die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten nicht in Frage. Auch bei den verschiedenen Formen engerer Zusammenarbeit wird weiterhin einstimmig entschieden.
- **Kein Konkurrenzverhältnis zur NATO:** Die Zeiten, in denen die GSVP als Konkurrenzprojekt zur NATO porträtiert wurde, sind vorbei. Sowohl die oben dargestellten Initiativen der Mitgliedstaaten, die Verteidigungs- und Außenminister als auch die Staats- und Regierungschefs betonen mehrfach die enge Anbindung an das transatlantische Bündnis¹⁵. Es sollen – auch beim Aufbau der genannten Planungszelle – keine NATO-Strukturen dupliziert werden. So stellen auch die Schlussfolgerungen des Ratsgipfels explizit fest, dass etwa die kollektive Verteidigung eine Domäne der NATO bleiben wird. Bemerkenswert: NATO-Generalsekretär Stoltenberg ist – auch im Vergleich zu seinem Vorgänger – ein großer Befürworter einer engeren Zusammenarbeit (und einer starken GSVP) und sucht einen engeren Austausch auch mit der Europäischen Kommission.

Breiter Konsens:
Großbritannien bleibt
wichtiger Partner

Schaffung einer Euro-
päischen Armee spielt
vorerst keine Rolle

- **Inklusivität:** Obgleich die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit gestärkt werden soll, gibt es eine deutliche Präferenz für einen gemeinsamen Ansatz der 27. Insbesondere kleinere Länder fürchten die Herausbildung eines Europas der zwei Geschwindigkeiten im Bereich der Verteidigungspolitik
- **Konstruktive Haltung gegenüber Großbritannien:** Es gibt einen breiten Konsens, Großbritannien trotz des voraussichtlichen Austritts aus der EU als wichtigen Partner zu erhalten. Es wäre auch denkbar, dass Großbritannien im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit ein Partner sein könnte. Dies scheint durchaus im gegenseitigen Interesse zu liegen: Im Gegensatz zu seinen bisweilen kampfeslustigen Auftritten vor der Presse nach dem Verteidigungsministertreffen brachte sich der britische Verteidigungsminister bei den Gesprächen konstruktiv ein und ließ keine Fundamentalopposition gegen die geäußerten Vorschläge erkennen.
- **Pragmatischer Ansatz:** Die Beschlüsse der Minister und der Kommissionsvorschlag, aber auch die Papiere der Mitgliedstaaten bewegen sich im Rahmen des Lissabon-Vertrags. Die pragmatische Herangehensweise lässt sich auch daran ablesen, dass trotz eines Bekenntnisses zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion auch bei den Diskussionen der Verteidigungsminister das Projekt der Europäischen Armee vorerst keine Rolle spielt. Dies unterstrich auch der gemeinsame Brief Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens im Vorfeld. In zahlreichen Ländern, auch solchen, die der GSVP grundsätzlich positiv gegenüber stehen, wie Schweden, wird das Projekt einer „Europäischen Armee“ nach wie vor sehr skeptisch gesehen. Generell gibt es einen Konsens, das Thema nicht zu offensiv zu behandeln – nicht zuletzt auch, um keine überhöhten Erwartungen zu wecken, die dann letztlich enttäuscht würden.
- **Scheu vor weiter gehenden Schritten:** Bei den Diskussionen zwischen dem Mitgliedstaaten wurde selbst beim Europäischen Ratsgipfel noch deutlich, dass es nach wie vor einen unterschiedlich stark ausgeprägten Enthusiasmus für eine Vertiefung der GSVP gibt: Frankreich, Italien und Deutschland gehören zu den stärksten Befürwortern, während die aktuelle polnische Regierung Reserven gegenüber einigen Vorstellungen, insbesondere dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Aktionsplan, durchblicken lässt. Weiterführende neue Ideen wie die gerade von Deutschland unterstützte Schaffung eines Europäischen Sanitätskommandos und einer Art „logistischen Knotenpunkts“ der EU finden sich in den Schlussfolgerungen der Außenminister nicht wieder (letztere Forderung wird allerdings im GSVP-Implementierungsplan von Mogherini zumindest erwähnt). Ähnliches gilt im Bereich der EU-NATO-Zusammenarbeit für den Austausch wirklich sensibler geheimdienstlicher Information.
- Trotz intensiver Debatte haben sich die Mitgliedstaaten letztlich dagegen entschieden, einen klaren Verweis auf das 2%-Ziel in die Ratsdokumente aufzunehmen. Stattdessen einigten sie sich nur auf eine unverbindlichere Formulierung, die Verteidigungsausgaben – allerdings im Lichte nationaler Gegebenheiten – zu erhöhen.

Einige der Vorschläge werden – wenn auch aus sehr unterschiedlichen Gründen – mit Misstrauen aufgenommen, nicht zuletzt der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verteidigungsfonds.

