Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Deutscher Bundestag

Kommissionsdrucksache 20(28)61

Dr. Dirk Peters
Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Stellungnahme

für die

Clustergruppe 3 „Internationale Steuerung/ Koordinierung/Einbindung“ der Enquete-Kommission

vom 2. September 2024

17.01.2025

Dr. Dirk Peters
PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Antworten zum Fragenkatalog der Clustergruppe 3 der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan“

2. September 2024

1. Welche zentralen Herausforderungen sehen Sie bei der internationalen Planung, Koordinierung und Steuerung von Kriseneinsätzen?

Die zentrale Herausforderung internationaler Kriseneinsätze noch vor ihrem Beginn besteht in den **unterschiedlichen sicherheitspolitischen Interessen und Traditionen**, die die teilnehmenden Staaten in die Planung einbringen. Dies kann bereits die Lagebeurteilung erschweren, weil unterschiedliche Informationsquellen, heterogene geographische und historische Betroffenheiten, aber auch Differenzen in den parteipolitischen Zusammensetzungen der Regierungen zu sehr unterschiedlichen Auffassungen davon führen können, ob und wie ein Einsatz angemessen gestaltet werden kann. Dies macht häufig Kompromisse zum Beispiel über Zieldefinitionen oder Auswahl und Umfang der eingesetzten Mittel nötig, die der Wirksamkeit des Einsatzes schaden können.

Im Verlauf eines Einsatzes können die Unterschiede außerdem zu einem allmählichen **Interessendrift** führen. Jeder Einsatz muss über Zeit an sich verändernde Gegebenheiten und unplanbare Ereignisse angepasst werden. Zu Beginn einer Operation wird die politische Einigung auf einen Einsatz oft noch dadurch erleichtert, dass eine neue Krise hohen Handlungsdruck erzeugt und Entscheiderinnen und Entscheider die Planbarkeit und Berechenbarkeit eines Einsatzes zu Beginn noch optimistisch einschätzen. Wenn sich im Verlauf einer Mission diese Vorstellungen nicht bewahrheiten und der unmittelbare Handlungsdruck abnimmt, ist dagegen häufig ein Auseinanderdriften der Interessen der beteiligten Regierungen festzustellen. Den Einsatz unter solchen Bedingungen effektiv weiter zu führen oder geordnet zu Ende zu bringen, kann außerordentlich schwierig sein.

Diese Probleme sind umso prominenter, je stärker solche Staaten in den Einsatz eingebunden sind, die ihre eigenen Interessen nicht unmittelbar berührt sehen. Gerade in Kriseneinsätzen, die von Organisationen wie der EU getragen werden, in denen alle Mitgliedstaaten ein Mitsprachrecht über die Entsendung eines Einsatzes haben, können sie eine erhebliche Herausforderung darstellen.

Dazu kommt, dass gerade bei Militärmissionen die teilnehmenden Staaten oft **nationale Vorbehalte (“Caveats”)** formulieren. Parlamente beispielsweise, die über eine Entsendung entscheiden, knüpfen ihre Zustimmung nicht selten an Bedingungen, die den Einsatz der Streitkräfte stärker beschränken als es das internationale Mandat vorsieht. Solche Caveats können die militärische Führung eines Einsatzes erheblich erschweren, weil bei Entscheidungen neben Mandat und operationalen Notwendigkeiten immer auch

die unterschiedlichen nationalen Einschränkungen für die einzelnen Kontingente mit berücksichtigt werden müssen.

Die Führung militärischer Kriseneinsätzen wird auch durch weitere nationale Unterschiede, insbesondere **unterschiedliche Führungskulturen**, aber auch Sprachbarrieren oder rechtliche Fragen zum Beispiel zum Verhältnis zwischen verschiedenen Hierarchieebenen erschwert.

Wichtige technische Herausforderungen bei internationalen Kriseneinsätzen betreffen vor allem die **Interoperabilität** der von den unterschiedlichen Kontingenten eingesetzten Hard- und Software, aber auch der Arbeitsprozeduren bei zivilen Aspekten eines Kriseneinsatzes.

