



# Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Borja Lasheras, Enrique Ayala  
(Opex, Fundación Alternativas)

Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti  
(Institut de Relations Internationales et Stratégiques, IRIS)

Christos Katsioulis  
(Friedrich-Ebert-Stiftung)

Sven Biscop  
(Egmont-Royal Institute for International Relations)

JULI 2009



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung: Nach St. Malo .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Auf dem Weg zu einem Europäischen Weißbuch zur Verteidigung .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung.....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Die europäische Verteidigungsindustrie .....</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung der Vorschläge für die nähere Zukunft.....</b>	<b>25</b>

## 1 Einleitung: Nach St. Malo\*

Zehn Jahre nach der Geburt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik blickt die Europäische Union (EU) auf zahlreiche Errungenschaften in diesem Bereich zurück. So organisierte sie insbesondere bislang 21 zivile und militärische Missionen im Ausland, teils in enger Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, was noch vor kurzem undenkbar gewesen wäre. Als Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat die ESVP dazu beigetragen, die EU zu einem globalen Akteur mit einheitlichem Auftreten zu machen, der mit »Soft Power« – und hypothetisch auch mit »Hard Power« – für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, aber auch für die Verteidigung seiner unmittelbaren Interessen und Werte eintreten kann. Es gibt in Europa eine wachsende Sicherheitskultur, ergänzt durch die wachsende Erkenntnis, dass die EU eine kohärentere, aktivere und effizientere Rolle beim Krisenmanagement spielen muss, so wie es auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 dargelegt ist.<sup>1</sup> Dazu gehört nach dem jüngst veröffentlichten Bericht über die Umsetzung der ESS auch, dass die EU effektiver sein und ihre Fähigkeiten ausbauen muss.<sup>2</sup>

Trotzdem bleibt die **europäische Verteidigung** als solche und als Teil der modernen Sicherheitsphilosophie der ESS ein Work-in-Progress, das hauptsächlich auf dem Papier besteht. Insbesondere wurden die Ziele einer **gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik** oder gar einer gemeinsamen Verteidigung, wie sie im Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>3</sup> und später im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, nicht erreicht und können auch nicht erreicht werden, solange die Staats- und Regierungschefs Europas nicht entschlossen sind, entscheidende Schritte hin zu diesem Ziel zu unternehmen. Es ist bekannt, dass es mehrere Beschränkungen und strukturelle Probleme gibt, die die Entwicklung der Verteidigungssäule der ESVP hem-

men – und dies wiederum hemmt laut dem ESS-Bericht die Fähigkeit der EU, auf der dynamischen strategischen Bühne des 21. Jahrhunderts mit all ihren Verschiebungen im Machtgefüge und miteinander im Wettstreit stehenden Werten tatsächlich Einfluss zu nehmen. Eine Vielzahl von Experten hat in den vergangenen Jahren bereits auf diese Stolpersteine auf einem Weg zur europäischen Verteidigung (mangelnde Fähigkeiten, engstirnige Verwaltung der Verteidigungshaushalte, politische Hürden usw.) hingewiesen, weshalb hier nicht noch einmal unnötig darauf eingegangen werden soll. Darüber hinaus sind die Kosten einer nicht-europäischen Verteidigung derzeit unbestritten, insbesondere, wenn man die etwa 200 Milliarden Euro in Betracht zieht, die die EU-Mitgliedstaaten insgesamt für ihre Verteidigung ausgeben.

Man könnte sogar argumentieren, dass diese nicht harmonisierte Politik unvereinbar sei mit demokratischer Regierungsführung und Rechenschaft, denn obwohl immer gesagt wird, dass die öffentliche Meinung nicht hinter weiter reichenden Verpflichtungen hin zu einer europäischen Verteidigung steht, ist es doch so, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas eine stärkere Rolle der EU in diesen Fragen mehr unterstützen, als man vielfach annimmt.<sup>4</sup>

Der Vertrag von Lissabon könnte die europäische Verteidigung ein großes Stück nach vorne bringen, vor allem durch die Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) oder einer verstärkten Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Außerdem könnte er sich positiv auf die Außenwirkung der EU niederschlagen, wenn er Ende dieses Jahres oder im Jahr 2010 endlich in Kraft tritt.

\* Mit Beiträgen von Giovanni Gasparini (Istituto Affari Internazionali) und Daniel Keohane (EU Institute for Security Studies).

1 »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« – Europäische Sicherheitsstrategie (Dezember 2003).

2 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie: »Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel«, 11. Dezember 2008, zu finden unter [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf)

3 Zitate von Bestimmungen des EUV beziehen sich auf den Vertrag nach Änderung durch den Vertrag von Lissabon.

4 Siehe beispielsweise die Fragen zur europäischen Verteidigung im Rahmen der Umfrage »Qué Europa queremos?« unter spanischen Bürgern (Fundación Alternativas und Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten des spanischen Außenministeriums 2008, nachzulesen unter <http://www.falternativas.org/lafundacion/documentos/libros-e-informes/informe-que-europa-queremos>). So sprachen sich im Durchschnitt 74 Prozent der Befragten für europäische Streitkräfte aus – das geht weit über die Inhalte der ESVP hinaus. 87 Prozent waren dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten sich zu gemeinsamer Verteidigung im Falle eines Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten verpflichten und 49 Prozent würden die finanzielle Gesamtausstattung der Verteidigungshaushalte nicht ändern, allerdings die Zuteilung und Koordinierung der Ausgaben verbessern.

### *Umfang dieses Arbeitspapiers*

Dieses Arbeitspapier ist das Ergebnis eines allgemeinen Konsenses mehrerer Fachleute aus führenden europäischen Institutionen und Think-Tanks und soll einen Beitrag zur Debatte und zur politischen Gestaltungsarbeit in der nahen Zukunft mit einigen Vorschlägen in den wichtigsten Bereichen der Verteidigung in der EU leisten. Wir sind der Auffassung, dass die meisten Vorschläge durchführbar sind und eine Zukunftsagenda für die ESVP (oder eine »Road Map«) ergeben könnten. Die Vorschläge halten sich eng an die grundlegenden Initiativen, die 2008 unter dem französischen EU-Vorsitz verabschiedet wurden, versuchen aber, weiter zu gehen und Grundsteine für zukünftige Fortschritte zu legen.

Ogleich diesem Arbeitspapier moderne Sicherheitsbegriffe zugrunde liegen, die größtenteils in Kapitel 1 (zur ESS und darüber hinaus) behandelt werden, *legen wir unser Hauptaugenmerk auf den spezifischen Bereich »Verteidigung«* als logisches Element der Sicherheit. Die grundlegende Annahme der hier vertretenen Institutionen ist, dass Europa sich durch schrittweise Integration einzelstaatlicher Fähigkeiten und politischer Maßnahmen zur Entwicklung einer autonomen ESVP mit eigenständigen Fähigkeiten auf ein **gemeinsames Verteidigungssystem** hinbewegen muss – so EU-spezifisch es auch sein mag. Dieses Ziel ist durchaus mit der NATO vereinbar, wenngleich es das Argument stützt, dass die NATO sich verändern muss, wenn die EU immer mehr Verantwortung für ihre eigene Verteidigung übernimmt. Die transatlantische Partnerschaft wird sogar gestärkt, da die EU einen größeren Teil der Bewältigung internationaler Probleme übernehmen kann, wie sie es auch in anderen wichtigen Feldern wie beispielsweise dem internationalen Handel bereits tut.

Um uns diesem Ziel näher zu bringen, betrachten wir zunächst verschiedene Möglichkeiten, was *für die EU als Ganzes* erreicht werden kann. Danach schauen wir uns an, was *für kleinere Staatengruppen* erreichbar ist, die innerhalb des EU-Rahmens gemeinsam schneller voranschreiten wollen. Dabei werden wir auch Vorschläge unterbreiten, wie bestimmte Abschnitte des Vertrags von Lissabon zum Thema ESVP (zum Beispiel SSZ) umgesetzt werden und welche Maßnahmen ergriffen werden können, die unabhängig vom Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durchführbar sind – denn Verteidigung ist und bleibt ein intergouvernementaler Bereich.

Zu Beginn dieses Arbeitspapiers werden in Kapitel 1 allgemeine Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) als erforderlichem Rahmen für die Entscheidungsfindung in Verteidigungsfragen erörtert. Hierzu gehören Ideen für zukünftige Überprüfungen sowie der Vorschlag an die EU-Mitgliedstaaten, ein **Europäisches Weißbuch zur Verteidigung** zu verabschieden. In Kapitel 2 werden dann unterschiedliche Wege aufgezeigt: zuerst, wie sich die gesamte EU hin zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung bewegen kann, und dann, wie kleinere Gruppen von Mitgliedstaaten, die dies wünschen, unter der Aufsicht der Europäischen Verteidigungsagentur ihre Fähigkeiten bündeln können, was nützliche Kriterien für eine **Ständige Strukturierte Zusammenarbeit** im Sinne des Vertrags von Lissabon zur Folge haben kann. Außerdem werden einige Ideen angeboten, die sich auf die Einrichtung einer verstärkten Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Lissabon oder einer so genannten »politischen Avantgarde« aus Staaten, die mehr Verpflichtungen übernehmen möchten, beziehen. Zum Abschluss wird in Kapitel 3 dann die mit diesem Themenkomplex verwandte Frage der **europäischen Verteidigungsindustrie** behandelt, die umso wichtiger ist, wenn die Mitgliedstaaten der EU eine solide Grundlage für dieses Unterfangen wollen.

Am Ende dieses Arbeitspapiers findet sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Vorschläge für die nahe Zukunft. Die Autoren hoffen, dass sie den Politikerinnen und Politikern Europas eine hilfreiche Stütze bei der Erfüllung der in den Verträgen festgeschriebenen Ziele sein werden.

## **2 Auf dem Weg zu einem Europäischen Weißbuch zur Verteidigung**

### **2.1 Regelmäßige Bewertung der Europäischen Sicherheitsstrategie**

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 bildet einen der wichtigsten Schritte in der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mit ihrem Fokus auf Prävention, zivilmilitärischer Kooperation, wirksamem Multilateralismus und der Möglichkeit zu robustem Engagement (oder »robuster Intervention« im Wortlaut der ESS) ist sie zum Symbol und Referenzpunkt für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Sie steht für einen ganzheitlichen Ansatz zu

internationaler Sicherheit und internationalem Krisenmanagement im 21. Jahrhundert, wozu sowohl »Soft Power« als auch »Hard Power« gehören – also von der Diplomatie und dem Handel bis hin zu militärischen Operationen. Des Weiteren betont sie die Bedeutung eines kohärenten Ansatzes mit Frieden schaffenden Maßnahmen, Prävention etc. Ein solcher Ansatz findet sich auch im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2008 (im folgenden ESS-Umsetzungsbericht), der die Strategie ein »eigenes europäisches Konzept« nennt.<sup>5</sup> Des Weiteren vertritt die ESS einen wertvollen Konsens unter den Mitgliedstaaten in der Beurteilung gemeinsamer Bedrohungen und Instrumente zu deren Bekämpfung.

Die ESS konzentriert sich jedoch nicht ausschließlich auf Sicherheit in Bezug auf ihre militärischen Aspekte. Vielmehr handelt es sich um eine allgemeine Strategie, die die gesamte Bandbreite der Außenbeziehungen der EU abdeckt und ein besonderes Augenmerk auf Außenpolitik und Sicherheit legt. Insbesondere bestanden die Ziele der ESS darin, die Bedrohungen für die EU und ihre Bürger zu definieren, die Leitprinzipien für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU festzulegen und die Reaktionen der Union auf diese Herausforderungen sowie die wichtigsten Partner bei diesen Unterfangen zu beschreiben. Dieser Rahmen hat sich als extrem hilfreich erwiesen und die Ziele und Instrumentenkategorien haben im Allgemeinen nach wie vor Gültigkeit. Das Problem der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik liegt eher darin, *die Ziele der Sicherheitsstrategie umzusetzen*. Die Umsetzung hinkt den Erklärungen hinterher.

Jede Überprüfung oder Aktualisierung der ESS sollte sich deshalb darauf konzentrieren, wie die europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach der Maßgabe der ESS implementiert werden kann. Und da die ESS in den letzten fünf Jahren wichtigster Bezugspunkt und wichtigste Benchmark für Europas Sicherheitspolitik gewesen ist, ist klar, dass die tatsächlichen Entwicklungen seit 2003 in der Sicherheit Europas ihre Spuren hinterlassen haben und daher berücksichtigt werden sollten. Das bedeutet auch, dass Europa seine Strategie und die Ziele und Instrumente der Union an dynamische

Herausforderungen und gegenwärtige strategische Gegebenheiten anpassen muss. Dazu gehört auch das Aufkommen neuer, wichtiger Akteure in einer schon jetzt multipolaren Welt, in der Machtbeziehungen von entscheidender Bedeutung sind.<sup>6</sup> Das alles sind Umstände, die der EU immer mehr Gründe bieten, sich ihren Pflichten als globale Macht tatsächlich zu stellen. In den Worten der ESS heißt das: »Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen.« Andererseits lässt das kurze Dokument selbstverständlich einige Fragen offen, die man noch eingehender bearbeiten kann.

In dieser Beziehung ist der ESS-Umsetzungsbericht, wie der Titel schon sagt, weniger eine Gesamtrevision der ESS als vielmehr eine nützliche, wenngleich leicht begrenzte Aktualisierung (mit Änderungen in einigen Bereichen, neuen Aspekten von Bedrohungen, die bereits 2003 definiert worden waren, neuen Partnerschaften oder politischen Entwicklungen usw.), während die grundlegenden Aussagen des Dokuments von 2003 aufrechterhalten werden: wirksamer Multilateralismus, der bereits erwähnte ganzheitliche Ansatz und die Verantwortung der EU für Weltfrieden und globale Sicherheit. Es wird auch kein Follow-Up-Mechanismus eingerichtet, der die Umsetzung der ESS erleichtern soll – das wäre nach den strategischen Überlegungen ein logischer Schritt gewesen, der einen Fortschritt hin zu einer echten strategischen Überprüfung nach sich ziehen würde.

Vor allem muss betont werden, dass die GASP/ESVP nicht nur aus Worten bestehen kann. Es reicht nicht, ein paar Phrasen oder großartige Erklärungen hinzuzufügen. Daher schlagen wir keine grundsätzliche Überarbeitung der ESS vor, sondern befürworten eher einen *praktischen, regelmäßigen Bewertungsprozess*, der berücksichtigt, welche Lektionen man gelernt hat und wie sich die geostrategische Situation verändert hat. Eine solche Überprüfung sollte alle fünf Jahre jeweils nach der Wahl

<sup>5</sup> ESS-Umsetzungsbericht, S. 2. Der Bericht wurde durch die Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vom 11. und 12. Dezember 2008 unterstützt (Anhang 2, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 12. Dezember 2008, zu finden unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/104697.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/104697.pdf)).

<sup>6</sup> Jolyon Howorth drückt es wie folgt aus: »Für die EU ist die Zeit gekommen, sich konstruktiv Gedanken über Machtbeziehungen zu machen: Wie sieht Macht in der heutigen Welt aus, wie verändert sich ihre Definition, wer hat Macht, welche strategischen Ziele sollte das Europa der 27 verfolgen, wenn es Macht in all ihren Erscheinungsformen anwendet, mit welchen Bündnispartnern und mit dem Einsatz genau welcher Instrumente? Das sind die wichtigsten Fragen bezüglich eines umfassenden strategischen Ansatzes, den es sich die EU nicht leisten kann zu ignorieren.« »The Case for an EU Grand Strategy«, in: Europe: A Time for a Strategy. Sven Biscop, Jolyon Howorth und Bastian Giegerich, Egmont-Royal Institute for International Relations (Januar 2009).

eines neuen Europäischen Parlaments stattfinden. In ihr sollten die Erfolge und Unzulänglichkeiten der bestehenden Politiken in allen Bereichen der ESS ehrlich bewertet werden, einschließlich Hilfe und Handel, Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Diplomatie sowie zivile und militärische Missionen.

Die ESS bietet bereits politische Leitlinien für alle EU-Institutionen, die an den Außenbeziehungen beteiligt sind. Dieser Fokus sollte erhalten oder sogar erweitert werden. Ein solch umfassender Bewertungsprozess würde die EU in die Lage versetzen, sich insbesondere auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen die ESS noch nicht zu wirksamen Maßnahmen geführt hat oder nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde. So könnte die ESS von 2003 behutsam überarbeitet und gleichzeitig die Sicherheitsdimension des europäischen Integrationsprozesses gestärkt und legitimiert werden.

