

## **Stellungnahme zur Anhörung des Auswärtigen Ausschusses zum Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung der EU am 14. Februar 2022**

*Dr. Nicole Koenig, stellvertretende Direktorin, Jacques Delors Centre*

Die derzeitige Aggression Russlands gegen die Ukraine unterstreicht erneut die Notwendigkeit einer strategischeren Ausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Der Strategische Kompass kommt somit zur rechten Zeit und füllt eine wichtige Lücke im Strategiegefüge der EU. Basierend auf einer erstmals gemeinsam erstellten Bedrohungsanalyse soll er das Ambitionsniveau der EU als Sicherheitsakteurin konkretisieren, Instrumente schärfen und zu größerer Kohärenz und Handlungsfähigkeit beitragen. Somit schlägt der Kompass eine notwendige Brücke zwischen den recht vagen politischen Zielen der Globalen Strategie von 2016 und dem eher technischen Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung.

Der Entwurf des Europäischen Auswärtigen Diensts vom November ist ein ambitionierter und umfassender Fahrplan mit über 40 konkreten Umsetzungsmaßnahmen. Allerdings lässt er eine klare politische Priorisierung vermissen. Zudem besteht die Gefahr, dass kontroverse Entscheidungen in die Umsetzungsphase verschoben werden oder dass Maßnahmen aufgrund mangelnden politischen Willens nicht oder nur halbherzig umgesetzt werden. Ein Blick auf die ersten zwei Jahrzehnte der GSVP zeigt, dass das Risiko einer Kluft zwischen erklärter Ambition und späterer unzureichender Umsetzung besteht. Im Folgenden soll diese Gefahr anhand von drei Kernzielen des Kompasses verdeutlicht werden: Eine klarere politische Zielsetzung, robusteres Krisenmanagement und eine flexiblere Umsetzung.

### **1. Klarere politische Zielsetzung**

Übergeordnetes Ziel des Strategischen Kompasses ist es, das Ambitionsniveau der EU zu konkretisieren und gemeinsame Prioritäten zu setzen. Dies soll insbesondere der militärischen Ebene klarere politische Vorgaben für die Szenarien- und Fähigkeitsplanung an die Hand geben. Der Entwurf des Strategischen Kompasses bleibt diesbezüglich jedoch vage. Man entnimmt dem ersten Teil zwar, dass der Fokus der GSVP weiterhin auf der erweiterten europäischen Nachbarschaft liegen soll. Doch dies sagt wenig über die konkreten funktionalen und geographischen Schwerpunkte aus. Somit bleibt die übergeordnete Vision für das EU-Krisenmanagement schwammig. Diese beruht derzeit auf breit gefassten illustrativen Szenarien. Der Entwurf sieht zwar vor, dass die Szenarien noch 2022 konkretisiert werden. Doch somit wird eine der zentralen Richtungsentscheidungen vertagt.

Noch diffuser wird es, wenn es um das breite Spektrum an hybriden oder zivilen Bedrohungen geht. Es wird beispielsweise eine Toolbox für hybride Bedrohungen vorgeschlagen, die unter anderem die wirtschaftliche und gesellschaftliche Resilienz steigern soll. Es ist allerdings nicht klar, welche Bedrohungen und Maßnahmen europäisch priorisiert werden sollen und wo die Grenzen zu anderen Akteuren, etwa zur NATO, verlaufen. Auch hier soll über die konkrete Umsetzung laut Entwurf erst nach Verabschiedung des Kompasses entschieden werden. Ein klarerer Fokus, etwa auf Cybersicherheit und Desinformation, und größere Detailtiefe bei der Weiterentwicklung der entsprechenden EU-Instrumente, wäre wünschenswert.

Ohne diese politische Priorisierung bleibt der Kompass hinter seinen eigenen Ansprüchen zurück: Es ist ein Dokument, das den Blick in alle Richtungen wirft, statt wie eine echte Strategie die Route vorzugeben.

## **2. Robusteres Krisenmanagement**

Eine der Kerninitiativen des Kompasses ist die Schaffung einer EU Rapid Deployment Capacity (RDC) mit 5.000 Truppen, die in verschiedenen Krisenszenarien flexibel einsetzbar sein soll. Der chaotische Abzug aus Afghanistan hat dieser Initiative politische Dringlichkeit verliehen. Allerdings stellen sich noch einige Fragen bezüglich der Ausgestaltung. Der Entwurf des Kompasses sieht vor, dass die RDC auf „substanziell modifizierten“ EU Battlegroups aufbauen und diese, je nach Szenario, flexibel mit Kapazitäten der Mitgliedstaaten kombinieren soll. Da die Battlegroups bisher nie zum Einsatz gekommen sind, drängt sich die Frage auf, was diese substanzielle Modifizierung konkret bedeutet. Offen sind unter anderem die Fragen der Verlängerung des Einsatz- und Bereitschaftszeitraums, die Erhöhung des Anteils der gemeinsamen Kosten, die Kommandostrukturen und die Ausgestaltung der Bereitstellung nationaler Kapazitäten.

