



10. Ausgabe/Juli 2019

Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wiedervereinigung Deutschlands vor 29 Jahren war eine welthistorische Zäsur. Kriege schienen künftig nicht mehr denkbar. Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama verkündete das Ende der Geschichte, weil er von der weltweiten Durchsetzung rechtsstaatlicher Demokratie überzeugt war und davon, dass antagonistische Konflikte der Vergangenheit angehören. Wie er glaubten viele Menschen 1989, dass sich die Staats- und Gesellschaftsordnung des Westens weltweit durchgesetzt habe. Heute wissen wir: Das war ein großer Irrtum! Die Golfkriege, die jugoslawischen Zerfallskriege, der Krieg in Afghanistan, der Terrorangriff auf das World Trade Center in New York oder die Bürgerkriege in Afrika machten deutlich, dass wir von einem Weltfrieden, dem Ziel der UNO, weit entfernt sind. Wie also ist die Situation heute?

Fraglos stehen Europa und Deutschland gegenwärtig vor großen Problemen und Herausforderungen auf dem Gebiet der Friedens- sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In unserer Nachbarschaft vollziehen sich dramatische Umbrüche mit einer Vielzahl von Krisen, Konflikten, Kriegen und terroristischen Anschlägen, die unser gesamtes politisches System vor neue Herausforderungen stellen. Dabei lassen sich äußere und innere Sicherheit immer weniger trennen. Die Politik muss Antworten für Herausforderungen und Bedrohungen finden, die jenseits von Staatlichkeit und geografischer Nähe direkte Auswirkungen auf unsere Sicherheit haben. Die Folgen des Klimawandels, die zunehmende Migration, Pandemien, Wassermangel und die Ressourcenverknappung werfen auch für die Menschen in Europa Fragen auf. Mit der hybriden Kriegsführung und Angriffen im Cyber-Raum treten darüber hinaus neue große Herausforderungen für die Sicherheitspolitik auf. Der Spannungsbogen der Herausforderungen ist so weitreichend, dass kein Staat in Europa ihnen heute alleine begegnen kann.

Entwicklung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa

Die Idee, eine Europäische Verteidigungsunion mit gemeinsamen Streitkräften aufzubauen, stand schon nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Agenda. Auf Initiative des französischen Ministerpräsidenten René Pleven im Jahre 1950 sollte eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft gegründet werden. Obwohl die Planungen hierzu weit fortgeschritten waren, scheiterte die Ratifizierung des Vertrages im französischen Parlament. Doch die Vorstellung von Europäischen Streitkräften lebte weiter und fand seither Eingang in viele Parteiprogramme. So wurde im Grundsatzprogramm der SPD (Hamburger Programm) von 2007 das Ziel formuliert, dass die Armeen der Mitgliedstaaten enger zusammenwachsen müssen: „Langfristig wollen wir eine europäische Armee, deren Einsatz parlamentarisch legitimiert werden muss.“ Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossen. Sie sollte die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik regeln. Mit dem Vertrag von Lissabon 2009 sollte die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu einem zentralen Element für die stärkere Integration der Europäischen Union werden.

Doch die GSVP stagnierte lange im Schatten der Finanz- und Schuldenkrise. Reformen zielten vor 2014 ganz überwiegend auf einen Abbau von Fähigkeiten. Personal wurde reduziert, die Wehrpflicht vielerorts abgeschafft und Material nicht mehr erneuert. Das Augenmerk lag in den meisten europäischen Mitgliedstaaten hauptsächlich auf einer Begrenzung der Kosten und auf dem Erhalt eines militärischen Mindeststandards, wie er für eine begrenzte Beteiligung an multinationalen Einsätzen notwendig erschien. Doch seit 2016 rückte die Sicherheits-



©: Europäisches Parlament

und Verteidigungspolitik in Europa wieder in den Mittelpunkt. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU sowie die Unberechenbarkeit des US-amerikanischen Präsidenten Trump, aber auch die Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung durch Russland in der Ukraine sind Hauptmotive für die EU, die sicherheitspolitischen Aktivitäten zu verstärken. Regierungen, Parlamente aber insbesondere die Menschen in Europa erkennen, dass wir in der EU unsere Kräfte auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bündeln müssen. Ohne einen starken sicherheits- und verteidigungspolitischen Arm kann die Union ihren eigenen Anspruch, Friedensmacht zu sein, nicht mehr erfüllen. Im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr ist als Fernziel „eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsunion“ mit einer gemeinsamen europäischen Armee aufgenommen. Anstelle einer nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll über die verstärkte Zusammenarbeit eine Integration der Instrumente der Verteidigungspolitik und die Europäische Verteidigungsunion als Ziel angestrebt werden.