Bevor wir uns den ESVP-spezifischen Themen für diesen Bewertungsprozess widmen, wollen wir noch einige grundsätzliche Anmerkungen zu den Akteuren machen:

- Im Sinne einer EU-weiten Kohärenz sollten an dieser Überprüfung unter der Federführung des Hohen Vertreters für die GASP (sollte der Vertrag von Lissabon endlich in Kraft treten, wird er Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik heißen) und hoffentlich mit der Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes auch die Kommission und das Europäische Parlament beteiligt werden und der Europäische Rat am Schluss seine Zustimmung geben.
- Eine große Errungenschaft seit der Einrichtung der GASP/ESVP ist die voranschreitende Entwicklung einer spezifisch **europäischen Sicherheitskultur**. Um die Unterstützung der Bürger Europas für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erhalten, sollte der Prozess zum einen die allgemeineren Fachkreise zum Thema »Sicherheit« sowie einzelstaatliche politische Institutionen (vor allem die Parlamente) einbeziehen. Zum anderen müssen sich die einzelstaatlichen Regierungen dazu verpflichten, die Ergebnisse der Überprüfung in ihren Ländern als Teil der Harmonisierung des Sicherheits- und Verteidigungspfeilers der EU in die politische Arbeit einfließen zu lassen. Dass die Länder sich die Prozesse zu Eigen machen müssen, ist bei den meisten Aspekten des Integrationsprozesses der Fall – hier gilt dies umso mehr.

Dieser Überprüfungsprozess könnte sich außerdem in »Substrategien« oder speziellen **politischen Aktionsplänen** (von Regionen und/oder mit einzelnen Partnern) zum Thema »Sicherheit« niederschlagen. Im Folgenden sollen einige solcher Substrategien vorgeschlagen werden.

## 2.2 Gegenstände künftiger ESS-Bewertungsprozesse

Im Folgenden sollen einige Ideen angeboten werden, welche Prioritäten ein solcher künftiger Bewertungsprozess bezüglich der Effektivität und des Umsetzungsgrads der ESS haben könnte. Das Ergebnis könnte in der Entwicklung spezifischer **»Substrategien«** bestehen – damit meinen wir Politik- und Aktionspläne zur Umsetzung der allgemeineren Grundsätze der ESS. Selbstverständlich liegt der Fokus hierbei auf der ESVP-Komponente, die ja Gegenstand dieses Papiers ist.

### *Herausforderungen und Bedrohungen*

Die Lösung kann nicht darin bestehen, dem Dokument eine lange Liste neuer Bedrohungen und Herausforderungen hinzuzufügen. Vielmehr ist es erforderlich, die Verbindungen zwischen bestehenden und neuen Herausforderungen hervorzuheben, neue Dimensionen oder Dringlichkeiten andauernder Bedrohungen zu unterstreichen und sich über deren Ursachen Gedanken zu machen. Dies würde der EU helfen, ihre politischen Prioritäten frühzeitig festzulegen und die verschiedenen Aktionen zur Bekämpfung der Wurzeln der Herausforderungen für unsere Sicherheit zu unterstützen anstatt nur an den Symptomen herumzudoktern. Die neue Betonung von Energiesicherheit, Klimawandel (als »Bedrohungsmultiplikator«) und Piraterie im ESS-Umsetzungsbericht ist bereits ein Schritt in die richtige Richtung. Wie bereits erwähnt wäre eine verwandte Priorität für eine solche strategische Überprüfung die Beurteilung des Trends hin zur Multipolarität und das Aufkommen regionaler Mächte, deren Interessen in einigen Bereichen von strategischer Bedeutung teilweise mit denen Europas im Widerstreit liegen.

### *Nachbarschaft: Prioritäten der ESVP*

Wie die gegenwärtige ESS anerkennt, sind zahlreiche der Bedrohungen für die europäische Sicherheit in der heutigen Welt globaler Natur – zum Beispiel

die nukleare Proliferation. Dazu kommt, dass einige der so genannten »entfernten« Bedrohungen den Europäern in der Tat unmittelbar Anlass zur Besorgnis geben. Der ESS-Umsetzungsbericht unterstreicht ganz richtig, dass »die Sicherheitsinteressen Europas über seine unmittelbaren Nachbarländer hinausreichen.« Das unterstützt das Argument, dass Europa ein globaler Akteur mit beträchtlicher Wirkung in der Welt sein muss. Dafür muss es aber auch in der Lage sein, die oben genannten Instrumente seiner Außenbeziehungen (vom Handel über eine verstärkte GASP hin zur Europäischen Nachbarschaftspolitik usw.) kohärent zu nutzen.

Trotzdem ist es nicht falsch, wenn die ESS davon spricht, dass es auf Geografie immer noch ankommt. Um genau zu sein: Auf *Geopolitik* kommt es an. Mit einigen klaren Ausnahmen wie Afghanistan, das der Umsetzungsbericht als einen besonderen Bereich der Besorgnis bezeichnet, oder Irak, *sollte der wichtigste geografische Bereich für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Instrument der GASP zuallererst in der Nachbarschaft der Union liegen.* Dazu gehören beispielsweise der Kaukasus, das Mittelmeer und der Nahe Osten. Diese Regionen stellen für die Sicherheit der Europäerinnen und Europäer besonders dringende Herausforderungen dar und einige Krisen in diesen Regionen betreffen sogar die ganze Welt – der Nahe Osten ist ein nahe liegendes Beispiel. Einige Bedrohungen liegen auf der Hand, wie die Herausforderung der massiven illegalen Migration oder direkte Bedrohungen für die Energieversorgung Europas (im Moment in den Schlagzeilen wegen der Auswirkungen des russisch-ukrainischen Gasstreits im Winter 2009 auf die Europäer), das organisierte Verbrechen und eingefrorene Konflikte, die sich zu ewigen Stellvertreterkriegen entwickeln könnten (Südossetien und Libanon sind hierfür die jüngsten Beispiele).

Andere Konflikte scheinen weiter entfernt zu liegen, zum Beispiel die endemische Gewalt in zusammengebrochenen Staaten südlich der Sahara und die überall zu findende extreme Armut. Trotzdem werden die vielschichtigen Probleme, zu denen diese Konflikte führen, von Tag zu Tag sichtbarer. Terrorismus und Piraterie sind eindeutige Beispiele und Somalia ist Lackmustest für beides. Ein proaktives, rechtzeitiges und robustes europäisches Engagement unter Nutzung der verschiedenen Instrumente, die die EU in Abhängigkeit der Situation nutzen kann, ist in diesen Krisen daher erforderlich.

Diese Idee findet sich implizit auch im Umsetzungsbericht, und zwar dort, wo es um »größeres

Engagement der EU« in ihrer (durchaus problematischen) Nachbarschaft geht; sie besagt aber mitnichten, dass man sich aus anderen, »globaleren« Krisen zurückzieht. Vielmehr bedeutet es, dass die EU bei ihrem praktischen Engagement und bei der Nutzung ihrer Instrumente insbesondere der ESVP (bis hin zur Entsendung von EU-Truppen in Krisengebiete) diese Prioritäten als Erstes bedenken sollte, zumal sich Bedrohungen überschneiden und Europa in seiner Nachbarschaft wesentlich mehr Einfluss hat. Spezifische Regionen oder Kriterien für eine Beteiligung zu definieren, wird sich auch als nützlich erweisen, wenn es um die verwandte Priorität der militärischen Beteiligung Europas an Konflikten geht: Sich auf die akuten Herausforderungen in der Nachbarschaft Europas zu konzentrieren, kann beim Entscheidungsprozess zu möglichen Einsätzen für die knappen europäischen Fähigkeiten auch im Lichte der Öffentlichkeit durchaus hilfreich sein.

Zum zweiten ist diese Sichtweise auch kompatibel mit Überlegungen zu anderen Kriterien, zum Beispiel einen europäischen Beitrag zur Einhaltung des Grundsatzes der »**Responsibility to Protect**« (**R2P**), den die VN 2005 offiziell verabschiedet haben. Dieser Beitrag kann bestehen in i) der Nutzung diplomatischer Mittel in den VN-Foren oder, wo nötig, ii) der Entsendung von ESVP-Missionen zur Unterstützung von VN-Operationen oder aber iii) der Bereitstellung von Streitkräften für friedenserhaltende Missionen der VN. Diesem Thema werden wir uns im Folgenden noch widmen, wenn wir mögliche Elemente eines Europäischen Weißbuchs zur Verteidigung besprechen.<sup>7</sup>

Mit diesen allgemeinen Ideen als Hintergrund argumentieren wir für einen Bewertungsprozess, der sich bezüglich der Regionen auf Folgendes konzentrieren sollte:

- kollektive europäische Interessen in diesen spezifischen Regionen (z. B. Energie, Migrationskontrolle, Bekämpfung des organisierten Verbrechens) oder Werte, die aufrechterhalten werden müssen
- unterschiedliche Instrumente für unterschiedliche Herausforderungen. Für eine bessere Kohärenz nach außen sollten diese Instrumente wiederum nicht nur die Instrumente des Rates (insbesondere die ESVP) beinhalten, sondern auch die Instrumente der Kommission, denn wir brauchen einen ganzheitlichen Ansatz für eine gemeinsame Vision für Europas Nachbarn

<sup>7</sup> Siehe unten, S. 19, zu den Kriterien für militärisches Krisenmanagement.



- unterschiedliche Partner, mit denen die EU je nach Region oder Thema zusammenarbeiten kann, um wirksamen Multilateralismus zu schaffen. Darauf werden wir noch zurückkommen.

#### *Querschnittskohärenz der sicherheitspolitischen Instrumente*

Die ESS beschreibt kurz, wie die EU mit den neuen Bedrohungen umgehen wird. Sie schafft es aber nicht, das gesamte Instrumentarium klar darzulegen, mit dem die EU einen Beitrag zu einer besseren Welt leisten kann. Im Falle der Fähigkeiten ist die Kluft zwischen Absichtserklärungen und Umsetzung am größten, denn die ESS bleibt bezüglich der unterschiedlichen verfügbaren Instrumente sehr vage. Besonders Handelspolitik, Entwicklungshilfe und interne Sicherheitspolitik als Kompetenzen der Kommission sollten mit den Zielen der Sicherheitsstrategie in Einklang gebracht werden. Der Vertrag von Lissabon ist nur ein Schritt in diese Richtung, dem weitere folgen müssen. Die EU-Afrika-Strategie zeigt, wie man einen strategischen Ansatz unter Bündelung aller Fähigkeiten der Union entwickeln kann.

#### *Partner: Politikpläne für Organisationen und Schlüssel-mächte*

Der »wirksame Multilateralismus« der ESS ist ein wesentlicher Faktor des positiven Images, das die EU allgemein genießt. Gemeint sind damit effektive internationale Organisationen und Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Bedrohungen für den Frieden und die Entschlossenheit, entschieden vorzugehen, wenn jemand die Spielregeln bricht. In der Praxis gründet sich die Zusammenarbeit mit regionalen oder globalen Organisationen und Schlüsselakteuren auf Ad-hoc-Entscheidungen oder politischen Szenarien in der Union. Eine stabile Basis für Kooperation oder politischen Dialog gibt es nicht. Das sollte sich ändern. Genau so, wie sich die EU und die AU auf eine gemeinsame Afrika-EU-Strategie mit gemeinsamen Zielen und einer Kombination der unterschiedlichen Instrumente geeinigt haben, sollte sich die ESS durch organisatorische, akteurbezogene Substrategien entwickeln, die die strategischen Ziele für partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den folgenden relevanten Akteuren darlegen:

- **Vereinte Nationen:** Die Vereinten Nationen werden auch weiterhin der wichtigste Bezugspunkt für Weltfrieden und internationale Sicher-

heit sein – die »Spitze des internationalen Systems«, wie es im ESS-Umsetzungsbericht heißt. Die Partnerschaft zwischen EU und VN bei friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen muss vertieft werden.

- **NATO:** EU und NATO haben viel gemeinsam, nicht zuletzt 21 Staaten, die Mitglieder in beiden Organisationen sind. Diese Gemeinsamkeit macht aus der Beziehung zwischen diesen beiden Organisationen eine wichtige Garantin für die Sicherheit der transatlantischen Gemeinschaft, insbesondere wenn beide Organisationen ihre Ziele, auch im Bereich der militärischen Fähigkeiten, ähnlich definieren und sich gemeinsamen Bedrohungen gegenüber sehen. Die NATO sorgt für die Kooperation der Vereinigten Staaten als stärkste Militärmacht und der EU steht das vielfältigste und einflussreichste System an Wirtschafts- und Entwicklungshilfsinstrumenten zur Verfügung. Im Allgemeinen *wird ein neuer strategischer Dialog zwischen NATO und EU immer stärker als Notwendigkeit erachtet; die gegenwärtige Situation ist kontraproduktiv und wird den Bedürfnissen beider Organisationen sowie ihrer Mitgliedstaaten nicht gerecht.*<sup>8</sup>
- **USA:** Die transatlantische Verbindung wird in der ESS bereits als unersetzlich beschrieben, da die USA laut dem ESS-Umsetzungsbericht für Europa der wichtigste Partner sind. Die Implementierung ist jedoch suboptimal, denn die Zusammenarbeit zwischen den USA und Europa ist immer noch stark verbesserungsfähig. Eine **EU-USA-Sicherheitsstrategie**, vielleicht im Rahmen einer überarbeiteten Neuen Transatlantischen Agenda (NTA) sollte gemeinsame Ziele und Bedrohungswahrnehmungen formulieren, die offen zwischen der EU und den USA diskutiert werden, so dass im Kontext des 21. Jahrhunderts die transatlantische Gemeinschaft neu definiert werden kann – um es in den Worten der Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom Rat im letzten Dezember auszudrücken: eine erneuerte Partnerschaft. Beide Parteien brauchen ein direktes, angemessenes Forum, um aktuelle Sicher-

<sup>8</sup> Wie der französische Präsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem gemeinsamen Artikel erklärten: »Zu unserem Bedauern ist die »strategische Partnerschaft« zwischen Nato und EU aufgrund fortbestehender Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten hinter unseren Erwartungen zurückgeblieben. Dies darf nicht so bleiben. Wir müssen auf der Basis notwendiger Komplementarität zu einer echten Zusammenarbeit finden.« (»Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen«, *Süddeutsche Zeitung*, 3. Februar 2009).

heitsthemen, unterschiedliche Wahrnehmungen auf beiden Seiten des Atlantiks und ESVP-Angelegenheiten ehrlich anzusprechen. Dies ist, wie auch amerikanische Offizielle immer stärker erkennen, für beide Seiten von Interesse. Weder der EU-USA-Gipfel allein noch der Nordatlantikrat reichen aus, um eine wahrhaftige strategische Partnerschaft aufzubauen: Wir brauchen einen gesonderten **EU-USA-Sicherheitsgipfel**, der um die Sitzungen des Europäischen Rates herum und mindestens alle zwei Jahre stattfinden könnte.<sup>9</sup>

- Die EU sollte versuchen, **Russland** zu stärkerer Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu bewegen und zwar *auf der Grundlage einer Gegenseitigkeit der Verpflichtungen* und innerhalb einer allgemeinen Überprüfung der Rolle Russlands in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Dies sollte zur Förderung der gemeinsamen Interessen geschehen, die der ESS-Umsetzungsbericht fordert, und anderen Diskussionen nicht im Weg stehen (z. B. Rechtsstaatlichkeit oder Energieversorgung). Russland kann beim Kampf gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen und Proliferation ein wertvoller Partner werden. Obwohl die diplomatischen Positionen von Zeit zu Zeit unterschiedlich sein werden, bleibt eine Zusammenarbeit bei ESVP-Missionen eine plausible Möglichkeit, wie EUFOR Tschad/RCA vielleicht belegt.
- Im Falle anderer regionaler Organisationen oder Mächte sollte die EU dem Beispiel folgen, das 2007 durch die Afrika-EU-Strategie (oder auch die strategische Partnerschaft zwischen EU und China) gegeben wurde. Sie sollte mit ihren Partnern gemeinsame Visionen und Strategien erarbeiten – insbesondere, wie gesagt, mit den Partnern in der unmittelbaren Nachbarschaft. Ein Beispiel hierfür ist die neue Union für das Mittelmeer mit Sitz in Barcelona.

