



Ausarbeitung

Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union



Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 039/14
Abschluss der Arbeit: 14. März 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Historischer Abriss	4
3.	GSVP heute	5
3.1.	Aufgaben im Rahmen der GSVP	5
3.2.	Fähigkeiten	6
3.2.1.	Militärische Fähigkeiten	7
3.2.2.	Zivile Fähigkeiten	9
3.2.3.	Zivil-militärische Fähigkeiten	10
3.3.	Operationen und Missionen	10
4.	Herausforderungen	13
4.1.	Verhältnis GSVP-NATO	13
4.1.1.	Zusammenarbeit	14
4.1.2.	Geteilte Verantwortung	14
4.1.3.	Militärische Fähigkeiten	15
4.2.	Pooling & Sharing	16
4.3.	EU Battlegroups	18
4.4.	Operational Headquarters	20
5.	Zukunft der GSVP	21
5.1.	Harmonisierung der Interessen	21
5.2.	Maritime Sicherheitsstrategie	23
5.3.	Gemeinsame industrielle Basis	25
6.	Ausblick und Zusammenfassung	26
	Literaturverzeichnis	28

1. Einführung

Diese Ausarbeitung betrachtet zunächst in einem kurzen historischen Abriss die Meilensteine, die zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) geführt haben. Anschließend werden die Aufgaben dargestellt, die Streitkräfte und zivile Institutionen der Mitgliedstaaten im Rahmen der GSVP zu erfüllen haben und welche Fähigkeiten hierzu von den EU-Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden sollen. In diesem Zusammenhang werden die abgeschlossenen und laufenden militärischen und zivilen Missionen tabellarisch vorgestellt.

Um auch künftig die selbst gesteckten Aufgaben durchführen zu können, haben die Mitgliedstaaten der EU militärische (EU Battlegroups) und rüstungspolitische (Pooling & Sharing) Konzepte entwickelt, deren Nutzung bis heute sehr kontrovers diskutiert wird. Die Diskussionen über diese Konzepte, die Frage des Verhältnisses zwischen GSVP und NATO sowie die Debatte, wie die GSVP in Zukunft weiterzuentwickeln ist, damit die EU im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik handlungsfähig bleibt bzw. noch handlungsfähiger wird, stehen im Mittelpunkt dieses Sachstands. Ansätze zu einer Weiterentwicklung der GSVP umfassen mit der Entwicklung einer maritimen Sicherheitsstrategie der EU und der Schaffung einer gemeinsamen industriellen Basis sowohl strategische als auch rüstungspolitische Aspekte. Zudem wird die divergierende Haltung ausgewählter Mitgliedstaaten zu diesen Vorschlägen erläutert.

2. Historischer Abriss

Seit 1970 kooperieren die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Außenpolitik durch das Instrument der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und normierten diese Praxis 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1993 die Zusammenarbeit in einen einheitlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen gestellt und um eine sicherheitspolitische Komponente erweitert.

Nachdem die britische Regierung auf dem französisch-britischen Gipfeltreffen im Dezember 1998 in St. Malo ihre traditionelle Haltung, die NATO sei allein Garant für die Sicherheit und Verteidigung Europas, aufgegeben hatte, war der Weg der Europäischen Union zum Ausbau der sicherheits- und verteidigungspolitischen Komponente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) offen. Diese wurde 1999 in dem Vertrag von Amsterdam festgeschrieben. Gleichzeitig wurde hier mit Einführung des Amtes des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Außenpolitik der Europäischen Union mehr Wirksamkeit und Profil verliehen.

In Köln wurde im Juni 1999 mit der Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der GASP der Aufbau einer operativen und eigenständigen ESVP als integraler Bestandteil der GASP eingeleitet. Ziel war es, der EU in Bezug auf internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung Handlungsfähigkeit zu verleihen. Hierzu wurden die politischen Beschlüsse vom Petersberg in die ESVP aufgenommen, mit denen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft bereits im Juni 1992 die Organisation der Westeuropäischen Union (WEU) wieder beleben und sie insbesondere zur autonomen Erfüllung folgender, auch als „Petersberg-Aufgaben“ bezeichneter militärischer und ziviler Missionen befähigen wollten: Humanitäre Einsätze, Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen, friedenserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze zur Bewältigung von Krisen

sowie friedensschaffende Maßnahmen. Dabei sollte ein autonomes Vorgehen allerdings nur in solchen Fällen erfolgen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist, um eine Konkurrenzsituation zu vermeiden.¹ Mit dem im Februar 2001 unterzeichneten Vertrag von Nizza wurde die ESVP in die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union aufgenommen.

Um die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bereich der ESVP noch stärker hervorzuheben, nahm die EU die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Artikel I-41 Abs. 6 des 2004 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) als ein eigenes Politikfeld auf. Nachdem jedoch dieser Verfassungsvertrag, der am 1. November 2006 in Kraft treten sollte, nach gescheiterten Referenden in den Niederlanden und in Frankreich keine Rechtskraft erlangte, schlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft den Vertrag von Lissabon ab, der auf dem Verfassungstext aufbaute. Mit diesem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon ist die GSVP integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geworden.

Hinter dem Namenswechsel von der ESVP zur GSVP durch den Vertrag von Lissabon verbarg sich eine erhebliche Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitspolitik: Denn es ging hierbei nicht nur – aufbauend auf der ESVP – um die Fortsetzung des Weges zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung. Vielmehr vereinbarten die EU-Staaten eine Beistandsklausel, die nun auch die neutralen EU-Mitgliedstaaten (Finnland, Irland und Österreich) erfasste. Das neue Instrument der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) gestattete einzelnen Mitgliedern der Union darüber hinaus, unter dem Dach der EU weiterführende Integrationschritte bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zu gehen, denen sich nicht alle EU-Mitgliedstaaten anschließen müssen.²

3. GSVP heute

3.1. Aufgaben im Rahmen der GSVP

Die sicherheits- und geopolitische Situation in Europa nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 verlangte nach der Mitarbeit der EU in der autonomen Friedenssicherung im europäischen Umfeld. Um trotz ihres heterogenen Mitgliederkreises dieses gemeinsame Ziel zu erreichen, benötigte die Union wiederum einen Aufgaben- und Regelkatalog: Diese 1992 aufgestellten Regeln sind als die sogenannten Petersberg- oder GSVP-Aufgaben bekannt geworden. Sie umfassten humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens (conflict prevention and peacekeeping) sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen (peacemaking). Der Vertrag von Amsterdam übernahm 1997 diese Petersberg-Aufgaben in den Vertrag über die Europäische Union (Art. 17.2 EUV), während sie der Vertrag von Nizza 2001 zum Teil der neuen und eigenständigen ESVP machte.

¹ Behme, Christian (2007): GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick. Aktueller Begriff Europa 2/07 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 22. Januar 2007, S. 1f..

² Auswärtiges Amt (2012): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/GSVP-Start_node.html (letzter Zugriff: 05.03.2014).

Schon vor 1997, aber insbesondere nach dem breiten Gefahrenspektrum, wie es die 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)³ beschrieb, wurde deutlich, dass der Katalog der Petersberg-Aufgaben den Anforderungen der Zeit nicht mehr gewachsen war. Schon zur Zeit des Europäischen Konvents 2003 waren Einsätze, wie etwa die Operation Artemis, auf dem Konzept der „Lead oder Framework Nation“ aufgebaut und agierten damit außerhalb der Verträge und des Aufgabenkatalogs. Für diese Entwicklung nennt Leopold Schmertzling drei Gründe:⁴

Erstens seien Operationen politisch notwendig geworden, die nicht im Aufgabenkatalog enthalten waren. Jener habe durch die Implementierung dieser Einsätze dann an normativem Wert verloren. Der zweite Auslöser einer Erweiterung der Petersberg-Aufgaben sei der 11. September 2001 gewesen. Der Kampf gegen den Terrorismus hätte neue Bestimmungen erforderlich gemacht, um EU-Beteiligungen in Trainingsmissionen oder zur Terrorbekämpfung zu legitimieren. Drittens hätten neue Konzepte wie die Sicherheitssektorreform oder Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration die militärische Toolbox für den modernen Konflikt erweitert. Diese Bereicherungen hätten in den Aufgabenkatalog integriert werden müssen, auch um den allgemeinen Diskurs in Richtung innovativer und integrativer Konfliktbekämpfung zu lenken.

Aus diesen Gründen wurden 2003 mit gemeinsamen Abrüstungsmaßnahmen, mit Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie mit Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten neue Aufgaben in den Verfassungsvertrag eingearbeitet. Außerdem halfen zwei neue Grundregeln, die oben genannten Herausforderungen zu lösen: Die eine öffnete den Aufgabenkatalog in Richtung Terrorismusbekämpfung. Die andere, der zufolge zivile wie militärische Mittel für alle Aufgaben eingesetzt werden können, betonte den umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz („comprehensive approach“) in der Bekämpfung internationaler Konflikte. Durch diese Passage wurden zivile Kapazitäten offiziell militärischen gleichgesetzt.

Die Petersberg- sowie die neuen Aufgaben bildeten zusammen einen Aufgabenkatalog, der im Rahmen der GSVP mögliche künftige Einsätze bestimmt. Er ist in den Artikeln 42.1 und 43.1 des Vertrags von Lissabon dokumentiert.

3.2. Fähigkeiten

Sicherheitspolitische Analysten sind sich einig, dass Europa einer zunehmend komplexen und unsicheren Sicherheitslage gegenüber stehe. Diesen sicherheitspolitischen Herausforderungen, so fordern insbesondere die USA, müsse die Europäische Union als globaler Akteur mit größerer Handlungsbereitschaft begegnen. Obwohl sie zur Förderung von Frieden und Sicherheit bereits heute über eine breite Palette militärischer und ziviler Instrumente verfüge, müsse sie in zahlreichen Bereichen noch leistungsfähiger werden und noch aktiver einen umfassenden sicherheitspolitischen, d.h. auch einen politische, diplomatische, rechtliche, entwicklungspolitische

³ Vgl. Europäische Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie vom 12. Dezember 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Zugriff: 06.03.2014), S. 2ff.

