



Friedrich-Ebert-Stiftung Brüssel in Kooperation mit dem
Centre for European Policy Studies

Mehr Europa in der Verteidigung

CEPS-FES Task Force Bericht

politik für europa
#2017 plus

CEPS CENTRE FOR
EUROPEAN
POLICY
STUDIES

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

politik für europa #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Michael Bröning, Referatsleiter Internationale Politikanalyse.

Redaktion: Anna Maria Kellner, Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik,
Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler

Mehr Europa in der Verteidigung

Report der CEPS Task Force

Februar 2015

Vorsitz: Javier Solana

Beirat: Jaap de Hoop Scheffer

Mitglieder: Vaira Vīķe-Freiberga, Hans-Peter Bartels, Jo Coelmont, Arnaud Danjean, Yves De Kermabon, Nicole Gnesotto, Daniel Gros, Eva Gross, François Heisbourg, Daniel Keohane, Roderich Kiesewetter, Karel Lannoo, Hilmar Linnenkamp, Uwe Optenhögel Und Nick Witney

Berichterstatter: Steven Blockmans, Giovanni Faleg



www.fes-europe.eu



www.ceps.eu

Unkoordinierte Einsparungen bei den Verteidigungsausgaben haben über Jahre hinweg die außen- und sicherheitspolitische Rolle der Europäischen Union in einer mittlerweile multi-polaren Welt untergraben. Angesichts zahlreicher Krisen in der strategischen Nachbarschaft der EU und allgegenwärtiger Sicherheitsrisiken ist dieser CEPS-Arbeitsgruppenbericht darauf ausgerichtet, den EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten eine konzeptuelle Argumentation zugunsten einer stärkeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit in der EU zur Verfügung zu stellen. Der Vertrag von Lissabon gebietet und erlaubt erheblich mehr im Hinblick auf unsere gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Mit den 190 Milliarden Euro, die derzeit jährlich auf den Unterhalt von 28 nationaler Armeen mit einem Bestand von insgesamt etwa 1,5 Millionen Soldaten verwendet werden, könnten die EU-Mitgliedsländer sehr viel mehr erreichen.

Dieser Bericht beruht auf Gesprächen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe (Task Force) zu Europäischer Sicherheit und Verteidigung, die zwischen Juni 2014 und Januar 2015 viermal zusammentrat. Die Politikempfehlungen dieses Berichts spiegeln einen Grundkonsens der Mitglieder der Arbeitsgruppe wider, auch wenn nicht jedes Mitglied jedem Aspekt der einzelnen Empfehlungen beistimmt. Mitglieder der Task Force hatten Gelegenheit, den Entwurf des Abschlussberichts zu kommentieren; für den endgültigen Inhalt zeichnen jedoch ausschließlich die Berichterstatter verantwortlich.

Das Centre for European Policy Studies (CEPS) ist ein unabhängiger Think-Tank mit Sitz in Brüssel. Sein Auftrag ist es, durch umfassende Politikforschung konstruktive Lösungen zu heutigen europäischen Herausforderungen zu entwickeln.

INHALT

| | |
|----|---|
| 5 | Resümee |
| 5 | Empfehlungen |
| 6 | Wenn nicht jetzt, wann dann? |
| 7 | Bescheidene Fortschritte |
| 8 | Hin zu einer integrierteren Struktur – eine Europäische Verteidigungsunion |
| 9 | 1. Der derzeitige Stand der Verteidigungszusammenarbeit |
| 9 | 2. Learning by Doing |
| 10 | 3. Strategische Tendenzen (2015–2030) |
| 10 | 4. Krisenszenarien |
| 11 | 5. Militärische Fähigkeiten |
| 11 | 6. Haushaltspläne und Rüstungsmarkt |
| 12 | Politikempfehlungen |
| 12 | 1. Strategischer Ausbau |
| 12 | 2. Reformen von Institutionen, Verfahren und Finanzierung |
| 13 | 3. Fähigkeiten und industrielle Harmonisierung |
| 14 | Schlussfolgerungen |
| 15 | Literaturverzeichnis |
| 16 | Anhang: Überprüfung des SSZ-Mechanismus |
| 18 | Abkürzungsverzeichnis |
| 19 | Zu den Mitgliedern der Arbeitsgruppe |

RESÜMEE

Zahlreiche Krisen in der strategischen Nachbarschaft der Europäischen Union, hybride Sicherheitsrisiken, jahrelange unkoordinierte Einsparungen bei den Verteidigungsausgaben und sich rasch entwickelnde globale Veränderungen haben die Rolle der EU als Sicherheitsakteur in einer multipolaren Welt untergraben. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) muss sowohl effizienter als auch effektiver werden, wenn sie aktuelle Sicherheits Herausforderungen bewältigen und die Werte und Interessen der EU befördern soll. Darüber hinaus muss die GSVP auch die Aufmerksamkeit der EU-Bürger_innen gewinnen.