### 2.3 Stärkung der ESVP: Auf dem Weg zu einem Europäischen Weißbuch zur Verteidigung

Die EU ist eine internationale Akteurin, die schon jetzt über erhebliche »Soft Power« verfügt und diese bereits erfolgreich in einigen Krisen angewendet hat. Sie muss auch willens – und fähig – sein, in

einigen Umständen (und natürlich im ganzheitlichen europäischen Stil des Krisenmanagements) mit **»Hard Power«** zu agieren, um ihre Interessen und Werte beispielsweise in den düsteren R2P-Szenarien aufrechtzuerhalten. Der ESS-Umsetzungsbericht betont hier die Bedeutung der ESVP-Komponente innerhalb der ESS (Missionen, Fähigkeiten usw.) als operatives Instrument einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in einem Europa, das »wirksamer« ist und »mehr Fähigkeiten« besitzt.<sup>10</sup>

All diese Erklärungen bewegen sich allerdings innerhalb des allgemeinen Rahmens der Sicherheit und Sicherheitskultur. Die logischen Auswirkungen auf die Verteidigung werden nicht erwähnt.

Daher muss die EU neben einem regelmäßigen ESS-Bewertungsprozess innerhalb der ESS und GASP/ESVP in einem spezifischen **Europäischen Weißbuch zur Verteidigung (EDWP)** eine Verteidigungsdoktrin entwickeln. Hierbei würde es sich um eine zivil-militärische Strategie handeln, die Leitfaden für die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im operativen Bereich (Missionen, Bereitstellung von Truppen usw.) sein könnte, einschließlich im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) gemäß dem Vertrag von Lissabon oder mit anderen Möglichkeiten, die wir in Kapitel 2 noch darlegen werden und die nicht vom Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon abhängen. Dieses Europäische Weißbuch zur Verteidigung sollte inklusiv sein und das gemeinsame Verständnis aller EU-Mitgliedstaaten unter der Verteidigungssäule der ESS widerspiegeln.

#### *Warum ein Europäisches Weißbuch zur Verteidigung?*

Zum Aufbau militärischer Kapazitäten in den europäischen Staaten ist zuallererst eine *einheitliche Vision bezüglich der Höhe der Ziele* erforderlich und zwar über die Grenzen zwischen Organisationen hinweg: Wie umfangreich sollten die Streitkräfte sein, die die EU-27 als Ganzes für Krisenmanagement und langfristige friedenserhaltende Maßnahmen zur Verfügung stellen kann, welche Prioritäten werden gesetzt, wie viele Operationen können gleichzeitig durchgeführt werden, welche Reserven braucht man dafür und welche Kapazitäten müssen für die territoriale Verteidigung vorgehalten wer-

<sup>9</sup> Siehe dazu auch die Vorschläge im Memorandum des Europäischen Rates für Außenbeziehungen vom Dezember 2008 (»Re-wiring the US-EU Relationship«, Daniel Korski, Ulrike Guérot und Mark Leonard).

<sup>10</sup> ESS-Umsetzungsbericht. In der ESS von 2003 wird die ESVP kaum erwähnt, was nicht verwundert, da diese damals noch in den Anfängen steckte.

den? Wahrscheinlich wird dabei herauskommen, dass Europa die zwei Millionen Soldaten, die es in den Streitkräften seiner Mitgliedstaaten derzeit gibt, gar nicht braucht.

Das **Europäische Weißbuch zur Verteidigung (European Defence White Paper, EDWP)** sollte daher die *gemeinsamen Ambitionen Europas im Bereich Verteidigung* klarer definieren. Die ESS besagt, dass die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen wird, da die neuen Bedrohungen dynamisch sind. Sie erwähnt auch die »gegenseitige Solidarität« der EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus hat die Klausel zum gegenseitigen Beistand im neuen Vertrag (Artikel 42.7 EUV) einige symbolische Bedeutung, wenngleich sie von begrenztem praktischen Wert ist. Das reicht nicht, denn damit steckt die EU sich ihre Ziele sehr niedrig. Das Weißbuch sollte als Konsens der EU-Mitgliedstaaten ausdrücklich besagen, dass *die EU sich langfristig das Ziel setzt, ein kollektives Verteidigungssystem aufzubauen*, in Übereinstimmung mit den entsprechenden Zielvorgaben des EU-Vertrags.

Dieses System sollte die neu identifizierten Bedrohungen abdecken. Das könnte Einsätze *im Ausland* bedeuten, territoriale Verteidigung oder Verteidigung gegen Bedrohungen *innerhalb der EU*, also innere Verteidigung. Einige der Krisen der jüngeren Zeit haben gezeigt, wie nah die EU an einer ganzen Reihe von Konflikten ist und dass die Wahrscheinlichkeit eines Angriffs auf ein europäisches Land kein uralter Mythos aus dem Kalten Krieg ist – ebenso wenig wie größere Anschläge durch nichtstaatliche Akteure.

Die Diskussion, ob und warum die EU letzten Endes Verantwortung für ihre eigene Verteidigung übernehmen muss, scheint mittlerweile veraltet. Daher sei an dieser Stelle nur eine Zusammenfassung der Gründe gegeben:

- Die Pflichten können zwischen EU und NATO regional und global gerecht aufgeteilt werden, so dass dem von einigen so bezeichneten ständigen *Ausweichen der EU vor strategischer Verantwortung* ein Ende bereitet werden könnte.<sup>11</sup>

11 Alyson J. K. Bailes: »Mit mittlerweile 27 Mitgliedern und weiteren Kandidaten im Westbalkan kann die EU sich nicht als ein kleiner Verein verletzbarer Gutmenschen darstellen, der Schutz unter der Fittiche der NATO und der Vereinigten Staaten sucht. Sie hat ein eigenes strategisches Gewicht und eine Außenwirkung, die vielerorts als unterdrückerisch erfahren werden mag: Die EU bewegt sich auf eine Situation hin, in der sie potenzielle Feinde und Wettbewerber hat.« »The EU and a »Better World: What Role for the European Security and Defence Policy«, in: *International Affairs*, Januar 2008.

So könnte auch die NATO ihre prioritären Operationen, auf die sich die Bündnispartner geeinigt haben, besser durchführen, was die Anforderungen und die sich daraus ergebende Überlastung mindert. Die EU wird im Gegenzug selbstständig andere Operationen durchführen, die sie *für ihre spezifischen Interessen und Werte als vollwertige politische Akteurin* und/oder dort, wo man sie als eine neutralere Friedensvermittlerin sieht (z. B. in Afrika oder im Kaukasus) für notwendig hält.

- Es wäre ein logisches Element des europäischen Integrationsprozesses, wie man es bereits in den 1950er Jahren zu Zeiten der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (die nie das Licht der Welt erblickte) diskutiert hat. Es wäre ein Prozess, der die Gründung einer Art politischen Körperschaft welchen Namens auch immer zum Ziel haben könnte, die über die Zukunft der Völker Europas in immer mehr wichtigen Bereichen entscheiden könnte.
- Darüber hinaus brauchen wir diese Eigenverantwortung, um die ehrgeizige Agenda des Ausbaus der Fähigkeiten und des einheitlichen Auftretens der EU auf der Weltbühne zu fördern. Ohne ein glaubwürdiges System der kollektiven Verteidigung einschließlich wirksamer Bestimmungen zum gegenseitigen Beistand und weiterer institutionellen Verzahnung der europäischen Streitkräfte wird es bei einem halbherzigen Versuch bleiben.

Des Weiteren wird dieses Weißbuch letzten Endes das Projekt eines euro-atlantischen Sicherheitssystems, beruhend auf den beiden Stützpfeilern NATO und EU, fördern. Wenn dieses Projekt realisiert würde, könnte es auch dazu beitragen, Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten zum organisatorischen Rahmen beizulegen. Als notwendige Folge einer größeren Verantwortung der EU für ihre eigene Verteidigung könnte sich etwas ergeben, was einige bereits als »Europäisierung« der NATO oder einen »EU-Caucus« innerhalb der Nato durch intensivere Mitarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Nordatlantikrat bezeichnet haben. Das langfristige Ziel könnte in einer Art Umwandlung des Nordatlantikrats in einen **ständigen NATO-EU-Rat** bestehen, in dem die EU mit einer Stimme spricht und geschlossen abstimmt.

Man muss jedoch bedenken, dass dies nicht dazu führen sollte, dass die ESVP in der NATO aufgeht. All das Genannte sollte *Folge* einer europäischen Verteidigung sein, keine *Lösung* für eine europäische Verteidigung. ESVP und europäische

Verteidigung sind Konzepte, die einer bestimmten in diesem Arbeitspapier dargelegten Logik entspringen und das kann der NATO-Rahmen nicht leisten.

Die Arbeit an einem Europäischen Weißbuch zur Verteidigung könnte von der Erfahrung mit verschiedenen einzelstaatlichen Verteidigungsberichten profitieren, die seit 2008 z. B. in Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Spanien erstellt werden.<sup>12</sup> Es ist nur logisch, dass innovative Synergien aus diesen Verteidigungskulturen in ein gemeinsames Verständnis einer europäischen Verteidigung einfließen sollten, anstatt immer 27 (oder 30) umfassende Verteidigungsstrategien vor sich zu haben.

#### *Militärisches Krisenmanagement:*

*Wo, wann, wie und wofür?*

Direkte militärische Interventionen gehören zu den offensichtlichsten Fällen, in denen Fähigkeiten angewendet werden, aber sie sind auch in der öffentlichen Meinung und zwischen Mitgliedstaaten höchst umstrittene Instrumente. Die Agenda der ESS bezüglich Interventionen ist auch nach dem ESS-Umsetzungsbericht zu vage und muss durch das Weißbuch spezifiziert werden. Bei der Erarbeitung dieses Weißbuches sollten sich die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten genügend transparente Kriterien geben, *i) wo, ii) wann, iii) wie und iv) zu welchen strategischen Zwecken* die EU durch den Einsatz militärischer Fähigkeiten unter ihrer Flagge in Krisen oder Konflikte eingreifen will. Unter diesen Kriterien schlagen wir die folgenden zur Erwägung vor:

- **Interessen**, in Übereinstimmung mit dem genannten ESS-Bewertungsprozess; beispielsweise, wenn das Risiko besteht, dass der Ausbruch einer Krise die Stabilität in der Nachbarschaft der EU (z. B. Libanon) oder in anderen Bereichen von strategischem Interesse für Europa massiv gefährden könnte. Zum anderen sollten hierzu selbstverständlich auch Reaktionen auf Bedrohungen für die europäische Bevölkerung gehören, u. a. Rettungsmissionen zur Evakuierung von EU-Staatsangehörigen aus Krisengebieten.
- Schwere **humanitäre Krisen**, insbesondere in Szenarien, die unter den von VN-Mitgliedstaaten 2005 unterstützten und von der EU beförderten

Grundsatz der *Responsibility to Protect* (R2P) fallen. Die R2P verkörpert den allgemeineren Begriff der »menschlichen Sicherheit«, der einen ganzheitlichen Ansatz zur Krisenbewältigung verfolgt und Teil eines neuen Multilateralismus des 21. Jahrhunderts ist. Der ESS-Umsetzungsbericht unterstützt die R2P zum ersten Mal spezifisch.

Dieses Engagement für humanitäre Grundsätze sollte in dem Verständnis verfolgt werden, dass es nicht das einzige Kriterium für ein militärisches Engagement der EU sein kann. Wie sich aus den anderen oben angeführten Kriterien und Szenarien ableiten lässt, kann es auch Umstände geben, bei denen es einfach um kollektive Interessen einer eher »eigennützigen« Art geht (zum Beispiel der Schutz von EU-Staatsbürgern im Ausland), die sich mit globalen humanitären Anliegen überschneiden können oder auch nicht. In solche Kompromisse sollten auch andere Überlegungen einfließen – vor allem das Risiko, dass man den Erwartungen nicht gerecht werden kann. Das stützt aber andererseits das Argument, dass Europa *seine Worte in die Tat umsetzen sollte* (wie die Debatte Anfang des Jahres über eine noch zu beschließende EU-Überbrückungsmission in Kivus/Kongo belegt hat).

- »Segen der VN«: Ein weiterer Punkt könnte eine Anfrage oder eine Unterstützung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sein, eine Operation einzuleiten, wie es bereits bei der EU-FOR Tschad/RCA der Fall war. Eine Art Überbrückungsoperation zur Unterstützung einer anderen VN-Mission wird immer häufiger gefragt. Jegliche militärische Gewalt (vor allem gegen Drittländer und in anderen, ähnlich schwierigen Fällen) sollte vorzugsweise in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat durchgeführt werden. Insgesamt könnte die EU in einigen Fällen entscheiden, dass eine Entsendung von Truppen unter der Flagge der EU erforderlich ist; in anderen Szenarien hat die EU andere Mittel, bedeutende Beiträge zur Krisenbewältigung zu machen, beispielsweise durch zivile Missionen (wie die EU-Beobachtungsmission in Georgien), Beiträge zu Frieden erhaltenden Operationen der VN oder allgemein durch eine gestärkte GASP.

Diese Kriterien werden bei der Entscheidungsfindung über das spezifische europäische Engagement und die unterschiedlichen nachfolgenden Operationen (Friedensdurchsetzung, Krisenreaktion, zivil-militärische Operationen, Rettungseinsätze usw.) als

<sup>12</sup> So verabschiedet zum Beispiel Spanien gerade eine neue Richtlinie zur Nationalen Verteidigung, die trotz ihres Namens eine fortschrittliche Vision der europäischen Verteidigung entwirft und sich gleichzeitig der NATO verschreibt. Dies wird künftig in eine allgemeinere Nationale Sicherheitsstrategie einfließen.

Leitlinie dienen. Sie werden einen entscheidenden Schritt hin zu einer **Krisenmanagementdoktrin der EU** bilden. Zur Frage der Anzahl der Operationen sollte das Weißbuch sich folglich um Szenarien bemühen, die sowohl realistisch als auch ehrgeizig sind. Die **festgelegten Zielvorgaben** in der Erklärung des Rates vom 8. Dezember 2008 zur Stärkung der Fähigkeiten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>13</sup> vermitteln eine Vorstellung von den möglichen europäischen Missionen in den nächsten Jahren. Die Mitgliedstaaten müssen aber *über die festgelegten Zielvorgaben hinaus auch mehr hochintensive Operationen akzeptieren*, beispielsweise im Bereich der Friedensdurchsetzung.<sup>14</sup>

Andererseits könnten diese festgelegten Zielvorgaben Anstrengungen zur Entwicklung der Fähigkeiten voranbringen, wie sie in Kapitel 2 angesprochen werden. Laut EDA handelt es sich hier nicht nur um quantitative Fragen («Wie viele Soldaten?«), sondern auch um qualitative (der Einsatz der Fähigkeiten sollte auch den gewünschten strategischen Effekt zeigen).

### 3 Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung

#### 3.1 Inklusivität und eine europäische Verteidigung der unterschiedlichen Geschwindigkeiten

Wir haben uns bisher mit den möglichen politischen Dimensionen für zukünftige Überprüfungen der ESS beschäftigt sowie mit der Notwendigkeit einer speziellen Verteidigungsstrategie (ein Europäisches Weißbuch zur Verteidigung). In diesem Kapitel behandeln wir die praktischen Entscheidungen, die notwendig sind, um aus der derzeitigen ESVP eine verstärkte europäische Verteidigung zu machen. Zuerst haben wir Vorschläge zu Themen vorgesehend, die wir für die gesamte Union für wichtig und machbar halten und die dem Prinzip der Inklusivität Rechnung tragen. Wir unterbreiten ebenfalls einige Vorschläge für kleinere Staatengruppen, die im Bereich Verteidigung innerhalb der derzeit oder potenziell verfügbaren Mechanismen schneller vorankommen möchten – vom Bereich »Fähigkeiten« (z. B. unter der Leitung der Europäischen Verteidigungsagentur, auf der Basis von Ad-hoc-Projekten usw.) bis hin zu einer so genannten politischen »*Avantgarde*« von Staaten, die gewillt sind, bei der Integration ihrer Verteidigungssysteme noch weiter zu gehen. Einige Ideen könnten sich innerhalb der Mechanismen des Lissabonner Vertrags bewegen (vor allem die verstärkte und Ständige Strukturierte Zusammenarbeit), die einen klaren institutionellen Rahmen bieten können. Sie könnten jedoch auch innerhalb der derzeitigen Institutionen (gemeint ist dabei der Vertrag von Nizza, die EDA und intergouvernementale Abkommen) vorangebracht werden, da Verteidigung ja der klassische intergouvernementale Bereich der europäischen Integration überhaupt ist.

In diesem Arbeitspapier versuchen wir daher, die **Inklusivität** in der europäischen Verteidigung mit der Idee eines **Europas der mehreren Geschwindigkeiten** zu verbinden, die ja in anderen Bereichen des Integrationsprozesses bereits praktiziert wird.