Dass mehr Zusammenarbeit notwendig ist, stützt die Europäische Kommission 2017 mit beeindruckenden Zahlen. Nur 30 Waffensystemen in den USA stehen 178 vergleichbare in Europa gegenüber. Laut Kommission kann durch europäische Kooperation in der Entwicklung und Beschaffung 30% Einsparpotenzial realisiert werden. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, hat im Juli 2016 den europäischen Staats- und Regierungschefs ihr Konzept einer globalen Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der Europäischen Union vorgestellt. Dieses war Grundlage für eine Intensivierung der Zusammenarbeit und legt u.a. mit den folgenden fünf Maßnahmen einen Grundstein für die Schaffung einer europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsunion:

- Im November 2017 haben 25 Mitgliedstaaten mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (nach dem Englischen Permanent Structured Cooperation – PESCO) eine vertiefte Kooperation beschlossen. Mit diesem Instrument ist es einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlaubt, im Bereich Ausbildung, Fähigkeiten und Einsatz gemeinsame Vorhaben voranzutreiben. Zwischenzeitlich sind 34 Projekte ausgewählt, um gemeinsame europäische Fähigkeitslücken zu schließen.
- Eingerichtet wurde ein Europäischer Verteidigungsfonds (EVF). Zum ersten Mal gibt es europäisches Geld für gemeinsame Erforschung, Entwicklung und Beschaffung. Die Europäische Kommission plant mit 13 Mrd. Euro im EVF bis zum Jahr 2027. Damit wird ein Anreiz geschaffen, die nächste Generation der Systeme, sei es im Cyberbereich oder in der unbemannten Luftfahrt, gemeinsam zu entwickeln, zu beschaffen und zu betreiben.
- Zur Koordinierung und besseren Abstimmung der Verteidigungsplanungen der Mitgliedstaaten wurde 2017 der CARD-Prozess eingeführt (Coordinated Annual Review of Defence – CARD).
- Die EU baute erfolgreich zivile Fähigkeiten zum Krisenmanagement durch die Bereitstellung von Polizist_innen, Richter_innen, Staatsanwält_innen sowie Fachleuten für den Aufbau einer Zivilverwaltung und den Katastrophenschutz auf. Die Fähigkeit, zivile und militärische Elemente in den Einsätzen miteinander zu verknüpfen, wurde zu einem Markenzeichen der EU. Die EU kann als sicherheitspolitischer Akteur durch 35 unter ihrer Führung durchgeführte zivile und militärische Missionen auf Erfolge verweisen. Im Juni 2017 beschloss der Rat die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Führungsstabes (MPCC), der in der

Interview mit Siemtje Möller MdB, Mitglied im Verteidigungsausschuss

Frau Möller, im Angesicht grenzüberschreitender Sicherheitsprobleme wird zunehmend eine europäische Verteidigungsunion diskutiert. Ist aus Ihrer Sicht eine europäische Verteidigungsunion notwendig? Und: Wie realistisch ist eine europäische Verteidigungsunion in absehbarer Zeit?

Nationalstaaten allein werden die Herausforderungen nicht bewältigen können. Daher brauchen wir Zusammenarbeit. Die Verteidigungsunion ist ein langfristiges Ziel, wobei die Vorstellungen darüber, was der Begriff genau umfasst, auseinandergehen. Fest steht aber: Wir haben uns in Europa bereits auf den Weg gemacht in Richtung einer noch engeren Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. PESCO, also die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist hier hervorzuheben. Denn durch PESCO und die 20 verbindlichen Verpflichtungen der 25 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten wird eine engere Kooperation nun ermöglicht.

Welche sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen sind aus Ihrer Sicht zentral für die europäische Zusammenarbeit?

Herausforderungen gibt es natürlich viele. Terrorismus, Cyberangriffe oder die Frage, wie wir mit Russland umgehen, sind Beispiele. Auch haben wir ein direktes Interesse daran, dass sich Regionen auf unserem Nachbarkontinent Afrika nicht weiter destabilisieren und Menschen fliehen. Im Bereich Krisenprävention und Friedenssicherung sehe ich daher auch weiter eine ganz zentrale Aufgabe der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

Wie sollte eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik diesen Herausforderungen begegnen? Brauchen wir beispielsweise eine gemeinsame europäische Armee?