Bewertung

Eher kleine Schritte
als großer Sprung

Der von einigen Sicherheits- und Verteidigungsexperten formulierte Vorwurf, dass die EU in der GSVP statt mit einem großen Sprung nun offenbar doch eher in Tripelschritten vorwärts schreitet, ist nicht unberechtigt. Auffällig ist, dass die Schlussfolgerungen von einer Verhandlungsrunde zur nächsten immer zurückhaltender wurden – trotz der zwischenzeitlichen Wahl Trumps zum US-Präsidenten.

Gleichwohl ist es nach zahlreichen nicht eingehaltenen Versprechen wohl aussichtsreicher, sich zunächst darauf zu verlegen, existierende Instrumente arbeitsfähig zu machen. Sollte dies im angekündigten Umfang gelingen, kann der Bratislava-Prozess in der Tat ein Erfolg werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass dieser Prozess nur der Anfang einer umfassenden Stärkung der GSVP ist. Die nun beschlossenen Leitlinien der Außenminister sind in deutschem Interesse, bleiben aber doch spürbar hinter dem deutsch-französischen Papier und auch hinter dem eigentlich Notwendigen zurück – hier gäbe es noch viel Raum für weitere konkrete Maßnahmen, die keines Souveränitätstransfers nach Brüssel bedürften. Von einer in der EUGS postulierten „strategischen Autonomie“ bleibt die EU weit entfernt. Die beschlossenen Maßnahmen sind jedoch ein Hoffnungsschimmer, wenn sie als Startschuss für eine weitere Entwicklung fungieren. Zudem sollten einige Fortschritte nicht unterschätzt werden, insbesondere was beispielsweise die Reform der Strukturen des EU-Krisenmanagements angeht. Einige der beschlossenen Reformen waren noch vor einem Jahr undenkbar.

Positiv sind die eng
gesteckten Fristen
zu bewerten

In der Tat lassen in vielen Fällen die offen gehaltenen Formulierungen vermuten, dass Raum für eine künftige Vertiefung der Zusammenarbeit gelassen werden soll, insbesondere nach einem möglichen Austritt Großbritanniens aus der EU. Positiv sind die recht engen Fristen für die einzelnen Maßnahmen zu sehen. Dies sollte es grundsätzlich ermöglichen, den politischen Druck aufrechtzuerhalten und die enttäuschenden Erfahrungen vergangener Initiativen zu vermeiden. Verständlich ist auch der Wille, zunächst einmal auch in der GSVP geschlossen voran zu gehen, und auch die SSZ nicht als Instrument einer auseinanderdriftenden Entwicklung der EU zu begreifen: Dies ist insbesondere im Rahmen des von den Regierungschefs sich selbst auferlegten Reflexionsprozesses zu verstehen, dessen Ziel ist, nicht nur „konkrete Resultate“ zu erreichen, sondern nach dem Brexit-Votum Zentrifugalkräften innerhalb der Union Einhalt zu gebieten und ein Signal der Geschlossenheit zu vermitteln.

Dass die Mitgliedstaaten die alles entscheidenden Akteure bleiben, ist logisch und für eine Stärkung der Selbstverantwortung förderlich. Vor diesem Hintergrund ist auch die enge Einbindung der Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Implementierungsstrategie der EUGS begrüßenswert. Langfristig stellt sich jedoch die Frage, ob eine Europäische Verteidigungsunion ohne Souveränitätstransfer in einigen Teilbereichen – unter Kontrolle des Europäischen Parlaments – wird auskommen können. Abzuwarten ist, wie ergiebig die jährliche Überprüfung nationaler Verteidigungsplanungen sein wird, wenn der Prozess allein von den Mitgliedstaaten geführt werden soll.

Die GSVP bleibt ein
schwieriges Pflaster.

Der Prozess zeigt gleichwohl, dass die GSVP trotz der Appelle der Staats- und Regierungschefs in Bratislava und beim Europäischen Ratsgipfel im Dezember ein schwieriges Pflaster bleibt. Das wird auch nach dem EU-Austritt Großbritanniens so bleiben. Die Beharrungskräfte auf nationaler Ebene sind erheblich. Der Prozess der Ausarbeitung der Schlussfolgerungen machte auch deutlich, dass offenbar selbst nicht alle Außenminister die ehrgeizigeren Vorschläge ihrer Verteidigungskollegen in vollem Umfang teilen. Wie schwierig Fortschritte bleiben, lässt sich auch am Beispiel

der harten Verhandlungen um eine Budgeterhöhung für die Europäische Verteidigungsagentur absehen. Statt der von Mogherini geforderten Erhöhungen von 6,5% wurde nur eine von 1,67% (absolut geht es hier um lediglich 500.000 Euro) beschlossen¹⁶ – diese erstmalige Erhöhung wurde nichtsdestotrotz als Erfolg verbucht.

Vieles wird davon abhängen, wie die u.a. von der Hohen Vertreterin Mogherini vorzulegenden Vorschläge letztlich im Detail aussehen werden – und ob diese dann auch von den Mitgliedstaaten die notwendige Rückendeckung erhalten – gleiches gilt für den Aktionsplan der Europäischen Kommission.