Nach einem Einsatz stellt sich eine weitere, oft weniger beachtete, aber dennoch ungemein wichtige Herausforderung: seine **Nachbereitung und Evaluation**. Trotz ihrer unbestreitbaren Bedeutung, wird sie gerade bei internationalen Einsätzen durch eine Reihe von Faktoren erschwert. Insbesondere die unabhängige Evaluation durch Dritte trifft auf Probleme, weil ihr militärische Geheimhaltung entgegensteht oder weil von außen bzw. aus anderen Ländern kommende Evaluationsagenturen auf Misstrauen stoßen. Außerdem macht es die Internationalität von Einsätzen schwierig ‘lessons learned’ zu verstetigen – also so vorzuhalten, dass sie bei weiteren Einsätzen tatsächlich berücksichtigt werden. Dieses Problem trifft Ad-hoc-Koalitionen stärker als Einsätze, die von einer Organisation verantwortet werden.

Eine gewissermaßen übergeordnete Herausforderung besteht darin, den richtigen **Umfang für die Gruppe der beteiligten Staaten** zu finden. Viele der positiven Effekte der Multinationalität von Kriseneinsätzen sind umso stärker ausgeprägt, je größer die Zahl der beteiligten Staaten ist (zum Beispiel Legitimität des Einsatzes, Kosteneinsparungen für die beteiligten Staaten). Je größer die Gruppe, desto gewichtiger aber auch die meisten der genannten Herausforderungen. Je kleiner und kohärenter die Gruppe dagegen ist, desto überschaubarer sind tendenziell Probleme wie Interessendivergenzen und -drift und desto leichter lassen sich gemeinsame Lösungen zum Beispiel für die Nachbereitung von Einsätzen finden. Einige dieser Herausforderungen lassen sich aber auch dadurch in den Griff bekommen, dass möglichst eng aneinander angelehnte Staaten einen Einsatz zusammen durchführen. NATO-Staaten können zum Beispiel für einige der Probleme bei der Führung eines laufenden Einsatzes auf gemeinsam in der *Allied Joint Doctrine* definierte Regeln zurückgreifen. Auch können gemeinsame Ausbildung und regelmäßige gemeinsame Übungen einige der Probleme abfedern.

2. Wie bewerten Sie die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Strukturen und Instrumente der militärischen und zivilen GSVP vor dem Hintergrund der ihr gesetzten Aufgaben? Wieweit ist die GSVP aktuell und in absehbarer Zeit zu robustem Krisenmanagement in der Lage?

Die GSVP hat seit ihren Anfängen die ihr gestellten Aufgaben **eher im zivilen als im militärischen Bereich** erfüllen können. Daran werden voraussichtlich auch die im Strategischen Kompass angestoßenen Reformen nicht viel verändern. Gerade militärisch bleiben die Aufgabenstellungen hier weiterhin ambitioniert – aber ohne dass sich die politischen und militärischen Strukturen so entwickeln, dass diese Aufgaben in näherer Zukunft besser als bisher erfüllt werden könnten. Wie unten gezeigt wird, sind der **EU als Organisation prinzipielle Grenzen** gesetzt, die es grundsätzlich unwahrscheinlich machen, dass sie in absehbarer Zukunft die Fähigkeit zu robustem Krisenmanagement entwickelt.

Das Aufgabenspektrum ist in Art. 43 EUV weit gefasst und die EU hat dieses weite Aufgabenspektrum auch in ihrem *Implementation Plan on Security and Defence* 2016 nochmals bekräftigt. Die Bilanz der EU bei der Erfüllung dieser Aufgaben in den 25 Jahren seit Einrichtung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist bekanntermaßen gemischt. Sie hat sich stark auf **zivile Aufgaben** konzentriert. **Im militärischen Bereich liegt der Schwerpunkt auf Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen.**

Für diese Aufgaben ist die EU auch **weiterhin gut aufgestellt**. Über die Jahre hat die EU hier eine Reihe von Praktiken entwickelt, die es ihr ermöglichen, auf akute Konfliktsituationen nicht primär durch die militärische Brille zu blicken, sondern sie als ‚komplexe Herausforderungen' zu verstehen, die mehr als einen militärischen Ansatz verlangen. Dabei hat sie gewissermaßen einen Werkzeugkasten entwickelt, den sie inzwischen routiniert zum Einsatz bringt. Diese Fähigkeit hebt sie von anderen internationalen Organisationen ab.