⁴ Schmertzling, Leopold (2011): GSVP-Aufgaben von Petersberg bis Lissabon – Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (4), S. 28-31.

und wirtschaftliche Instrumente einschließenden Ansatz verfolgen. Dieser sei, so hat bereits die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 hervorgehoben, ein Schlüsselfaktor, um die durch Komplexität, eine Vielzahl verschiedenartiger Akteure und Mehrdimensionalität gekennzeichneten Krisen und wachsenden Bedrohungen von heute und morgen zu bewältigen.⁵

Um den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnen und auf neue Bedrohungen reagieren zu können, hält die Europäische Union an den 2008 mit der „Declaration of Strengthening Capabilities“ bestätigten Zielen weiter fest, unter anderem 60.000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen für eine große Operation bereitstellen bzw. gleichzeitig die im Headline Goal 2010 sowie im zivilen Headline Goal 2010 vorgesehenen Operationen und Missionen planen und durchführen zu können, im Einzelnen:⁶

- zwei umfangreiche Operationen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau mit einer entsprechenden zivilen Komponente, die mindestens zwei Jahre lang mit bis zu 10.000 Mann im Einsatz gehalten werden können;
- zwei zeitlich befristete Operationen unter Einsatz der EU Battlegroups;
- eine Evakuierungsoperation europäischer Staatsbürger unter Berücksichtigung der nationalen Zuständigkeiten und unter Rückgriff auf das sogenannte Konzept des federführenden Staates („Lead State Concept“);
- eine Mission zur Überwachung/Abriegelung eines Seegebiets oder Luftraums;
- eine bis zu 90 Tage dauernde zivil-militärische Operation zur Leistung humanitärer Hilfe;
- ein Dutzend zivile ESVP-Missionen unterschiedlichen Formats (insbesondere Polizei-, Rechtsstaatlichkeits-, Zivilverwaltungs- oder Katastrophenschutzmissionen, Missionen zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors und Beobachtermissionen) einschließlich einer größeren Mission (mit bis zu 3.000 Experten), die mehrere Jahre andauern könnte.

Markenzeichen und besondere Stärke der ESVP und heute der GSVP ist der parallele und ausgewogene Aufbau ziviler, militärischer und zivil-militärischer Fähigkeiten. Um das gesamte Spektrum an Krisenmanagementinstrumenten durchführen zu können, das von diplomatischen Vermittlungsanstrengungen, über die Verhängung von Sanktionen, der Entsendung von Polizei- oder Rechtsstaatsmissionen bis hin zum Einsatz militärischer Mittel reicht, hat die Europäische Union einen umfassenden Bedarf an militärischen, zivilen und zivil-militärischen Fähigkeiten identifiziert.

3.2.1. Militärische Fähigkeiten

Das oben angegebene Planziel, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von bis zu 60.000 Soldaten verlegen zu können, die imstande sein sollten, den Petersberg-Aufgaben in ihrer ganzen Bandbreite gerecht zu werden und dabei mindestens ein Jahr durchhaltefähig zu sein, stellte 1999 den Ausgangspunkt für die Entwicklung militärischer Fähigkeiten dar. Quantitativ wurde

⁵ Vgl. Europäische Union (2003), a.a.O., S. 2ff.

⁶ Council of the European Union / Political and Security Committee (2010): EU civilian and military capability development beyond 2010. Ratsdokument Nr. 17/12710 vom 7. Dezember 2010., S. 2f..

das European Headline Goal bis 2003 weitgehend erfüllt. Vor allem qualitativ bestehen jedoch weiterhin bis heute wesentliche Fähigkeitslücken wie beispielsweise in den Bereichen Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung, strategischer Lufttransport, Luftbetankung und präzise Zielerfassung.⁷ Zur Beseitigung der Fähigkeitslücken wurde im Jahre 2003 ein Streitkräfteplanungs- und -überprüfungsprozess, der sogenannte „Capability Development Mechanism“, beschlossen, um die vorhandenen Fähigkeiten, die bestehenden Defizite und daraus abgeleitet den Fähigkeitsbedarf zu analysieren.

In Folge des 11. September 2001 und mit Annahme der ESS wurde das Streitkräfteplanziel im Jahr 2004 angepasst und mit neuem Zieldatum als „Headline Goal 2010“ verabschiedet. Ein wesentliches Element war die Forderung zur Entwicklung der Fähigkeit der EU zur schnellen militärischen Krisenreaktion, die auf einem gemeinsamen Vorschlag Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens basierte. Dies führte u.a. im Jahre 2005 zur Schaffung gemeinsamer Gefechtsverbände, der EU Battlegroups (EU BG). Die Battlegroups, von denen der EU in jedem Halbjahr zwei zur Verfügung stehen, erreichten 2007 ihre volle Einsatzbereitschaft. Sie sind schnell verlegbare Gefechtsverbände, die zur Durchführung begrenzter, eigenständiger Operationen oder für die Anfangsphase einer größeren Operation befähigt sind. Eine EU BG basiert auf einem Infanteriebataillon, dem dazugehörigen verlegbaren Hauptquartier sowie den notwendigen Unterstützungskräften. Der Kern einer BG umfasst ca. 1.500 Soldaten.⁸

Für die Führung militärischer ESVP-Einsätze stehen fünf national bereitgestellte Operationshauptquartiere zur Verfügung (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Griechenland), die bei einer Aktivierung durch Personal aus den EU-Mitgliedstaaten besetzt werden. Zusätzlich stellt die NATO ihr Hauptquartier SHAPE für EU-Operationen zur Verfügung, wenn diese unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten durchgeführt werden sollen. Außerdem verfügt die EU über ein eigenes Operationszentrum in Brüssel, das die Führung begrenzter Militäreinsätze ermöglicht, wenn für diese Aufgabe kein nationales Hauptquartier verfügbar ist.

Zur Umsetzung des „Headline Goal 2010“ wurde der europäische Gesamtbedarf an militärischen Fähigkeiten abgeleitet. Dieser wurde mit den freiwillig eingemeldeten nationalen Kräften und Fähigkeiten verglichen. Ergebnis der Vergleichsanalyse waren im Kern Fähigkeitslücken, die hinsichtlich ihres operativen Risikos bewertet und kategorisiert wurden. Anschließend folgte eine Priorisierung der identifizierten Fähigkeitslücken. Auf dieser Grundlage wurden eine Reihe von

⁷ Nünlist, Christian (2013): Vor dem EU-Gipfel zur Verteidigungspolitik. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 143, November 2013, S. 3. Hrsg.: ETH Zürich. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFsQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.css.ethz.ch%2Fpublications%2Fpdfs%2FCSS-Analysen-143-DE.pdf&ei=8W8ZU-q6NaS_ygPji4KQDg&usg=AFQjCNFrW4uEM5XZ4Xf-OvuxF5IS6B0hlg&cad=rja (letzter Zugriff: 07.03.2014).

⁸ Remuß, Nina-Louisa (2013): Die Geschichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NU1NC8IwDP1H7XaZ6M0hgiAKXty8jG4LXbLS5rNiz_eVjSBB-8jL_qh05JZ0RpBT8bpRrcD7vqX6ufVqojDBDwBSgzeoeBTIQkw_eLQebaGMH45kKFFTCAMd11CyVR3_OPEdSQApIRgCS3WDbiWQXP4rKzMCdH4ajbojzURVn8p3xXt3Pd1NV2c7ocrzrM8_4DDrOe8w!!! (letzter Zugriff: 04.03.2014).

Einzelprojekten (z.B. Luftbetankung, Aufklärungsmittel, taktischer Lufttransport, medizinische Unterstützung, Counter-IED) initiiert, die sich noch immer im Prozess der Umsetzung befinden.⁹

3.2.2. Zivile Fähigkeiten

Die Erfahrungen auf dem Balkan und in Afghanistan haben gezeigt, dass zivile Instrumente unverzichtbarer Teil des Krisenmanagements sind, in den meisten Fällen sogar die bevorzugten. Zivile Kräfte sind für die Verhinderung von Konflikten (Prävention) entscheidend. Nach der Bewältigung eines gewaltsamen Konflikts bedarf es oftmals des Wiederaufbaus staatlicher Strukturen. In aller Regel werden Polizisten und zivile Experten in den Bereichen Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung oder Zoll benötigt, um Stabilität wiederherstellen bzw. bewahren zu können. Dies geht zumeist mit einem langfristigen Engagement im Rahmen des Wiederaufbaus oder des innerstaatlichen Reformprozesses im jeweiligen Land einher.

Bei den Europäischen Räten von Feira im Juni 2000 und Göteborg im Juni 2001 wurden entsprechende Ziele für Teilbereiche des zivilen Krisenmanagements formuliert. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen, Fähigkeiten in den Schwerpunktbereichen Polizei, Rechtsstaat, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz aufzubauen.

Der Europäische Rat hat im Dezember 2004 ein konsolidiertes Planziel für die zivile Krisenbewältigung (Civilian Headline Goal 2008) beschlossen. Hauptziel war die Identifizierung und der Aufbau derjenigen zivilen Fähigkeiten, die die EU bis zum Jahr 2008 zur Erfüllung dieser Aufgaben benötigt. Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde der Zeithorizont an das militärische Planziel 2010 angepasst.

Die mit dem zivilen Planziel beabsichtigte qualitative und quantitative Verbesserung im Bereich der zivilen Krisenbewältigung soll u.a. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Mobilisierung ausreichender Ressourcen für ziviles Krisenmanagement. Das Ziel ist die Fähigkeit, mehrere zivile Missionen – darunter eine größere „Substitutionsmission“ in schwierigem Umfeld – über einen längeren Zeitraum parallel durchführen zu können;
- Verbesserung der schnellen Reaktionsfähigkeit im zivilen Bereich (u.a. durch Entsendung so genannter integrierter ziviler Krisenreaktionsteams);
- engere Verzahnung von zivilem und militärischem Krisenmanagement. Die Mitgliedstaaten und die EU bieten eine Reihe von Programmen an, um Polizisten und zivile Experten auf Einsätze im Rahmen der ESVP vorzubereiten. Der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen kommt in diesem Zusammenhang große Bedeutung zu. Hervorzuheben ist das Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das im April 2002 in engem Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag gegründet wurde. Das ZIF gehört heute zu den führenden Einrichtungen in Europa für Training und Rekrutierung von zivilem Personal.¹⁰

⁹ Auswärtiges Amt; Bundesministerium der Verteidigung (2009): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Edition Diplomatie. S. 18f..

¹⁰ Auswärtiges Amt; Bundesministerium der Verteidigung (2009), a.a.O., S. 23f..

3.2.3. Zivil-militärische Fähigkeiten

Für den Bereich der zivil-militärischen Fähigkeiten formulierte das Political and Security Committee des Europäischen Rates folgende Ziele:¹¹

- Weiterentwicklung flexibler, mobiler, schnell einsatzbereiter, hoch qualifizierter, gut ausgebildeter und gegebenenfalls interoperabler ziviler und militärischer Fähigkeiten;
- Identifizierung von Synergien zwischen zivilen und militärischen Fähigkeiten sowie Stärkung der Interoperabilität zwischen Streitkräften und zwischen zivilen Ressourcen, unter anderem durch eine bessere ressortübergreifende Abstimmung;
- Weiterentwicklung des „comprehensive approach“ in der EU, unter anderem durch die Entwicklung von Leitlinien und Konzepten;
- Identifizierung und Umsetzung von Lehren aus Missionen und Operationen als grundlegender Treiber der Fähigkeitsentwicklung;
- Verbesserung der Fähigkeit zur rechtzeitigen Beurteilung potenzieller Krisensituationen sowie zur Entscheidungsvorbereitung und -findung, um – sowohl durch Zugriff auf Mittel in hohem Bereitschaftszustand als auch, vorbehaltlich nationaler Entscheidungen, durch Verwendung von GSVP-Mitteln des Katastrophenschutzes – schnell reagieren zu können. Ziel ist dabei, eine weitere Eskalation von Krisensituationen zu verhindern oder den Sicherheitssektor unter Rückgriff auf ausgebildete SSR-Teams aus einem sogenannten SSR Pool zügig in eine „post conflict“-Situation zu reformieren;
- Stärkung der Fähigkeit zur Krisenantizipation und -reaktion auf Basis umfassender Nachrichtengewinnung und Aufklärung;
- Verbesserung des Zusammenspiels und der Synergien in der EU und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der zivilen und militärischen Planung auf strategischer Ebene in allen Phasen des Konfliktzyklus;
- Verbesserung der zivilen und militärischen, GSVP-bezogenen Ausbildung mit dem Ziel der Förderung der Interoperabilität, auch im Rahmen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsakademie.