Die Task Force hat das Ziel, der Führungsebene der EU-Institutionen, insbesondere der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HV/VP), eine konzeptionelle Argumentation und Vorschläge für eine stärkere Verteidigungszusammenarbeit in der EU zur Verfügung zu stellen. Die notwendige Integration im Verteidigungsbereich sollte letztendlich auf das Ziel einer »Europäischen Verteidigungsunion« (EVU) hinauslaufen. Dieser Bericht erläutert die Gestaltung einer solchen Union als Grundlage einer umfassenden europäischen zivil-militärischen Sicherheitsarchitektur. Nach Prüfung der derzeitigen und potenziellen Bedingungen in den relevanten Bereichen formuliert die Task Force eine Reihe von Politikempfehlungen zu einer vertieften Zusammenarbeit und Integration als konsequente Schritte, um alle Punkte der Verteidigungsdebatte sinnvoll miteinander zu verbinden – strategisch und institutionell wie auch im Hinblick auf Fähigkeiten und Ressourcen.

EMPFEHLUNGEN

Strategischer Ausbau:

- Die gemeinsamen Interessen müssen definiert werden; dieser Prozess gründet auf der Arbeit der Hohen Vertreterin zu einer neuen Europäischen außenpolitischen Strategie und berücksichtigt die Unbeständigkeit von Risiken und Chancen in einer sich rasch verändernden EU-Nachbarschaft und multipolaren Welt.
- Für einen ganzheitlichen Ansatz zur Ausführung der im EU-Vertrag verankerten Aufgaben zu Konfliktprevention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung sollte das Militär als treibende Kraft genutzt werden.
- Der Schwerpunkt ist auf einen die NATO ergänzenden Beitrag zur territorialen Verteidigung zu legen sowie auf die politischen und militärischen Fähigkeiten zur eigenständigen Durchführung von Einsätzen auch außerhalb der EU-Grenzen.

Reformen von Institutionen, Verfahren und Finanzierung:

- Die im Vertrag von Lissabon festgelegte Grundlage für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) sollte dazu genutzt werden, die Integration des europäischen Verteidigungssektors in einer Gruppe gleichgesinnter Staaten zu befördern.

- Der Beschlussfassung auf höchster Ebene sollte dadurch gedient werden, dass i) Verteidigungsdebatten des Europäischen Rates regelmäßig im Zweijahrestakt stattfinden; ii) sich ein Ministerforum zur Beratung und Entscheidungsfindung gründet, das wiederum in die Gründung eines dedizierten Verteidigungsministerrates mündet; und iii) der EP-Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung zu einem eigenständigen Ausschuss aufgewertet wird.
- In Brüssel sollte ein militärisches EU-Hauptquartier aufgebaut werden.
- Es gilt, die gemeinsame Finanzierung von EU-Einsätzen wesentlich zu erhöhen und alternative Finanzierungsmöglichkeiten für EVU-Mitglieder (wie etwa gemeinsame Trägerschaften und Treuhandfonds) auszuarbeiten.

Fähigkeiten und industrielle Harmonisierung:

- Es sollte ein »Europäisches Semester« für die Verteidigungsetats und Pläne zur Fähigkeitenentwicklung der Mitgliedstaaten eingeführt werden, um so gegenseitige Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen.
- Ein Gipfel von Industrie, Regierungen und Institutionen sollte einberufen werden, um die Industrie- und Technologieagenda der EU zu vitalisieren.

Der Europäische Rat sollte ein unabhängiges Komitee ernennen, das durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und die relevanten Einheiten in der Europäischen Kommission unter Leitung der HV/VP unterstützt wird. Das Komitee wäre damit betraut, einen Fahrplan konkreter und realistischer Stufen zur schrittweisen Implementierung dieser Empfehlungen zu erstellen; unter anderem würde es Harmonisierungskriterien und verbindliche Etappenziele zur Fortschrittsevaluierung der einzelnen Reformbereiche erarbeiten.

WENN NICHT JETZT, WANN DANN?

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist das schwächste Glied in der Kette des Europäischen Integrationsprojektes. Einem stärkeren Zusammenschluss stehen langjährige Hindernisse im Weg, seien es Differenzen zwischen den EU-Mitgliedern in der Einschätzung von Bedrohungen oder in ihren strategischen Kulturen, unterschiedliche Zielvorstellungen und Präferenzen oder, wie in manchen Fällen, ein Mangel an gegenseitigem Vertrauen und Solidarität. Doch der Vertrag von Lissabon gebietet und erlaubt erheblich mehr im Hinblick auf unsere gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Jean Monnet sagte: »Europa wird in Krisen geschmiedet, und es wird einst die Summe der Lösungen sein, die man für diese Krisen erdacht hat.« In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Konflikte sowie sich unerwartet schnell entwickelnde globale Trends die Rolle der Europäischen Union als sicherheitspolitischem Akteur untergraben. Dies hat dreierlei Auswirkungen.

