



## Bewegung in der europäischen Sicherheitspolitik

Gedanken zum Reflexionspapier der Europäischen Kommission

*Olaf Wientzek | Patrick Keller*

### Zum Mitnehmen

- Das Reflexionspapier der Europäischen Kommission skizziert drei Optionen für die künftige Entwicklung der europäischen Verteidigungspolitik. Kein Szenario sieht einen Rückzug der EU aus diesem Politikbereich vor.
- Auf zentrale Problemfelder der GSVP (Battle Groups, Finanzierung, etc.) geht das Papier nicht oder nur am Rande ein.
- Nach Jahren enttäuschter Hoffnungen scheint es gleichwohl den politischen Willen für echte Fortschritte zu geben.
- Priorität hat die Umsetzung konkreter Maßnahmen. Dabei kann die sog. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit eine Rolle spielen.
- Die wichtigste Neuerung ist die geplante Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds. Dieser sollte genutzt und ausgebaut werden.
- Die Entscheidungsträger sollten angesichts erheblicher Meinungsverschiedenheiten über Zweck, Ziel und Instrumente der GSVP die Erwartungen nicht in den Himmel wachsen lassen.

## INHALT

---

**2 | Zusammenfassung****4 | Positionen verschiedener Akteure****5 | Kommentar**

---

Bemerkenswerter  
Sinneswandel der  
Europäischen Kom-  
mission

Strategische, politi-  
sche, wirtschaftliche  
und technologische  
Faktoren erfordern  
engere Zusammen-  
arbeit

Seit dem Beginn der Diskussionen über die Zukunft der EU nach dem Brexit-Referendum gehört das Bekenntnis zu einer stärkeren sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU<sup>1</sup> zum Standardrepertoire von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Parteien. Beim Europäischen Ratsgipfel im Dezember 2016 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>2</sup>. Im Rahmen ihrer Serie von Reflexionspapieren zur Zukunft der EU skizziert die Europäische Kommission in einem am 7. Juni vorgestellten Dokument ihrerseits Optionen für die Zukunft der Europäischen Verteidigung<sup>3</sup>.

Allein die Tatsache, dass die Europäische Kommission ein solches Reflexionspapier publiziert, verdeutlicht ihren bemerkenswerten Sinneswandel in den vergangenen Jahren. Nachdem sie lange eine Rolle in der Verteidigungspolitik und auch jegliche Form der Unterstützung militärischer Forschung mit EU-Mitteln ablehnte, hat die Europäische Kommission zuletzt mit Vorschlägen zur Verteidigungsforschung sowie zur Schaffung eines Verteidigungsbinnenmarktes und der Vorstellung eines Aktionsplans zur Europäischen Verteidigung<sup>4</sup> eine aktivere Rolle eingenommen.

### Zusammenfassung

Wie auch in anderen Reflexionspapieren, legt die Europäische Kommission zunächst die Gründe für eine engere europäische Zusammenarbeit im Rahmen der GSVP dar:

- Strategische Faktoren: eine volatilere Nachbarschaft (das Papier nennt aber weder konkrete Konflikte noch deren Verursacher), den Wandel der transatlantischen Beziehungen, die erheblichen Verteidigungsinvestitionen anderer internationaler Akteure (USA, China, Russland).
- Politische Faktoren: eine in Umfragen seit 2002 konstant starke Unterstützung (beständig über 70%) der europäischen Bürger für mehr Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik
- Wirtschaftliche und technologische Faktoren: die Kosten der Fragmentierung der Verteidigungsmärkte (die Kommission spricht von Opportunitätskosten in Höhe von 30 Milliarden), zu erwartende Skaleneffekte. Anhand mehrerer Beispiele wird die wachsende Ausgaben- und Effizienzlücke zu den Vereinigten Staaten dargelegt: Die Verteidigungsausgaben liegen in der EU bei 1,34%, in den USA bei 3,3% des BIP, die Forschungs- und Entwicklungsausgaben pro Soldat betragen in der EU nur ein Viertel des US-Werts.

Daraus werden folgende Handlungsprioritäten abgeleitet: Notwendigkeit einer systematischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, größere Verantwortung für die eigene Sicherheit, stärkere Angleichung der strategischen Kulturen, Steigerung des Umfangs und der Effizienz der Verteidigungsausgaben, Schaffung eines echten Binnenmarkts für Verteidigungsgüter mit mehr industriellem Wettbewerb.