Der Aufbau der ESVP beinhaltet sowohl ein politisches Ziel (eine EU, die auf internationaler Bühne eine ernstzunehmende Akteurin ist) als auch ein praktisches (die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten, damit ESVP-Missionen wirksamer, effizienter und ambitionierter ausgeführt werden können). Diese Missionen sind laut ESS-Umsetzungsbericht zunehmend gefragt. Das lang-

13 Rat der Europäischen Union, 11. Dezember 2008. Die ehrgeizigen Ziele sehen unter anderem vor, dass Europa in den kommenden Jahren in der Lage sein sollte, zu einer gleichzeitigen Planung und Durchführung von zwei umfangreichen Operationen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau über mindestens zwei Jahre, zwei zeitlich befristeten Krisenreaktionsoperationen, einer Operation zur Notevakuierung europäischer Staatsbürger in weniger als zehn Tagen, einer Mission zur Überwachung/Abriegelung des See- oder Luftraums; einer bis zu 90 Tage dauernden zivil-militärischen Operation zur Leistung humanitärer Hilfe und rund einem Dutzend ziviler ESVP-Missionen unterschiedlichen Formats, einschließlich einer größeren Mission (mit eventuell bis zu 3.000 Experten), die mehrere Jahre andauern könnte.

14 In diesem Zusammenhang scheinen zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen unter Einsatz der Gefechtsverbände das einzige umfangreichere Ziel in der Erklärung zu sein. Im neuen Vertrag sowie in den Petersberg-Aufgaben ist von »Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen...« die Rede. Weiter heißt es »Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.« (Art. 43.1 EUV).

fristige Ziel, das wir bereits im Kapitel zum Europäischen Weißbuch zur Verteidigung genannt haben, sollte in genügend Kapazitäten in der EU für eine autonome, kollektive Verteidigung bestehen.

Je mehr Mitgliedstaaten ihre Verteidigungspolitiken angleichen und je besser die Streitkräfte zusammenarbeiten, desto effizienter werden die Militärausgaben. Aus wirtschaftlicher Sicht und im Sinne der militärischen Leistungen gibt es umfangreiche Beweise dafür, dass die EU-Staaten ein Interesse daran haben, von einem »Nicht-Europa«<sup>15</sup> in diesem Bereich sich dahin zu bewegen, dass ihre Verteidigungspolitik so weit wie möglich angepasst wird und parallel dazu eine umfassende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelt wird.

### 3.2 Was für die gesamte EU möglich sein sollte: Vorschläge für entscheidende Bereiche

Die GASP wurde 1992 im Vertrag von Maastricht gegründet. Zu dem Zeitpunkt gehörte die ESVP noch nicht zum politischen Feld der EU und es war die Westeuropäische Union (WEU), die sich mit diesen Fragen auseinander setzte.<sup>16</sup> Die ESVP hat ihre Wurzeln im französisch-britischen Gipfel von St. Malo im Dezember 1998, als die Idee einer europäischen Verteidigungspolitik, mit der die Europäische Union (EU) in militärischen Angelegenheiten autonom handeln könnte, erfolgreich begründet wurde. Sie wurde von allen europäischen Partnern akzeptiert und beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 niedergeschrieben – das war die Geburtsstunde der ESVP.<sup>17</sup>

In den darauf folgenden Jahren erreichten die EU-Staaten einige Ziele. Dazu gehörten:

- die Definition der Grundstrukturen der ESVP; das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK); der Militärausschuss der Europäischen U-

nion (EUMK); der Militärstab der Europäischen Union (EUMS); der Zivile Planungs- und Durchführungsstab (CPCC)

- Durchführung von über 20 zivilen und militärischen Operationen
- Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), die sich mit allen Aspekten der Verteidigung auf europäischer Ebene befasst: Fähigkeiten, Forschung und Technologie (F&T), Rüstung, Markt und die verteidigungstechnologische und -industrielle Basis der EU (EDTIB)
- Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) im Dezember 2003 – ein ganzheitlicher Ansatz für internationales Krisenmanagement, wie in Kapitel 1 beschrieben.

Dies ist jedoch nicht das Ende der Entwicklung einer ESVP, ungeachtet aller offensichtlichen Versäumnisse in den ersten zehn Jahren. Tatsächlich ist es so, dass es trotz der vielen bis heute durchgeführten Operationen es immer schwieriger wird, bei Fragen der ESVP stetig voranzukommen. Im Allgemeinen geht der Erwerb neuer Fähigkeiten schleppend voran und das liegt nicht nur an knappen Verteidigungshaushalten: Die Bündelung von Fähigkeiten leidet im wesentlichen darunter, dass die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ihre Souveränität nicht abgeben wollen, die Verteidigungsportfolios rigide sind und Eigeninteressen vorliegen. Es gibt weder eine gemeinsame Militärdoktrin noch viele multinationale Einheiten – trotz einiger Initiativen wie dem Eurokorps oder einigen Gefechtsverbänden (*Battlegroups*, abgekürzt BGs).<sup>18</sup> Es ist auch schwierig, eine gemeinsame Ausrüstung und eine effiziente europäische Verteidigungsindustrie umzusetzen. Auf der anderen Seite ist die große Mehrheit der durchgeführten Operationen eher ziviler als militärischer Natur (Rechtsstaatlichkeit, Missionen zur Reform des Sicherheitssektors usw.) und viele von ihnen sind klein mit sehr wenig EU-Personal.<sup>19</sup> Die aufkommende Kritik an Letzterem ist bekannt (beispielsweise im Hinblick auf die Finanzierung, klare Zielsetzung, fehlende kohärente EU-Strategie zum Krisenmanagement usw.).

Als Ziel sollte gelten, noch weiter und tiefer zu gehen (wohin?), um eine möglichst integrierte

<sup>15</sup> Siehe »Die Kosten eines »Nicht-Europas« im Bereich Sicherheit und Verteidigung«, Abteilung Auswärtige Politik, Europäisches Parlament, Generaldirektor für die Außenpolitik der EU, Juni 2006.

<sup>16</sup> Diese Organisation hatte über Jahre eine Klausel über gegenseitigen Beistand. Das sollte man nicht vergessen.

<sup>17</sup> Es lohnt sich, daran zu erinnern, dass den Staats- und Regierungschefs der EU in Köln bereits bewusst war, dass dafür »autonome Handlungsfähigkeiten, die sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsgremien stützen« (unsere Hervorhebungen) erforderlich sind. Erklärung des Europäischen Rates über die Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Köln, 3 und 4. Juni 1999.

<sup>18</sup> Es gibt seit der Einführung 2007 drei Grundtypen von Gefechtsverbänden: einzelstaatliche BGs, BGs mit einer Rahmennation und multinationale BGs.

<sup>19</sup> Nur die Operationen Artemis (Kongo), Concordia (Mazedonien), EUFOR RD Kongo sowie die laufenden EUFOR Althea (Bosnien), EUFOR Tschad/RCA und die neue maritime Mission, EU-NAVFOR (»ATALANTA«) können als militärisch bezeichnet werden.

europäische Verteidigungspolitik zu bekommen, d. h. eine gemeinsame Verteidigungspolitik, wie sie im Vertrag von Maastricht vorgesehen war und auch im Vertrag von Lissabon als Ziel enthalten ist. Darin verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs der EU zu einer »Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP) – eine symbolische Veränderung.<sup>20</sup> *Die ESVP kann nicht länger von ihrem ultimativen, vertraglich festgeschriebenen Zweck losgelöst werden*; der Formulierung dieses Ziels müssen selbstverständlich spezifische Elemente folgen. Zu dieser Aufgabe möchten wir mit diesem Papier einen Beitrag leisten.

Es sollte für alle Mitgliedstaaten möglich und äußerst wünschenswert sein, als EU voranzukommen. Daher sollten sich alle zusammen anstrengen, Fortschritte in den folgenden kritischen Bereichen zu machen:

- In Bezug auf den umfassenden Sicherheitsrahmen sollten die einzelstaatlichen Außen- und Sicherheitspolitiken harmonisiert werden, um eine echte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu erreichen, wie sie im Vertrag von Lissabon vorgesehen sind. Kapitel 1 zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Staaten, um dieses Ziel zu erreichen, eine gemeinsame Sichtweise über die Rolle und die Ziele der Europäischen Union innerhalb der internationalen Gemeinschaft angesichts der Sicherheitsbedrohungen und Herausforderungen erarbeiten müssen. Die EU braucht im Einzelnen ein Europäisches Weißbuch zur Verteidigung, in dem die Verteidigungsaspekte der ESS wie Krisenmanagement, Missionen usw. entwickelt werden.
- Harmonisierung der militärischen Doktrinen und der Ausbildung von Personal, um die Interoperabilität der einzelstaatlichen Streitkräfte und damit die Fähigkeit des militärischen Personals zur Zusammenarbeit zu stärken. Die Europäische Verteidigungsagentur unterstreicht dies: Interoperabilität ist nicht nur der Schlüssel für die Ausrüstung, sondern für *die gesamte Arbeit zur Entwicklung der Fähigkeiten in Europa*, von

Sprache über Vorgehensweisen bis hin zur Ausbildung.<sup>21</sup> Die 2008 vom französischen Vorsitz der EU vorangetriebenen Initiativen zur Förderung des Austausches junger Offiziere (eine Art militärisches ERASMUS), um auf ein Europäisches Sicherheits- und Verteidigungskolleg hinzuarbeiten, ist ein erster Schritt, an dem weiter gearbeitet werden muss.

Dies spiegelt jedoch nur einen Teil des allgemeinen Trends im Integrationsprozess der EU wider (Harmonisierung einzelstaatlicher Anforderungen in den Bereichen Bildung, Soziales usw.). Eine Harmonisierung von Militär- und Verteidigungskulturen (s.o.) muss genauso vorangebracht werden, gerade weil es *die Fähigkeit der europäischen Streitkräfte betrifft, zusammen in schwierigen Gegenden zu operieren, in denen sie möglicherweise ihr Leben riskieren*. Dies ist ein wichtiges Ziel, wenn die EU vollständig einsatzfähige, multinationale Einheiten haben möchte. Natürlich bedarf es für die Wirksamkeit keiner Interoperabilität auf allen militärischen Ebenen, aber dort, wo sie notwendig ist, um wirksame Kräfte unter den europäischen Staaten aufzubauen, wird sie sicher gebraucht. Wir müssen in der Tat beim Aufbau multinationaler Kräfte vorankommen. Vorher brauchen wir dafür allerdings mehr gemeinsame Doktrinen, gemeinsame Ausbildung und gemeinsam durchgeführte Manöver in Europa oder im Ausland. Andernfalls würde man mit dem Aufbau gemeinsamer Einheiten, die nicht daran gewöhnt sind, unter schwierigen Bedingungen zusammenzuarbeiten, das Pferd von hinten aufzäumen.<sup>22</sup>

Wenn die EU außerdem Anstrengungen für Kohärenz in der Außenpolitik und mehr Wirksamkeit auf diplomatischer Ebene unternimmt (u. a. durch die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Diensts nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon), ist es nur sinnvoll, das gleiche auf der operativen Ebene zu tun. *Die gegenwärtige Heterogenität ist dem Gedanken einer europäischen Verteidigung ausgesprochen abträglich*

<sup>20</sup> Wie oben erwähnt enthält der Lissabonner Vertrag folgende Bestimmung: »Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat« (Artikel 42 EUV Konsolidierte Fassung des Vertrags von Lissabon, die Hervorhebung wurde hinzugefügt).

<sup>21</sup> Europäische Verteidigungsagentur: »Erste langfristige Vorausschau auf den Bedarf an europäischen Verteidigungsfähigkeiten und -kapazitäten« (Oktober 2006, zu finden unter <http://www.eda.europa.eu>).

<sup>22</sup> Diese Kritik wird bisweilen an der Planung multinationaler Gefechtsverbände (BGs) laut. Die derzeitige Heterogenität innerhalb der EU-BGs könnte »verheerende Auswirkungen in Kampfsituationen haben«, siehe Yves Boyer, »The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy«, Abteilung Außenpolitik, Europäisches Parlament, Generaldirektor für die Außenpolitik der EU (Oktober 2007).

und gefährdet außerdem den Erfolg von Operationen, wenn die EU tatsächlich regelmäßig in Konflikte mit entschlossenen kriegerischen Akteuren des 21. Jahrhunderts eingreifen will, die asymmetrische Strategien verfolgen.<sup>23</sup> (Auch einige der Petersberg-Aufgaben werden anspruchsvolle Missionen nach sich ziehen, wenn der politische Wille dazu besteht.)

Auf dieser Grundlage sollte sich der Rat neben der Verbesserung des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESVK) auf die Schaffung einer spezifischen Europäischen Militärakademie für Offiziere einigen, in der bestehende Programme zentralisiert werden. Die Arbeit daran könnte in naher Zukunft beginnen, damit die grundlegenden Elemente dieser Akademie bis 2011 vereinbart sind.

- Gemeinsame Strukturen für Kommando und Kontrolle sowie strategische Planung durch ein zivil-militärisches<sup>24</sup>, integriertes Europäisches Hauptquartier für die Operationsführung (OHQ) mit Sitz in Brüssel, um eigene europäische Kapazitäten für ESVP-Missionen zu schaffen und die gegenwärtigen Probleme der i) Abhängigkeit (EU-Operationen müssen in einzelstaatlichen HQs oder in denen der NATO unter Berlin+ durchgeführt werden), ii) zersplitterten Kommandostrukturen und iii) Trennungen zwischen ziviler und militärischer Planung aus dem Weg zu räumen.<sup>25</sup>
- Finanzierung von Operationen: Jede belastbare Politik muss ein belastbares Budget haben, um umgesetzt werden zu können. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte hier keine Ausnahme mehr bilden. Die Ziele des Vertrags können mit der gegenwärtigen Situation, in der Staaten, die Truppen bereitstellen, auch praktisch die gesamte Mission finanzieren müs-

23 Ganz klar steht dies in ersten langfristigen Vorausschau der EDA: »... Die Operationen, auf die die europäischen Streitkräfte sich in absehbarer Zeit vorrangig vorbereiten sollten, werden Gewaltanwendung in schwer durchschaubaren Umständen, gegen Gegner, die sich in der Zivilbevölkerung verbergen, unter strengen Rules of Engagement sowie unter ständiger Beobachtung der Medien erfordern.«

24 Dieses Institut wäre also etwas anderes als das 2003 von den Mitgliedstaaten in der so genannten Tervuren-Initiative vorgeschlagene reine militärische OHQ.

25 Hierzu sagt N. Witney ganz richtig, dass »eine Reihe schwerfälliger Kompromisse ein unzusammenhängendes, instabiles und rein als Übergangslösung geeignetes Planungs- und Führungssystem für EU-Operationen hervorgerufen hat.« (N. Witney »Re-energising Europe's Security and Defence Policy«, ECFR, Juli 2008)

sen, und in der es 27<sup>26</sup> weitgehend unkoordinierte, stagnierende Verteidigungshaushalte gibt, nicht erreicht werden.

Ein logischer Nebeneffekt der Einstimmigkeitsregel bei der Entscheidungsfindung in Verteidigungsfragen sollte sein, dass alle Mitgliedstaaten, die für einen Einsatz stimmen, auf irgendeine Weise einen Beitrag über ihre reine Stimmabgabe hinaus leisten müssen – wenn nicht mit Truppen, dann mit finanziellen Mitteln. Das derzeitige System, nach dem die Kosten »dort liegen, wo sie hinfallen«, steht nicht im Einklang mit den Zielen der ESVP und schon gar nicht mit einer weiteren Integration in Verteidigungsfragen. Der Athena-Mechanismus deckt gerade zehn Prozent der Extrakosten von EU-Operationen ab. Anfang 2010 sollte eine umfassende Überprüfung stattfinden, damit mehr Kostenteilung erreicht werden kann. Außerdem sind schnellere Verfahren für Notfallzahlungen erforderlich.

Des Weiteren könnte der Anshubfonds nach dem Vertrag von Lissabon (Artikel 41.3), der durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird, ein kleiner Schritt in die richtige Richtung sein – wenn der Vertrag in Kraft tritt. Wenn gleich der Fonds grundsätzlich für »vorbereitende Maßnahmen« für ESVP-Missionen gedacht ist, sollten die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über seine Einrichtung nach Artikel 41.3 diese Bestimmungen allgemein auslegen und dafür sorgen, dass der Fonds einen großen Teil der gemeinsamen Kosten abdecken kann.<sup>27</sup>

Die verbleibende Frage, der die Staats- und Regierungschefs der EU sich stellen sollten, ist diese: *Warum werden trotz der Behauptung, dass die ESVP (oder künftig vielleicht die GSVP) ein Instrument der GASP sei, ESVP-Krisenmanagement-Operationen im Gegensatz zur GASP vom gemeinsamen Haushalt ausgenommen?* Diese Frage wird auch nicht im Vertrag von Lissabon beantwortet. Eine langfristige Lösung sollte daher eine Art Europäischer Fonds für ESVP-Missionen vorsehen, beispielsweise

26 Wir beziehen uns auf 27 Mitgliedstaaten aus Gründen der Klarheit, wengleich es sich praktisch meistens nur um 26 handelt, da Dänemark in Verteidigungsfragen außen vor bleibt. Es ist nicht auszuschließen, dass in Zukunft weitere Staaten ein solches Opt-Out in Erwägung ziehen.