Erstens: Anstatt von einem Ring von Freunden umgeben zu sein, begegnet die EU heutzutage vielmehr einem **Bogen der Instabilität**, der sich vom Sahel über das Horn von Afrika durch den Nahen Osten bis zum Kaukasus und den neuen Konfliktlinien in Osteuropa spannt. Darüber hinaus hat die Entwicklung eines multipolaren Sicherheitsumfelds zu einer Diversifizierung von Bedrohungslagen geführt, die sich über politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dimensionen hinweg erstrecken und immer stärker untereinander verbunden sind. Diese Sicherheitsrisiken sind nicht nur rein militärischer Natur, sondern reichen von der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Cyber-Angriffen über Piraterie und das Vorgehen ethnonationalistischer Gruppierungen mit subversiven Absichten bis hin zu Bedrohungen von Energie- und Umweltsicherheit. Durch die Globalisierung beschleunigt, überschreiten diese Gefahren Staatsgrenzen mit Leichtigkeit und beschränken sich so nicht mehr auf einzelne geografische Regionen. Indem Radikalisierung innerhalb der EU und Extremismus in ihrer Nachbarschaft als »kommunizierende Röhren« fungieren, lassen sie die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen. So wie terroristische Bedrohungen und Cyber-Angriffe jedes einzelne EU-Mitglied betreffen, stellt auch die hybride Kriegsführung weder ein neues Phänomen dar, noch eines, das ausschließlich in Russland Anwendung fände.

Russlands Destabilisierung der Ukraine und seine Überschreitungen der Lufträume und Hoheitsgewässer mehrerer EU-Mitgliedstaaten haben die nach dem Ende des Kalten Krieges etablierte europäische Sicherheitsordnung in Frage gestellt; der EU wurde die Möglichkeit konventioneller militärischer Angriffe und Besetzung ins Bewusstsein zurückgerufen. Ihre politischen Reaktionen waren jedoch unterschiedlich – während einige EU-Mitglieder auf ihrer Neutralität beharrten, vertieften andere ihre militärische Kooperation mit den NATO-Partnern in Mittel- und Osteuropa. Der Schock, den Russlands Vorgehen der bisherigen Ordnung versetzte, hat zudem das Ausmaß der Unsicherheit von Gaslieferungen aufgezeigt und somit politische Anstrengungen zur Gründung einer Energieunion vorangetrieben. Nichtsdestotrotz trafen einige EU-Mitglieder gleichzeitig neue Absprachen

mit Russland zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Nuklearenergie. Auch wenn das Klischee, Frankreich blicke nur nach Süden und Deutschland nur nach Osten bezüglich der Bedrohung durch den dschihadistischen Totalitarismus von Gruppierungen wie Al-Qaida und dem »Islamischen Staat in Irak und Syrien« (ISIS) sicherlich nicht zutrifft, ist trotzdem offensichtlich, dass Geografie auch im Zeitalter der Globalisierung noch von Bedeutung ist: Während Russlands aggressive Außenpolitik die Länder Mittel- und Osteuropas in Aufregung versetzt, beunruhigt die südlichen EU-Mitglieder vor allem die gewaltsame Implosion Libyens und die Herausforderung durch die Ströme illegaler Migranten, die über das Mittelmeer übersetzen. Die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten in ihrer Einschätzung von Sicherheitsrisiken und ihre unterschiedlichen Sicherheitsinteressen haben demnach bislang die Entstehung einer gemeinsamen strategischen Kultur verhindert und die Bildung gemeinsamer Strukturen, Verfahren und militärischer Mittel auf EU-Ebene erschwert. Die politischen Entscheidungsträgerinnen in den Mitgliedsländern haben infolge ihrer nationalen Nabelschau jedoch nicht nur Bedrohungslagen unterschätzt, welche die gesamte EU betreffen; sie haben auch die Stimmungslage der Europäischen Öffentlichkeit unterbewertet – denn diese hat im Laufe der letzten zehn Jahre bei Umfragen durchweg mit über 70 Prozent ein breit angelegtes Europäisches Projekt im Verteidigungsbereich befürwortet.

