

## **Der „Strategische Kompass“ der Europäischen Union, Stellungnahme von Jürgen Wagner (IMI) zur Anhörung im Auswärtigen Ausschuss, 14. Februar 2022**

Wer einen Kompass benötigt, hat meist zuvor die Orientierung verloren – und für die Europäische Union und ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik trifft dies in jedem Fall zu. Der Strategische Kompass (SK) soll hier erklärtermaßen Abhilfe schaffen, indem er als neues Bindeglied die aktuell existierende Lücke zwischen den in der Europäischen Globalstrategie aus dem Jahr 2016 festgehaltenen allgemeinen Zielen der Union, dem noch aus dem Jahr 2004 stammenden Militärischen Planziel („Headline Goal“) und den in dieser Form seit etwa 2017 existierenden diversen Mechanismen zum Streitkräfte- und Fähigkeitsaufbau (CDP/CARD; PESCO; EVF) schließen soll.

Bemerkenswert ist dabei zunächst einmal vor allem das Eingeständnis, dass die Europäische Union (EU) auf verschiedenen Ebenen seit Jahren mit Dokumenten operiert, die in keinerlei vernünftigen Bezug zueinander stehen. Der ohnehin existierende Eindruck eines reichlich planlosen „vor-sich-hin-Agierens“ bestätigt sich schon durch den artikulierten Bedarf, mit dem Strategischen Kompass besagte Lücke schließen zu wollen. Ob dies allerdings auf Basis des aktuellen zirkulierenden Dokumentes<sup>1</sup> gelingt, ist mehr als fraglich. Es präsentiert ein reichlich ungeordnetes Bedrohungsbündel, das jegliche nachvollziehbare Priorisierung vermissen lässt. Dementsprechend willkürlich muten auch die hieraus abgeleiteten Schlussfolgerungen, Arbeitsschritte und Operationalisierungsziele an, die im Strategischen Kompass dargestellt werden. Obwohl dieses Problem alle Bereiche des Dokumentes durchzieht, tritt es besonders anschaulich an einem seiner aktuell am prominentesten debattierten Vorschläge zu Tage: der Schaffung einer EU-Schnelleingreifkapazität („EU Rapid Deployment Capacity“).

### **Bedrohungsanalyse ohne Prioritäten**

Der Debatte um den Strategischen Kompass wurde eine Bedrohungsanalyse vorangestellt, die vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unter Hinzuziehung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse der Einzelstaaten angefertigt und im November 2020 abgeschlossen wurde. Weder Abgeordnete des Europäischen Parlamentes noch der nationalen Parlamente erhalten bis heute Einblick in diese Bedrohungsanalyse – selbst eine Hinterlegung in der Geheimschutzstelle des Bundestages wurde abgelehnt.<sup>2</sup>

Qualifizierte Aussagen über die dem Strategischen Kompass zugrundeliegende Bedrohungsanalyse lassen sich also nicht machen, was für sich genommen schon ein eklatantes Defizit darstellt. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Bedrohungsanalyse die Basis für das erste Kapitel des SK darstellt („Die Welt, der wir gegenüberstehen“). Schließlich wird dort ausgeführt, die „umfassende EU-Bedrohungsanalyse“ habe geholfen, „ein gemeinsames Verständnis der Bedrohungen und Herausforderungen zu entwickeln“, denen sich die Union gegenübersehe.

Auffällig ist dabei, dass gegenüber der EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 eine deutliche Akzentverschiebung vorgenommen wird, indem der Konkurrenz unter den Großmächten ein deutlich größerer und bedrohlicherer Stellenwert eingeräumt wird. Die Rede ist in diesem Kapitel davon, man lebe in einer „Zeit des strategischen Wettbewerbs“, geprägt von einer „Rückkehr zur Machtpolitik“. Leider fehlt eine kritische Bestandsaufnahme, ob - und falls ja, inwieweit - europäische Politiken zu dieser Lage beigetragen haben. Stattdessen wird gefolgert, es sei erforderlich, „die strategische Autonomie der EU“ auszubauen, gleichzeitig aber „auch die NATO und die transatlantische Bindung“ stärken.