Die politische Diskussion fokussiert dagegen meist auf die Bereiche der GSVP, in denen sie die ihr gesetzten Aufgaben nicht bewältigen kann. **Wenig leistungsfähig** ist die EU **bei militärischen Kriseneinsätzen, besonders in nicht-permissiven Situationen**. Von den für robuste Einsätze vorgehaltenen Battlegroups hat die EU noch nie Gebrauch gemacht – und das obwohl robuste Einsätze durchaus diskutiert wurden und EU-Mitglieder außerhalb des EU-Rahmens auch solche Einsätze durchgeführt haben. Besonders augenfällig wurden diese Defizite am Ende des Afghanistaneinsatzes.

In Reaktion auf die Abhängigkeit der Europäer von den USA bei der Sicherung des Flughafens von Kabul hat die EU erneut einen Reformprozess im militärischen Bereich der GSVP begonnen und strebt nun unter anderem die Schaffung einer schnellen Eingreiffähigkeit (ERDC) an. Damit muss sie erneut eingestehen, dass sie über 25 Jahre, nachdem die EU-Mitglieder 1997 die sogenannten Petersberg-Aufgaben in den EU-Vertrag aufgenommen haben, selbst Missionen, die zum weniger anspruchsvollen 'unteren Spektrum' dieser Aufgaben zählen, immer noch nicht durchführen kann.

Die **Ursachen für diese hartnäckige Schwäche** der EU bei robusten Einsätzen sind grundlegender als häufig wahrgenommen und weder durch die Beschwörung politischen Willens noch durch die Schaffung zusätzlicher militärischer Fähigkeiten zu überwinden. Daher versprechen auch die jüngsten Reformen keine grundlegende Änderung. Hauptproblem ist die **Organisationsstruktur** der EU, die **nicht geeignet** ist **für schnelle, oft riskante Entscheidungen unter unvollständiger Information**, wie sie für anspruchsvolle Militärmissionen kennzeichnend sind.

Das Funktionsprinzip der EU beruht auf Kompromissen zwischen den Mitgliedern. Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass die EU auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner operieren muss. Aber Entscheidungen fußen häufig auf langfristigen Paketlösungen, die die Interessen der Mitgliedstaaten über verschiedene Bereiche hinweg in Balance bringen und dann dauerhaft institutionalisiert werden, um für alle Beteiligten Erwartungssicherheit zu schaffen. Dieses Funktionsprinzip ist eine besondere Stärke der EU, weil es überhaupt Entscheidungen und Fortschritte zulässt und die EU nach außen hin zu einem verlässlichen und berechenbaren Kooperationspartner macht. Für anspruchsvolle militärische Einsätze ist dieses Prinzip aber denkbar ungeeignet. Denn hier sind sowohl zu Beginn eines Einsatzes als auch während des Einsatzes oft schnelle Entscheidungen gefordert, die auf Basis unvollständiger Information getroffen werden müssen. Außerdem wird hier das Leben von Bürgerinnen und Bürgern in Uniform eingesetzt, ein Risiko, das sich nicht einfach in Paketlösungen mit Ausgleichszahlungen in anderen Bereichen verrechnen lässt.

Ein zweites grundlegendes Problem für die militärische Handlungsfähigkeit der EU ist die Art und Weise, wie sie ihre einsetzbaren Fähigkeiten organisiert. Die EU setzt seit der Einrichtung der Battlegroups auf **integrierte Verbände**, die **auf rotierender Basis** bereitgestellt werden. Die Hauptlast eines Einsatzes tragen daher jene Staaten, die zum Zeitpunkt des Einsatzes gerade für die Bereitstellung der Fähigkeiten zuständig sind. Das macht einen **Einsatz unwahrscheinlich**. Denn er wird nur dann zustande kommen, wenn diejenigen Staaten, die gerade in der Rotation verantwortlich sind, während eine Krisensituation entsteht, selbst so sehr von dieser Situation betroffen sind, dass sie bereit sind das Leben ihrer Soldatinnen und Soldaten in einer EU-Mission aufs Spiel zu setzen.