Zweitens: Die **Finanzkrise und die aus ihr resultierenden Sparmaßnahmen** haben auch die militärischen Fähigkeiten und Ressourcen der EU-Mitgliedsländer wesentlich beeinträchtigt. Ohne eine äußere Bedrohung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und angesichts der steigenden Kosten moderner Waffenträger sowie Skepsis in der Öffentlichkeit gegenüber der Aufgabe des Militärs, fällt es Regierungen schwerer, die bisherige Höhe von Militärausgaben beizubehalten oder zu Auslandseinsätzen beizutragen. In den vergangenen Jahren wurden Verteidigungsetats auf unkoordinierte und uneinheitliche Art und Weise drastisch gekürzt. Nichtsdestotrotz verwenden die EU-Mitgliedstaaten zusammengerechnet noch immer über 190 Milliarden Euro auf den Unterhalt 28 nationaler Armeen mit einem Bestand von insgesamt etwa 1,5 Millionen Soldateninnen. Dies führt zu großen Ineffizienzen durch die Duplizierung von Kapazitäten, Trägern und Systemen, die zudem oftmals inkompatibel sind. Regierungen haben infolgedessen an ihren Fähigkeiten eingebüßt, militärisch an Kriegsschauplätzen einzugreifen.

Die Sparmaßnahmen haben sich auch auf die GSVP ausgewirkt. Auch wenn diese seit ihrer Gründung Anfang der 2000er Jahre eine steile Lernkurve durchlaufen hat, ist die »Marke« GSVP mittlerweile an eine gläserne Decke gestoßen: Ein Mangel an politischer Führung sowie institutionelle Komplexitäten, unzureichende Koordination auf der Planungs- und operativen Ebene und die Zögerlichkeit, mit der Mitgliedsländer Truppen und Ausrüstung zur Verfügung stellen, erlauben keine Einsätze jenseits der gegenwärtigen Beschränkungen in Umfang, Größe und Dauer. Die EU wird der Erwartung nicht gerecht, als effektiver sicherheitspolitischer Akteur in größeren, komplexeren und langfristigeren Missionen in riskanteren Einsatzgebieten (z. B. EUPOL Afghanistan, EULEX Kosovo) agieren zu können; auch als entschiedene und schnelle Reaktionen auf Krisen vonnöten waren

(beispielsweise in Libyen und Mali), war sie abwesend. Natürlich bestätigen Ausnahmen die Regel, insbesondere die anhaltenden Anstrengungen, der Piraterie am Horn von Afrika durch maritime Sicherheitsmaßnahmen entgegenzuwirken – Operation Atalanta und der Aufbau regionaler Kapazitäten, um Sicherheitsrisiken, Terrorismus, organisiertes Verbrechen und illegale Migration zu bekämpfen (z. B. EUCAP Sahel Niger). Doch trotz eines »*learning by doing*«, eines Lernens aus der Praxis von über zehn Jahren, ist die EU derzeit weder in der Lage, die Sicherheit ihrer eigenen Staatsbürger zu untermauern, noch effektiv zur Bekämpfung von Gefahren und Verletzungen von Frieden und Sicherheit in ihrer strategischen Nachbarschaft und der übrigen Welt beizutragen. Ohne einen starken militärischen Arm kann die EU weder ihrer selbstauferlegten Pflicht nachkommen, Sicherheit und Entwicklung zu verbreiten, noch den Erwartungen ihrer Bürgerinnen und internationalen Partner wie den Vereinten Nationen, anhand eines ganzheitlichen Ansatzes zu Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung einen Mehrwert zu schaffen.

Drittens: Neue wirtschaftliche und demografische Kräfte in Asien haben für eine **Verlagerung des weltwirtschaftlichen Schwerpunkts hinweg von Europa** gesorgt. Dementsprechend ändern sich auch die weltweiten Verteidigungsausgaben. Die USA sind hierbei nach wie vor die einzige militärische Supermacht (ihre Ausgaben sind immer noch fast fünfmal so hoch wie die des zweitplatzierten Chinas); darüber hinaus liegen sie auch in Führung, was den Entwicklungsgrad von Hard- und Software, Kampferfahrung und globale Reichweite anbetrifft. Auch wenn ihre europäischen Partner bezüglich Verteidigungsausgaben und Personalbestand derzeit noch mit vorne liegen, zeichnet sich doch eine unverkennbare Entwicklung ab: Die Schwellenländer holen auf und sind dabei, die Industrieländer an der Spitze zu ersetzen. Das neugewonnene Selbstvertrauen der Schwellenländer in Bezug auf den Schutz und die Behauptung ihrer regionalen wie globalen Interessen wird Spannungen und Unsicherheit mit sich bringen. Zudem könnte sich der US-amerikanische *pivot to Asia* (Hinwendung zugunsten Asiens) negativ auf die europäische Sicherheitslage auswirken. Einzeln wie auch als Gruppe haben die EU-Regierungen lange verleugnet, wie ihr Einfluss in der Welt nach und nach schwindet und welche Gefahren dieser allmähliche Verlust für ihre jeweiligen Länder und Staatsbürgerinnen mit sich bringt; die Überlegungen Großbritanniens zu einem Austritt aus der EU dienen als deutliches Beispiel dieser riskanten Verleugnung.