Um sich für diese Großmachtkonflikte zu wappnen, fordert der Strategische Kompass im Kapazitäten-Kapitel (Kapitel 4, „Investieren“) generell größere Investitionen in den militärischen

Bereich – namentlich unter anderem eine Aufstockung des EU-Verteidigungsfonds im nächsten EU-Haushaltszyklus. Ferner wird gefordert, eine ganze Reihe äußerst kostspieliger EU-Großprojekte in den Bereichen Land, Luft, Marine, Cyber und Weltraum aufzulegen. Zwar betont der Strategische Kompass, bis 2023 wolle man den „Planzielprozess überarbeiten und die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten dem operativen Bedarf annähern.“ Worin aber genau dieser eigentlich aus der Bedrohungsanalyse abzuleitende operative Bedarf mit Blick auf die beschriebenen Großmachtkonflikte besteht, darüber finden sich im Strategischen Kompass keine Hinweise.

Dasselbe gilt für die Vielzahl anderer Bedrohungen, die im Strategischen Kompass mit großer Ausführlichkeit aufgeführt werden:

„Die EU ist heute von Instabilität und Konflikten umgeben. Wir sehen uns einer gefährlichen Mischung aus bewaffneten Aggressionen, illegaler Annexion, fragilen Staaten, revisionistischen Mächten und autoritären Regimen gegenüber. Dieses Umfeld ist ein Nährboden für vielfältige Bedrohungen für die Sicherheit Europas, die von Terrorismus, gewaltbereitem Extremismus und organisierter Kriminalität bis hin zu hybriden Konflikten, Waffenproliferation und irregulärer Migration reichen. Finanzielle Instabilität und extreme soziale und wirtschaftliche Unterschiede können diese Dynamik weiter verschärfen und sich zunehmend auf unsere Sicherheit auswirken. All diese Bedrohungen untergraben die Sicherheit der EU an unseren südlichen und östlichen Grenzen und darüber hinaus.“

Kurz zusammengefasst fühlt sich die Union also durch nahezu alles und jeden bedroht – und das im Prinzip auch überall.<sup>3</sup> Diese Beliebigkeit gipfelt dann in Aussagen am Ende des Kapitels, die „jüngsten geopolitischen Veränderungen“ würden es erfordern, dass die EU „dringend mehr Verantwortung für ihre eigene Sicherheit übernehmen“ müsse, und zwar sowohl „in ihrer Nachbarschaft und darüber hinaus“ und das auch „nach Möglichkeit mit Partnern und notfalls allein.“ Es handelt sich deshalb fast schon um eine freundliche Untertreibung, wenn ein Papier der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ kritisiert, „die sicherheitspolitischen Aufgaben“ würden im SK „nicht eindeutig priorisiert.“<sup>4</sup>

Dieses eklatante Defizit führt auch dazu, dass die entscheidende Frage, welche militärischen Mittel in welchem Umfang gegen welche Bedrohungen für erforderlich gehalten werden, nahezu komplett aufgeblendet wurde. Insgesamt erscheinen damit die für die nachfolgenden Einzelbereiche (Krisenmanagement, Resilienz, Kapazitäten, Verbündete) anvisierten Einzelmaßnahmen keineswegs stringent aus der präsentierten Bedrohungsanalyse hervorzugehen, sondern mehr eine Art Wunschkonzert der an der Abfassung beteiligten Akteure zu sein.

### **Eingreiftruppe ohne Konsens**

Auf der wackligen Grundlage der präsentierten Bedrohungsanalyse werden im Strategischen Kompass im Anschluss rund 60 Vorschläge jeweils versehen mit konkreten Zeitplänen in den vier unterschiedlichen Bereichen unterbreitet. Am prominentesten wurde davon zweifellos der Vorschlag zum Aufbau einer Schnelleingreifkapazität im Umfang von 5.000 SoldatInnen wahrgenommen, den der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell bereits im Sommer 2021 in die Debatte eingespeist hatte.