Handlungsempfehlungen

- Ohne politischen Druck von höchster Ebene (Staats- und Regierungschefs) könnte die in Gang gesetzte Dynamik schnell verebben. Mithin sollte die Staats- und Regierungschefs sich – ähnlich wie die Aussprache zum Jahreswachstumsbericht – jährlich mit den Fortschritten im Bereich der GSVP auseinandersetzen
- Gleichzeitig wäre die Aufwertung der Verteidigungsminister auf europäischer Ebene überlegenswert, etwa durch die Schaffung eines ständigen Verteidigungsministerrats – unabhängig von den Außenministern (was aber nicht das Ende der bestehenden jährlichen gemeinsamen Sitzungen sein sollte). Damit würde ein angemessenes Nachverfolgen von politischen Empfehlungen in nationalen Ministerien wohl erleichtert.
- Umfassende Erhöhung der nationalen Verteidigungsausgaben. Hier sollte das 2%-Ziel zumindest wieder als Richtwert explizit aufgenommen werden.
- Umsetzung weiter gehender Vorschläge des deutsch-französischen Papiers (insbes. Sanitätskommando und der logistische Knotenpunkt), notfalls auch im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit – mit dem langfristigen Ziel einer Europäischen Verteidigungsunion. Die SSZ könnte auch dazu dienen, bestimmte Aspekte, die noch nicht mehrheitsfähig sind, bereits in multilateralen Formaten auszutesten – etwa den italienischen Vorschlag einer permanenten multinationalen europäischen Einheit. Gerade dieser grundsätzlich sinnvolle Vorschlag macht aber erst Sinn, wenn die Mitgliedstaaten tatsächlich den politischen Willen demonstrieren, zuvor die EU-Kampfgruppen einmal im Konfliktfall einzusetzen. Andernfalls würde hier nur ein neuer Papiertiger kreiert.
- Eine der wichtigsten Hindernisse für eine handlungsfähigere EU ist das fehlende Vertrauen in die Solidarität der anderen EU-Mitgliedstaaten:
 - 1. Hilfreich wäre mithin eine Operationalisierung der Solidaritäts- und gegenseitigen Beistandsklausel aus Artikel 42 (7) EUV I
 - 2. ein konkretes europäisches Regime zur Stärkung der Versorgungssicherheit
- Ein wichtiger Schritt wäre mittelfristig die Konzeption eines Europäischen Weißbuchs der Verteidigung¹⁷.

- 1] Vgl. Der „Bratislava-Prozess“ – Eine erste Weichenstellung für eine EU-27 - INFORMELLER EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 16. SEPTEMBER 2016, KAS-Länderbericht Europabüro Brüssel.
- 2] Bislang muss bei GSVP-Missionen immer wieder auf ad-hoc-Hauptquartiere zurückgegriffen werden
- 3] Vgl. "Shared vision, common action: a stronger Europe – a global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy", European External Action Service, Juni 2016.
- 4] Deutsch-Französisches Papier, „Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“, 12. September 2016.
- 5] Zentral ist hier die Reform des sog. Athena-Mechanismus, der die gemeinsame Finanzierung von GSVP-Missionen regelt: Nach diesem Mechanismus werden lediglich ca. 10% der GSVP-Missionskosten gemeinsam getragen, das Gros der Ausgaben wird nach dem Prinzip „Costs lie where they fall“-Prinzip verteilt, das heisst, es verbleibt bei den Mitgliedstaaten, die an der GSVP-Mission beteiligt sind.
- 6] „For a stronger European defense: the Italian vision“.
- 7] Vgl. Defence elements for the implementation for the EU Global Strategy – Food for thought paper by Finland, 20. September 2016.
- 8] Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence, 14 November 2016.
- 9] Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschüsse der Regionen – Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan COM (2016) final, 30.11.2016, Brüssel: 7-8.
- 10] Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschüsse der Regionen – Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan COM (2016) final, 30.11.2016, Brüssel: 7.
- 11] Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 15. Dezember 2016.
- 12] Vgl. art 42 (6) EUV, sowie Protokoll Nr. 10 über die ständige strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union.
- 13] Vgl. NATO Press Release: 6. Dezember 2016: Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm.
- 14] Dies betrifft vor allem solche Länder, die nur in einer der beiden Organisationen Mitglied sind. Vgl. European Diplomacy & Defence No. 944 (2016): NATO and EU adopt raft of measures to increase cooperation.
- 15] Die Zusammenarbeit mit der NATO wird in den am 14. November verabschiedeten Schlussfolgerungen auf 16 Seiten siebenmal erwähnt.
- 16] Vgl. European Diplomacy and Defence no. 938 (2016), Slight increase in EDA budget.
- 17] Vgl. auch Positionspapier der EVP Fraktion des Europäischen Parlaments zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion; Europäisches Parlament: Auf dem Weg zu einer Europäischen Verteidigungsunion – ein Weißbuch als erster Schritt, Brüssel / Straßburg, 2015.

Der Autor

Olaf Wientzek ist Koordinator für Europapolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Olaf Wientzek

Koordinator für Europapolitik

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3509

E-Mail: olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-278-8

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite
© veneratio/fotolia.com