Mehr Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Entwicklung einer robusten, integrierten Verteidigungsindustrie sind Voraussetzung für eine Verbesserung der strategischen Autonomie der EU und ihrer Fähigkeit, als internationaler Sicherheitsgarant aufzutreten. Zudem würde eine Rationalisierung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit innerhalb der EU wahrscheinlich auch einen positiven Beitrag zur NATO leisten. Während sich die USA vor einem Jahrzehnt der Entwicklung separater verteidigungspolitischer Strukturen in der Europäischen Union widersetzen, ist deren Einrichtung mittlerweile zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Von den 28 EU-Mitgliedstaaten sind 22 zugleich NATO-Partner. Eine Verbesserung der EU-Verteidigungsstrukturen würde zusätzlich Europas Einfluss in der NATO sowie die Glaubwür-

digkeit des transatlantischen Bündnisses stärken und es auf diese Weise davor bewahren, in die – wie es der ehemalige US-Verteidigungsminister Robert Gates einmal ausdrückte – »kollektive militärische Irrelevanz« abzugleiten.

Kurzum, Institutionen wie Mitglieder der EU stehen einer von innen wie außen bestimmten Notwendigkeit gegenüber, ihre Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit grundlegend neu zu ordnen. Die existenzielle Krise, in der sich die GSVP befindet, stellt hier eine Gelegenheit zugunsten einer größeren Rationalisierung und vertieften Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich der EU dar. Wenn nicht jetzt der richtige Moment für mutige Schritte in der europäischen Verteidigungsintegration ist, wann dann?

BESCHIEDENE FORTSCHRITTE

Angesichts der notwendigen Größenordnung dieser Umgestaltung führte der Europäische Rat auf seinem Gipfel im Dezember 2013 zum ersten Mal seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine thematische Debatte zur GSVP. Mithilfe des Schlagwortes »Defence Matters« unterstrichen die anwesenden Staats- und Regierungschefs die politische Relevanz der Kooperation auf diesem Gebiet. Indirekt erkannten sie die Ineffizienz gegenwärtiger EU-Strategien an, indem sie aufzeigten, wie schnell sich das strategische und geopolitische Umfeld wandelt; wie sehr eingeeengte Verteidigungsetats die Fähigkeiten der Mitgliedsländer begrenzen, Truppen einzusetzen und diese Einsätze auch aufrecht erhalten zu können; sowie die Tatsache, dass fragmentierte Rüstungsmärkte die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Verteidigungsindustrie gefährden.

Nach einem Wandel bestrebt, ersuchte »der Europäische Rat ... die Hohe Vertreterin, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission die Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld zu bewerten und nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten dem Rat im Laufe des Jahres 2015 über die Herausforderungen und Chancen, die sich für die EU ergeben, Bericht zu erstatten.« An ihrem einhundertsten Tag im Amt reagierte die Hohe Vertreterin Federica Mogherini hierauf mit der Bekanntgabe »eines Prozesses strategischer Überlegungen zur Außen- und Sicherheitspolitik der EU«.

Zudem forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten dazu auf, eine systematischere und längerfristige Zusammenarbeit in Entwicklung, Erhaltung und Einsatz militärischer Fähigkeiten anzustreben. Die Bündelung und gemeinsame Nutzung von militärischem Fachwissen (*Pooling and Sharing*, P&S) hat als die beste Möglichkeit, einer kritischen Vernachlässigung der eigenen Sicherheitsgarantien vorzubeugen, an Zuspruch gewonnen. Initiativen der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) und die auf dem NATO-Gipfel in Chicago 2012 vorgestellte »Smart Defence«-Agenda haben weiter dabei geholfen, P&S zu etablieren. *Pooling and Sharing* erfährt nun in der gesamten EU breite Unterstützung, was noch vor wenigen Jahren unrealistisch gewesen wäre. Der Europäische Rat hat vier wesentliche Bereiche zur Entwicklung gemeinsamer Projekte festgelegt: Luftbetankung, die Entwicklung der nächsten Generation von Überwachungsdrohnen; Satellitenkommunikation und Cyber-Verteidigung. Um die Fähigkeiten von EU-Mitgliedern beibehalten und ausbauen zu können,

unterstützten die Staats- und Regierungschefs auch Anstrengungen zur Stärkung des Rüstungsbinnenmarktes und zur Förderung einer europäischen rüstungsindustriellen Basis, die integrierter, nachhaltiger, innovativer und wettbewerbsfähiger ist.