Der Strategische Kompass greift dies mit dem Argument auf, es sei erforderlich „wirksamer entscheiden und handeln“ zu können:

„Zu diesem Zweck werden wir eine EU-Schnelleingreifkapazität aufbauen, die es uns ermöglicht, rasch eine aus Modulen bestehende Truppe mit einer Stärke von bis zu 5000

Militärpersonen, einschließlich Land-, Luft- und Marinekomponenten, einzusetzen. Der Aufbau dieser Kapazität wird sich auf operative Szenarien stützen.“

Weiter wird ausgeführt, die für 2025 anvisierte Truppe solle unter dem Kommando eines nationalen operativen Hauptquartiers oder des militärischen Planungs- und Durchführungsstabs („Military Planning and Conduct Capability“, MPCC) der EU stehen. Bis ebenfalls 2025 solle die MPCC dahingehend ausgebaut werden, dass sie alle nicht-exekutiven sowie zwei kleine oder mittlere Militäroperationen planen und durchführen können soll.

Besondere Sprengkraft bergen in diesem Zusammenhang aber die Forderungen nach mehr Flexibilität bei den Entscheidungen für EU-Militäreinsätze, indem laut dem Strategischen Kompass Artikel 44 des EU-Vertrags (EUV) und konstruktive Stimmenthaltungen nach Artikel 31 Absatz 1 EUV nutzbar gemacht werden sollen.<sup>5</sup> Gemäß Artikel 44 EUV ist es möglich, einzelne EU-Staaten mit der Planung und Durchführung eines Militäreinsatzes zu betrauen, der dann zwar offiziell als EU-Einsatz gilt, aber ausschließlich in der Verantwortung der Koalition der Willigen liegt. Die Anbahnung eines solchen Einsatzes würde allerdings immer noch dem Konsensprinzip unterliegen, also einer einstimmigen Entscheidung im Rat bedürfen. Deshalb soll wohl künftig ein Staat seine ablehnende Haltung nur noch in Form einer konstruktiven Enthaltung zum Ausdruck bringen können, die nicht automatisch zu einem Scheitern eines Einsatzes führen würde (hierfür wären Enthaltungen von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen, erforderlich). Schon lange gilt das Konsensprinzip als ein wesentliches Hindernis für die Anbahnung von EU-Militäreinsätzen. Nachdem diverse Anläufe zur Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen scheiterten, soll hier mit Artikel 44 EUV und der konstruktiven Enthaltung nach Artikel 31 (1) EUV augenscheinlich ein neuer Weg gefunden werden, dieses Konsensprinzip auszuhebeln – die Details dafür sollen laut Strategischem Kompass bis 2023 ausgearbeitet sein.

Obwohl gute Gründe dafür sprechen, dass eine derart gewichtige Entscheidung wie die Durchführung eines EU-Militäreinsatzes nur im Konsens getroffen werden sollten, ist bei all dem das Bestreben erkennbar, die Hürden für EU-Interventionen erheblich zu senken und etwaige Widerstände dagegen zu überwinden. Was allerdings gänzlich fehlt ist eine schlüssige Erklärung, für welche Zwecke insbesondere die EU Rapid Deployment Capacity künftig eingesetzt werden soll. Noch einmal dazu die völlig zutreffende Kritik der Stiftung Wissenschaft und Politik:

„Zum anderen verweist das Dokument ausführlich auf die existierenden und noch zu schaffenden Krisenmanagementfähigkeiten der EU, blendet jedoch die Frage des Ambitionsniveaus der möglichen militärischen Operationen aus: Für welche Art von Einsätzen sind die oben angesprochenen 5.000 Soldaten der Rapid Deployment Capacity gedacht? Der SK gibt keinen Hinweis darauf, ob sie für eine kurzzeitige Evakuierungsoperation wie in Kabul im August 2021 eingesetzt werden sollen, für eine langfristige Stabilisierungsoperation im Sahel, zur Durchsetzung einer Schutzzone für Zivilisten in einem Bürgerkriegsland oder für traditionelles Peacekeeping im Sinne der Vereinten Nationen, um nur vier denkbare Einsatzszenarien zu nennen.“<sup>6</sup>

### **Auf dem militärischen Holzweg**

Leider läuft der Strategische Kompass Gefahr, eine große Chance zu verpassen, nämlich sich endlich auch mit den Grenzen und Problemen militärischen Krisenmanagements seriös auseinanderzusetzen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, wenn nun darin der Aufbau einer Schnellen Eingreiftruppe für Interventionen gefordert wird, während wir gleichzeitig beobachten können, wie militärische „Lösungen“ aktuell unter anderem in der Sahel-Zone ihren Offenbarungseid leisten. Stattdessen wird auch noch räumlich einer Entgrenzung das Wort geredet, indem sogar eine mögliche Militärpräsenz im Indo-Pazifik ins Auge gefasst wird.