Darüber hinaus stellt sich die politische Frage, in welchen Szenarien ein Einsatz der RDC tatsächlich realistisch wäre. Letztlich ist der Einsatz der Battlegroups in der Vergangenheit in erster Linie am mangelnden politischen Willen der Mitgliedstaaten gescheitert. Diese Frage sollte im Rahmen der Konkretisierung der illustrativen Szenarien prioritär und auf politischer Ebene der EU besprochen werden. Das erfordert zudem entsprechende nationale Debatten über die Rahmenbedingungen für Auslandseinsätze. Mit dieser Frage sollten sich Bundesregierung und Bundestag auch mit Blick auf die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie eingehend befassen.

## **3. Flexiblere Umsetzung**

Der Strategische Kompass soll auch zu einer flexibleren Umsetzung der GSVP beitragen. Da sich die Mitgliedstaaten derzeit nicht auf die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheide einigen können und dies bei militärischen Fragen ohnehin vertraglich ausgeschlossen ist, liegt das Augenmerk vor allem auf der Nutzung des Artikels 44 des EU-Vertrags (EUV). Demnach kann der Rat einstimmig die Durchführung einer Mission einer Gruppe von willigen und fähigen Mitgliedstaaten übertragen, die dann untereinander über die Umsetzung entscheiden. Die Nutzung von Artikel 44 könnte der wachsenden Anzahl an europäischen Koalitionen der Willigen, die außerhalb des EU-Rahmens agieren, entgegenwirken und Entscheidungs- bzw. Planungsprozesse beschleunigen. Die Einbettung in den EU-Rahmen würde auch ggfs. eine Beteiligung der Bundeswehr erleichtern.

Allerdings wurde Artikel 44 EUV bislang nicht genutzt. Einer der Gründe ist, dass die Gruppe der beteiligten Mitgliedstaaten sich bei der Umsetzung nach aktueller Interpretation in einem engen politischen Korsett bewegen würde. Nicht nur erfordert die Erstentscheidung Einstimmigkeit; der Gruppe wären auch in der Ausgestaltung enge politische Grenzen gesetzt. So müssten fast alle Planungsdokumente vom Rat, und somit allen 27 Mitgliedstaaten, gebilligt werden. Es stellt sich also die Frage, wie viel schneller und flexibler man unter Artikel 44 agieren kann und welche Anreize der EU-Rahmen einer Koalition der Willigen jenseits der größeren Legitimität bietet.

Der Entwurf des Kompasses regt daher die Erarbeitung flexiblerer Modalitäten bei der Umsetzung von Artikel 44 EUV bis 2023 an. Dies sollte einerseits eine Lockerung des politischen Korsetts umfassen, etwa durch größeren Spielraum bei der Planung von Missionen. Andererseits könnte finanzielle Solidarität durch Beiträge zu den gemeinsamen Kosten ein Anreiz für die beteiligten Mitgliedstaaten sein. Beides erfordert allerdings ein Umdenken unter den Mitgliedstaaten. Es ist fraglich, ob dies bis 2023 realistisch ist.

## **Ausblick: Überprüfung, Prioritätensetzung und Aktualisierung**

Der Strategische Kompass kann die graduelle Weiterentwicklung der GSVP beschleunigen. Allerdings bleibt das Ambitionsniveau im Entwurf diffus und die Vertagung kontroverser Entscheidungen erhöht das Risiko einer Kluft zwischen Ambition und Umsetzung. Um dem entgegenzuwirken, ist die regelmäßige Überprüfung der Umsetzung auf höchster politischer Ebene dringend notwendig. Der Entwurf des Strategischen Kompasses schlägt daher richtigerweise eine jährliche Überprüfung durch den Europäischen Rat vor. Dieser sollte allerdings nicht nur rückblickend bewerten, sondern auch nach vorne gerichtete Umsetzungsprioritäten setzen. Dies böte auch die Gelegenheit zur Nutzung des Artikels 31(2) EUV, wonach der Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union, die durch den Europäischen Rat nach Artikel 22(1) EUV definiert wurden, mit qualifizierter Mehrheit umsetzen kann. Denn letztlich wird auch eine flexiblere Handhabung des Artikels 44 EUV kein Quantensprung für die strategische Handlungsfähigkeit der EU sein.

In Anbetracht des dynamischen geopolitischen Kontexts sollten sowohl die Bedrohungsanalyse als auch der Strategische Kompass zudem regelmäßig aktualisiert werden. Bei der Bedrohungsanalyse böte sich ein Zyklus von zwei oder drei Jahren an. Der Strategische Kompass sollte derweil alle fünf Jahre und idealerweise zu Beginn jedes neuen institutionellen Zyklus in Brüssel aktualisiert werden. Dies sollte zudem vor dem Beschluss des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU geschehen, um die gemeinsamen Ressourcen besser auf die strategische Zielsetzung abstimmen zu können.