Seit Dezember 2013 haben die Mitgliedstaaten nicht nur eine Maritime Sicherheitsstrategie angenommen, sondern auch politische Handlungsrahmen zur Cyber-Abwehr (*EU Cyber Defence Policy Framework*) und zur Systematischen und Langfristigen Verteidigungszusammenarbeit (*Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation*), die den Mitgliedsländern als Richtlinie im Ausbau ihrer Verteidigungsfähigkeiten dienen – und zwar »in vollständiger Kohärenz mit bestehenden NATO-Planungsprozessen«. Die Europäische Kommission prüft derweil, wie Synergien zwischen ziviler und militärischer Forschung gefördert werden können: Als Teil des im Juli 2013 vorgestellten Aktionsplans für den europäischen Verteidigungssektor (»A New Deal for European Defence«) finanziert sie mit allgemeinen Haushaltsmitteln Projekte mit doppeltem Verwendungszweck (*Dual Use*). Entsprechend der Aufgabenstellung des Gipfeltreffens des Europäischen Rates im Dezember 2013 haben die Kommission und die EVA eine Konsultation zu im Kontext der GSVP und der »Vorbereitenden Maßnahme« betriebener Forschung begonnen, die 2017 eingeleitet werden soll.

Auch wenn diese Entscheidungen und Initiativen bezüglich zukünftiger Entwicklungen im europäischen Sicherheits- und Verteidigungssektor hoffen lassen, befinden sie sich noch in der Erprobungsphase und geben der GSVP somit keine klare Zielvision, um gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen effektiv zu meistern. Als der Europäische Rat im Juni 2015 Fortschritte in den vier oben genannten Bereichen evaluierte, testete er ihre Glaubwürdigkeit; Beteuerungen, dass »die Arbeit im Gange sei« genügen nicht. Die EU-Staats- und Regierungschefs sollten die Gelegenheit ergreifen, über die bisherige bescheidene Agenda hinauszugehen und sich auf ambitioniertere Ziele einigen, um so eine stärker integrierte Struktur für ihre Verteidigungszusammenarbeit zu schaffen; auch zur Berichterstattungspflicht innerhalb dieses Rahmenwerkes sollten sie gezielte Forderungen stellen (etwa regelmäßige Kostenabschätzungen verlangen, auf deren Basis diese Ziele innerhalb strikter Zeitfenster erreicht werden können).

HIN ZU EINER INTEGRIERTEREN STRUKTUR – EINE EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNGSUNION

Die Task Force ist der Ansicht, dass die größer gewordenen sicherheitspolitischen Herausforderungen beispiellose Maßnahmen im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit erforderlich machen, und dass diese sich auch **positiv auf das politische Schicksal der Europäischen Union auswirken** würden. Ein neuer integrativer Prozess ist vonnöten, um die Gräben zu überwinden, die sich in mehreren Bereichen abzeichnen – seien es Unterschiede in der Größe von EU-Staaten, in ihren strategischen Interessen, in ihrer Bereitschaft zum Einsatz von Streitkräften oder darin, wie stark die jeweilige Teilnahme an der GSVP und Vertrauen und Solidarität untereinander ausgeprägt sind. Fortschritte auf dem Gebiet der verteidigungspolitischen Kooperation können nur durch eine größere strategische Konvergenz erzielt werden – und wenn sich die derzeitige Handhabung der GSVP weiter zu einer geeigneteren Sicherheitsarchitektur zur Überbrückung dieser Gräben entwickelt. Die außenpolitische Herausforderung besteht darin, ein klares Signal an Nachbarn und Partner der EU zu senden, welche globalen Ambitionen die EU in den nächsten Jahrzehnten verfolgt – und vor allem, dass sie in der Lage ist, ihren erklärten Absichten nachzukommen.

65 Jahre nach dem Plevin-Plan zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft müssen die EU-Mitgliedstaaten nun eine mutige Zielvision für die Integration der europäischen Verteidigung formulieren und ausarbeiten, die auch den gegenwärtigen Bedenken zu Sicherheitsumfeld und Sparmaßnahmen Rechnung trägt. Dieses Zukunftsbild bedenkt Forderungen nach einer Neukalibrierung der Verteidigungsanstrengungen auf EU-Ebene und infolgedessen auch die Belastbarkeit und den Ruf der EU als Friedensmacht in ihrer Nachbarschaft und der übrigen Welt. **Wir bezeichnen dieses neue Rahmenwerk als »Europäische Verteidigungsunion« (EVU).** Ganz wie die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die vorgeschlagene Energieunion in ihren jeweiligen Bereichen die Endziele vollständiger europäischer Integration darstellen, steht die EVU für die Zielbestimmung der EU-Integration im verteidigungspolitischen Bereich. Sie fordert einen vereinheitlichten strategischen Prozess, effektivere Institutionen, besser integrierte und interoperablere Streitkräfte, einen gemeinsamen Haushalt sowie einen gemeinsamen und somit wettbewerbsfähigen Verteidigungsmarkt.