Es wäre deshalb mehr als wünschenswert gewesen, wenn der Kompass sich stattdessen näher mit der Frage nach Alternativen beschäftigt hätte, nämlich wie etwa zivile Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung gestärkt werden könnten, anstatt sie nur im Rahmen eines „integrierten Ansatzes“ als Ergänzung militärischer Vorgehensweisen zu begreifen. Gerade angesichts der laut beklagten wachsenden Großmacht Konkurrenz ist es außerdem besonders bedenklich, dass die Frage wie in dieser Situation Diplomatie, Abrüstung und Rüstungskontrolle gestärkt werden könnten, allenfalls am Rande behandelt wird.

Die Fixierung auf militärische „Lösungen“ ist im Strategischen Kompass allgegenwärtig, obwohl sich ein ums andere Mal zeigt, dass es sich bei ihnen um ein Teil des Problems und nicht der Lösung handelt.

---

<sup>1</sup> A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, Brussels, 9 November 2021. Alle folgenden Zitate beziehen sich sofern nicht anders angegeben auf dieses Dokument, das u.a. bei Bruxelles2 veröffentlicht wurde: <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2021/11/boussolestrategiquecom-off@ue211109.pdf>

<sup>2</sup> Dies ergab unter anderem die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: „Auch eine VS-Einstufung und Hinterlegung der angefragten Informationen in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages würde ihrer erheblichen Brisanz im Hinblick auf die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit und die Aufgabenerfüllung des Bundesnachrichtendienstes nicht ausreichend Rechnung tragen, da eine Bekanntgabe auch gegenüber einem begrenzten Kreis von Empfängern ihrem Schutzbedürfnis nicht Rechnung tragen kann. [...] Aus dem Vorgesagten ergibt sich, dass die erbetenen Informationen derart schutzbedürftige Geheimhaltungsinteressen berühren, dass das Staatswohl gegenüber dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht wesentlich überwiegt.“ (Geheimdienstliche EU-Bedrohungsanalyse für einen „Strategischen Kompass, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/28576, 19. Wahlperiode 15.04.2021).

<sup>3</sup> Im Übrigen scheint hier die gegenüber dem ersten Entwurf vom November um rund ein Drittel erweiterte im Januar 2022 fertiggestellte nächste Fassung des Strategischen Kompasses ebenfalls nichts zur Präzisierung beigetragen zu haben, eher im Gegenteil. Darauf deutet zumindest diese Auswertung hin: Aurélie Pugnet: La boussole stratégique révisée telle que nous l’avons lue, Bruxelles2, 12 janvier 2022.

<sup>4</sup> Markus Kaim/Ronja Kempin: Kompass oder Windspiel? Eine Analyse des Entwurfs für den »Strategischen Kompass« der EU, SWP-Aktuell 2022/A 01, 05.01.2022.

<sup>5</sup> Wörtlich heißt es im SK: „Allgemeiner müssen wir uns auch um mehr Flexibilität bemühen, ohne die politische und die finanzielle Solidarität aufs Spiel zu setzen. Wir werden daher die von den EU-Verträgen gebotenen Möglichkeiten, einschließlich der konstruktiven Stimmenthaltung, nutzen. Insbesondere werden wir über flexiblere Modalitäten für die Umsetzung von Artikel 44 des Vertrags über die Europäische Union entscheiden, damit Gruppen von Mitgliedstaaten, die willens und dazu in der Lage sind, eine Mission oder Operation innerhalb des EU-Rahmens planen und durchführen können.“

<sup>6</sup> Kaim/Kempin 2022, a.a.O., S. 4