Die **Reformen des Strategischen Kompass bearbeiten diese Probleme nur oberflächlich**. Auf Seiten der *Fähigkeiten* sollen mit der ERDC bei verlängerter Rotationsdauer vor allem mehr Soldatinnen und Soldaten sofort einsetzbar sein. Ein etwas größerer Teil der Kosten soll nun gemeinsam getragen werden und die EU-Mitglieder sollen weiter daran arbeiten, gemeinsame Bedrohungswahrnehmungen zu entwickeln. Dass sich diese Wahrnehmungen aber so sehr angleichen, dass Einsätze unabhängig davon stattfinden, wer gerade zu den Truppenstellern der ERDC zählt, ist höchst unwahrscheinlich. Denn Versuche, gemeinsame Bedrohungswahrnehmungen und Lagebeurteilungen zu entwickeln, gibt es schon seit einigen Jahren, die Fortschritte scheinen aber vernachlässigbar, wie schon alleine das Ost-West-Gefälle bei der Bereitstellung von Unterstützung für die Ukraine und die Differenzen bei den Diskussionen über den Umgang mit Russland zeigen.

Bei den gemeinsamen *Entscheidungsverfahren* gibt es noch weniger Reformmöglichkeiten. Die EU steht hier vor dem strukturellen Problem, dass sie anders als die NATO – von keinem Hegemon zusammengehalten wird, der im Einsatzfall selbst einen Großteil der Lasten übernehmen und kleinere Staaten durch direkten und indirekten Druck zur Teilnahme bewegen kann. Der zweite Ausweg aus dem Problem gemeinsamer Entscheidungen – die Einführung von Mehrheitsentscheidungen – ist aus guten Gründen bisher gescheitert. So ist es weder politisch durchsetzbar noch demokratietheoretisch sinnvoll, dass EU-Mitglieder gegen ihren eigenen Willen Soldatinnen und Soldaten in einen Einsatz schicken müssen, weil dies eine Mehrheit von Regierungen so entscheiden hat.

Die EU ist daher weder aktuell noch in absehbarer Zukunft in der Lage, eine nennenswerte Rolle in robustem Krisenmanagement zu spielen. Das heißt nicht, dass sie sicherheitspolitisch wertlos ist, sondern dass ihre **Stärken in anderen Bereichen** liegen, **in denen sich andere Organisationen wie die NATO wiederum schwer tun** – zum Beispiel in der Bereitstellung ziviler Unterstützung, bei der Gestaltung ihres Umfelds durch das Setzen positiver Anreize (zum Beispiel durch Unterstützungs- und Kooperationszusagen) und negativer Anreize (zum Beispiel durch Sanktionen) sowie bei der Verbesserung der Resilienz der Gesellschaften der Mitgliedstaaten.

3. Wie sollte sich Deutschland bezüglich eines europäischen Pfeilers der NATO und der GSVP der EU positionieren? Welche Rolle könnte und sollte die GSVP der EU in möglichen zukünftigen Einsätzen/ Engagements des internationalen Krisenmanagements (z.B. auf dem Westbalkan) in Arbeitsteilung mit der NATO bzw. eigenständig spielen?

Für eine deutsche Position zur Arbeitsteilung zwischen NATO und EU/GSVP gibt es fünf wichtige **Voraussetzungen**. *Erstens*: Deutschland kann aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen nur im Rahmen eines Bündnisses militärisch handeln. *Zweitens*: Die EU ist nicht dafür geeignet, anspruchsvolle militärische Operationen zu initiieren und durchzuführen. Das haben die letzten 25 Jahre gezeigt und das ergibt sich aus einer Analyse der EU als Organisation (s. Antwort zu Frage 2). *Drittens*: Die NATO hat genau hier ihre Stärke, hängt dabei aber stark vom Hegemon USA ab. Die Beiträge der USA zur Verteidigung Europas durch die NATO sind kurzfristig nicht zu ersetzen und Einigkeit innerhalb der NATO lässt sich ohne aktive Unterstützung durch die USA nicht herstellen. *Viertens*: Die USA sind nicht im selben Maß an der Sicherheit Europas interessiert wie die Europäer selbst. Unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen steht die strategische Umorientierung der US-Sicherheitspolitik Richtung Pazifik schon seit langem fest. Zudem sind isolationistische Tendenzen nicht nur innerhalb der US-amerikanischen Gesellschaft stark ausgeprägt. Sie finden inzwischen auch in der politischen Elite so nachdrücklich Resonanz, dass europäische Staaten nicht mehr damit planen können, im Ernstfall durch die USA entschieden und mit langem Atem unterstützt zu werden. *Fünftens*: Der EU steht ein breites nicht-