3.3. Operationen und Missionen

Mit ihren verschiedenen zivilen, polizeilichen und militärischen Instrumenten kann die EU im Rahmen der GSVP grundsätzlich die gesamte Bandbreite der Aufgaben von Krisenprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge abdecken. Im Wesentlichen kennt die EU sieben verschiedene Typen von Missionen, die von unterschiedlichen Akteuren (von zivilen Expertinnen und Experten über Polizeikräfte bis hin zum Militär, jeweils allein oder in gemischten Formaten) ausgeführt werden:¹²

¹¹ Council of the European Union / Political and Security Committee (2010), a.a.O., S. 4f.

¹² Auswärtiges Amt (2012), a.a.O..

- a. Beobachtermissionen (Monitoring Missions – MM);
- b. Grenzüberwachungsmissionen;
- c. Rechtsstaatsmissionen;
- d. Polizeimissionen;
- e. Missionen zur Sicherheitssektorreform (Security Sector Reform – SSR);
- f. militärische Operationen;
- g. militärische Ausbildungsmissionen (EU Training Missions – EUTM).

Bis heute konnte sich die EU auf folgende 33 ESVP- bzw. GSVP-Missionen verständigen, von denen bereits 16 abgeschlossen worden sind. Bei dem überwiegenden Teil der Missionen handelt es sich um Einsätze mit zivilem Charakter:¹³

Abgeschlossene Missionen:

- Operation Artemis – Krisenintervention in der Demokratischen Republik Kongo (beendet am 1. September 2003);
- Concordia – Militärische Operation in Mazedonien (beendet am 15. Dezember 2003);
- EUJUST Themis – Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (beendet am 15. Juli 2005);
- EUPOL Proxima – Polizeimission in Mazedonien (beendet am 14. Dezember 2005);
- EUPAT – Nachfolgemission von EUPOL Proxima in Mazedonien (beendet am 15. Juni 2006);
- EUFOR RD Congo – Militäroperation in der Demokratischen Republik Kongo (beendet am 30. November 2006);
- AMM – Beobachtungsmmission zur Demilitarisierung in Aceh, Indonesien (beendet am 15. Dezember 2006 unmittelbar nach den Wahlen in Aceh);
- EUPOL Kinshasa – Polizeimission in Kinshasa, Demokratische Republik Kongo (beendet am 30. Juni 2007);
- Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Sudan AMIS (beendet am 31. Dezember 2007);
- EUMM – Überwachungsmission im ehemaligen Jugoslawien (beendet am 31. Dezember 2007);
- EU PT Kosovo – Vorbereitung der Mission EULEX Kosovo durch ein Planungsteam (beendet am 14. Juni 2008);
- EUFOR Tschad/RCA – Militärmission im Tschad zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen der Vereinten Nationen (beendet am 14. März 2009);
- EUSR BST Georgia – Unterstützung der Grenzsicherung in Georgien mit einem Border Support Team BST (beendet am 28. Februar 2010);

¹³ Wikipedia – Die freie Enzyklopädie(2014): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsame_Sicherheits-_und_Verteidigungspolitik (letzter Zugriff: 05.03.2014).

-
- EU SSR Guinea-Bissau – Mission zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau (beendet am 30. September 2010);
 - EUFOR Libye – Militärische Operation zur Unterstützung humanitärer Hilfe für Libyen (beendet am 10. November 2011);
 - EUPM – EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina (beendet am 30. Juni 2012).

Laufende Operationen:

- Operation Althea – Militärische Operation der EUFOR in Bosnien und Herzegowina / Übernahme der Aufgaben der NATO-geführten SFOR (seit dem 2. Dezember 2004);
- EUSEC RD Congo – Mission zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform in der Demokratischen Republik Kongo (seit dem 8. Juni 2005);
- EUJUST LEX – Integrierte Rechtsstaatsmission im Irak (seit dem 1. Juli 2005);
- EUBAM Rafah (European Union Border Assistance Mission Rafah) – Unterstützende Kontrollmission am palästinensisch-ägyptischen Grenzübergang in Rafah (seit dem 25. November 2005);
- EUPOL COPPS – Integrierte Polizeiunterstützungsmission in Palästina (seit dem 14. November 2005);
- EUBAM Moldawien/Ukraine – Grenzkontrollmission an der moldauisch-ukrainischen Grenze zur Unterbindung des Waffen-, Menschen- und Drogenschmuggels von und nach Transnistrien (seit dem 30. November 2005);
- EUPOL Afghanistan – Polizeimission in Afghanistan (seit dem 1. Juni 2007);
- EUPOL RD CONGO – Polizeimission in der Demokratischen Republik Kongo (seit dem 1. Juli 2007);
- EULEX Kosovo – Rechtsstaatlichkeitsmission EU im Kosovo (seit dem 15. Juni 2008);
- EUMM Georgia – Überwachungsmission in Georgien (seit dem 1. Oktober 2008);
- Operation Atalanta – Militärmission durch Marinekräfte vor der Küste Somalias (seit dem 8. Dezember 2008);
- EUTM Somalia – Militärische Ausbildung von somalischen Soldaten in Uganda (seit dem 10. April 2010);
- EUAVSEC South Sudan – Unterstützung am Flughafen Juba (seit dem 18. Juni 2012);
- EUCAP SAHEL Niger – Sicherheit und Entwicklung in der Sahelzone (seit dem 8. Juli 2012);
- EUCAP Nestor – Ausbildungsmission zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias (seit 16. Juli 2012);
- EUTM Mali – Militärische Grundlagenausbildung und Beratung der malischen Forces Armées et de Sécurité du Mali (seit dem 18. Februar 2013);
- EUBAM Libya – Mission zur Unterstützung libyscher Behörden beim Aufbau von Grenzsicherungskapazitäten (seit dem 22. Mai 2013).

4. Herausforderungen

„Die Verantwortlichen in der EU sollten eine Möglichkeit finden, die Verteidigungsfähigkeiten der Union zu verbessern und gleichzeitig die beständige Reduzierung der Verteidigungsausgaben der EU/NATO-Mitglieder zu stoppen. Ich sehe eine Notwendigkeit, unsere Ambitionen innerhalb der EU in Fragen der Verteidigung klar zu definieren. Nur auf diese Weise können wir einen fairen Anteil an den Lasten sowohl der regionalen als auch der internationalen Sicherheit übernehmen. Zudem sind wir keinesfalls auf ewig dazu berechtigt, Sicherheitsgarantien von den USA zu erhalten, die zunehmend frustrierter auf die europäischen Trittbrettfahrer schauen.“¹⁴

Diese Worte des lettischen Verteidigungsministers Artis Pabriks vom 5. März 2013 fassen die Herausforderungen, vor denen die GSVP der EU steht, treffend zusammen: Hierbei geht es darum, erstens geeignete Konzepte zur besseren Koordinierung der gemeinsamen Rüstungs- und Verteidigungsanstrengungen zu entwickeln und umzusetzen, damit trotz Wirtschafts- und Finanzkrise künftig die erforderlichen militärischen, zivilen und zivil-militärischen Fähigkeiten zur Durchführung der GSVP-Aufgaben zur Verfügung stehen. Damit die vorhandenen Fähigkeiten wie beispielsweise die EU Battlegroups auch zum Einsatz gebracht werden können und Europa dadurch seine Bereitschaft zur stärkeren Übernahme von Verantwortung zeigen kann, bedarf es zweitens einer Harmonisierung der nationalen Interessen sowie einer Vereinheitlichung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Und letztlich steht die Europäische Union vor der Herausforderung, durch die genannten Maßnahmen in die Lage versetzt zu werden, als globaler Akteur ohne die USA sicherheitspolitisch eigenständig Akzente zu setzen und so im Rahmen transatlantischer Partnerschaft und eines fairen „burden sharing“ die USA zu entlasten. Diese hier grob umrissenen Herausforderungen werden in den folgenden Unterabschnitten weiter vertieft.

4.1. Verhältnis GSVP-NATO

Obwohl die USA ihre Führungsrolle innerhalb der NATO aufrechterhalten wollen, fordern sie aufgrund des Sparzwangs im Verteidigungsetat einerseits und aufgrund ihrer strategischen Neuausrichtung („pivot“) auf die Asien-Pazifik-Region andererseits ein sicherheits- und verteidigungspolitisch handlungsfähiges Europa. Doch wie die Operationen in Libyen und Mali gezeigt haben, ist Europa bis heute weitgehend unfähig, alleine Verantwortung für militärische Operationen zu übernehmen. Es können zwar zahlenmäßig starke EU-Truppen mobilisiert werden, es fehlen jedoch nach wie vor bestimmte militärische Potenziale, so dass Europa in diesen Bereichen weiterhin auf amerikanische Unterstützung angewiesen ist. Diese Entwicklungen in den USA und in Europa belasten das transatlantische Verhältnis, zumal ein transatlantischer Dialog kaum stattfindet bzw. sich der institutionelle Dialog zwischen NATO und GSVP „schwerlich als konstruktiv oder erfolgreich bezeichnen“¹⁵ lässt.

¹⁴ Vgl. Dewitz, Christian (2013): Den militärischen Arm Europas stärken. <http://www.bundeswehr-journal.de/2013/den-militaerischen-arm-europas-staerken/> (letzter Zugriff: 07.03.2014).

¹⁵ Coelmont, Jo; de Langlois, Maurice (2013): Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können. DGAPanalyse 10, Oktober 2013, S. 3.

Jo Coelmont und Maurice de Langlois, die Autoren des Artikels „Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können“, fordern daher, das „dysfunktionale Verhältnis zwischen GSVP und NATO in ein konstruktives und zukunftsgewandtes umzuwandeln“ und geben diesbezüglich zu drei Komplexen Empfehlungen:

¹⁶

4.1.1. Zusammenarbeit

Coelmont und de Langlois empfehlen zunächst eine neue Sicherheitsübereinkunft bzw. einen transatlantischen strategischen Sicherheitspakt. Dieser müsse einen breiten Sicherheitsbegriff festschreiben, die durch eine multipolare Welt gestellten Herausforderungen analysieren und nach einer gemeinsamen Strategie sowie aufeinander abgestimmtes Handeln bei der Suche nach den richtigen Lösungen streben. Dieser Pakt solle grundlegender Bestandteil der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und den Vereinigten Staaten sein.