Ich finde gut, dass die GSVP Fortschritte gemacht hat. Die Schaffung von PESCO, eines europäischen Hauptquartiers oder des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) sind Weiterentwicklungen, die uns stärker zusammenbringen. Darüber hinaus gibt es Kooperationen wie das Deutsch-Niederländische Korps, die ebenfalls Beispiele gelebter europäischer Zusammenarbeit sind. Aus all dem kann eines Tages eine europäische Armee erwachsen, aber heute ist das noch nicht abzusehen. Ich wünsche es mir, aber bis es soweit ist, sollten wir pragmatisch vorangehen.

Welche Auswirkungen hätte die verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die deutsche Verteidigungspolitik?

Durch verstärkte Zusammenarbeit entstehen mittelfristig Synergie- und Einspareffekte, auch für Deutschland. Es muss nicht mehr jeder alles machen. Durch die kluge Abstimmung, welcher Nationalstaat sich gemäß seiner Stärken wo engagiert, wird die GSVP stärker. Das ist im Interesse der deutschen Verteidigungspolitik, die als Teil einer kraftvollen GSVP selbst an Durchsetzungsfähigkeit gewinnt. Die Sicherheit Europas und damit Deutschlands würde also gestärkt.

Inwieweit sollte in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten von Mehrheitsbeschlüssen aufgegeben werden?

Das Problem ist doch, dass wir allein durch die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen noch nichts gewonnen hätten. Wir brauchen zunächst einmal, dass alle Mitgliedsländer ihr Commitment zu Europa klären. Denn Mehrheitsbeschlüsse werden ja nur dann umgesetzt, wenn die Überstimmten sich trotzdem



©: Thomas Imo – Phototek

verpflichtet fühlen. Das ist momentan aber nicht der Fall, wenn wir zum Beispiel auf den Mehrheitsbeschluss im Ministerrat zur Verteilung von Geflüchteten schauen.

Welche Aufgaben kommen der Grenz- und Geflüchtetenagentur Frontex an den Außengrenzen der EU zu? Wie kann Grenzschutz im 21. Jahrhundert aussehen?

Frontex unterstützt die Mitgliedsstaaten bei der Sicherung der EU-Außengrenzen. Die Kernbefugnisse liegen aber bei den nationalen Beamten. Dass Frontex in den letzten Jahren gestärkt wurde, ist gut. Ich aber würde mir schon wünschen, dass perspektivisch mehr Kompetenzen auf Frontex übergehen. Außerdem ist auch die Zusammenarbeit mit militärischen Missionen wie EUNAVFOR MED SOPHIA wichtig. Und: Frontex hat ja durchaus den Ruf, Geflüchtete einfach abzuwehren, aber wir brauchen natürlich eine humanitäre Herangehensweise und eine enge Verzahnung mit einer (visionären) europäischen Einwanderungsbehörde.

Wie kann die EU ihren eigenen Anspruch, eine Friedensmacht zu sein, erfüllen?

Als Friedensmacht gilt der Vorrang des Politischen vor dem Militärischen. Und Europa ist stark in der Diplomatie, engagiert bei humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus leisten wir in zivilen und militärischen Missionen bereits eine Menge. Aber wir brauchen natürlich auch militärische Stärke, um uns und unsere Interessen zu schützen. Hier müssen wir besser werden, denn das Nebeneinander von 28 bzw. 27 Armeen ist bekanntermaßen wenig effektiv.

Wie wird sichergestellt, dass die Europäische Verteidigungsunion nicht als Konkurrenz zur NATO begriffen wird?

Die NATO ist der entscheidende Pfeiler für die Verteidigung Europas. Sie wird durch die GSVP ergänzt, nicht ersetzt. Die Kooperation zwischen EU und NATO ist vertraglich geregelt. All das zeigt: Eine Stärkung des europäischen Beitrags ist im transatlantischen Interesse. Aber natürlich muss es uns beunruhigen, wenn die USA uns kritisieren, wie beispielsweise beim EVF. Gerade in schwierigen Zeiten brauchen wir also mehr statt weniger transatlantischen Dialog. Als Scharnier zwischen Ost und West, als große Wirtschaftsmacht und als besonnener internationaler Akteur kommt Deutschland hier eine Schlüsselrolle zu!

Wie sieht Ihre persönliche Vision für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU aus?

Eine geschlossene EU, die sich den antieuropäischen Kräften in ihrer Mitte widersetzt hat – selbstbewusst für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eintretend; wehrhaft nach innen und nach außen. Mit einer Stärkung der EU-Außenbeauftragten zu einer echten Außenministerin, einem effizienten diplomatischen Apparat und im Verteidigungsbereich vereinheitlichten Waffensystemen, die dann auch europäisch betreib- und nutzbar sind. Generell gilt: Die EU ist dann stark, wenn Sie mit einer Stimme spricht!