militärisches Instrumentarium zur Förderung der Sicherheit zur Verfügung, das der NATO fehlt.

In dieser Konstellation bietet es sich für Deutschland an, auf eine **Sicherheitsordnung** hinzuarbeiten, **die die komplementären Stärken von NATO und EU nutzt**, dabei aber die kurz- und mittelfristige **Abhängigkeit von den USA in Rechnung stellt und langfristig zu überwinden sucht**. In einer solchen Sicherheitsordnung ist Sicherheit nicht rein militärisch definiert, militärische Handlungsfähigkeit im Verbund ist aber Bestandteil dieser Ordnung. Die militärische Handlungsfähigkeit der Europäer ist in einer solchen Ordnung eng an die NATO angelehnt. Dabei sollte eine Form gefunden werden, die die europäische Fähigkeit einerseits als Entlastung der USA sichtbar macht, andererseits aber aus US-amerikanischer Sicht nicht die Gefahr eines europäischen "Caucus" und einer Gegenmachtbildung innerhalb der NATO heraufbeschwört.

Vor diesem Hintergrund, sollte sich Deutschland dafür einsetzen, das **Framework-Nation-Konzept der NATO** zum **Kern für den Aufbau europäischer militärischer Handlungsfähigkeit** zu machen und in diesem Sinne auch die Idee Deutschlands als "Anlehnungspartner" in Europa weiter verfolgen. Die europäische Handlungsfähigkeit würde dann auf von europäischen Staaten gebildeten Verbünden beruhen, deren Kern jeweils eine größere Rahmennation bildet und die die Möglichkeit bieten, für individuelle Operationen schnell Einheiten anderer beteiligter Staaten zu integrieren. Um ihr maximales Potenzial zu entfalten sollten diese Verbünde Staaten zusammenbringen, die als "*like-minded*" angesehen werden können. Sie sollten, zum Beispiel durch geographische Nähe und vergleichbare sicherheitspolitische Traditionen, ähnliche unmittelbare Sicherheitsinteressen haben und in Streitkräfteorganisation und Einsatzkultur ebenfalls nicht zu weit voneinander entfernt sein. Das bedeutet, dass sie nicht im Sinne eines integrationspolitischen Ideals möglichst inklusiv und gesamteuropäisch gebildet werden sollten. Um die *Flexibilität* zu steigern, sollten sie auch nicht auf einer festen Integration basieren, die Einsätze nur zulassen würde, wenn sich alle Staaten beteiligen. Die, außerhalb der NATO organisierte, Joint Expeditionary Force (JEF), die um Großbritannien herum unter Mitwirkung der baltischen und nordischen Staaten aufgebaut wurde, bietet hierfür ein Vorbild. In ihrem Rahmen ist es auch möglich, dass sich nur eine Teilgruppe der beteiligten Staaten zu einem Einsatz entschließt und ihn durchführt.

Die so kooperierenden Streitkräfte könnten dann die Aufgabe wahrnehmen, im Bedarfsfall anspruchsvolle militärische Operationen durchzuführen und in der Bündnisverteidigung konzertiert mit anderen solchen Verbünden zusammenzuwirken. Der NATO als Organisation käme in diesem Konzept eine weitgehend koordinierende Aufgabe zu sowie die Ermöglichung der Kooperation in und zwischen den Verbünden.