Im Rahmen dieses transatlantischen strategischen Sicherheitspakts seien regelmäßige und bilaterale Treffen zwischen EU und USA durchzuführen, um so die Effektivität zu steigern und das bereits existierende „multi-bilaterale“ System zu stärken. Darüber hinaus müssten die Möglichkeiten vertiefter und dauerhafter Zusammenarbeit geprüft werden, nicht nur über die Botschaften, sondern auch zwischen relevanten Entscheidungsgremien und gestaltenden Institutionen, zum Beispiel zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und dem National Security Council.

Diese bilaterale Partnerschaft zwischen der EU und den USA könne die Debatte auf der Ebene der GSVP und NATO befruchten.

4.1.2. Geteilte Verantwortung

Der Dialog zwischen NATO und GSVP brauche, so empfehlen die Autoren weiter, neu geschaffene Strukturen, innerhalb derer alle Mitgliedsländer der jeweiligen Organisationen umfassend zu beteiligen seien. In gemeinsamen Sitzungen beider Organisationen, die auf allen Entscheidungsebenen stattfinden müssten, solle es erlaubt sein, sich jederzeit mit allen laufenden oder potenziellen Krisenmanagementoperationen zu befassen.

Jedes Mal, wenn EU oder NATO eine militärische Operation durchführen, sollte in beide Richtungen das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung („supporting-supported approach“) gelten. Dabei sollten militärische Fähigkeiten sowohl der NATO als auch der EU ausgetauscht oder doppelt genutzt werden können: Hauptquartiere, Exzellenzzentren, Ausbildungsstätten usw.. In diesem Zusammenhang sollten Führungsvereinbarungen für einen derartigen Austausch getroffen werden, insbesondere für den Fall des Transfers eines bestimmten Führungsstabs von einer Organisation in die Kommandostruktur der anderen, wenn diese die Führung bei einer Operation übernommen hat.

Synergien bei militärischen Fähigkeiten, und insbesondere bei zivil-militärischen oder in beiderlei Zusammenhängen nutzbaren Fähigkeiten, seien gemeinsam zu suchen.

¹⁶ Ebenda, S. 7f..

4.1.3. Militärische Fähigkeiten

Als drittes empfehlen die Autoren der EU, ein gewisses Maß an strategischer Autonomie zu entwickeln, um so in bestimmten Fällen Einsätze vorbereiten, planen und durchzuführen zu können, ohne dabei auf die direkte Unterstützung durch amerikanische militärische Fähigkeiten angewiesen zu sein.

Effektive Verfahren zur Entscheidungsfindung seien nötig, um die schnelle Reaktion auf Krisen durch sowohl NATO als auch EU zu ermöglichen. Diese Verfahren müssten auch Vereinbarungen zur sofortigen gegenseitigen Unterstützung beinhalten. Zwischen den strategischen Hauptquartieren von NATO und EU seien Verbindungsteams einzusetzen, wobei das EU-Hauptquartier weiter gestärkt und somit zum ständigen Hauptquartier werden sollte.

Die Verteidigungspolitik der einzelnen Länder sei zu koordinieren, um so sicherzustellen, dass die EU-Staaten einerseits das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben wahrnehmen und andererseits im Rahmen der NATO beschlossene Operationen ebenfalls angemessen unterstützen können. Die Verteidigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten solle in diesem Zusammenhang folgende Aufgaben haben:

- vorhandene Doppelungen in der Union identifizieren und reduzieren;
- den bereits bekannten Defiziten begegnen;
- „Pooling & Sharing“ maximieren;
- zukünftigen Anforderungen Priorität einräumen und multilateralen Lösungen den Vorzug geben, wobei sichergestellt werden muss, dass die jeweiligen Etats dies auch hergeben;
- im Sinne dauerhafter strukturierter Zusammenarbeit sollten unter den EU-Mitgliedstaaten diejenigen Länder eine gemeinsame Führungsrolle übernehmen, die den Willen haben, zum Motor für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa zu werden;
- bestehende Verfahren und Vorgehensweisen sollten beibehalten werden, um die Interoperabilität zwischen den Armeen der Mitglieder und Partner der NATO und der EU sicherzustellen. Die „Connected Forces Initiative“¹⁷ sei ein vielversprechender Schritt in diese Richtung. Noch intensivere multinationale Ausbildung und Übungen seien von grundlegender Bedeutung für weiterhin fähige und wissensbasierte Armeen.

¹⁷ Damit die Streitkräfte auch in künftigen Einsätzen sowohl im Rahmen der Bündnisverteidigung als auch der Krisenbewältigung die hierfür erforderlichen Fähigkeiten bereitstellen, miteinander kooperieren und die während der Operationen auf dem Balkan und insbesondere in Afghanistan gesammelten Erfahrungen der Einsatzkontingente nutzen können, hat die NATO die sogenannte „Connected Forces Initiative“ entwickelt. Ihr Ziel ist es, durch Intensivierung der Aus- und Weiterbildung, durch verstärkte Übungsaktivitäten sowie durch eine effektive Nutzung verfügbarer Technologien ein hohes Maß an Einsatzbereitschaft und an Leistungsfähigkeit in den Streitkräften zu erhalten. Darüber hinaus geht es bei der „Connected Forces Initiative“ darum, wie der operative NATO-Oberbefehlshaber, General Philip Breedlove hervorhebt, unbedingt zu „vermeiden, dass die sogenannte Interoperabilität verlorengeht, die Fähigkeit der verschiedenen Armeen zu gemeinsamen Operationen“.

Vgl. Karock, Ulrich (2013): Strasbourg - Lisbon - Chicago: NATO quo vadis? Hrsg.: European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. Policy Briefing, 19. August 2013, S. 17, sowie Busse, Nikolas (2013): NATO 4.0. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Mai 2013, S. 8.

4.2. Pooling & Sharing

Seit dem Vertrag von Lissabon haben vor allem die europäische Schuldenkrise und der allgemeine Sparzwang in den Haushalten der EU-Mitgliedstaaten Forderungen nach einer Effizienzsteigerung vorangetrieben.¹⁸ Mit ihrem Ratsbeschluss vom Dezember 2010 haben die EU-Staaten „Pooling & Sharing“ (P&S) als möglichen Weg identifiziert, mit dem sie Geld sparen und die militärische Effizienz ihrer Einsatzmittel steigern wollen. Als „Pooling & Sharing“ werden unterschiedliche Formen der Verteidigungskooperation bezeichnet:

Beim „Sharing“ stellen ein oder mehrere Länder den Partnern eine Fähigkeit oder Ausrüstung (etwa Transportflugzeuge) zur Verfügung oder übernehmen eine Aufgabe für andere. Geschieht dies dauerhaft, können die Partner diese Fähigkeit einsparen. Beispielsweise überwacht Deutschland den Seeraum über der Nordsee und entlastet damit die Niederlande. Im Baltikum übernehmen andere NATO-Staaten abwechselnd den Schutz des Luftraums (Air Policing), so dass die baltischen Staaten die Kosten für eine eigene Luftwaffe sparen können.

Auch beim „Pooling“ werden nationale Fähigkeiten anderen zur Verfügung gestellt. Dafür wird eigens eine multinationale Struktur eingerichtet, wie beispielsweise das European Air Transport Command, die diese Beiträge zusammenfasst und ihren Einsatz koordiniert. „Pooling“ kann bei der Entwicklung, Beschaffung und Betrieb gemeinsamer Geräte stattfinden. So lassen sich entweder größere Stückzahlen erreichen oder es kann eine Fähigkeit gemeinsam beschafft werden, die ein Staat aufgrund hoher Kosten allein nicht bereitstellen könnte. Beispiele für gemeinsame Anschaffung und Betrieb sind die AWACS-Radarflugzeuge oder die Kommandostrukturen der NATO.

Bislang bieten diese Initiativen ein disparates Bild: Ziele und Anzahl der Teilnehmer variieren stark. Derzeit existieren in Verantwortung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) etwa 20 P&S-Projekte und in Verantwortung des EU Militärstabs (EUMS) 16 P&S-Trainingsvorhaben.¹⁹ Trotz einiger Lichtblicke etwa bei der Luftbetankung sind die Ergebnisse insgesamt unbefriedigend und dem Ausmaß der Herausforderung, die militärische Effizienz der Streitkräfte mit eingeschränkten Finanzmitteln zu steigern, nicht angemessen. Zudem dienen die Aktivitäten häufig nicht dazu, eine gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeit zu erlangen, sondern sind auf nationale Ziele ausgerichtet. Denn viele EU-Mitgliedstaaten stehen einer aus Brüssel gelenkten militärischen Beschaffungs- und Verteidigungspolitik skeptisch gegenüber. Daher sind die meisten dieser Projekte unabhängig von der Absicht europäischer Zusammenarbeit, eher zufällig, oft industriegesteuert²⁰ und jeweils nur unter Beteiligung weniger EU-Mitgliedstaaten entstanden. Denn Entscheidungsfindungen, Abstimmungsprozesse und multinationale Kooperation gestalten sich unter wenigen, sicherheitspolitisch einander nahe stehenden Staaten oftmals einfacher als

¹⁸ [REDACTED] (2013): Aktuelle Entwicklungen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Dokumentation WD 2 – 3000 – 035/13 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 30. April 2013, S. 4.

¹⁹ gem. Planungsamt der Bundeswehr, Telefonauskunft vom 7 März 2014.

²⁰ Clement, Rolf (2013): Europäische Sicherheitspolitik – Perspektiven und Hemmnisse. Der Mittler Brief, 28. Jg., Nr. 4/4. Quartal 2013, S. 5f.

im Konzert der 28 Staaten.²¹ Insoweit erscheint die verteidigungspolitische Landschaft der EU derzeit eher als regionales Stückwerk an bilateralen und multilateralen Abkommen begrenzter Verteidigungskooperation zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten.²²

Dabei duplizieren oder blockieren sich sogar manche Initiativen: Der franko-britische Verteidigungspakt (UK-France Defence Cooperation Treaty, auch: Lancaster House treaty for defence and security cooperation) dupliziert ein Projekt der EDA zur Minenbekämpfung. Um diesen Pakt nicht zu gefährden, nahm Paris – zumindest vorübergehend²³ – seine Forderung nach Bildung eines EU-Hauptquartiers zurück, während Italien als Reaktion auf denselben Pakt ein bilaterales Abkommen mit Deutschland schloss, um bei unbemannten Luftfahrzeugen (UAVs) den industriellen Anschluss nicht zu verlieren.