Darauf aufbauend skizziert das Papier drei mögliche Szenarien zur Fortentwicklung der europäischen Verteidigungspolitik. Alle gehen dabei – wenn auch in unterschiedlichem Maße – von einer engeren Zusammenarbeit aus; keines sieht einen Rückbau der GSVP vor.

**Szenario 1: „Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit“:** Mitgliedstaaten würden von Fall zu Fall über Zusammenarbeit entscheiden („ad-hoc-Solidarität“),

### Szenario 1: „Weiter so“ und ad-hoc-Solidarität

ohne eine politische oder rechtliche Bindung an eine gemeinsame Herangehensweise in Sicherheits- oder Verteidigungsfragen. GSVP-Missionen würden sich vor allem auf den Aufbau von Kapazitäten in Partnerländern konzentrieren. Ein Europäischer Verteidigungsfonds würde die Entwicklung bestimmter Fähigkeiten in einigen ausgewählten Bereichen unterstützen. Forschung, aber auch Beschaffung wären weiterhin in erster Linie bei den Mitgliedstaaten angesiedelt. Aufgrund der mangelnden Bündelung von Ressourcen gäbe es Defizite bei anspruchsvollen Fähigkeiten. Die EU wäre daher nicht fähig, schwierige und umfassende Missionen wahrzunehmen. Die Reaktionen auf Cyberangriffe oder Terrorismus wären weiterhin eine vorrangig nationale Aufgabe, würde aber von der EU-Ebene unterstützt werden. Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit würde sich auf ad-hoc-Bedrohungsanalysen beschränken. In vielerlei Hinsicht wäre dies ein „Weiter so“-Szenario. Bestehende und im Laufe der vergangenen zwölf Monate lancierte Initiativen und Programme würden fortgeführt.

### Szenario 2: Stärkere finanzielle und operationelle Solidarität

**Szenario 2: „Geteilte Verantwortung für Verteidigung und Sicherheit“:** Dieses Szenario sieht eine stärkere finanzielle und operationelle Solidarität vor, die über die im ersten Szenario dargestellte ad-hoc-Zusammenarbeit hinausginge. Insbesondere würde die EU eine wichtigere Rolle in den Bereichen Cybersicherheit, maritimer Sicherheit, Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung einnehmen. Sie würde zudem auch in sicherheitsrelevanten Bereichen, etwa der Gesundheits- und Weltraumpolitik, aktiv werden. Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit würde hin zu einer systematischen Weitergabe und Zusammenführung von Erkenntnissen intensiviert. Durch eine stärkere Angleichung nationaler Verteidigungsplanungen würde eine gemeinsame Beschaffung und damit auch die Bereitstellung anspruchsvollerer Fähigkeiten erleichtert. Auf Basis eines ehrgeizigen Verteidigungsfonds würden multinationale Fähigkeiten in den Bereichen strategischer Transport, ferngesteuerte Flugsysteme und Meeresüberwachung entwickelt. Diese würden jeweils durch gemeinsame Planungs- und Kommandostrukturen auf EU-Ebene unterstützt. Multinationale Streitkräfte-Komponenten, wie ein medizinisches Korps und ein EU-weites Lufttransportkommando, würden EU-Missionen unterstützen können. Insgesamt würde die EU dadurch befähigt, auch Operationen „höherer Intensität“ durchzuführen. Die Entwicklung einer gemeinsamen militärischen Kultur würde u.a. durch gemeinsame Übungen gefördert werden.

### Szenario 3: Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit auf Basis des Artikels 42 EUV

**Szenario 3: „Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit“:** Das ehrgeizigste Szenario sieht eine gemeinsame Verteidigungspolitik unter voller Nutzung des Artikels 42 des EU-Vertrags vor. Aufbauend auf einer tieferen Integration der Streitkräfte der Mitgliedstaaten, wäre die EU befähigt, Einsätze mit hoher Intensivität durchzuführen, u.a. Operationen gegen Terrorgruppen oder Marineoperationen in feindlicher Umgebung. Verteidigungskräfte würden vorausstationiert werden und stünden permanent zum raschen Einsatz zur Verfügung: die Europäische Grenz- und Küstenwache könnte beispielsweise auf ständige europäische Seestreitkräfte zurückgreifen. Zudem würde eine europäische Katastrophenschutztruppe eingerichtet. Es fänden regelmäßig gemeinsame militärische Übungen und Schulungen für die Streitkräfte statt. Die Nachrichtendienste würden jenseits des systematischen Austausches von Erkenntnissen auch gemeinsame Bedrohungsbewertungen durchführen.