Eine so verstandene Organisation europäischer Handlungsfähigkeit hat mehrere **Vorteile**. Erstens wird durch die Verbindung von Staaten mit ähnlichen sicherheitspolitischen Betroffenheiten und Traditionen die Wahrscheinlichkeit von Kooperation erhöht. Die flexible Organisation um eine Rahmennation herum macht es, zweitens, möglich, Einsätze in verschiedenem Umfang und unter Einbeziehung unterschiedlich vieler Partner durchzuführen. Das eröffnet nicht nur ein breites Einsatzspektrum, sondern

verhindert auch Blockaden, weil nicht bei jedem Einsatz alle Partnernationen zustimmen und teilnehmen müssen. Außerdem ermöglicht es schnelle Einsätze – in den Worten eines JEF-Kommandeurs kann die JEF handeln ‘während die NATO noch nachdenkt’. Die Verbünde können, viertens, einen Fokuspunkt für die koordinierte Fähigkeitsentwicklung bilden, durch die Synergien erzielt werden können, ohne immer wieder neu unter allen (europäischen) Verbündeten verhandeln zu müssen. Viertens entsteht so nicht ein einheitlicher europäischer Pfeiler innerhalb der NATO, der von den USA als eine Form von Gegenmachtbildung missverstanden werden könnte – ein entscheidendes Problem der Versuche in den 1990er Jahren einen europäischen Pfeiler innerhalb der NATO aufzubauen.

Diese militärische Seite der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sollte als **Ergänzung** oder Sicherheitsnetz **für die nicht-militärische Sicherheitspolitik** verstanden werden, die ihrerseits **durch die EU koordiniert und mitgestaltet** werden kann. Dazu gehört die Reaktion auf Krisen und die Prävention von Krisen ohne eigenen Einsatz militärischer Mittel – von Rechtsstaatsmissionen bis zur Verhängung von Sanktionen. Hierzu gehören aber auch strukturbildende Kooperationen in der Nachbarschaft der EU, Wirtschaftspolitik, die auf die Reduzierung von problematischen Abhängigkeiten gerichtet ist und die Stärkung der Resilienz europäischer Gesellschaften, von der resilienten Ausgestaltung kritischer Infrastrukturen bis hin zum Schutz vor Desinformation. Hier verfügt die Europäische Union über ein umfangreiches und zunehmend eingespieltes Instrumentarium, dessen Einsatz die Sicherheit der europäischen Gesellschaften ohne Einsatz militärischer Mittel verbessern kann.

Die **EU** kann außerdem einen wichtigen Beitrag bei der ökonomischen Seite der militärischen Zusammenarbeit spielen – bei der **rüstungspolitischen Zusammenarbeit**. In einem solchen Konzept würde die Fähigkeitsplanung selbst nicht im Aufgabenbereich der EU liegen. Sie würde von den Mitgliedstaaten innerhalb der Kooperationen um die Rahmennationen koordiniert und zwischen diesen Verbünden noch einmal innerhalb der NATO abgestimmt. Die EU verfügt aber über die Möglichkeit, die Erreichung der so gesetzten Fähigkeitsziele zu unterstützen, zum Beispiel durch die Koordination und Förderung von Beschaffungs- und Produktionsvorhaben und die Regulierung des europäischen Rüstungsmarktes. Die hierfür schon vorhandenen Mechanismen sollten in diesem Konzept weiter genutzt und ausgebaut sowie durch eine gemeinsame Rüstungsexportkontrolle ergänzt werden.

Zu kluger Sicherheitspolitik gehört schließlich auch, Politik **so zu gestalten, dass sie von außen möglichst nicht als aggressiv und Aufbau eines offensiven Potenzials missverstanden werden kann**. Auch hier hat die EU enormes Potenzial, da sie als ökonomischer und diplomatischer Kooperationspartner für andere Staaten höchst attraktiv ist.