EU künftig den Befehl über die militärische Ausbildung für EU-Missionen führt.

- Als eine Lehre aus der „Flüchtlingskrise“ soll der Schutz der Außengrenzen der EU deutlich verbessert werden. Geplant ist bei der Grenz- und Geflüchtetenagentur Frontex die Zahl der europäischen Grenzschutzbeamten_innen bis zum Jahr 2025 von heute 1.200 auf 10.000 Grenzschützer_innen zu erhöhen.

Bewertung und Ausblick

Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hin zu einer Verteidigungsunion mit dem Fernziel gemeinsamer Europäischer Streitkräfte hat Fahrt aufgenommen. Doch das erklärte Ziel gemeinsamer „Europäischer Streitkräfte“ wird wegen der Vorbehalte einiger Mitglieder der Union, u.a. aufgrund des Parlamentsvorbehaltes und der fehlenden Bereitschaft, Souveränitätsrechte auf die EU zu übertragen, aber auch wegen unterschiedlicher Führungsphilosophien und gesetzlicher Grundlagen in den Streitkräften, sicher nur sehr langfristig erreichbar sein. Unverändert gilt, dass bei internationalen Konflikten und Kriegsgefahr das Primat von Politik und Diplomatie oberste Priorität hat. Das

bedeutet vor allem Krisenprävention, Konfliktmanagement, Abbau von Spannungen, Gewaltverzicht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Doch hier besteht weiter großer Handlungsbedarf. Denn Europa braucht einen intensiven strategischen Dialog über Interessen, Ziele und Mittel. Geklärt werden muss, was die EU sicherheitspolitisch leisten kann und was sie leisten soll. Hierbei müssen zivile, militärische, diplomatische, wirtschaftliche und finanzielle Politikfelder einen gemeinsamen zukunftsfähigen Rahmen bilden. Doch unverändert gilt, Entscheidungen in der EU auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedürfen aufgrund unterschiedlicher Interessen einer intensiven Abstimmung. Zu klären ist, unter welchen Bedingungen und in welchen Fällen es qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf diesem Politikfeld geben kann. Schließlich muss auch geklärt werden, wie das Europäische Parlament bei Entscheidungen eingebunden werden kann. Um insbesondere die Akzeptanz der osteuropäischen Mitglieder zu gewinnen, muss sichergestellt werden, dass eine Europäische Verteidigungsunion nicht in Konkurrenz zur NATO stehen wird, sondern eine Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO und damit ein zentrales Element des transatlantischen „burden sharing“ darstellt. Umso wichtiger ist es deshalb, diese wichtigen Themen in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Diskussion über Sicherheitspolitik zu stellen.

Lesetipps

- Bartels, Hans-Peter & Kellner, Anna Maria & Optenhögel, Uwe (2017): **Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas**, Bonn: Dietz-Verlag.
- Die Bundesregierung (2016): **Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016**, Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Europäische Kommission (2018): **#EUDefence: auf dem Weg zu einer Europäischen Verteidigungsunion**, Publications Office of the European Union, Februar 2018.
- Fukuyama, Francis (1992): **The End of History and the Last Man**, New York, NY: Free Press.
- Kaldrack, Gerd F. & Pöttering, Hans-Gert (2011): **Eine einsatzfähige Armee für Europa – Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon**, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Smith, Michael E. (2017): **Europe's Common Security and Defence Policy: Capacity Building, Experiential Learning, and Institutional Change**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Solana, Javier & Saz-Carranza, Angel & Garcia Casas, Maria & Estabanez Gomez, Jose Francisco (2016): **Auf dem Weg zu einer Europäischen Verteidigungsunion – ein Weißbuch als erster Schritt**, Europäisches Parlament: Europäische Union – Generaldirektion Externe Politikbereiche.
- Strauß, Lena & Lux, Nicolas (2019): **Europäische Verteidigungspolitik: Diskurse in und über Polen und Frankreich**; Think-Tank-Publikationen 2017/2018 (SWP-Zeitschriftenschau, 1/2019), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP-Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Varwick, Johannes (2017): **NATO in (Un-)Ordnung**, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Wagner, Ringo & Schaprian, Hans-Joachim (2016): **Komplexe Krisen – aktive Verantwortung**, Magdeburg: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wagner, Ringo & Schaprian, Hans-Joachim (2018): **Handlungsfähigkeit stärken-Stabilität schaffen Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion**, Magdeburg: Friedrich-Ebert-Stiftung.