Durch eine EU-Agentur für Verteidigungsforschung könnten „zukunftsorientierte Innovationen“ unterstützt werden. Es käme zu einer gemeinsamen Finanzierung und Beschaffung von Fähigkeiten: Multinationale Beschaffungsprogramme würden spürbar ausgebaut, etwa in den Bereichen Luft-, Welt- oder Seeraumüberwachung. Die Bereitstellung militärischer Ausrüstung würde durch feste Verfahren vereinfacht. Durch systematischen Informationsaustausch und technische Zusammenarbeit würde die Cyberabwehr gestärkt; die EU würde aber zudem auch über offensive Cyberfähigkeiten verfügen.

Die Szenarien schließen einander nicht aus und können nach der Vorstellung der Kommission auch miteinander kombiniert werden. In allen Fällen bleiben die Mitgliedstaaten die zentralen Akteure. Maßnahmen, die einer Änderung der EU-Verträge bedürften, sind nicht vorgesehen. Das Ziel ist vielmehr, dass bereits im Lissabon-Vertrag enthaltene Potential, darunter die SSZ (Art. 42-6) und die Solidaritätsklausel (Art 42-7), besser auszuschöpfen.

Eine zentrale Rolle spielt in allen Szenarien der Europäische Verteidigungsfonds, der parallel zur Veröffentlichung des Reflexionspapiers von Seiten der Kommission lanciert wurde. Dieser bestünde aus zwei Säulen. Erstens würde die Kommission im neuen Finanzrahmen jährlich 500 Millionen Euro für die Finanzierung von Verteidigungsforschung bereitstellen. Zweitens plant sie, Projekte zur Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten 2019 und 2020 mit je 500 Millionen Euro zu unterstützen, in den Jahren danach mit einer Milliarde jährlich. Durch die Ko-Finanzierung der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten rechnet die Kommission mit einem Potential für jährliche Verteidigungsinvestitionen in Höhe von fünf Milliarden. Es würden dabei nur solche Projekte unterstützt, die mindestens drei Unternehmen aus zwei verschiedenen EU-Ländern umfassten und zu mindestens 50% europäisch kontrolliert wären. Die gesamte Infrastruktur einschließlich der Sub-Unternehmen muss sich dabei auf dem Territorium von EU-Mitgliedstaaten befinden. Die entwickelten Fähigkeiten wären nicht unter Kontrolle der EU-Institutionen, sondern weiterhin in der Hand der Mitgliedstaaten.

Bemerkenswert: Das Wort „Europäische Armee“ taucht in dem Papier nicht auf. Die Vorstellung permanenter Schnelleinsatztruppen – wie im dritten Szenario – wäre jedoch ein bedeutender Zwischenschritt in diese Richtung. Wiederholt unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit der NATO.

## Positionen verschiedener Akteure

Das Reflexionspapier stieß bei den meisten Akteuren auf positive Resonanz. Die Bundesministerin der Verteidigung Ursula von der Leyen bezeichnete das Papier als „Meilenstein“. Auch andere Mitgliedstaaten (u.a. Frankreich), NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, aber auch die EVP sowie die EVP-Fraktion im EP unterstützen das Papier ausdrücklich.

Die von der Kommission geschilderten Szenarien greifen mehrfach auf Forderungen zurück, welche die Mitgliedstaaten bereits Ende 2016 in ihren Positionspapieren zur Verbesserung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit präsentiert hatten. So findet sich der deutsche Vorschlag eines Sanitätskommandos ebenso wieder, wie die italienische Forderung nach einer permanenten multinationalen europäischen Einheit.

Allerdings gibt es zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor recht unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie weit und wie schnell die EU voranschreiten soll. Während Frankreich, Spanien und vor allem Italien eine deutlich engere Zusammenarbeit befürworten, steht die polnische Regierung diesen Plänen skeptisch gegenüber.