27 Hierbei kommt dem Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik eine bedeutende Rolle zu, da die Entscheidungen des Rates mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage seines Vorschlags fallen werden.



durch eine Weiterentwicklung des oben genannten Anschlagfonds.

- Mehr, effizientere und interoperablere Fähigkeiten, die zu Bündelung und Spezialisierung führen.<sup>28</sup> Dies sind die Ziele der Headline Goals 2003 und 2010, bekräftigt durch die Entscheidungen des Europäischen Rats vom Dezember 2008, die derzeit noch nicht erreicht sind. Die Mitgliedstaaten müssen der EDA zutrauen, dass sie den Plan zur Entwicklung der Fähigkeiten verfolgt, um gemeinsame Projekte im Bereich Forschung und Technologie auszuarbeiten, Ausrüstung gemeinsam zu beschaffen und Verteidigungsinvestitionen allgemein besser zu koordinieren. Spezifische Vorschläge für kleinere Staatengruppen im Bereich »Fähigkeiten« werden weiter unten dargelegt.
- In diesem Zusammenhang sollten im Kontext einer allgemeinen Neubewertung der Headline Goals 2010 durch EDA, EUMS und EUMK die Mitgliedstaaten auf bestehenden Initiativen für eine Krisenreaktionstruppe der EU nach dem Modell der Gefechtsverbände aufbauen. Man sollte überlegen, sie durch die Schaffung anderer gemeinsamer Streitkräfte wie der vorgeschlagenen Task Force 5000 zu verbessern.<sup>29</sup> Die Interoperabilität solcher Streitkräfte würde von dem oben beschriebenen Harmonisierungsprozess profitieren. Andererseits beinhalten einige der Petersberg-Aufgaben, wie in der Erklärung zur Stärkung der Fähigkeiten dargelegt, längere Operationen, die nicht nur einsatzfähige Standby-Einheiten erfordern, sondern auch die notwendige Unterstützung (Lufttransport, Logistik usw.). Über ein Modell, das besagt, welche Streitkräfte für solche Operationen erforderlich sind, sollte nachgedacht werden.
- Man sollte das Ziel verfolgen, einen gemeinsamen Markt für Verteidigung und, wie in Kapitel 3 dargelegt, eine starke europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (ED-TIB) zu bilden.

Die Entscheidungsfindung in all diesen Angelegenheiten könnte durch einen formellen Rat der Verteidigungsminister gestärkt werden, der eine logische Folge einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre.

<sup>28</sup> Siehe Jean-Pierre Maulny und Fabio Liberti, »Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP«, Politische Abteilung Auswärtiges, Europäisches Parlament, GD Außenpolitik der Union, Februar 2008.

<sup>29</sup> Yves Boyer, siehe Fußnote 23

Fortschritt auf EU-Ebene ist ein schwieriges Unterfangen, aber es lohnt sich, dafür zu kämpfen, im Sinne der europäischen Solidarität und eines allgemeinen Verantwortungsbewusstseins für die europäische Verteidigung. Nichtsdestotrotz bleibt es notwendig, darzulegen, wie auch kleinere Gruppen Fortschritte erzielen können. Das Ziel ist, in kleineren Gruppen weiter zu gehen, die später auch anderen offen stehen. Im Folgenden sollen einige mögliche Schritte in diese Richtung aufgezeigt werden.

### 3.3 Der Vertrag von Lissabon: Die Philosophie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) im Sinne des Vertrags von Lissabon<sup>30</sup> hat das Potenzial, die Effizienz der europäischen militärischen Fähigkeiten zu erhöhen, ohne einer starken Integrationspolitik zu bedürfen, aber mit der Möglichkeit für kleinere Gruppen von Mitgliedstaaten, die Integration ihrer Verteidigung schneller und tiefer voranzutreiben. Dies verkörpert den Gedanken eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten in diesem Bereich und andere Bestimmungen des Vertrags von Lissabon stützen diesen Ansatz.<sup>31</sup>

Die SSZ schreibt keine spezifischen Kriterien vor, die bestimmte Länder von der Teilnahme von Anfang an ausschließen; sie lässt sozusagen jedem EU-Mitgliedstaat die Möglichkeit offen, dabei zu sein (Gedanke der Inklusivität). Vor der gescheiterten Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Irland war man sich einig, dass die Union eine Technik anwenden würde, die man »Hochzeitsliste« (»*wedding list*«) nannte: Um an der SSZ teilzunehmen, muss

<sup>30</sup> »Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union.« Artikel 42 und 46 EUV sowie Protokoll 10 des Vertrags von Lissabon.

<sup>31</sup> Beispielsweise Artikel 42 und 44 EUV: »Der Rat kann die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen.« Einige Kommentatoren haben hierzu angemerkt, dass das Potenzial dieser Bestimmungen darin liegt, dass sie auf ein Modell hinführen könnten, bei dem eine bestimmte Nation oder mehrere bestimmte Nationen die Federführung innerhalb eines EU-Rahmens übernehmen (siehe B. Angelet und Ioannis Vrailas, »European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty«, Egmont Institute, Mai 2008).

ein Mitgliedstaat die allgemeinen Verpflichtungen unter Protokoll 10 des Anhangs zum EUV respektieren und einen bestimmten militärischen Beitrag zum gemeinsamen Nutzen der ESVP leisten. Eine weitere Möglichkeit war, dass jeder Mitgliedstaat seine Verteidigung innerhalb des Rahmens des Plans zur Entwicklung der Fähigkeiten<sup>32</sup> auslegen würde, so dass die in zwölf prioritären Bereichen identifizierten Lücken in den Fähigkeiten beseitigt werden könnten.

Einige einzelstaatliche Verantwortungsträger mahnen jedoch zur Vorsicht: Es sollte zwar kein Staat von der Mitgliedschaft in der SSZ ausgeschlossen werden, aber die *Dauerhaftigkeit* wäre von größerer Bedeutung. Die Argumentation lautete, dass man einen Mittelweg zwischen einer zu lockeren Auslegung der Kriterien für eine Mitgliedschaft nach Artikel 1 des Protokolls (die die SSZ sinnlos machen würde) und einer zu strengen finden müsse.<sup>33</sup> Wie einige Fachleute richtig anmerkten, liegt der Schlüssel nicht nur in der gegenwärtigen, sondern auch in der **zukünftigen Leistungsfähigkeit**. Dieser Gedanke findet sich auch in Artikel 2 über die Verpflichtungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Ein engeres Verständnis dieses Mechanismus, bei dem man noch einen Schritt über die »Hochzeitslisten«-Methode hinausgehen würde, würde den Staaten anspruchsvollere Kriterien auferlegen – zum Beispiel Ausgaben für Verteidigung, Material oder FuE in Höhe eines minimalen Prozentsatzes des BIP. Das würde allerdings das Problem aufwerfen, dass einige Länder schlicht nicht willens sein werden, sich einer Regel zu unterwerfen, die zu sehr nach einem Konvergenzkriterium für den Euro aussieht.

Wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt und einige Länder einen SSZ-Prozess in Gang bringen werden, wäre die **Europäische Verteidigungsagentur** eine geeignete Stelle, um die Umsetzung der Verpflichtungen nach Artikel 3 des Protokolls zu überprüfen. Damit würde sie eher eine Art Wächterfunktion ausüben, die man bei einer europäischen Verteidigung auch braucht. Insgesamt scheinen die Bestimmungen des Vertrags darauf hinzuweisen, dass die Agentur neben einer klaren Rechtsgrundlage mehr Kompetenzen braucht.

Die SSZ unternimmt den Versuch, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen der Integration *aller* in

der europäischen Verteidigung und dem legitimen Wunsch *einiger*, im Rahmen der Union schneller voranzuschreiten. Gemeinsam mit dem realistischen Potenzial, die Fähigkeiten der ESVP zu steigern, bietet dies einen weiteren Grund, warum der Vertrag von Lissabon in Kraft treten sollte. Zu guter Letzt bietet die SSZ den Staaten die Freiheit, ihre Beiträge nach ihren jeweiligen Interessen zu leisten, während Europa als Ganzes bei der Integration der Verteidigung und Politikkohärenz deutliche Fortschritte machen kann.

Selbst wenn der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft tritt, *bleibt die SSZ ein gutes Konzept*, das einige der technischen Leitlinien bietet, die zur Steigerung der militärischen Fähigkeiten der EU nötig sind. Die Staaten, die sie unterstützen, könnten sie daher auch ohne Ratifikation des Vertrags von Lissabon umsetzen. Das Projekt könnte von einigen Staaten mit der Unterstützung der Europäischen Verteidigungsagentur durchgeführt werden. Zugegebenermaßen mangelt es einem solchen Verfahren an der rechtlichen Verbindlichkeit eines Vertragswerks, aber wie immer ist es der politische Wille der Mitgliedstaaten, der über die Zukunft der SSZ und der europäischen Verteidigung allgemein entscheiden wird. In der Tat könnten *Zusammenarbeit auf Ad-hoc-Basis* sowie *»Pioniergruppen« im Bereich »Fähigkeiten«*, wie wir sie *im Folgenden noch vorschlagen werden, auch im Rahmen der SSZ durchgeführt werden*. So könnte man eine SSZ umsetzen, selbst wenn nicht alle 27 Mitgliedstaaten der Union den Vertrag von Lissabon ratifizieren.

### 3.4 Eine europäische Verteidigung der unterschiedlichen Geschwindigkeiten

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde grundsätzlich die europäische Verteidigung und insbesondere die Mechanismen der SSZ und vielleicht der verstärkten Zusammenarbeit (und selbstverständlich auch die EU als Gesamtes) einen Schritt nach vorn bringen.

Wie wir es weiter oben aber bereits ansprachen, gibt es mehrere Prioritäten, denen sich die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2009 stellen sollten, um im derzeitigen Rahmen die europäische Verteidigung zu fördern. Grundlagen hierfür sind der Vertrag von Nizza, die Benchmarks der Europäischen Verteidigungsagentur und intergouvernementale Entscheidungen. Ebenso gibt es Wege, die kleineren **Staatengruppen** schon jetzt offen stehen, wenn sie in naher Zukunft schneller voranschreiten wollen.

<sup>32</sup> Verabschiedet am 8. Juli 2008.

<sup>33</sup> Siehe auch B. Angelet und Ioannis Vrailas, »European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty«.

- Als erste Möglichkeit sollten Staaten, die dies wünschen, **bei Ad-hoc-Projekten zusammenarbeiten dürfen** (siehe Abschnitt 5). Der französische EU-Vorsitz schlug 2008 diesen Weg ein und richtete Ad-hoc-Projekte ein, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass während des französischen Vorsitzes und in absehbarer Zukunft keine SSZ möglich sein würde.
- Eine zweite, verwandte Möglichkeit besteht in der Einrichtung verschiedener **»Pioniergruppen«<sup>34</sup>**, um durch eine Art **fallbasierte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit** im Bereich **»Fähigkeiten«** größere Fortschritte zu erzielen (siehe Abschnitt 6).
- Drittens könnte eine eher **politisch orientierte »Avantgarde«** gemeinsame verteidigungspolitische Maßnahmen entwerfen und bestimmten Mitgliedstaaten strengere Verpflichtungen auferlegen (siehe Abschnitt 7).

Die ersten beiden Ansätze betreffen weitgehend den Bereich **»Fähigkeiten«**, während die Idee der politischen **»Avantgarde«** auch andere Aspekte umfasst und sich stärker an die endgültigen Ziele des EU-Vertrags annähert.

Im Allgemeinen sind diese Ansätze miteinander kompatibel. Wichtig ist, dass sie innerhalb des gegenwärtigen EU-Rahmens und bei gleichzeitiger Beachtung des Souveränitätsprinzips in doppelter Hinsicht durchführbar sind: Diejenigen Staaten, die in diesem Bereich nicht weiter voranschreiten wollen, brauchen es nicht zu tun, während andere das Recht haben, weiter zu gehen, indem sie u. a. ihre Verteidigungsfähigkeiten bündeln und ihre Verteidigungskulturen harmonisieren und dadurch in den Worten des von *allen* Mitgliedstaaten verabschiedeten ESS-Umsetzungsbericht eine autonome, wirksame und leistungsfähige ESVP fördern. Folgendes muss hierbei hervorgehoben werden:

- Die Schritte, die wir in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels erläutern, könnten sicher besser durchgeführt werden, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft träte und dadurch die Optionen der **SSZ** und der **verstärkten Zusammenarbeit** in Sicherheits- und Verteidigungsfragen eröffnet würden, die Artikel 329.2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ja gestattet. Trotzdem können alle drei Schritte auch oh-

ne den Vertrag von Lissabon unternommen werden, dann allerdings innerhalb der gegenwärtig schwach ausgestalteten institutionellen Struktur und durch freiwilliges, kollektives Benchmarking, wie es jetzt auch die Arbeit der EDA definiert. (Diese könnte sich wie gesagt durch den Vertrag von Lissabon wesentlich verändern.)

- Folgende Entscheidungen sollten zusammen mit der Durchführung der anderen bis hierhin unterbreiteten Vorschläge für **die gesamte EU** verabschiedet werden: Vorschläge zu strategischen Fragen (insbesondere ein Europäisches Weißbuch zur Verteidigung), ein verstärkter institutioneller Rahmen (durch ein Europäisches OHQ), mehr gemeinsame Finanzierung von Operationen usw.
- Der Ansatz kann auch durch schrittweise Verpflichtungen verfolgt werden: von flexiblerer Zusammenarbeit, die grundsätzlich allen offen steht, über strengere Kriterien für teilnehmende Mitgliedstaaten bis hin zur politischen **»Avantgarde«**.

### 3.5 Zusammenarbeit derer, die es wünschen, durch Ad-hoc-Projekte

Der französische EU-Vorsitz hat verschiedene an Fähigkeiten orientierte Ad-hoc-Projekte ins Leben gerufen. Diese Projekte stehen allen EU-Mitgliedstaaten offen, werden allerdings nach dem Format einer **»Koalition der Willigen«** gebildet. Der Gedanke dahinter ist, ein Zusammenarbeitsprogramm zu entwickeln, das *allen offen steht, aber nicht das Risiko des Vetos birgt*, welches die Teilnehmer in der Ausübung ihres Willens behindern würde. Einige der Zusammenarbeitsprogramme des französischen Vorsitzes befinden sich noch im Stadium der Definition der Operation (z. B. das zum schweren Helikopter oder zur Minenräumung). In anderen Fällen ist die Definitionsphase bereits abgeschlossen, und das Programm muss nun eingerichtet werden (wie im Falle des MUSIS-Beobachtungssatelliten, der auf Gegenseitigkeit durch einzelstaatliche Mittel finanziert wird). Andere solche Ad-hoc-Programme sind möglich – beispielsweise Gegenseitigkeitsvereinbarungen bei Erhaltung und Eigentum an der Europaflotte des A400M oder ein Fonds für eine europäische Transporthelikopterflotte.

In jedem dieser Fälle gab es eine **»Koalition der Willigen«**, mit dem Vorsitz als Impulsgeber und der

<sup>34</sup> In diesem Arbeitspapier teilen wir Nick Witneys Ansicht zu möglichen **»Pioniergruppen«** und seine Ideen für Fortschritt im Bereich **»Fähigkeiten«** (**»Re-energising Europe's Security and Defence Policy«**, ECFR, Juli 2008, siehe Fußnote 26).

EDA als Werkzeugkasten für die Programme. Kurzfristig gibt es mehrere Möglichkeiten für künftige Programme solcher »Koalitionen der Willigen«:

- Erstens sollte der derzeitige EU-Vorsitz wie auch seine Nachfolger<sup>35</sup> versuchen, neue Programme in Gang zu bringen, wenn es neue Projekte gibt, die sich für eine Zusammenarbeit der Willigen anbieten.
- Zweitens sollte jeder Vorsitz versuchen, pragmatische Instrumente zu finden, mit denen sich Programme solcher »Koalitionen der Willigen« vergangener Präsidentschaften mit besserer Wirksamkeit und Integration durchführen lassen. Das ist notwendig, um die Anstrengungen in diesem Bereich kohärent und kontinuierlich zu gestalten.