Diese Form der Arbeitsteilung zwischen NATO, minilateralen militärischen Kooperationen und EU sollte auch den **Umgang mit konkreten Krisensituationen** anleiten. Der westliche Balkan bleibt beispielsweise eine Region, in der zivile Zusammenarbeit und dauerhafte Stabilisierung auf ein militärisches Sicherheitsnetz angewiesen bleiben. Außerdem bleibt hier das aktive Engagement der USA militärisch

und diplomatisch wichtig, um Glaubwürdigkeit gegenüber den lokalen und regionalen Akteuren zu erhalten und nicht Einfluss auf wichtige Entscheidungsträger zu verlieren. Dieses Engagement wird am sinnvollsten dann erhalten werden, wenn das militärische Engagement im Rahmen der NATO koordiniert wird, aber in wesentlichem Umfang durch europäische Kontingente geschultert wird. Die EU kann ihre Stärken im Hinblick auf zivile Unterstützung rechtstaatlicher und demokratischer Strukturen sowie ökonomische und diplomatische Kooperation als Beitrag zu einem gemeinsamen Programm der Stabilisierung des westlichen Balkans einbringen.

4. Wie könnten und sollten sich die militärische Komponente und die zivil-militärischen Strukturen der GSVP der EU weiterentwickeln, um welche Ziele zu erreichen?

Die weitere Entwicklung der GSVP benötigt vor allem eine **realistischere Herangehensweise** als in den vergangenen Jahrzehnten. Die Entwicklung der GSVP in der Vergangenheit hat darunter gelitten, dass politische Initiativen die Grenzen des institutionell Machbaren (s. Antwort auf Frage 2) in der EU zu häufig ignorierten und sich stattdessen auf das politisch-strategisch Wünschenswerte konzentrierten. Seit Ende der 1990er Jahre wurde immer wieder das Ziel robuster autonomer militärischer Handlungsfähigkeit der EU in den Mittelpunkt von sicherheitspolitischen Reformvorhaben gestellt. Daran gemessen mussten die tatsächlichen Fortschritte enttäuschend bleiben. Die Sicherheitspolitik der EU wird so weithin als defizitär wahrgenommen, eben weil ihr eine schlagkräftige militärische Fähigkeit fehlt. Dadurch geraten aber diejenigen Bereiche der Sicherheitspolitik, in denen die EU ihren Mitgliedern einen beachtlichen Mehrwert bieten kann, aus dem Blick. Eine realistischere Herangehensweise könnte hier Abhilfe schaffen und das Potenzial der EU besser ausschöpfen.

In diesem Sinne sollte **Sicherheitspolitik als Verbindung von drei Fähigkeiten** verstanden werden: die Fähigkeit (1) zu *militärischem Handeln*, (2) zur *Gestaltung des sicherheitspolitischen Umfelds ohne eigenes militärisches Handeln* und (3) zur *Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Resilienz*. Vor allem in den letzten beiden Bereichen hat die EU herausragende Stärken und verfügt über Kompetenzen, die beispielsweise der NATO fehlen. Diese gilt es durch Reformen weiter zu stärken.

Eine solche Herangehensweise würde von den organisatorischen Möglichkeiten der EU ausgehen und sich auf die **Förderung der vorhandenen Stärken** nutzen. Für jenen Bereich, in dem die EU nicht punkten kann – eigenständiges militärisches Handeln – stellt dagegen die NATO ein besseres Dach bereit. Europäische Staaten können hier am ehesten durch pragmatische Nutzung des Framework-Nation-Konzepts eigene Handlungsfähigkeit erlangen.

Für die Reform der GSVP bedeutet das eine grundlegende Umorientierung: **weg vom Fokus auf den Aufbau autonomer militärischer Handlungsfähigkeit im EU-**

Rahmen. Eine solche Umorientierung kann nicht ohne Vorbereitung umgesetzt werden. So kann der laufende ERDC-Prozess nicht einfach abgebrochen werden, ohne enormen politischen Schaden anzurichten.