Unterschiedliche Positionen zeigten sich bereits bei der Einrichtung der sog. militärischen Planungs- und Durchführungskapazität (MPCC), die am 8. Juni offiziell ins Leben gerufen wurde und für nicht-exekutive Missionen (d.h. Ausbildungsmissionen) der EU zuständig sein soll. Dies ist eine abgespeckte Variante des ursprünglich geplanten ständigen militärischen Hauptquartiers. Eine ehrgeizigere Version war nicht nur wegen des Widerstands Großbritanniens, sondern auch der Skepsis ande-

Der Europäische Verteidigungsfonds spielt in allen Szenarien eine zentrale Rolle.

Kein Konsens über Tiefe und Schnelligkeit der Integration zwischen den Mitgliedstaaten

rer Mitgliedstaaten, etwa Polens, aber auch der baltischen und einiger nordischen Länder, nicht durchsetzbar.

Ein weiteres Beispiel ist die bereits im Vertrag vorgesehene „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (SSZ), die einer Gruppe besonders befähigter Mitgliedstaaten eine engere dauerhafte Zusammenarbeit ermöglicht: Zum Beispiel wirbt Frankreich für die Schaffung einer exklusiven Avantgarde-Gruppe auf hohem Niveau. Dies wird von den mittelost- und südosteuropäischen Ländern, die zum großen Teil die Anforderungen (noch) nicht erfüllen können, abgelehnt. Deutschland, Spanien und Italien stehen in dieser Frage zwischen beiden Positionen; eine ehrgeizige Form der SSZ wird zwar angestrebt, aber gleichzeitig soll die Zusammenarbeit möglichst inklusiv sein. Immerhin einigten sich Deutschland und Frankreich beim deutsch-französischen Ministerrat im Juli auf Teilnahme-Bedingungen für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit.

Unterschiede gibt es auch, was den Ehrgeiz der GSVP-Missionen angeht; in einigen Ländern liegt der Schwerpunkt auf Missionen zur Ertüchtigung von Drittstaaten, andere fordern die Bereitschaft zu anspruchsvolleren und größeren Militärmissionen ein. Für die baltischen Länder ist eine Ausgestaltung der Solidaritätsklausel wichtig. Finnland wirbt für deutlich intensivere Zusammenarbeit in den Bereichen „Cybersicherheit“ und bei der Bekämpfung hybrider Attacken. Mehrere Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, werben für eine „Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigungspolitiken“ (sog. CARD-Initiative).

Breite Unterstützung erhält von mehreren Seiten die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds. Kritik am Fonds kommt vor allem von den politischen Extremen und euroskeptischen (v.a. britischen) Konservativen. Unklar ist noch das Verhältnis des Fonds zum Stabilitäts- und Wachstumspakt: Gerade die südlichen Mitgliedstaaten werben dafür, die im Rahmen des Verteidigungsfonds getätigten nationalen Ausgaben bei der Berechnung des Defizits zu berücksichtigen. Diese Haltung stößt wiederum in Deutschland und anderen Ländern auf Skepsis.

## Kommentar

Das Reflexionspapier richtet sich an ein breites Publikum und soll einen Anstoß zum Nachdenken über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union geben. Für Fachleute, die eine kritische Bestandsaufnahme des bislang Erreichten oder konkrete Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der GSVP erhoffen, wird das Papier daher unbefriedigend sein. So werden zentrale Fragen, wie etwa die Reform der gemeinsamen Finanzierung von EU-Missionen (Athena-Mechanismus), die Einsatzbefähigung der EU-Kampfgruppen oder die umstrittene Schaffung eines vollständigen militärischen Hauptquartiers im Papier nicht oder nur am Rande erwähnt. Auch verzichtet das Papier auf eine detaillierte Schilderung der jeweils notwendigen Maßnahmen (wie beispielsweise eine stärkere Verschränkung der nationalen Verteidigungsplanungen aussehen könnte). Es werden auch keine Vorschläge gemacht, wie und in welcher Reihenfolge die in den Szenarien vorgestellten Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Hinter diesen Auslassungen steht nicht nur die Selbstbeschränkung der Kommission auf die Rolle des Impulsgebers, sondern das Problem der mangelnden politischen Einigkeit der Mitgliedstaaten. Solange es keinen Konsens darüber gibt, was die konkreten Aufgaben der GSVP sein sollen („level of ambition“), wie das zu finanzieren ist und unter welchen Bedingungen es zu militärischen Operationen kommen soll,

Unterschiedliche Positionen zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Breite Unterstützung für die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds

Reflexionspapier meidet einige der zentralen Problemstellungen der GSVP

wird die europäische Dimension der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Stückwerk bleiben.