Fortschritt ist durch einen solchen Ansatz der »Koalition der Willigen« in vielen Bereichen möglich – insbesondere mit Bezug auf mangelnde Fähigkeiten: mittlere Panzerfahrzeuge, netzwerkzentrierte Operationen, UAVs, zukünftige Studien zu unbemannten Kampfflugzeugen (UCAV), künftige maritime Grenzsicherung oder Anti-USBV-Technologie. Ebenfalls ist es möglich, Fortschritte im Bericht »Logistik« und »gemeinsames Through-Life-Management« zu machen.

Um aber andererseits diese Ad-hoc-Projekte der »Koalition der Willigen« umzusetzen, brauchen wir insbesondere sehr pragmatische Haushalts- und Rechtsinstrumente, die von der Europäischen Kommission entwickelt werden könnten.

### 3.6 »Pioniergruppen« zur Weiterentwicklung von Fähigkeiten: Kriterien

Im Bereich der Fähigkeiten könnten einige Mitgliedstaaten über solche Ad-hoc-Projekte hinausgehen und sich als Gruppe strengere Verpflichtungen auferlegen. Hierzu müssen keine neuen Rechtsinstrumente entwickelt werden, da diese »Pioniergruppen« für die Weiterentwicklung der Fähigkeiten um die Europäische Verteidigungsagentur als treibende Kraft organisiert werden könnten. Das Ergebnis wäre das Gleiche als wenn man sich strengere Kriterien für den SSZ-Rahmen gäbe, die jedoch bekanntlich einige Länder noch nicht erfüllen können oder wollen. Für solche »Pioniergruppen«

könnten diese Kriterien hingegen je nach Notwendigkeit in bestimmten Fällen flexibel gelockert werden.

Unter den Kriterien für solche »Pioniergruppen« wären die folgenden denkbar.

A. Die ersten drei Kriterien sind voneinander und von den folgenden Kriterienblöcken unabhängig:

1. Ein höherer Prozentsatz der **Ausgaben für Ausrüstung im Verteidigungshaushalt**. Es ist eindeutig, dass der derzeitige Anteil der Ausgaben für Ausrüstung in den Verteidigungshaushalten zu niedrig ist. In der EU gibt es ca. zwei Millionen Soldaten, verglichen mit 1,5 Millionen in den USA. In der Logistik und in vielen anderen Bereichen gibt es Überschneidungen. Es wäre ein produktives Ziel, den Anteil der Beschaffung im gesamten Verteidigungshaushalt bei 35 Prozent festzulegen.
2. Ein Ziel im Bereich der Ausgaben für Forschung und Technologie. Dieser Vorschlag fiel bereits unter dem französischen EU-Vorsitz, wobei die Zielvorgabe für Ausgaben im Bereich Forschung und Technologie bei zwei Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben lag.
3. Ein bestimmter Prozentsatz an **einsatzfähigen Streitkräften** im gesamten militärischen Personal unter Beachtung der von der NATO festgelegten Nachhaltigkeitsquote von acht Prozent. Ein weiterer Punkt zur Finanzierung der gemeinsamen EU-Operationen ist die Umsetzung des bereits genannten Athena-Mechanismus, der besagt, dass Staaten, die einen hohen Prozentsatz an Truppen zu einer bestimmten Mission bereitstellen, sich zu einem geringeren Teil an den Kosten beteiligen müssen. Dem fügen wir den Gedanken hinzu, dass man ein System einrichten könnte, nach dem diejenigen Mitgliedstaaten, die gemessen am Anteil des gesamten militärischen Personals mehr Streitkräfte im Einsatz haben, einen kleineren Teil der Kosten tragen müssen.

B. Die Kriterien 4 bis 7 stehen miteinander in Verbindung und bilden eine Einheit:

4. Die verpflichtende **Öffnung der einzelstaatlichen Verteidigungsmärkte** bis 2015 (außer in bestimmten sensiblen technologischen Bereichen wie dem der nuklearen Abschreckung).
5. Die Umsetzung von Kooperationsprogrammen mit dem Ziel, die Lücke bei den **wichtigsten von der EDA definierten Fähigkeiten** zu schließen – beispielsweise strategische Lufttransporte oder Weltraumgüter. Diese Verpflichtungen

<sup>35</sup> Wir wissen, dass diese Vorschläge an die einschlägigen institutionellen Veränderungen nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (bezüglich Ratsvorsitz, Hohem Vertreter usw.) aktualisiert und angepasst werden sollten.

tung geht über die Bestimmungen von Artikel 1 des Protokolls über die SSZ hinaus.

6. Die Schaffung einer Untergruppe innerhalb der EDA, die sich der Frage der Konvergenz des operativen Bedarfs widmet. Diese Gruppe würde jederzeit jedem Land offen stehen und das Ziel verfolgen, im Gegensatz zur vorherigen Praxis systematisch den gemeinsamen Bedarf an Ausrüstung zu definieren.
7. **Freier Verkehr von Verteidigungsprodukten** innerhalb der »Pioniergruppen«. Dieser Mechanismus ginge mehr ins Detail als der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zu innergemeinschaftlichen Transfers und stünde in Verbindung mit dem Bedarf an gemeinsamen Prozessen zur Kontrolle von Rüstungsexporten.
- C. Die Kriterien 8 bis 11 betreffen die »Pioniergruppen« für die Entwicklung von Fähigkeiten und bilden eine weitere Einheit:
8. Die Einrichtung **multinationaler militärischer Einheiten**. Ziel dieser Maßnahme wäre, eine Art *Plan für die Entwicklung von Fähigkeiten* multinationaler Einheiten zu entwickeln. Die EU-Mitgliedstaaten, die an den »Pioniergruppen« teilnehmen, würden sich spezifische Ziele geben. Endgültiges Ziel wäre, nach und nach europäische Armeen innerhalb eines harmonisierten Rahmens zu entwickeln. Es steht zu erwarten, dass dieses Projekt zur Schaffung gemeinsamer Unterstützungs- und Logistikdienste führen wird und auch in anderen Bereichen überschüssige Kapazitäten genutzt werden können. Dazu gehört auch die Harmonisierung der Strukturen der Streitkräfte durch Koordinierung der Typologien und Strukturen der Einheiten. Diese Einheiten könnten vollständig multinational, binational oder gemäß dem Konzept der *Rahmennationen* aufgestellt werden – je nach den Erfordernissen des Einzelfalls. Diese Maßnahmen würden auch von der Schaffung einer Europäischen Militärakademie und der Neubewertung von Initiativen wie der Gefechtsverbände (siehe oben) profitieren.
9. **Bündelung von Fähigkeiten und Spezialisierung**. Besonders bei den »Pioniergruppen« besteht die Möglichkeit, durch Bündelung von Fähigkeiten eine gemeinsame Beschaffung für solche Fähigkeiten mit einer gemeinsamen Logistik und gemeinsamen Through-Life-Management für die Ausrüstung zu schaffen. Dies muss mit den Maßnahmen, die auf EU-Ebene getroffen werden, zusammenpassen.
10. Koordinierung **einzelstaatlicher strategischer**

**Verteidigungspläne** (bezüglich Periodizität, Nomenklatur und Inhalten), um bis 2020 einen übergreifenden strategischen Plan für die »Pioniergruppen« zu erstellen.

11. Schaffung einer Kommunikations-, Kommando- und Kontrollstruktur (K3-Struktur).

Die »Pioniergruppen« im Bereich der Fähigkeiten würden sich freiwillig bilden. Um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, an einer solchen gemeinsamen Gruppe teilzunehmen und effektiv zusammenzuarbeiten, sind Anreize wie eine Senkung der Beteiligung an den gemeinsamen Kosten der EU-Operationen für einige teilnehmende Staaten denkbar. In diesem Fall müsste der Rat spezifische Kooperationen auf Mehrheitsbasis genehmigen. Aus den Erfahrungen unter dem französischen Vorsitz wurde gelernt, dass es einfacher ist, den Fortschritt bei der ESVP durch die Umsetzung solcher **fallbasierten SSZ-Projekte** aufrechtzuerhalten.

Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, könnten sich diese Kriterien für unterschiedliche »Pioniergruppen« für eine Reihe von Mitgliedstaaten als nützlicher Werkzeugkasten erweisen, um sich auf die einheitliche SSZ unter dem Vertrag von Lissabon zu einigen und später auch andere Staaten aufzunehmen.<sup>36</sup> Andererseits ist festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon auch vorsieht, dass »[i]nnerhalb der Agentur [...] spezielle Gruppen gebildet [werden], in denen Mitgliedstaaten zusammenkommen, die gemeinsame Projekte durchführen« (Artikel 45.2 EUV).

### 3.7 Verstärkte Zusammenarbeit und politische »Avantgarde«

Uns ist klar, dass einige der 27 (oder 26) Mitgliedstaaten zum jetzigen Zeitpunkt wenig begeistert von dem im EU-Vertrag genannten Ziel der »schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann« sind. Wir sind allerdings der Auffassung, dass wir mit der hier dargelegten »Road Map« (von der Verabschiedung eines Europäischen Weißbuchs zur Verteidigung über mehr Harmonisierung der Verteidigungsdoktrinen bis hin

<sup>36</sup> Laut N. Witney braucht man »eine Konstellation spezialisierter Gruppierungen, von der die in Lissabon vorgesehene einheitliche Gruppe abgeleitet werden kann ... Hierzu gehören die Mitgliedstaaten, die die größten Beiträge zur größten Zahl der europäischen Verteidigungsprojekte leisten.« (N. Witney, »Re-energising Europe's Security and Defence Policy«)

zu den anspruchsvolleren »Pioniergruppen« im Bereich »Fähigkeiten«) auf unterschiedlichen Ebenen ernsthafte Fortschritte erzielen können, die der EU als Ganzes zugute kommen.

In diesem Szenario könnten parallel zu Anstrengungen innerhalb der gesamten EU und in kleinen Gruppen – wie oben dargelegt – manche europäische Staaten, die dies wünschen, noch weiter gehen und schneller eine gemeinsame Sicherheit und Verteidigung mit gegenseitigen Verpflichtungen untereinander aufbauen, ohne dass dies die Verpflichtungen gefährden würde, die sie anderen Mitgliedstaaten gegenüber haben. Sie könnten eine sicherheits- und verteidigungspolitische »Avantgarde« bilden, der später auch andere Staaten beitreten könnten.

Diese »Avantgarde« könnte als **verstärkte Zusammenarbeit** »im Rahmen der gemeinsamen Sicherheit« gemäß dem Vertrag von Lissabon (Art. 329, Vertrag über die Arbeitsweise der EU) nach seinem Inkrafttreten gebildet werden. Dieser Mechanismus unterliegt allerdings strengeren Bedingungen als die SSZ (z. B. Einstimmigkeit im Gegensatz zu qualifizierter Mehrheit).<sup>37</sup>

Trotz dieser Anforderungen an das Verfahren bietet die verstärkte Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Lissabon zahlreiche Vorteile:

- Es bleibt eine plausible Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die dies wollen, unter dem neuen Vertrag und in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Hohen Vertreter weiter auf die Erreichung der Ziele hinzuarbeiten, die Interessen der Union zu wahren und ihre Integration vorantreiben zu können.<sup>38</sup>
- Außerdem muss es, anders als bei der SSZ, nicht *nur* um die Entwicklung militärischer Fähigkeiten gehen, weshalb die interessierten Mitgliedstaaten bei dieser auf dem Vertrag beruhenden verstärkten Zusammenarbeit auf eine größere Bandbreite hinarbeiten könnten. So könnten sie beispielsweise weitere anspruchsvolle Verpflichtungen und Elemente unter den oben genannten oder auch darüber hinaus anstreben.
- Ein weiterer Vorteil im Zusammenhang mit dem Gedanken der Inklusivität ist, dass gemäß Artikel 331 sich später auch andere Mitgliedstaaten anschließen und die Verpflichtungen dieser Gruppe übernehmen können.

Andererseits kann nichts eine Gruppe von Ländern davon abhalten, miteinander engere Vereinbarungen zum Thema Verteidigung zu treffen – sogar bis hin zu einer **gemeinsamen Verteidigungspolitik**, sollte dies nicht im Widerspruch zu ihren Verpflichtungen innerhalb des institutionellen Rahmens stehen. Frankreich und Deutschland gehen diesen Weg bereits. Eine solche Initiative ist zweifelsohne schwieriger zu schaffen und zu erhalten als die Pioniergruppe im Bereich »Fähigkeiten«, da hier neue Rechtsinstrumente und belastbares Engagement der beteiligten Staaten erforderlich sind. Mit diesem Mechanismus, welchen wir als **politische »Avantgarde«** bezeichnen (politisch, weil sie nicht die Verträge zur Grundlage hat, obwohl auch hier spezifische Rechtsinstrumente erforderlich sind), könnte die folgenden Optionen in Betracht ziehen:

- Eine **Rechtsklausel für gegenseitigen Beistand**, wodurch die »Avantgarde« für kollektive Verteidigung sorgen kann. Diese Klausel muss a priori mit Artikel 42, Absatz 7 EUV vereinbar sein. Es hat allerdings noch kein Staat den WEU-Vertrag und die Beistandsklausel nach Artikel V unterlaufen. Die Klausel war bei der NATO und im Rahmen der Beistandsklausel in Artikel V des Nordatlantikvertrags nie strittig.
- Eine gemeinsame Verteidigungsstrategie. Diese gemeinsame Verteidigungsstrategie geht weiter als das umfassende Europäische Weißbuch zur Verteidigung, das wir in Kapitel 1 dieses Arbeitspapiers vorgeschlagen haben (und das für die gesamte Union gälte). Hier geht es um eine gemeinsame Strategie und Militärdoktrin für zivil-militärische Operationen der beteiligten Staaten. Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten innerhalb der »Avantgarde« müssten sich über die Rolle, die Doktrin und die Bedingungen für den Einsatz nuklearer Streitkräfte zur Abschreckung und Verteidigung einigen. Die Mitglieder der »Avantgarde« hätten die gleichen Rules of Engagement (ROEs) bei militärischen Operationen. Unter einer gemeinsamen Verteidigungsstrategie würden die teilnehmenden Mitgliedstaaten ihre ROEs in einem Grundsatzpapier sowie für jede einzelne Operation festlegen, um die immer wiederkehrenden Vorbehaltsprobleme während Operationen zu vermeiden. Die politische »Avantgarde« hätte auch eine gemeinsame Politik zur Förderung und Kontrolle von Rüstungsexporten.
- Gemeinsame militärische Einheiten, die unter einer gemeinsamen Doktrin operieren und gemeinsam ausgebildet werden. Grundlagen hier-

<sup>37</sup> Der Vertrag von Nizza, der derzeit in Kraft ist, schließt verstärkte Zusammenarbeit in Sicherheits- und Verteidigungsfragen aus.

<sup>38</sup> Artikel 20 EUV.

für sind das Eurokorps, die Deutsch-Französische Brigade, die Gefechtsverbände oder andere Initiativen.

- Kooperationsprogramme und gemeinsame Beschaffung. In dieser Gruppe werden die **Bündelung von Fähigkeiten** zur Regel und die Nicht-Bündelung zur Ausnahme. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten definieren eine gemeinsame Verteidigungsplanung, um der gesamten EU einen gemeinsamen Pool von Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen.
- Verpflichtende Ziele zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten. Beispiele sind: der für Verteidigungszwecke aufgewendete Anteil am BIP, der für FuE aufgewendete Anteil am Verteidigungshaushalt, die Fusion oder Spezialisierung der unterstützenden, logistischen oder experimentellen Fähigkeiten, gemeinsame oder vollständig interoperable Rüstungsprogramme zur Versorgung der Streitkräfte und die Zentralisierung der Beschaffung innerhalb der politischen »Avantgarde«. Hierzu sollte auch eine gemeinsame Exportpolitik im Bereich Verteidigung gehören – sowohl nach Staaten oder Regionen als auch nach Ausrüstungstypen.

Eine solche Kerngruppe, die eine gemeinsame Verteidigungspolitik definiert, könnte logischerweise eine gemeinsame, ständige Planungsstruktur, vielleicht im Rahmen des oben vorgeschlagenen OHQ haben. Anders als bei der »Pioniergruppe« für die Entwicklung von Fähigkeiten wären die Kriterien zur Teilnahme an der politischen »Avantgarde« nicht flexibel; die teilnehmenden Mitgliedstaaten müssten alle Verpflichtungen respektieren.