Drei Themen werden in der Diskussion um das „Pooling & Sharing“ konsequent ausgeklammert, wie Christian Mölling analysiert hat:²⁴ Rollenspezialisierung, Rüstungsindustrie und zusätzliche Investitionen. Rollenspezialisierung erfordert den Verzicht auf bestimmte Fähigkeiten und die Konzentration auf einige wenige. Viele europäische Staaten lehnen dies ab, aus Furcht vor gegenseitiger Abhängigkeit. Dennoch findet diese Rollenspezialisierung bereits – unfreiwillig, unkoordiniert und mit erheblichen Folgen für die Handlungsfähigkeit aller Partner – statt. Mit der Abschaffung ihrer Kampfpanzer 2011 haben sich nicht nur die Niederlande spezialisiert. Auch Deutschland und Frankreich sind unfreiwillig zu Rollenspezialisten geworden, weil sie nun als einzige relativ signifikante Kampfpanzerarsenale besitzen. Mittelfristig kann über das „Poolen“ bei Beschaffung gleichen Materials der Abbau überflüssiger und kostspieliger Industriestrukturen angestoßen werden. Dieser Abbau müsste jedoch gesteuert werden, damit es nicht ähnlich wie bei den Fähigkeiten zu einer ungewollten Spezialisierung kommt und man kritische und seltene industrielle Fähigkeiten einbüßt. P&S kann zwar den Verfall bestehender Fähigkeiten bremsen. Doch kann man nur teilen, was man hat. In ganz Europa vorhandene Lücken, etwa bei der Aufklärung, lassen sich lediglich mit zusätzlichen Investitionen schließen. Wie groß diese Lücken sind, hatte der Libyen-Einsatz der NATO 2011 verdeutlicht.

Der entscheidende Unterschied zwischen der Verteidigungskooperation, wie die Staaten sie bislang betrieben haben, und dem nun initiierten P&S liegt in der Vorgabe, dass P&S vor allem dem Sparen dienen soll. Dabei verhindern die Staaten ein höheres Maß an ökonomischer Effizienz und militärischer Effektivität, indem sie an dem Anspruch festhalten, allein über die Belange ihrer Streitkräfte zu entscheiden. Bei einem Mehr an Gemeinsamkeit fürchten alle Partner, ers-

²¹ In diesem Zusammenhang ist etwa das Problem der militärischen Luftbetankung von Kampfflugzeugen zu erwähnen, das unter Führung Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande gesamteuropäisch gelöst werden soll. Ein weiteres Problem sind die fehlenden Transportkapazitäten: Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland und Island haben 2012 ein Abkommen unterzeichnet, demzufolge künftig eine gemeinsame Flotte von militärischen Transportflugzeugen betrieben werden soll. Die skandinavischen Staaten reagieren damit auf den steigenden Sparzwang in den nationalen Verteidigungsbudgets.

²² So arbeiten Franzosen und Briten in der Pilotenausbildung zusammen, die Beneluxstaaten treiben eine Verteidigungskooperation voran und planen eventuell sogar ein weiteres gemeinsames Flugzeug, die Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) entwickelt schrittweise eine gemeinsame Verteidigungsidentität und im Baltikum formiert sich ein gemeinsames Abwehrinteresse gegen Russland.

²³ vgl. Ziff. 4.4. i.Z.m. Fußnote 34.

²⁴ Mölling, Christian (2012): Pooling und Sharing in EU und NATO – Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen. SWP-Aktuell 25, Mai 2012, S. 2f..

tens in einem Einsatz allein gelassen zu werden, weil ein Partner seine Truppen zurückzieht, zweitens nicht in den Einsatz gehen zu können, weil ein Partner mit wichtigen Fähigkeiten nicht teilnimmt und drittens als Teil der Gemeinschaft jenen das Trittbrettfahren zu ermöglichen, die keine eigenen Beiträge zur Sicherheit leisten.

Patrick Keller kommt in seiner Analyse trotz dieser Einwände zu dem Ergebnis, dass P&S im Grundsatz richtig und sogar unvermeidbar sei, wenn die Staaten Europas sicherheitspolitisch handlungsfähig bleiben wollten. Kein einzelner europäischer Staat werde auf absehbare Zeit mehr die Mittel haben, umfassende Sicherheitsvorsorge betreiben und seine Interessen global durchsetzen zu können. Um auf dem jetzigen Ausgabenniveau ein gleichbleibendes Maß an Sicherheit gewährleisten zu können, müssten die Staaten ihre Zusammenarbeit intensivieren. Dem stünde zwar der Einwand entgegen, dass die dafür erforderliche Einschränkung der Souveränität gerade mit großen, unverzichtbaren Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien nicht zu machen sein werde. Solche Meinungen übersähen aber, dass die krisenhaften Entwicklungen in praktisch allen EU-Staaten sowie die dramatischen Veränderungen im globalstrategischen Umfeld zu einer sehr viel gravierenderen Einschränkung des politischen Einflusses der europäischen Nationen führen würden, wenn diese ihre Kräfte nicht bündelten.²⁵

4.3. EU Battlegroups

Als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der militärischen Handlungsfähigkeit und Baustein des Headline Goal 2010 wird nach wie vor das Battlegroup-Konzept gesehen werden. Basierend auf einem britisch-deutsch-französischen Vorschlag beschloss der Europarat im Juni 2004, wie bereits in Ziff. 3.2.1 erläutert, die Aufstellung von so genannten EU Battlegroups (EU BG). Mit diesen Verbänden zur schnellen militärischen Krisenreaktion verfolgte die EU zwei Ziele: Zum einen sollte die Teilnahme an den Battlegroups die Mitgliedstaaten motivieren, ihre nationalen Streitkräfte derart zu reformieren, dass sie zu einem Einsatz in internationalen Krisen befähigt werden. Zweitens sollten die Verbände der EU ermöglichen, unabhängig von der NATO eigenständige militärische Operationen durchzuführen.

Die EU BG stellen eine besondere Form von schnellen Eingreifkräften für die Krisenreaktion im gesamten Aufgabenspektrum dar. Konzeptionell handelt es sich um zwei innerhalb von fünf bis zehn Tagen einsatzfähige hochmobile Einheiten in der Stärke eines Bataillons (etwa 1500 Mann) plus Unterstützungskräfte, die über einen Zeitraum von bis zu 120 Tagen operieren können. Gedacht für unabhängige Einsätze oder für die erste Phase einer größeren Operation sollen sie hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf Anfrage der VN eingesetzt werden. 2004 erklärten 13 EU-Staaten, Kapazitäten für Battlegroups zur Verfügung stellen zu wollen, weitere Staaten wollten so genannte Nischenkapazitäten beisteuern.

„Auf dem Papier gibt es diese Truppe zwar, aber eingesetzt worden ist sie noch nie. Entweder war der Anlass nicht passend oder man war sich nicht einig.“²⁶ Diese Aussage des Leiters des

²⁵ Keller, Patrick (2013): Zur Zukunft der GSVP – Ein Kontinent am Scheideweg: Europa zwischen Irrelevanz und Verantwortung. if Zeitschrift für Innere Führung 1/2013, S. 28.

²⁶ Winter, Martin (2013): Mit Sicherheit nichts zu machen. Süddeutsche Zeitung vom 7. Mai 2013, S. 7.

Büros der Süddeutschen Zeitung in Brüssel, Martin Winter, trifft das Kernproblem der EU BG, die selbst für den Einsatz in Mali nicht angefordert wurden, obwohl der Schutz eines Staates vor Übernahme durch Terroristen exakt ihrem Trainingsprofil entspricht. Als die Frage einer Entsendung von Soldaten nach Mali diskutiert wurde, „bestand die EU Battlegroup zu wesentlichen Teilen aus deutschen, polnischen und französischen Truppenteilen – das rotiert halbjährlich. In Deutschland hat die Kanzlerin intern sehr schnell die Devise ausgegeben: Wir reden nicht über die Battlegroups. Schließlich war Deutschland im Wahljahr. Allerdings hat auch Frankreich nicht darum gebeten, durch die EU Battlegroup unterstützt zu werden. Frankreich wollte, so scheint es, diese Operation sehr gerne allein führen.“²⁷

Dieses Beispiel charakterisiert das zentrale Problem der Außen- und Sicherheitspolitik: Es spielen sehr häufig Souveränitätsüberlegungen oder/und innenpolitische Erwägungen eine große Rolle. Auf der einen Seite stehen Bekenntnisse zu mehr Gemeinsamkeit bis hin zu einigen, die sogar eine europäische Armee fordern. Auf der anderen Seite steht die Tatsache, dass fast alle EU-Staaten gerade in sicherheitspolitischen Fragen ihre eigene Souveränität in besonderer Weise betonen. „Political will is [...] crucial to reinvigorate the EU’s military rapid response capability and improve the effectiveness of EU Battlegroups and their operational relevance, which can play an important role in reinforcing the interoperability between member states’ armed forces.“²⁸

Diese Herausforderung scheint in der EU erkannt worden zu sein. Ihre Verteidigungsminister beabsichtigen jetzt, ein Konzept für eine zusätzlich und permanent einsetzbare „Battlegroup“ zu entwickeln, und dies trotz der Befürchtungen Großbritanniens, diese könnte eine Konkurrenz zur NATO Response Force darstellen.²⁹ Das neue Konzept weicht von dem bisherigen, sehr einseitig auf den kurzfristigen Einsatz ausgerichteten Ansatz ab, das das Problem hoher Kosten, einer Kräftebindung durch die Anforderung der schnellen Krisenreaktion (innerhalb von fünf Tagen) sowie eines starren Rotationsprinzips barg.³⁰ Die neue Battlegroup soll nicht in einen Kampfeinsatz geschickt werden, sondern bei humanitären Katastrophen oder zur Ausbildung anderer Armeen eingesetzt werden. Diese militärische Battlegroup könnte dabei einen Nukleus bilden, an dem zivile oder zivil-militärische Elemente angegliedert werden könnten, etwa Polizei oder zivile Verwaltung. Dabei ginge es aber nicht um die Unterordnung ziviler Elemente unter eine militärische Führung, sondern um eine Anpassung des EU-Instrumentenkastens an die Erfordernisse aktueller Krisen.³¹

²⁷ Clement, Rolf (2013), a.a.O., S. 2.

²⁸ Barcikowska, Anna (2013): Military capabilities and interoperability. In: CSDP between internal constraints and external challenges. ISS Report Nr. 17, Oktober 2013, S. 37.

²⁹ Vgl. Nuspliger, Niklaus (2013): Schwere Stand für Hollande in Brüssel. Neue Zürcher Zeitung vom 21. Dezember 2013, S. 3.

³⁰ Ondarza, Nicolai von; Overhaus, Marco (2013): Inseln der Kooperation – Europäische Sicherheitspolitik zwischen Mythos und Realität. Internationale Politik 6, November/Dezember 2013, S. 100f.

³¹ Major, Claudia; Wassenberg, Florian (2011): Polens ambitionierte GSVP-Agenda. SWP-Aktuell 34, August 2011, S. 4.