Das Fehlen eines belastbaren gemeinsamen politischen Willens befeuert zudem das zentrale Problem der GSVP, nämlich die Fokussierung auf Strukturen und Prozesse anstatt auf Ergebnisse in der Schaffung und Nutzung militärischer Fähigkeiten. Es steht zu befürchten, dass der Austritt Großbritanniens und der Wegfall seiner pragmatischen militärpolitischen Kultur aus der EU diese Neigung noch verstärkt. Die EU verliert zudem ein militärisches Schwergewicht, welches – bei aller Skepsis gegenüber einer institutionellen Vertiefung der GSVP – stets bereit war, gegebenenfalls nicht nur Presserklärungen, sondern auch Personal und anspruchsvolle Fähigkeiten zu stellen.

Vor diesem Hintergrund ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass sich nun die Kommission in die Debatte um die GSVP einschaltet. Das schafft nicht nur zusätzliche Aufmerksamkeit und politischen Handlungsdruck, sondern es ermöglicht eine ambitionierte haushälterische Unterfütterung. Der Europäische Verteidigungsfonds ist ein wichtiger Schritt; er sollte unbedingt genutzt und ausgebaut werden. Dabei wäre es auch sinnvoll, eine Mitwirkung für europäische nicht-EU-Mitglieder vorzusehen – zum Beispiel wird der Ausschluss britischer Firmen den europäischen Rüstungsmarkt (gerade mit Blick auf Spitzentechnologie in Luft- und Raumfahrt) nicht konsolidieren helfen.

Insgesamt kommt es nun darauf an, die vielen Seiten Papier zur GSVP – vom Lissabonner Vertrag über die Bratislava-Erklärung bis zu diesem Impuls der Kommission – mit Leben zu füllen, indem konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Dabei könnte auch eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit helfen, deren Maßstab Leistungsfähigkeit und nicht Inklusivität um jeden Preis ist. Die Entscheidungsträger sind gleichwohl gut beraten, die Erwartungen nicht in den Himmel wachsen zu lassen – das dritte Szenario ist weiter von der Brüsseler Wirklichkeit entfernt als der Mond. Aber der Weg zu effektiverer Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Beschaffung, dem Unterhalt und der Nutzung militärischer Fähigkeiten ist vorgezeichnet. Ihn jetzt zu gehen, würde nicht nur EU und NATO stärken, sondern das Vertrauen der Bürger in Handlungsfähigkeit und Nützlichkeit der demokratischen Institutionen.

Der Europäische  
Verteidigungsfonds  
sollte genutzt und  
ausgebaut werden.

Leistungsfähigkeit  
sollte der Maßstab  
für die Ständige  
Strukturierte  
Zusammenarbeit  
sein.

- 1| Vgl. *Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, 25. März 2017*
- 2| *Eine ausführliche Schilderung und Einschätzung der Vorschläge finden Sie hier: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_47753-544-1-30.pdf?170213161710](http://www.kas.de/wf/doc/kas_47753-544-1-30.pdf?170213161710)*
- 3| *Europäische Kommission: Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, 7. Juni 2017, Brüssel. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf)*
- 4| *Europäische Kommission: Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan: Der Weg zu einem Europäischen Verteidigungsfonds, 30. November 2016, Brüssel. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_de.htm)*

## Die Autoren

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

*Dr. Patrick Keller ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik 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](mailto:olaf.wientzek@kas.de)*

### **Dr. Patrick Keller**

*Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik*

*Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

*Telefon: +49(0)30/26996-3510*

*E-Mail: [patrick.keller@kas.de](mailto:patrick.keller@kas.de)*

*Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin*

*ISBN 978-3-95721-338-9*

[www.kas.de](http://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  
© Allexxandar/istock