Die Integration der »Avantgarde«-Gruppe wird schrittweise erfolgen. Das Projekt der »Avantgarde« würde es ermöglichen, europäische Militärintstrumente effizient zu nutzen und eine engere Integration aller Mitgliedstaaten voranzutreiben. Die teilnehmenden Staaten werden ihre militärischen Streitkräfte oder Fähigkeiten im Rahmen der EU und der NATO, aber auf Wunsch auch individuell einsetzen können. Dieses Projekt entspricht auch dem politischen Ziel, dass die Länder, die es wünschen, ihre Verteidigungspolitiken weiter integrieren können, um auf eine umfassende europäische Außenpolitik hinzuarbeiten.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass man die »Avantgarde«-Projekte langfristig wie einen Teil einer verteidigungspolitischen EU-Kooperation im Stile einer russischen Matroschka-Puppe sehen kann – bestehend aus Teilnahme an Ad-hoc-Projekten, Bildung spezialisierter Gruppen unter den

Benchmarks der EDA, einer SSZ-Kerngruppe gemäß dem Vertrag von Lissabon sowie schließlich der verstärkten Zusammenarbeit und der politischen »Avantgarde«. Das Ziel ist nun, in all diesen Phasen die Politikkohärenz zu fördern. Ein Land, das sich im SSZ-Stadium befindet, muss logischerweise auch an den »Pioniergruppen« teilnehmen können. Die Länder, die an den »Pioniergruppen« teilnehmen, könnten dann eine politische »Avantgarde« bilden oder verstärkte Zusammenarbeit in Gang bringen, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt und seine Bestimmungen erfüllt werden. Kein Land ist jedoch verpflichtet, all diese Schritte mitzugehen. Die Länder, die die politische »Avantgarde« bilden, sind nach wie vor Mitglieder der Europäischen Union und müssen ihre Verteidigungspolitik kompatibel mit der EU-Politik gestalten.

Anders gesagt handelt es sich weder bei der »Avantgarde« noch bei der gesamten Idee des Europas der mehreren Geschwindigkeiten im Bereich »Verteidigung« um Elite-Projekte. Die Sichtweise derer, die ihre Verteidigungspolitik nicht weiter in einem europäischen Rahmen integrieren wollen, wird respektiert, während andere Länder nicht auf ihrem Weg behindert werden. So könnte Europa ein wahrhaft relevanter strategischer Akteur auf der Weltbühne werden.

#### 4 Die europäische Verteidigungsindustrie

Wie der Europäische Rat vom 11. und 12. Dezember 2008 in seiner Erklärung zur Stärkung der Fähigkeiten feststellte, gibt es keine starke ESVP ohne eine starke europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (EDTIB). Politische Maßnahmen, Entscheidungen zur Entwicklung der Fähigkeiten, ein Europäisches Weißbuch zur Verteidigung usw. werden ihre Wirkung nicht voll entfalten können, wenn die Länder Europas nicht über Versorgungssicherheit im Bereich der Ausrüstung verfügen.

Die europäische Rüstungsindustrie ist heute einer der industriellen Vorzeigesektoren Europas. Dennoch könnten Unterinvestitionen insbesondere im Bereich F&T im Vergleich mit den USA die EDTIB vor schwerwiegende Wettbewerbsprobleme stellen. In der Luft- und Raumfahrt sowie der Elektronik verfügt Europa bereits über Vorreiterprojekte, aber in den Bereichen See und Boden gibt es in den Mitgliedstaaten nach wie vor redundante industrielle Kapazitäten. Bessere Investitionen in F&T, Konso-

lidierung der einzelstaatlichen industriellen Akteure auf europäischer Ebene und eine Förderung gemeinsamer Ausrüstungsprogramme scheinen unabdingbar, um die EDTIB zu stärken, und sind wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung einer starken, autonomen ESVP.

#### 4.1 Ziele

Die Europäische Union braucht aus vielen Gründen eine starke verteidigungstechnologische und -industrielle Basis:

- Erstens müssen die EU-Mitgliedstaaten den **Transformationsprozess ihrer Verteidigungen** abschließen. Dieser Prozess kann ohne den Erwerb neuer und angemessener Fähigkeiten nicht als beendet gelten. Zweitens ist bei den aktuellen Trends in den Verteidigungsausgaben ein kurzfristiges Wachstum wenig wahrscheinlich. Das bedeutet, dass eine starke EDTIB in der Lage sein sollte, bessere und moderne Fähigkeiten zu vernünftigen Preisen zu liefern. Das geht nicht ohne eine neue Runde der Umstrukturierung insbesondere in den Bereichen Boden und See sowie eine Neuorganisation des europäischen Verteidigungsmarkts.
- Die ESVP ist ein Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Für eine autonome europäische Außenpolitik muss unsere Verteidigung über Versorgungssicherheit verfügen. Eine stärkere verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (DTIB) kann diese Sicherheit bieten.
- Die Verteidigungshaushalte stagnieren derzeit oder nehmen sogar ab (wenngleich klar ist, dass es nicht nur um eine Ausgabenerhöhung, sondern auch beispielsweise um bessere Koordination und höhere F&T-Investitionen geht). Um einen besseren Gegenwert für die Ausgaben zu erhalten, werden Rüstungskoordination und Bündelung von Fähigkeiten immer notwendiger. Je mehr einzelstaatliche und grenzübergreifende Verteidigungsindustrien sich zu gemeinsamen Programmen zusammenschließen, desto wahrscheinlicher wird eine echte EDTIB.

#### 4.2 Eine Zukunftsagenda für eine starke EDTIB

##### Marktorganisation

Ein wettbewerbsfähigerer europäischer Markt für Verteidigungsgüter (EDEM) würde Europas Verteidigungsindustrie stärken und zu günstigeren Preisen führen. Hierfür ist noch viel zu tun:

- Zullererst muss der rechtliche Rahmen harmonisiert werden, in dem die europäischen Unternehmen arbeiten. Ein wichtiges Thema ist zum Beispiel eine Harmonisierung der Gesetze zu ausländischen Investitionen. Welche europäischen Technologien sind für die Zukunft einzelstaatlicher oder europäischer DTIBs tatsächlich von strategischer Bedeutung? Sollten wir uns ausländischen Investitionen in Unternehmen der kerntechnischen Industrie gegenüber abschnitten? Erforderlich ist eine Liste von Verteidigungs- und Dual-Use-Technologien, die wir für die Entwicklung einer starken, unabhängigen und effizienten DTIB brauchen. Diese Liste sollte häufig überarbeitet werden und technologieorientiert sein. Wichtig ist, Europas Technologie auf europäischem Boden zu halten, nicht notwendigerweise, den nationalen Ursprung der Investition zu kontrollieren. Die EU-Mitgliedstaaten sollten ausländischen Investitionen gegenüber offen sein, können jedoch Vorbehalte zum Eigentum an wesentlichen Technologien einführen.

Ein gutes Beispiel für eine EU-Gesetzgebung findet sich in der Arbeit des *Committee on Foreign Investments in the United States (CFIUS)*. Die Europäische Kommission sollte die Erstellung einer Liste wesentlicher Technologien vorantreiben und Gesetzesvorschläge erarbeiten.

- Zweitens scheint ein **Europäischer Verhaltenskodex** zu öffentlichen und privaten Beteiligungen an Verteidigungsunternehmen erforderlich. In Europa bestehen derzeit noch unterschiedliche Modelle des Eigentums an Unternehmen, die Verteidigungsausrüstung herstellen. Das schlägt sich in unterschiedlichen Unternehmenskulturen und einzelstaatlichen Gesetzen nieder, was transnationale Kooperation und Fusionen auf europäischer Ebene erschweren könnte.

Dieser Verhaltenskodex könnte Folgendes festlegen:

- 1) Öffentliche Beteiligungen an Verteidigungsunternehmen sollten einen Anteil von 50 Prozent des Kapitals nicht übersteigen. Der öffentliche Anteil kann auf über 50 Prozent erhöht werden, wenn aufgrund der Wirtschaftskrise das



Risiko des Zusammenbruchs eines Unternehmens besteht.

2) Die öffentliche Hand sollte nicht in die Geschäftsstrategie eines privatwirtschaftlichen Unternehmens eingreifen.

3) Die Mitgliedstaaten sollten jedoch Maßnahmen gegen die feindliche Übernahme eines Verteidigungsunternehmens ergreifen dürfen, wenn die Gefahr besteht, dass die Kontrolle über Schlüsseltechnologien verloren geht.

Eine gemeinsame europäische Position sollte auch im Bereich der **Subventionen für Rüstungsexporte** gefunden werden. Derzeit führen kulturelle, gesetzgeberische und ethische Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu einer Verzerrung des normalen Wettbewerbs in diesem Bereich.

Die Europäische Verteidigungsagentur sollte eine Initiative ergreifen, um **Beihilfen für Rüstungsexporte** zu harmonisieren. Der Verhaltenskodex zu Gegengeschäften vom 24. Oktober 2008 ist ein erster Schritt in diese Richtung. Gegengeschäfte dürfen jetzt 100 Prozent des Vertragswerts nicht mehr übersteigen. Die EDA muss auf diesem Weg allerdings weiter voranschreiten, um i) die europäische Gesetzgebung zu Rüstungsexportsubventionen zu harmonisieren und ii) im Bereich der Unterstützung der Rüstungsindustrie Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den Vereinigten Staaten zu vermeiden.

In Zukunft wird das Ziel darin bestehen, dass der Europäische Rat gemeinsame politische Richtlinien zu Rüstungsexporten erarbeitet, einschließlich Definitionen von Exportländern oder -regionen für gemeinsam hergestellte Verteidigungsprodukte, damit die EU auch über den Verhaltenskodex zu Rüstungsexporten hinaus eine **gemeinsame Rüstungsexportpolitik** innerhalb des GASP-Rahmens entwickeln kann.

#### 4.3 Eine Zukunftsagenda für den europäischen Markt für Verteidigungsgüter

- Die EU-Mitgliedstaaten sollten eine **Richtlinie für einen öffentlichen Markt** unterstützen. Die vom Europäischen Parlament am 14. Januar 2009 verabschiedete Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern ist ein positiver Schritt hin zu echtem und nachhaltigem Wettbewerb in diesem Bereich. Wir betonten bereits, dass Doppelarbeit und mangelnde Koordination zu einer übermäßigen Belastung des Steuerzahlers führen.

Es muss aber beachtet werden, dass ein europäischer Verteidigungsmarkt auch dem Bedarf an Versorgungssicherheit bei Gütern und strategischer Technologie gerecht werden muss. Die EDA und die Europäische Kommission müssen ein gutes Gleichgewicht zwischen einem wahren europäischen Markt für Verteidigungsgüter und einer notwendigen europäischen industriellen Verteidigungspolitik finden. Dieses Gleichgewicht muss in allen Bereichen der Verteidigung und Technologie zur Anwendung kommen. Arbeitspapiere wie »*Defence Industrial Policy*« in Großbritannien und andere einzelstaatliche Dokumente zu F&T bilden gute Beispiele für eine europäische industrielle Verteidigungspolitik, die im Einklang mit der Notwendigkeit eines europäischen Markts für Verteidigungsgüter steht.

- Schrittweiser Abbau der Ausnahmen unter dem Verhaltenskodex der EDA. Es scheint uns unbedingt erforderlich, die Anzahl der erteilten Ausnahmen unter dem EDA-Verhaltenskodex zu senken. Sensible Technologien wie Kernwaffen sollten dabei selbstverständlich vom Geltungsbereich des Kodex ausgenommen sein. Die europäische Rüstungszusammenarbeit muss bestehende und zukünftige Fähigkeiten im Blick haben. Damit dies gelingt, sollten ein Katalog von Prioritäten der EDA-Fähigkeiten erstellt und ein echter Wettbewerbsmarkt in Europa etabliert werden. Bei der Beschaffung sollten die Mitgliedstaaten stets Kooperationsprogramme erwägen, wenn dadurch die EDTIB gestärkt werden kann. Zu den Richtlinien der Beschaffungspolitik muss ebenfalls gehören, dass amerikanische und europäische Verteidigungsunternehmen auf Gegenseitigkeitsbasis gleichen Zugang zu den US-amerikanischen und europäischen Märkten haben müssen. Die Dynamik des Verhaltenskodex und des elektronischen Schwarzen Brettes sollte bekräftigt werden. Der Verhaltenskodex ist nicht verbindlich, und einige der beteiligten Mitgliedstaaten haben dieses Instrument noch nicht wirklich genutzt.

- Festlegung eines Datums für **vollständig geöffnete Märkte**. Die Richtlinien der EU-Kommission zur Beschaffung von Verteidigungsgütern und zur innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern werden wahrscheinlich 2011 oder 2012 in Kraft treten, wenn die Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen in nationales Recht überführt haben. Bis dahin werden die immer langsamer steigenden Verteidigungsausgaben und die Internationalisierung

der Verteidigung wahrscheinlich den Bedarf eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter noch steigern. Aus diesen Gründen bekräftigen wir unseren Vorschlag, dass ein solcher Markt bis 2015 eingerichtet sein sollte. Das Ziel ist sicher ehrgeizig, aber es scheint unabdingbar für eine Stärkung der EDTIB zu sein und ist wohl realistisch, wenn es von einem starken politischen Willen getragen wird.

#### 4.4 Umstrukturierung der Rüstungsindustrie

##### *Der Umstrukturierungsbedarf*

Angesichts der fortschreitenden Globalisierung in der Weltwirtschaft ist es unmöglich, die europäischen Hersteller von Verteidigungsgütern in rein nationalen Händen zu behalten. Kein EU-Mitgliedstaat verfügt über den entsprechenden Haushalt und kein einzelstaatlicher Markt ist groß genug für eine erfolgreiche nationale Verteidigungsproduktion in einer globalisierten Welt. Wenn wir die europäischen Fähigkeiten im Bereich Verteidigungstechnologie behalten wollen, brauchen unsere Hersteller offene und florierende Märkte. Nur so können die europäischen Unternehmen in der »Jagd« durch größere ausländische Unternehmen bestehen. Das wäre das Ende der nationalen und europäischen Ambitionen im Bereich Verteidigungs- und Außenpolitik. Daher muss auf europäischer Ebene umstrukturiert werden – um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie auf globaler Bühne zu steigern, um die Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter zu erleichtern, und um die Chancen auf europäische Kooperationsprogramme im Bereich Ausrüstung zu steigern.

##### *Eine Agenda für die Umstrukturierung*

Der Umstrukturierungsprozess wird größtenteils von der Industrie betrieben und die Regierungen beteiligen sich daran. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können jedoch begünstigende Rahmenbedingungen schaffen, um die Transformation und Umstrukturierung der Rüstungsindustrie zu fördern. Einige Maßnahmen sollten hierzu ergriffen werden:

- Der Militärstab der Europäischen Union, die EDA und die Mitgliedstaaten sollten einen langfristigen Plan für den europäischen Verteidigungsbedarf auf der Grundlage des oben vorgeschlagenen Weißbuchs erstellen und damit das EDA-

Dokument »Erste langfristige Vorausschau auf den Bedarf an europäischen Verteidigungsfähigkeiten und -kapazitäten« wo erforderlich anpassen.

- Zur Erleichterung der Anbahnung von sich aus der Umstrukturierung ergebenden gegenseitigen Abhängigkeiten sollte ein pan-europäisches Abkommen zur Versorgungssicherheit unterzeichnet werden.
- Die Europäische Verteidigungsagentur muss harmonisierte Beschaffungsverträge für Ausrüstung zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen erwägen. Diese Verträge müssen immer zum Vorteil aller Beteiligten sein, aber es sollte unterschiedliche Verträge für komplexe Waffen, militärische Güter und zivile Güter geben. Eine neue Runde der Umstrukturierung der Verteidigungsindustrie könnte die Entwicklung europäischer *Centres of Excellence* fördern. Diese neue Runde muss ein rationalisierteres Modell der Umstrukturierung einrichten; die genannten *Centres of Excellence* können hierbei hilfreich sein.
- Man sollte zu einer europäischen Vereinbarung zu einzelstaatlichen Rüstungssubventionen gelangen. Die Vielfalt an nationalen Gesetzen zu diesem Thema verzerrt den natürlichen, marktgetriebenen Wettbewerb.
- Die einzelstaatliche Industriepolitik zielt oft darauf ab, Arbeitsplätze in High-Tech-Industrien im Land zu behalten. Der Schutz der Beschäftigung im Inland ohne eine europäische Strategie ist einer stärkeren EDTIB jedoch abträglich.