4.4. Operational Headquarters

Zur operativen Führung von GSVP-Operationen stehen der EU gegenwärtig drei Alternativen zur Verfügung. Erstens haben fünf Mitgliedsstaaten zum Aufbau eines operativen Hauptquartiers (OHQ – operational headquarters) innerhalb ihrer militärischen Führungsorganisation Elemente festgelegt, die als Kern für einen, durch internationale Verstärkungskräfte aufwachsenden, Einsatzführungsstab dienen: Frankreich stellt hierfür ein Hauptquartier in Mont Valérien, Großbritannien in Northwood, Deutschland in Potsdam, Italien in Rom und Griechenland in Larissa. Die zweite Möglichkeit zum Aufbau eines OHQ besteht im Rückgriff auf die NATO-Kommandostruktur im Rahmen des „Berlin plus“-Abkommens. Sie findet derzeit Anwendung im Rahmen der Operation Althea, bei der die europäischen Streitkräfte (EUFOR) in Bosnien und Herzegowina durch den DSACEUR³² als Operation Commander aus dem Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons als OHQ heraus geführt werden. Eine dritte Option ist die Nutzung des EU Operation Centre. Dieses befindet sich seit Januar 2007 in Brüssel und somit in unmittelbarer Nähe zu den entscheidenden politischen Gremien der EU. Das EU Operation Centre wächst nach Aktivierung aus einem Kernstab von acht Offizieren durch Verstärkung mit internationalem Personal zum erforderlichen Umfang auf. Zielsetzung ist, innerhalb von fünf Tagen mit 89 zivilen und militärischen Kräften die Planung aufzunehmen, um nach 20 Tagen mit voller Personalstärke eine Operation führen zu können.

Dieses EU Operation Centre weist allerdings zwei signifikante Nachteile auf. Erstens ist es nur für das Führen einer Operation im Umfang einer Battlegroup ausgelegt. Bei größeren Einsätzen ist mangels eines eigenen OHQ auf der militärisch-strategischen Ebene der Rückgriff auf ein NATO Hauptquartier unumgänglich, was bedeutet, dass die EU mit Abgabe der Verantwortung an SHAPE die Kontrolle über die eigenen Operationen verliert. Zweitens ist das Fehlen eines eigenen OHQ ein Hindernis für die Operationsplanung der Union. Während die EU die Fähigkeit zur Planung von deutlich im voraus entschiedenen Operationen und Missionen hat, wie die Trainingsmissionen am Horn von Afrika und im Sahel, verfügt sie über fast keine Kapazität, in Krisensituationen wie Libyen kurzfristig mit zivilen und militärischen Mittel zu reagieren. Im Ergebnis sind präventive und frühzeitige Maßnahmen in entstehenden Krisensituationen nahezu unmöglich.

Aus diesem Grund haben Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg bereits im Februar 2003 beim sogenannten „chocolate summit“ – als notwendige Bedingung für die Weiterentwicklung der ESVP – den Aufbau eines stehenden operativen EU-Hauptquartiers vorgeschlagen.^{33 34} Dieser Vorschlag wird allerdings von Großbritannien bis heute abgelehnt, da es hierin eine unnötige Duplizierung von NATO-Strukturen sieht: „The UK has invested a considerable portion of its political, military and financial capital into the Transatlantic relationship with the US. [...] The

³² DSACEUR – Deputy Supreme Allied Commander Europe.

³³ Biscop, Sven (2012): The UK and European defence: leading or leaving? *International Affairs* 88: 6 (2012), S. 1304f..

³⁴ Der Vorschlag zum Aufbau eines stehenden OHQ wurde 2011 von Polen, Frankreich und Deutschland („Weimarer Dreieck“) sowie von Italien und Spanien erneuert: „A proposal from five of the EU’s G6 has called for plans for an EU military command centre to be drawn up, despite the reluctance of the UK. The [...] foreign ministers [...] called for the ‚permanent planning and conduct capability‘ to advance.“

Vgl. ISIS Europe (2011): A coherent EU Operational Headquarters? <http://isiseurope.wordpress.com/2011/09/20/a-coherent-eu-operational-headquarters/> (letzter Zugriff: 14.03.2014).

UK is obstructing the EU HQ because increased EU capabilities will fuel an argument for an end to the transatlantic alliance, on both sides of the Atlantic.“³⁵

Im Sinne einer Konsensbildung innerhalb der EU empfehlen daher Claudia Major und Florian Wassenberg, insbesondere gegenüber London den Nutzen permanenter zivil-militärischer Planungs- und Führungsstrukturen zu erklären sowie zweitens institutionelle und prozedurale Baupläne zu entwickeln, um die HQ-Debatte vom grundsätzlichen auf die Ebene des Nützlichen und Machbaren zurückzuholen.³⁶

5. Zukunft der GSVP

Am 19./20. Dezember 2013 hatte der Europäische Rat zum ersten Mal seit 2008 wieder die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Thema. Mit dem Blick auf eine Weiterentwicklung der stagnierenden GSVP rief der Europäische Rat anschließend in seinen Schlussfolgerungen die Mitgliedstaaten auf, „die Verteidigungszusammenarbeit zu vertiefen, indem sie die Fähigkeit zur Durchführung von Missionen und Operationen verbessern und Synergien im vollen Umfang nutzen, um die Entwicklung und die Verfügbarkeit der erforderlichen zivilen und militärischen Fähigkeiten zu verbessern, was durch eine stärker integrierte, tragfähigere, innovativere und wettbewerbsfähigere technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB) unterstützt werden sollte.“³⁷

Dabei hat der Europäische Rat als Handlungsfelder unter anderem die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie sowie die Entwicklung einer EU-Strategie für maritime Sicherheit sowie anschließender Aktionspläne identifiziert. Beide Handlungsfelder ebenso wie die Weiterentwicklung der GSVP insgesamt setzen allerdings eine verstärkte Harmonisierung der häufig divergierenden nationalen Interessen voraus.

5.1. Harmonisierung der Interessen

Das gegenwärtige Dilemma einer europäischen Verteidigung sei, so Daniel Keohane, dass „EU governments do not agree on how or when armed force should be used. Roughly the EU [...] can be split into three groups: activists, defenders and free-riders. Activists are prepared to use force abroad; defenders, partly because of austerity, prefer to focus on territorial defence; while free-riders spend little and do less.“³⁸

³⁵ Dowdall, Jonathan (2012): Opinion: Ideology Collides with Operational Needs in EU HQ Debate. Defence Dateline Group vom 28. September 2011. <http://www.defenceiq.com/air-land-and-sea-defence-services/articles/opinion-ideology-collides-with-operational-needs-i/> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

³⁶ Major, Claudia; Wassenberg, Florian (2011), a.a.O., S. 4.

³⁷ Europäischer Rat (2013): Europäischer Rat (Tagung vom 19./20. Dezember 2013) – Teil I Nummern 1-22 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (bereits angenommen), S. 2.

³⁸ Keohane, Daniel (2013): EU Defence: The Capabilities and Credibility Conundrum. In: Think Global – Act European IV: Thinking Strategically about the EU's External Action, Part 5. The recommendations of 16 European think tanks. Studies & Reports April 2013. Hrsg.: Elvire Fabry. S. 247.

Diese mangelnde Übereinstimmung stellt die eigentliche Hürde für die Weiterentwicklung der GSVP dar: Die Staaten der EU hätten, so stellt Martin Winter fest³⁹, keine gemeinsame Vorstellung von Sicherheitspolitik. Im Vertrag von Lissabon hätten sie sich zwar auf die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ geeinigt. Und im November 2012 hätten die Außenminister Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, Italiens und Polens auf eine „ehrgeizige“ europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gedrungen. Doch schon bei der Frage, was das eigentlich sein soll jenseits der NATO, gebe es massive Differenzen:

Paris strebe seit Jahren ein „l'Europe de defense“ an, also eine EU, die sich nicht nur selber verteidigen, sondern die auch aus eigener Kraft jenseits ihrer Grenzen intervenieren kann. Noch in ihrem im Jahre 2008 für den damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy angefertigten Weißbuch hofften die französischen Militärs auf den Lissabon-Vertrag. Dessen Solidaritätsklausel im Angriffsfall schien das Tor für die europäische Verteidigungspolitik weit auf zu stoßen.

Großbritannien wiederum sei strikt gegen ein Europa der Verteidigung, wie das Beispiel der Ablehnung eines europäischen OHQ oder die Aussage, „CSDP diverts resources away from existing organisations such as NATO“⁴⁰ verdeutlichen. London bestehe darauf, dass die Sicherheit des eigenen Landes aber auch seine Fähigkeit zur Intervention fest in nationaler Hand bleibe. Zur GSVP, so analysiert Winter weiter, hätte Großbritannien ein Verhältnis wie die USA zur NATO: Man bediene sich ihrer, wenn es gerade passe.

Weitere Interessensdivergenzen innerhalb Europas ergäben sich nach Winters Auffassung aus unterschiedlichen sicherheitspolitischen Perzeptionen verschiedener EU-Mitglieder: So sehen viele osteuropäische EU-Mitglieder wie Polen in Russland immer noch einen potenziellen Aggressor, gegen den sie sich wappnen wollen. Die Idee, zwischen diesen Ländern zu Spezialisierungen zu kommen, gerät daher schnell an ihre Grenzen.

Zusammenfassend stellte Ulrike Guérot vom European Council on Foreign Relations (ECFR) bei der öffentlichen Anhörung vor dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages am 20. Februar 2013 fest, „die mit dem Lissabon-Vertrag verbundenen Hoffnungen auf einen Durchbruch hin zu einer wirklich gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU hätten sich nicht erfüllt. Den Mitgliedstaaten fehlten Einsicht und Willen, Souveränität im Rahmen der GSVP abzugeben, um die eigene Souveränität auf internationaler Bühne behaupten zu können.“⁴¹

Ob eine Weiterentwicklung der GSVP insgesamt angesichts dieser fehlenden Bereitschaft zur Harmonisierung nationaler Interessen möglich sein wird, darf bezweifelt werden. Eine Grundvoraussetzung dafür, dass dennoch die Stagnation der GSVP überwunden werde, sei, so die Chief Executive der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), Claude-France Arnould, dass den EU-Mitgliedern verdeutlicht werde, Kooperation und Souveränität stellten nicht zwangsläufig

³⁹ Winter, Martin (2013), a.a.O..

⁴⁰ Sonny, Anna (2012): EU Common Security and Defence Policy. Hrsg.: CIVITAS Institute for the Study of Civil Society. Letzte Überarbeitung vom März 2012. <http://www.civitas.org.uk/eufacts/download/EX.4.CSDP.pdf> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

⁴¹ Vgl. Dewitz, Christian (2013), a.a.O..

Gegensätze dar: „Wenn Kooperation und Souveränität sich gegenüberstehen, heißt das nicht, dass sie nicht kompatibel sind.“⁴²

5.2. Maritime Sicherheitsstrategie

Absicht der Europäischen Union ist es, bis Juni 2014 unter Berücksichtigung der Standpunkte der Mitgliedstaaten eine EU-Strategie für maritime Sicherheit sowie im Anschluss Aktionspläne auszuarbeiten, damit auf aktuelle und künftige maritime Herausforderungen reagiert werden kann. Grundlage für die Erarbeitung dieser maritimen Sicherheitsstrategie stellt die am 6. März 2014 von der Hohen Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Baronin Catherine Ashton, veröffentlichte Joint Communication (JOIN (2014)9 final)⁴³ dar, aus der ab Frühjahr 2014 unter Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten die EU Maritime Security Strategy (EU MSS) entwickelt werden soll.