Erreicht werden könnte sie aber durch eine **neue Rahmung der NATO-EU-Kooperation**. Wichtig wäre hier eine politische Initiative, die die Stärken *beider* Organisationen und ihre Komplementarität betont. Zentrum der Kooperation zwischen beiden Organisationen wäre dann nicht mehr nur die Frage, wann und wie die europäischen Staaten auf NATO-Ressourcen zurückgreifen können, um militärisch aktiv zu werden. Die Kooperation würde sich auch darauf erstrecken, unter welchen Umständen die EU ihre Regulierungsmacht einsetzt, um gemeinsame transatlantische Sicherheitsinteressen zu verwirklichen, zum Beispiel durch Investitionskontrollen oder Sanktionen. In diesem Rahmen können dann mittelfristig auch die laufenden Initiativen zum robusten Krisenmanagement durch die EU so umgestaltet werden, dass sie nicht mehr primär auf die Einsatzfähigkeit durch die EU fokussieren, da ihr Einsatz in diesem Rahmen ohnehin unwahrscheinlich ist.

Die EU selbst kann aber weiter wichtige Beiträge zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten ihrer Mitgliedstaaten leisten – durch **Förderung der Fähigkeitsentwicklung**. Die Fähigkeits*planung* sollte in diesem Konzept zwar möglichst dort koordiniert werden, wo auch spätere Einsätze geplant und geführt werden, also außerhalb der EU. Dennoch kann die EU ihre Mitglieder bei der Unterstützung der so festgelegten Fähigkeitsziele unterstützen. Hierzu gilt es, Prozesse und Initiativen zur Koordinierung, Umsetzung und Finanzierung von Rüstungsvorhaben beispielsweise im Rahmen von PESCO und durch die EDA weiterzuentwickeln. Dazu gehört auch, die effizientere Organisation des europäischen Rüstungsmarktes weiter voranzutreiben. Die Unterstützung von Rüstungsvorhaben in Europa erfordert aber auch, eine verbindliche gemeinsame europäische Rüstungskontrollpolitik zu entwickeln und umzusetzen.

Zweites Standbein einer gestärkten EU-Sicherheitspolitik ist die **Gestaltung des sicherheitspolitischen Umfelds ohne eigenes militärisches Handeln**. Im Rahmen ihrer Reaktion auf den russischen Angriffskrieg hat die EU hier Wege entwickelt, um durch Sanktionen, Unterstützung von Waffenlieferungen und durch Ausbildungsmissionen auf eine laufende militärische Auseinandersetzung einzuwirken.

Ihr steht aber im Rahmen der zivilen Seite der GSVP ein breiteres Instrumentarium zur Verfügung, um **Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die zivile Bearbeitung von Konflikten in ihrer erweiterten Nachbarschaft zu fördern** und so ihr Umfeld sicherer zu machen. In dieser Hinsicht ist die EU anderen Organisationen weiterhin überlegen und diese Fähigkeiten können weiter ausgebaut und gestärkt werden. Hier gilt es insbesondere schon laufende Prozesse und hier vor allem die **Umsetzung des Civilian Compact** zu unterstützen. Dazu gehört als Kern, die Ausstattung der zivilen Krisenreaktionsfähigkeit weiter zu verbessern. Hierzu sollten zum Beispiel auch innerhalb Deutschlands Prozesse etabliert werden, durch die sichergestellt wird, dass zivile Missionen durchweg mit angemessen ausgebildetem Personal ausgestattet werden können. Das bedeutet auch, dass Ausbildungsprogramme sowohl innerhalb Deutschlands als auch im multilateralen Rahmen intensiviert werden sollten, um ‘Interoperabilität’ auch im zivilen Bereich

sicherzustellen. Von zentraler Bedeutung für die langfristige Effektivität der zivilen Komponente ist außerdem die unabhängige Evaluierung von zivilen GSVP-Missionen und die kontinuierliche Aufbereitung von ‘lessons learned’ über die Missionen hinweg.

Die EU hat außerdem enormes Potenzial die **Resilienz der EU-Mitgliedstaaten zu stärken**. Auch wenn die Kompetenzen, die sie dazu in Anschlag bringen kann, nicht innerhalb der GSVP verortet sind, sollten sie bei der Weiterentwicklung der EU-Sicherheitspolitik mitgedacht werden. Die EU verfügt durch ihre Regulierungskompetenz über herausragende Möglichkeiten, beispielsweise zur Vermeidung einseitiger technologischer und ökonomischer Abhängigkeiten beizutragen oder die Bekämpfung von Desinformation oder Terrorismus zu unterstützen.