#### 4.5 Eine Zukunftsagenda für europäische Forschung und Technologie

**Gemeinsame europäische Anstrengungen im Bereich F&T** müssen her. Für eine wettbewerbsfähigere Verteidigungsindustrie und eine effizientere Ausgabenpolitik sollten Maßnahmen auf europäischer Ebene gebündelt stattfinden.

Nach den Angaben der EDA geben die EU-Mitgliedstaaten 2,6 Milliarden Euro für F&T aus. In den USA sind es 13,6 Milliarden Euro – das ist fünfmal so viel. Was wir heute in F&T investieren, bekommen wir morgen als hochmoderne Technologie zurück. Eine Erhöhung der F&T-Ausgaben in den Verteidigungshaushalten scheint hier das Mittel der Wahl zu sein. Die Transformation der Streitkräfte, die derzeit in den Mitgliedstaaten voranschreitet, dürfte einige Mittel freisetzen. Eine Erhöhung um

eine Milliarden Euro (also gerade 0,5 Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben der EU) hätte große Auswirkungen auf die F&T-Ergebnisse und würde die EDTIB ein ganzes Stück nach vorn bringen.

Weitere dringende Maßnahmen sind folgende:

- Eine Zusammenarbeit von 26 (oder in Zukunft noch mehr) Ländern im Bereich F&T ist extrem schwierig zu handhaben. Für den Anfang wurden bilaterale Foren zu diesem Thema gebildet, z. B. die französisch-britische *High Level Working Group*. Diese Initiativen können wesentlich zu Verbesserungen bei gemeinsamen F&T-Investitionen beitragen, sollten aber mit multilateralen Initiativen abgestimmt werden, damit Doppelarbeit vermieden werden kann. EU-Rahmenprogramme zu Forschung und Entwicklung sowie gemeinsame F&T-Investitionsprogramme unter der EDA sind hierbei vielversprechend. Die Mitgliedstaaten, die im Bereich F&T über mehr Erfahrung verfügen, sollten bei diesem Prozess vorangehen. Die Schaffung eines europäischen F&T-Fonds außerhalb der Strukturen der GASP, wie sie am 12. Dezember 2008 durch den Europäischen Rat beschlossen wurde, ist in diesem Bereich eine gute Innovation.
- Um die multilaterale Zusammenarbeit zu vereinfachen, sollte eine **gemeinsame Liste europäischer strategischer Technologiefähigkeiten** erstellt werden. Großbritannien und Frankreich sollten ihre Erfahrungen in diesem Bereich mit den anderen Ländern teilen.
- Gemeinsame Normen zu gewerblichen Schutzrechten scheinen eine grundlegende Voraussetzung für die Verbesserung der multilateralen Zusammenarbeit zu sein. Das EUROPA-Protokoll der WEAG ist ein guter Ausgangspunkt, aber die einzelstaatlichen Gesetze divergieren immer noch stark.
- Eine gemeinsame Prognose bis 2030 ist dringend erforderlich. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich auf eine Liste der wichtigsten Technologien einigen, die bis dahin zur Verfügung stehen sollten, und in diesem Sinne gemeinsame Anstrengungen unternehmen.

Wiederum können viele dieser Vorschläge im Rahmen der in Kapitel 2 dargelegten Ad-hoc-Kooperationen oder »Pioniergruppen« umgesetzt werden.

## 5 Zusammenfassung der Vorschläge für die nähere Zukunft

In diesem Arbeitspapier haben wir den Versuch unternommen, politischen Entscheidungsträgern in einem Kontext fortdauernder institutioneller Ungewissheit einen praktischen Weg zu einer echten europäischen Verteidigung aufzuzeigen, damit die Erwartungen des EU-Vertrags Wirklichkeit werden können. Dabei verbinden wir die notwendige Inklusivität, bei der die ganze EU beteiligt wird, mit der ebenfalls notwendigen Möglichkeit, in Europa auf mehreren Ebenen und mit mehreren Geschwindigkeiten voranzuschreiten. Wir versuchen auch, über die endlosen Debatten über den Sinn der ESVP gegenüber der NATO, eine so genannte »Militarisierung« der EU usw. hinauszugehen. Wie der US-Botschafter bei der NATO es in einer viel zitierten Rede im letzten Jahr ausdrückte: »Die Welt braucht stärkere europäische Verteidigungskapazitäten mit mehr Fähigkeiten [...], damit Europa unabhängig agieren kann [...], denn ein Europa nur mit »Soft Power« reicht nicht aus.« So ist es.

So langsam ist es an der Zeit, aus den Unzulänglichkeiten der ESVP, den Kosten einer nicht-europäischen Lösung usw. zu lernen und zu erkennen, was die Europäer zusammen erreichen können, um ihre Werte und gemeinsamen Interessen zu vertreten. Jetzt, da die ESVP nun bald das erste Jahrzehnt hinter sich hat, müssen wir über St. Malo hinausgehen.

Eine EU mit einem echten, funktionsfähigen Verteidigungssystem wird nicht über Nacht entstehen, aber sie könnte sich sicher aus der Summe aller hier vorgeschlagenen Anstrengungen ergeben. Das Ergebnis wäre eine EU, die eine stärkere globale Akteurin sein wird, mit einer Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage einer ganzheitlichen Perspektive des internationalen Krisenmanagements, die ihrer Identität entspricht und die auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie so dargelegt wird. Es wird eine EU sein, die alle Instrumente zur Verfügung hat, die sie braucht, um die internationale Sicherheit, die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger und ihre kollektiven Interessen zu fördern.

Schlussfolgernd und in dem Bewusstsein, dass dieses Arbeitspapier und die »Road Map«, die wir vorschlagen, weiter durch politische Entscheidungsträger ausgearbeitet und diskutiert werden müssen, werden wir jetzt die wichtigsten Vorschläge in einer Zukunftsagenda für die ESVP zusammenfassen.

*Für alle EU-Mitglieder*

- Die Arbeit an einem **Europäischen Weißbuch zur Verteidigung** entlang der in Kapitel 1 dargelegten Linien, sobald ein neues Europäisches Parlament gewählt worden ist. Die Arbeit daran sollte im Jahr 2010 fortgeführt werden. Bezüglich der ESS selbst hat ja bereits eine beschränkte Revision stattgefunden. Es scheint daher natürlich, dass führende EU-Politiker und Institutionen auf der Grundlage der ESS von 2003 und dem ESS-Umsetzungsbericht sich nun auf die Implementierung und auf Fortschritte hin zu dem oben erwähnten regelmäßigen Evaluierungsprozess konzentrieren. Eine solche strategische Revision würde von der im Vertrag von Lissabon festgelegten Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik profitieren.

Diesbezüglich scheint es zwei eindeutige Prioritäten zu geben. Zum einen wäre dies ein **US-EU-Sicherheitsgipfel**, der für das Jahr 2010 anberaumt werden könnte. Ein solcher Gipfel könnte Impulse für eine erneuerte transatlantische Partnerschaft, u. a. mit der Definition gemeinsamer Ziele und Interessen und einem ehrlichen Dialog zur Aufgabenteilung zwischen ESVP und NATO bieten. Zum zweiten sollte die EU mit einer stärkeren Rolle in Sicherheit und Verteidigung auch daran arbeiten, die Partnerschaft mit den Vereinten Nationen bei Frieden erhaltenden und Frieden schaffenden Maßnahmen zu verbessern.
- Umsetzung der Austauschprogramme für europäische Offiziere und eine Neubewertung der Frage, wie man aus dem Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskolleg das größte Potenzial herausbekommen kann. Vor allem sollte bis 2011 eine spezifische **Europäische Militärakademie** gegründet werden, die dem Kolleg zugeordnet ist und anfangs aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert wird.
- Bis 2011 sollte ein zivil-militärisches integriertes **Europäisches Hauptquartier für die Operationsführung (OHQ)** mit Sitz in Brüssel gegründet werden, das bestehende Strukturen bei Rat und Sekretariat zusammenführt. Das OHQ sollte mindestens die Kapazität haben, selbstständig die Operationen durchzuführen, die beim Europäischen Rat vom Dezember 2008 durch die Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedet wurde.
- Eine entscheidende Revision des **Athena-Mechanismus**, wobei mehr Kosten für ESVP-Operationen als bisher als gemeinsame Kosten gelten. Wenn der Vertrag von Lissabon nach der endgültigen Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten in Kraft tritt, sollte der Rat die notwendigen Entscheidungen für eine Anwendung des bereits erwähnten Artikels 41.3 zum **Anschubfonds** (Bedingungen, Grenzen, Anwendungsbereich usw.) treffen und dafür sorgen, dass der Hohe Vertreter dieses Instrument nutzen kann. Mittelfristig könnte dieser Anschubfonds die Grundlage für einen **Europäischen Fonds** für ESVP-Missionen sein.
- Aufbauend auf der Initiative der Gefechtsverbände sollten EUMS und EUMK in eine Bewertung möglicher Schritte hin zu einer voll kampffähigen und nachhaltigen EU-Krisenreaktionstruppe einbezogen werden. In diesem Prozess sollten auch Ziele mit Bezug zu anderen gemeinsamen Streitkräften für längere Stabilisierungsmissionen (zwei Jahre oder länger) definiert werden, wie sie in der Erklärung zur Stärkung der Fähigkeiten beabsichtigt sind.
- Die EU-Mitgliedstaaten sollten mehr, effizientere und interoperablere Fähigkeiten entwickeln und auf Bündelung und Spezialisierung hinarbeiten.
- Als Vorschläge für die europäische Verteidigungsindustrie und Zusammenfassung von Kapitel 3:

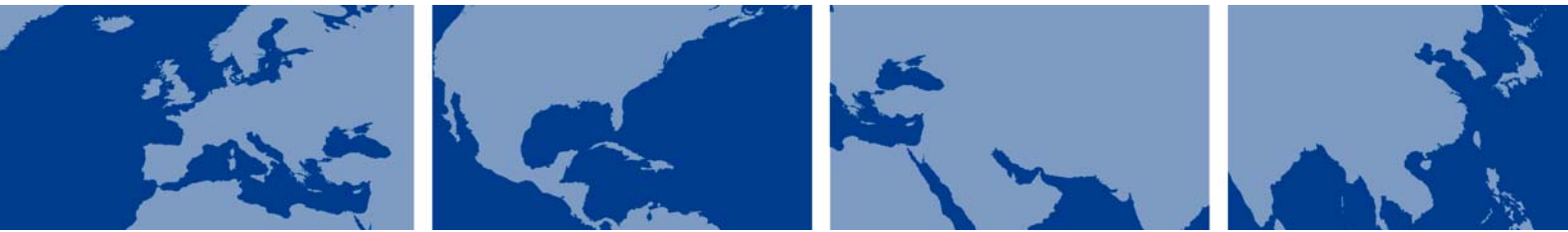
  - Unter Einbeziehung der Europäischen Kommission, der EDA und der Rüstungsunternehmen muss eine Liste wesentlicher Technologien für die Zukunft der EDTIB erstellt werden.
  - Eine neue Runde der **industriellen Konsolidierung** scheint erforderlich.
  - Ein **Europäischer Verhaltenskodex** zu öffentlicher und privater Beteiligung an Verteidigungsunternehmen sollte erstellt werden. Hierzu sollten die Bestimmungen gehören, dass Staaten nicht mehr als 50 Prozent der Anteile an einem Verteidigungsunternehmen halten dürfen, es kein öffentliches Eingreifen in private Unternehmensstrategien geben darf und präventive Maßnahmen gegen feindliche Übernahmen von Rüstungsunternehmen möglich sind.
  - Zu Subventionen und zur Kontrolle von Rüstungsexporten sollte eine europäische Position definiert werden.
  - Bis 2015 sollte ein wahrhaftiger **europäischer Markt für Verteidigungsgüter** geschaffen werden, der über die als »Verteidigungspaket«

bekannte Richtlinie hinausgeht. Ausnahmen zum EDA-Verhaltenskodex für nichtwesentliche Technologien sollten schrittweise abgeschafft werden.

- Es sollte eine **pan-europäische Vereinbarung zur Versorgungssicherheit** verabschiedet werden.
- Die EDA sollte Beschaffungsverträge für Ausrüstung zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen harmonisieren.
- Die Unterstützung der Rüstungsproduktion sollte auf europäischer Ebene harmonisiert werden.
- Gemeinsame europäische Anstrengungen im Bereich **F&T** sind dringend notwendig. Wir schlagen den Entwurf einer gemeinsamen Liste der europäischen strategischen Fähigkeiten und die Schaffung gemeinsamer Normen zu gewerblichen Schutzrechten vor.

#### *Für verschiedene »Pioniergruppen« von Mitgliedstaaten*

- Mitgliedstaaten, die Teil einer »Pioniergruppe« sind, könnten sich miteinander über die Einrichtung unterschiedlicher von der EDA koordinierten und von deren Lenkungsausschuss beschlossenen Kooperationsgruppen einigen (eine Art **fallbasierte SSZ**). Die oben genannten Kriterien sollten in Betracht gezogen werden – beispielsweise den Anteil für Beschaffung in den Verteidigungshaushalten auf 35 Prozent und den der F&T-Ausgaben an den Gesamtausgaben auf zwei Prozent festzulegen, spezifische Regeln für Bündelung und Spezialisierung zu erlassen, acht Prozent für Nachhaltigkeit vorzuhalten usw. Insbesondere sollten Mitgliedstaaten, die sich an »Pioniergruppen« beteiligen wollen, gemeinsame Programme auflegen, um die wichtigsten von der EDA definierten Fähigkeitslücken zu schließen. Diese Staaten sollten auch die Schaffung einer Untergruppe zur Konvergenz des operativen Bedarfs innerhalb der EDA unterstützen.
- Damit zusammenhängend sollten die Mitgliedstaaten dieser »Pioniergruppen« **multinationale militärische Einheiten** schaffen, die über die Initiative der Gefechtsverbände hinausgehen. Eine Art »Plan zur Entwicklung von Fähigkeiten« multinationaler Einheiten sollte erstellt werden. Das Endziel wäre, dass die europäischen Streitkräfte in einem harmonisierten Rahmen stehen. Einzelstaatliche strategische Pläne sollten hinsichtlich Periodizität, Nomenklatur und Inhalt koordiniert werden, so dass bis 2020 ein übergreifender strategischer Plan erstellt werden kann.
- Diese Vielzahl an spezialisierten Gruppen könnte die Vorbereitung auf Normen, Benchmarks und Kriterien zur Einrichtung einer einzigen **SSZ** im Jahr 2010 erleichtern, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt. Wenn dann eine solche SSZ eingerichtet wird, sollten die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Staaten auf politischer Ebene durch den **Europäischen Rat** beteiligt werden, um auch andere Länder zur Mitarbeit zu motivieren.
- Ebenso wäre in einem solchen Szenario eine mit dem obigen Punkt kompatible Möglichkeit, einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die ihre Verteidigungspolitik und ihre verteidigungspolitischen Instrumente noch stärker integrieren wollen, eine **verstärkte Zusammenarbeit** zu ermöglichen. Sie könnten in informellen Beratungen mit dem Hohen Vertreter mit der Vorbereitungsarbeit (z. B. Ziele, Benchmarks) beginnen. Eine solche verstärkte Zusammenarbeit stünde künftig auch mehr EU-Mitgliedern offen, wenn diese die erforderlichen Bedingungen erfüllen. Einige der anspruchsvolleren Elemente und Kriterien für die »Pioniergruppen«, die wir oben angeführt haben, könnten auch für diese Gruppe gelten, wenn sie eingerichtet wird.
- Wenn Lissabon nicht in Kraft tritt oder die Bedingungen für die verstärkte Zusammenarbeit unter Artikel 329 AEUV (z. B. »Einstimmigkeit«) nicht erfüllt werden können, könnte sich die gleiche Staatengruppe, die an den speziellen Gruppen der EDA teilnimmt, auf grundlegende Elemente einer intergouvernementalen, politisch orientierten Kerngruppe einigen, die eine gemeinsame Verteidigungspolitik verfolgt. Eine solche Gruppe könnte den Weg bereiten für ein weiteres Voranschreiten der gesamten EU, wie es bei so vielen Themen des europäischen Integrationsprozesses der Fall ist. Diese »Avantgarde« würde aus Mitgliedstaaten bestehen, die beispielsweise eine Klausel über gegenseitigen Beistand, eine gemeinsame Verteidigungsstrategie, gemeinsame Militäreinheiten oder verpflichtende Ziele im Sinne einer weiteren Förderung der Entwicklung von Fähigkeiten wünschen. Die Kriterien wären verbindlich.



#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN: 978-3-86872-157-7

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 26935-9248

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.