Am Anfang des Prozesses, der die Gründung einer EVU einleitet, steht eine Zielvision, die sich in konkretes politisches Handeln umsetzen lässt – über diese müssen sich die EU-Staats- und Regierungschefs beraten und einigen, damit die weitere Verteidigungsintegration fortschreiten kann. Dieser Bericht umreißt sowohl das Zukunftsbild als auch konkrete politische Handlungsempfehlungen. Für den Übergang vom Entwurf zur Einführung der EVU sollte der Europäische Rat einen Fahrplan konkreter und realistischer Stufen vorgeben und diesen schrittweise implementieren, ähnlich der Herangehensweise bei der Gründung der WWU. Hierbei würde sich der Rat nach den Vorschlägen eines von ihm ernannten unabhängigen Komitees richten, das wiederum durch den EAD

und die relevanten Einheiten in der Europäischen Kommission unter Leitung der HVVP unterstützt würde.

Die folgenden Seiten beschreiben die Voraussetzungen für die EVU und sind in sechs Abschnitte unterteilt: 1) Der derzeitige Stand der Verteidigungszusammenarbeit; 2) Learning by Doing; 3) Die wichtigsten strategischen Tendenzen; 4) Krisenszenarien für EU-Einsätze; 5) Militärische Fähigkeiten; und 6) Haushaltspläne und Rüstungsmarkt. Auf diese Analyse folgen die Politikempfehlungen der Task Force zur Schaffung der EVU-Rahmenbedingungen.

1. DER DERZEITIGE STAND DER VERTEIDIGUNGSZUSAMMENARBEIT

Momentan ist der europäischen Sicherheits- und Verteidigungssektor von einer wachsenden Vielfalt an Kooperationen in drei Bereichen geprägt: Strategie, Fähigkeiten und Einsätze. Jedoch hat der Mangel an einer festen Kerngruppe von Mitgliedsländern dazu geführt, dass Kooperationen in »Silos« regionaler und geopolitischer Cluster stattfinden, die nur lose miteinander verbunden sind. Beobachtet man die Sicherheits- und Verteidigungsstrategien der EU-Mitglieder über den Zeitraum der letzten fünf Jahre, lassen sich vier Verhaltensmuster feststellen:

Unilateralismus: Einzelne Mitgliedstaaten handeln, ohne pluri- oder multilaterale Optionen im Rahmen der GSVP oder eine enge Abstimmung mit den EU-Partnern in Betracht zu ziehen. Dieses Verhalten wirkt sich auf die GSVP vor allem in Bezug auf Strategie und Einsätze aus. Die Entscheidung der Niederlande, ihre Panzertruppe abzuschaffen, ist hierfür ein Beispiel. Frankreichs Intervention in Mali im Jahr 2013 wiederum entstand aus der Notwendigkeit, komplexe und langsame Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der GSVP zu umgehen. Paris bat die anderen EU-Mitglieder erst später um Unterstützung, mit deren Bereitstellung sich einige von ihnen Zeit ließen.

Bilaterale Ententen: Zwei Mitgliedsländer vertiefen ihre gegenseitige verteidigungspolitische Kooperation. Dieses Phänomen hat sich bislang hauptsächlich in der Generierung von Fähigkeiten gezeigt sowie in der Planung und Durchführung von Einsätzen. Eine solche Kooperation kann einen Beitrag zur GSVP leisten (wie etwa die belgisch-niederländische Marinekooperation), kann sie jedoch auch untergraben, wie beispielsweise die Vorgehensweise von Frankreich und Großbritannien zeigte, als die beiden Länder 2010 die Verträge über ihre Zusammenarbeit in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (Lancaster House Treaties) beschlossen.

Lückenhafter Multilateralismus: Die Mitgliedstaaten betreiben ihre Verteidigungszusammenarbeit in Gruppen – aufgrund gegenseitigen Vertrauens, geografischer oder kultureller Nähe und/oder gemeinsamer Bedrohungslagen. Dieses Verhalten hat sich insbesondere in der Generierung von Fähigkeiten gezeigt, zum Beispiel durch neue Initiativen, die das *Pooling and Sharing* innerhalb regionaler Untergruppen befördern sollen (z. B. NORDEFCO, CEDC).

Ad-hoc-Koalitionen: Aufgrund der Vorbehalte von EU-Mitgliedern gegenüber der Beteiligung an Einsätzen, die nicht von den USA geführt (oder wie in Libyen zumindest unterstützt) werden, tritt dieses Phänomen vermehrt auf.

Dieselbe Tendenz lässt sich anderswo beobachten: Innerhalb der NATO etwa kommen Ad-hoc-Koalitionen üblicherweise zustande, wenn die USA operative Unterstützung einfordern, wie im Falle der Luftangriffe gegen ISIS in Irak.