An dem Prozess der Entwicklung einer EU MSS waren die Mitgliedstaaten bisher nicht beteiligt. Offizielle Äußerungen und Positionen einzelner EU-Mitglieder zur künftigen maritimen Strategie sind daher erst ab dem Zeitpunkt zu erwarten, ab dem sie sich thematisch mit der vorliegenden Joint Communication auseinandersetzen. Diese beschreibt den Zweck der maritimen Sicherheitsstrategie, die maritimen Interessen der Europäischen Union sowie die maritimen Bedrohungen und nennt ohne Priorisierung diejenigen Seeräume, die künftig für die EU von besonderer Bedeutung sein werden. Aufgrund des hierbei gewählten hohen Abstraktionsniveaus sowie der fehlenden Priorisierung dürfte es gelingen, für dieses Dokument die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu erhalten. Dies gilt ebenso für die maritime Sicherheitsstrategie selbst, soweit diese ähnlich abstrakt bleibt und auf Priorisierungen verzichtet. Erst wenn es um die Operationalisierung der maritimen Sicherheitsstrategie, d.h. um die Priorisierung von Maßnahmen und die Zuordnung von Ressourcen für diese Maßnahmen, geht, könnten unterschiedliche nationale Interessen zum Tragen kommen.

So dürfte aufgrund der Abhängigkeit von den globalen Seeverbindungen einerseits und der maritimen Aufrüstung im indo-pazifischen Raum andererseits die künftige Bedeutung dieses Seeraums bei allen EU-Mitgliedstaaten unbestritten sein. Dennoch dürften diejenigen europäischen Staaten, die als einzige in der Lage wären, umfassendere maritime Operationen in diesem Seeraum durchzuführen (Großbritannien, Frankreich), ein Festschreiben solcher Ambitionen ablehnen, weil sie souverän über den Einsatz ihrer sehr teuren Waffensysteme entscheiden wollen und diese nur zum Einsatz bringen würden, wenn dies ihren nationalen Interessen dient,⁴⁴ zum Beispiel für Operationen im Zusammenhang mit ihren jeweiligen Überseebesitzungen.

Deutschlands Interesse hingegen dürfte es sein, dass in der künftigen maritimen Sicherheitsstrategie im Zusammenhang mit sicheren Seewegen die Bedeutung der kooperativen Sicherheit her-

⁴² Ebenda.

⁴³ Europäische Kommission (2014): For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy. JOIN (2014)9 final. <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentinhalt?id=74291> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

⁴⁴ Seidler, Felix F. (2014): What Should be in EU's New Maritime Security Strategy. Seidlers Sicherheitspolitik. <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/01/emss.html> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

vorgehoben wird und Programme initiiert werden, im Rahmen derer Partner gefunden werden, die in weit entfernten sicherheitsrelevanten Seegebieten Verantwortung übernehmen können und wollen.

In wieweit Deutschland allerdings selbst – beispielsweise im Rahmen einer „Enable and Enhance Initiative“ (E2I) Verantwortung in einem Seeraum wie dem Golf von Guinea übernehmen wird, wie zusammen mit Portugal und Dänemark in einem Non-Paper vorgeschlagen,⁴⁵ bleibt zunächst abzuwarten. Denn bezüglich eines stärkeren deutschen Engagements in diesem oder anderen Seeräumen sei es, so Markus Harder, zunächst erforderlich, dass Deutschland seine gegenwärtig eher landbasierte Sicherheitsstrategie im Hinblick auf seine maritimen Interessen erweitere und bei der Definition maritimer Interessen den geografischen Aktionsradius aufgrund der hochgradigen Abhängigkeit von gesicherten Rohstoffzufuhren und sicheren Transportwegen infolge der dichten Verflechtung der Weltwirtschaft deutlicher als bislang erörterte.⁴⁶

Im Gegensatz zum indo-pazifischen Raum dürfte es bezüglich des Seeraums vor den Küsten Westafrikas das Interesse Frankreichs sein, die wachsende maritime Relevanz dieses Seegebietes aufgrund der dort zunehmenden Piraterie in der EU MSS sowie mögliche Maßnahmen zur Eindämmung dieser Bedrohung zu adressieren.⁴⁷ Frankreich, aber insbesondere auch den Mittelmeer-Anrainern wie Italien, Spanien und Portugal, dürfte darüber hinaus daran gelegen sein, dass dem zentralen und westlichen Mittelmeer in der EU MSS eine besondere Bedeutung beigemessen wird: Es stellt nicht nur wegen der großen Migrations- und Flüchtlingsströme eine besondere Herausforderung dar, sondern bedarf als Verbindungslinie in den indo-pazifischen Raum sowie wegen umfassender kritischer Infrastruktur (Gas-Pipelines) eines besonderen Augenmerks. Hinzu kommt die besondere Bedrohung von Umweltverschmutzung und -zerstörung sowie Überfischung.⁴⁸

Spaniens Interesse dürfte es zudem sein, dass die offene Frage um den künftigen Status von Gibraltar in die EU MSS oder in die folgenden Aktionspläne aufgenommen wird. Denn bereits in

⁴⁵ Vgl. Puglierin, Jana; Feyock, Sebastian; van Diepen, Yvonne (2014): Ertüchtigen statt wegesehen – Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der GSVP verbessern. IP, März/April 2014, S. 60f.

⁴⁶ Harder, Markus (2013): Anforderungen an eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie – Deutschland sollte seine maritimen Interessen klar geltend machen. SWP-Aktuell 43, Juli 2013. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.swp-berlin.org%2Ffileadmin%2Fcontents%2Fproducts%2Faktuell%2F2013A43_hae.pdf&ei=jtsdU9WWOYK7ygONpoHICw&usg=AFQjCNHQ07rp6baXgCqE5v9jwy2730Wnsw&bvm=bv.62578216.d.bGQ&cad=rja (letzter Zugriff: 10.03.2014).

⁴⁷ Frankreichs Besorgnis über die sicherheitspolitischen Entwicklungen in dieser Region hat Dr. Yves Boyer, stv. Direktor der Pariser Fondation por la Recherche Stratégique, am 19. November 2013 bei der 1. „Adenauer Konferenz“ zur Rolle Deutschlands in der Internationalen Sicherheitspolitik ausgedrückt. Hierbei hat er gleichzeitig die französische Erwartung geäußert, dass sich EU-Partner wie Deutschland in dem betreffenden Seeraum stärker engagieren.

⁴⁸ Die sicherheitspolitischen Herausforderungen des Mittelmeerraumes sind analysiert in: European Parliament / Directorate-General for External Policies / Policy Department(2013): The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their Implications for the European Union. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDD0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fknji.ca.sabor.hr%2Fpdf%2FE_publicacije%2FThe_maritime_dimension_of_CSDP.pdf&ei=fTcXU6quKYrmywOtwG4BQ&usg=AFQjCNG0mbYN46NbyoufNP85PizA_Mab2g&bvm=bv.62286460.d.bGQ&cad=rja (letzter Zugriff: 10.03.2014).

seiner „National Maritime Strategy 2013“ hat Spanien die Bedeutung dieses Themas hervorgehoben: „Gibraltar poses security problems to Spain and Europe in various fields, which require effective solutions in accordance with the parameters established by the United Nations and enshrined in the 1984 Brussels Declaration, agreed by the Spanish and British governments.“⁴⁹

Aus Sicht des EU-Mitglieds Griechenland dürfte die maritime Aufrüstung des NATO-Mitglieds Türkei ein Potenzial für Spannungen im östlichen Mittelmeer und insbesondere in der Ägäis darstellen. Dennoch dürften aber die NATO-Partner der Türkei in der EU verhindern, dass die EU diesem Gebiet aufgrund der türkischen Rüstungsanstrengungen eine wachsende Bedeutung zumisst.⁵⁰

Während die Südeuropäer besonders auf das Mittelmeer und wegen der dortigen sicherheitspolitischen Entwicklungen (Krim, maritime Aufrüstung Russlands) auch auf das Schwarze Meer fokussieren, dürfte es das Interesse Schwedens und Finnlands als Mitglieder des Arktis-Rates sein, in der EU MSS und den sich anschließenden Aktionsplänen die wachsende geopolitische Relevanz der Arktis (Handelswege, Ressourcen) hervorzuheben.⁵¹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der Erarbeitung und insbesondere bei der Operationalisierung der europäischen maritimen Sicherheitsstrategie die Konsensbildung innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen weiterhin eine große Herausforderung darstellen dürfte.

5.3. Gemeinsame industrielle Basis

Aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Verteidigungsausgaben der EU-Mitglieder von 251 Milliarden Euro in 2001 auf 190 Milliarden Euro in 2012 gefallen. Diese Summe, so meint der Präsident des europäischen Parlaments, Martin Schulz, sei immer noch sehr hoch und könnte zur Bereitstellung ausreichender militärischer und ziviler Fähigkeiten beitragen. Voraussetzung hierfür sei aber, dass die verfügbaren Finanzmittel effektiver und effizienter eingesetzt werden.

Gegenwärtig sei dies nicht der Fall und Europa bis heute daher nicht in der Lage, größere militärische Operationen ohne Unterstützung der USA durchzuführen. Ursache hierfür sei im Wesentlichen eine sehr fragmentierte Rüstungsindustrie: „Wir leisten uns 16 große Werften für Kriegsschiffe - die USA zwei. Wir haben 19 verschiedene Typen an Schützenpanzern und 14 Typen an Kampfpanzern - die USA jeweils einen Typ. Wohlgemerkt, die USA geben drei Mal so viel für Verteidigung aus als die EU! Das Ergebnis dieses fragmentierten Binnenmarktes: Kurzfristig aus-

⁴⁹ Gobierno de España (2013): National Maritime Security Strategy 2013. Gebilligt durch den Spanischen Nationalen Sicherheitsrat am 5. Dezember 2013. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.lamoncloa.gob.es%2FNR%2Frdonlyres%2F57E70694-183A-4151-B01E-636A32BC8494%2F260306%2F20131333EstrategiadeSeguridadMartima_incls.pdf&ei=SrQeU4XaN4jNtAb484DoBw&usg=AFQjCNFfs6D0hFcpGHThIRZg6NiUYsz1jw&bvm=bv.62788935,d.Yms&cad=rja (letzter Zugriff: 11.03.2014).

⁵⁰ European Parliament / Directorate-General for External Policies / Policy Department(2013), a.a.O., S. 38.

⁵¹ Seidler, Felix F. (2014), a.a.O..

bleibende Kostenvorteile durch die Bündelung von Bestellungen und Massenproduktion. Langfristig hohe Unterhaltungskosten.“⁵²

Die Herausforderung liegt darin, wie der Europäische Rat nach dem Gipfel vom 19./20. Dezember 2013 schlussfolgerte, eine stärker integrierte, tragfähigere, innovativere und wettbewerbsfähigere technologische und industrielle Verteidigungsbasis (EDTIB) zu schaffen und auszubauen.⁵³

Ob allerdings bei den EU-Mitgliedern, die bereits heute bei großen Rüstungsprojekten kooperieren, tatsächlich die Bereitschaft besteht, zu einer strukturierten Zusammenarbeit zu gelangen, d.h. auch unter Aufgabe nationaler wehrtechnischer Industriezweige, kann bezweifelt werden. So steht beispielsweise in dem von Union und SPD ausgehandelten Koalitionsvertrag:

„Deutschland hat ein elementares Interesse an einer innovativen, leistungs- und wettbewerbsfähigen nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie. Der Erhalt eigener industrieller Fähigkeiten sichert nationale Souveränität, schließt militärische Fähigkeitslücken und stärkt die Kooperationsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund setzen wir uns für den Erhalt ausgewählter Schlüsseltechnologien und industrieller Fähigkeiten, insbesondere auch bei mittelständischen Unternehmen ein.“⁵⁴

Diese Beispiel zeigt, dass die EU zwar die Notwendigkeit des Handelns zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie erkannt hat, aber dennoch auch hier das weiter bestehende Wechselspiel zwischen multinationaler Kooperation und nationalem Souveränitätsdenken ein Hindernis für die Weiterentwicklung der GSVP darstellen dürfte.

6. Ausblick und Zusammenfassung

Dieser Sachstand hat herausgearbeitet, dass nach wie vor sehr unterschiedliche (militär-)strategische Kulturen und Perzeptionen in den EU-Mitgliedstaaten den Aufbau einer europäischen Verteidigungspolitik beeinflussen. Unverändert stoßen Souveränitätsübertragungen in Verteidigungsangelegenheiten auf Skepsis oder gar Ablehnung. Die nationale Agenda und Interessenpolitik ist bei vielen EU-Mitgliedern weiterhin stark ausgeprägt.

Gleichwohl wird immer deutlicher, dass die künftige Handlungsfähigkeit Europas in den Krisenregionen der Welt nur durch intensive Kooperation, gemeinsame Rüstungsanstrengungen und eine größere Flexibilität in der Integration gewährleistet werden kann. Themenfelder für eine verstärkte Zusammenarbeit im Strategie- (EU MSS) und Rüstungsbereich (P&S, EDTIB) sowie für

⁵² Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, vor dem Europäischen Rat. Brüssel, 19. Dezember 2013. http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-december/html/address-to-the-european-council-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz (letzter Zugriff: 11.03.2014).

⁵³ Europäischer Rat (2013), a.a.O., S. 8.

⁵⁴ CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CDU und SPD (18. Wahlperiode). Berlin, 16. Dezember 2013, S. 178, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=45D9C830CA4242DED4AD8C6EFAC490E5.s4t1?blob=publicationFile&v=2> (letzter Zugriff: 11.03.2014).

eine größere Handlungsfähigkeit durch Weiterentwicklung operativer Konzepte (EU BG, OHQ) hat dieser Sachstand aufgezeigt. Die Weiterentwicklung der GSVP wird allein von dem Willen und dem Mut aller EU-Mitglieder abhängen, sich diesen Herausforderungen zu stellen und einer gemeinsamen Sicherheitspolitik den Vorzug vor nationalen Interessen zu geben: „Der Souveränitätsverzicht ist zugunsten der sicherheitspolitischen Gemeinschaftslösung die wirklich souveräne Entscheidung.“⁵⁵



⁵⁵ Keller, Patrick (2013), a.a.O., S. 28.

Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt (2012): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/GSVP-Start_node.html (letzter Zugriff: 05.03.2014).

Auswärtiges Amt; Bundesministerium der Verteidigung (2009): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Edition Diplomatie.

Barcikowska, Anna (2013): Military capabilities and interoperability. In: CSDP between internal constraints and external challenges. ISS Report Nr. 17, Oktober 2013, S. 31-37.

Behme, Christian (2007): GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick. Aktueller Begriff Europa 2/07 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 22. Januar 2007.

Biscop, Sven (2012): The UK and European defence: leading or leaving? International Affairs 88: 6 (2012), S. 1297-1313.

Busse, Nikolas (2013): NATO 4.0. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Mai 2013, S. 8.

CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Wahlperiode). Berlin, 16. Dezember 2013, S. 178, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=45D9C830CA4242DED4AD8C6EFAC490E5.s4t1?blob=publicationFile&v=2> (letzter Zugriff: 11.03.2014).

Clement, Rolf (2013): Europäische Sicherheitspolitik – Perspektiven und Hemmnisse. Der Mittler Brief, 28. Jg., Nr. 4/4. Quartal 2013.

Coelmont, Jo; de Langlois, Maurice (2013): Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können. DGAPanalyse 10, Oktober 2013.

Council of the European Union / Political and Security Committee (2010): EU civilian and military capability development beyond 2010. Ratsdokument Nr. 17/12710 vom 7. Dezember 2010.

Dewitz, Christian (2013): Den militärischen Arm Europas stärken. <http://www.bundeswehr-journal.de/2013/den-militaerischen-arm-europas-staerken/> (letzter Zugriff: 07.03.2014).

Dowdall, Jonathan (2012): Opinion: Ideology Collides with Operational Needs in EU HQ Debate. Defence Dateline Group vom 28. September 2011. <http://www.defenceiq.com/air-land-and-sea-defence-services/articles/opinion-ideology-collides-with-operational-needs-i/> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

Europäische Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie vom 12. Dezember 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Zugriff: 06.03.2014).

Europäischer Rat (2013): Europäischer Rat (Tagung vom 19./20. Dezember 2013) – Teil I Nummern 1-22 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (bereits angenommen).

European Commission (2014): For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy. JOIN (2014)9 final. <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=74291> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

European Parliament / Directorate-General for External Policies / Policy Department(2013): The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and their Implications for the European Union. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CD0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fknjiznica.sabor.hr%2Fpdf%2FE_publicacije%2FThe_maritime_dimension_of_CSDP.pdf&ei=fTcXU6quKYrmywOtwoG4BQ&usg=AFQjCNG0mbYN46NbyoufNP85PizA_Mab2g&bvm=bv.62286460,d.bGQ&cad=rja (letzter Zugriff: 10.03.2014).

Gobierno de España (2013): National Maritime Security Strategy 2013. Gebilligt durch den Spanischen Nationalen Sicherheitsrat am 5. Dezember 2013. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.lamoncloa.gob.es%2FNR%2Frdonlyres%2F57E70694-183A-4151-B01E-636A32BC8494%2F260306%2F20131333EstrategiadeSeguridadMarti-ma_incls.pdf&ei=SrQeU4XaN4jNtAb484DoBw&usg=AFQjCNFfs6D0hFcpGHThIRZg6NiUYsz1jw&bvm=bv.62788935,d.Yms&cad=rja (letzter Zugriff: 11.03.2014).

Harder, Markus (2013): Anforderungen an eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie – Deutschland sollte seine maritimen Interessen klar geltend machen. SWP-Aktuell 43, Juli 2013. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.swp-berlin.org%2Ffileadmin%2Fcontents%2Fproducts%2Faktuell%2F2013A43_hae.pdf&ei=jtsdU9WWOYK7ygONpoHICw&usg=AFQjCNHQ07rp6baXgCqE5v9jwy2730Wns&bvm=bv.62578216,d.bGQ&cad=rja (letzter Zugriff: 10.03.2014).

Karock, Ulrich (2013): Strasbourg - Lisbon - Chicago: NATO quo vadis? Hrsg.: European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. Policy Briefing, 19. August 2013.

Keller, Patrick (2013): Zur Zukunft der GSVP – Ein Kontinent am Scheideweg: Europa zwischen Irrelevanz und Verantwortung. if Zeitschrift für Innere Führung 1/2013, S. 26-29.

Keohane, Daniel (2013): EU Defence: The Capabilities and Credibility Conundrum. In: Think Global – Act European IV: Thinking Strategically about the EU's External Action, Part 5. The recommendations of 16 European think tanks. Studies & Reports April 2013. Hrsg.: Elvire Fabry. S. 245-249.

Major, Claudia; Wassenberg, Florian (2011): Polens ambitionierte GSVP-Agenda. SWP-Aktuell 34, August 2011.

Mölling, Christian (2012): Pooling und Sharing in EU und NATO – Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen. SWP-Aktuell 25, Mai 2012.

Nünlist, Christian (2013): Vor dem EU-Gipfel zur Verteidigungspolitik. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 143, November 2013, S. 3. Hrsg.: ETH Zürich. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFsQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.css.ethz.ch%2Fpublications%2Fpdfs%2FCSS-Analysen-143-DE.pdf&ei=8W8ZU-q6NaS_ygPji4KQDg&usg=AFOjCNFrW4uEM5XZ4Xf-OvuxF5IS6B0hlg&cad=rja (letzter Zugriff: 07.03.2014).

Nuspliger, Niklaus (2013): Schwerer Stand für Hollande in Brüssel. Neue Zürcher Zeitung vom 21. Dezember 2013, S. 3.

Puglierin, Jana; Feyock, Sebastian; van Diepen, Yvonne (2014): Ertüchtigen statt wegesehen – Eine deutsche Initiative soll das Krisenmanagement der GSVP verbessern. IP, März/April 2014, S. 60-64.

Ondarza, Nicolai von; Overhaus, Marco (2013): Inseln der Kooperation – Europäische Sicherheitspolitik zwischen Mythos und Realität. Internationale Politik 6, November/Dezember 2013, S. 96-101.

Remuß, Nina-Louisa (2013): Die Geschichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NU1NC8IwDP1H7XaZ6M0hgiAKXty8jG4LXbBLS5rNiz_eVjSBB-8jL_qh05JZ0RpBT8bpRrcD7vqX6ufVqojDBDwBSgzeoeBTIQkw_eLQebaGMH45kIKFfTCAMd11CyVR3_OPEdSQApJRGCS3WDbiWQXP4rKzMCdH4ajbojzURVn8p3xXt3Pd1NV2c7ocrzrM8_4DDrOe8w!!/ (letzter Zugriff: 04.03.2014).

Seidler, Felix F. (2014): What Should be in EU's New Maritime Security Strategy. Seidlers Sicherheitspolitik. <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/01/emss.html> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

Schmertzing, Leopold (2011): GSVP-Aufgaben von Petersberg bis Lissabon – Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung. SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), S. 28-37.

[REDACTED] (2013): Aktuelle Entwicklungen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Dokumentation WD 2 – 3000 – 035/13 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 30. April 2013.

Sonny, Anna (2012): EU Common Security and Defence Policy. Hrsg.: CIVITAS Institute for the Study of Civil Society. Letzte Überarbeitung vom März 2012. <http://www.civitas.org.uk/eufacts/download/EX.4.CSDP.pdf> (letzter Zugriff: 10.03.2014).

Winter, Martin (2013): Mit Sicherheit nichts zu machen. Süddeutsche Zeitung vom 7. Mai 2013, S. 7.