Die variable Geometrie der europäischen Verteidigungszusammenarbeit sollte eine Rationalisierung erfahren, welche die Verbindung zwischen Ambitionen einerseits und Fähigkeiten andererseits stärken und gleichzeitig die Entscheidungen einzelner Mitgliedsländer über die angemessene Ausübung ihrer nationalstaatlichen Souveränität respektieren würde. Die Mitgliedstaaten, die willens und dazu in der Lage sind, sollten das Potenzial von Artikel 44 des EUV voll ausschöpfen, um EU-Einsätzen im operativen Bereich mehr Flexibilität zu verleihen. Das Gleiche gilt für die in Artikel 46 des EUV dargelegte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) in Bezug auf Fähigkeiten, die ein Katalog an Kriterien definiert, die sich von denen des Protokolls Nr. 10 des Lissabon-Vertrags differenzieren (siehe Anhang). Jedes EU-Mitglied, das sich zu einem späteren Zeitpunkt an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit beteiligen möchte, kann beitreten, vorausgesetzt, es erfüllt die Kriterien und sagt die erforderlichen militärischen Fähigkeiten verpflichtend zu.

2. LEARNING BY DOING

Vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Sicherheitsarchitektur hat die Erfahrung von EU Auslandseinsätzen – oder eben deren Mangel – wichtige Lektionen gelehrt, insbesondere in drei Regionen von strategischem Interesse: in den östlichen Nachbarschaftsländern, im Nahen Osten und Nordafrika (der sogenannten MENA-Region) und im Sahel.

Hinsichtlich der **östlichen Nachbarschaftsländer** stellt das Versagen der EU, die Erschütterung der europäischen (wie auch der internationalen) Sicherheitsordnung durch Russland vorzusehen, eine wesentliche Lehre für die unmittelbare Zukunft dar. Trotz des russisch-georgischen Konflikts vom August 2008 und der fragwürdigen Rolle Russlands in den separatistischen Gebieten, die sich über die gesamte östliche Nachbarschaft verteilen, initiierte die EU in einer gewissen Naivität bezüglich der geopolitischen Denkweise Russlands – dem größten und militärisch auch mächtigsten Nachbarn der Union – ein technokratisches Partnerschaftsprogramm für institutionelle und wirtschaftliche Reformen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft. Eine effektive Reform des Sicherheitssektors (SSR), mit Schwerpunkt auf Verteidigung und Nachrichtendiensten, wurde jedoch nicht miteinbezogen. Des Weiteren offenbarte die Ukraine Krise immer wieder und auf schmerzliche Weise die fehlende Krisenreaktionsbereitschaft der EU sowie ihr Defizit an Einsatzbereitschaft und Fähigkeiten: So gab es keinerlei Absprache in der EU zur Entsendung eines Beobachters oder einer Polizeimission auf die Krim oder in die Ostukraine, um dort die Unterwanderung durch russische Streitkräfte zu untersuchen oder zu verhindern. Nach dem Abschuss von Flug MH 17 wurde die Krisenplattform des EAD nicht einberufen – die Niederlande waren in ihrer Koordination mit Australien zu einer forensischen Untersuchung der Unfallstelle auf sich selbst gestellt. Und die zivile EU-Beratungsmision zur SSR in der Ukraine – ohnehin eher von symbolischem Charakter – signalisiert angesichts der

versteckten Lenkung durch russisches Militär im Osten der Ukraine vielmehr Schwäche denn Entschlossenheit.

Ähnlich wie in der Ukraine hat der Ausbruch von Gewalt in der **MENA-Region** offenbart, wie sehr es der EU an Vorbereitung und Einsatzbereitschaft fehlt. Mitverschuldet wurde dies durch Mängel in der Gewinnung und/oder gemeinsamen Nutzung von Informationen, geostrategische Fehlanalysen sowie unzureichende politische Solidarität. Die Lehre, die sich hieraus für zukünftiges EU-Engagement in der MENA-Region ziehen lässt, besagt, dass eine größere Differenzierung in den Beziehungen zu den einzelnen Nachbarstaaten und ein Bewusstsein für breitere geostrategische und geowirtschaftliche Trends erforderlich sind. Im Prinzip sind die technokratischen Rahmenbedingungen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) mit echter Außenpolitik auszufüllen und die ENP-Instrumente durch Krisenreaktionsfähigkeiten aus der GSVF zu ergänzen und aufzuwerten.

Im **Sahel** agieren dschihadistische Gruppierungen nach wie vor relativ ungehindert und über Staatsgrenzen hinweg; trotz Anstrengungen der EU, die staatlichen Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung in der Region zu stärken, ist keine der betroffenen Regierungen in der Lage, ihr Hoheitsgebiet vollständig zu kontrollieren. Mali dient hier als Beispiel, ebenso Mauretanien, Niger, Nigeria, Tschad und Kamerun. Während kurzfristig weiterhin Anstrengungen vonnöten sind, um die Kräfte vor Ort (Nachrichtendienste, Polizei, Militär, Justiz) zu unterstützen, müssen langfristig die eigentlichen Ursachen von Terrorismus angegangen werden: Korruption und das Versagen der Staatsapparate. Der »Integrierte Ansatz« (*Comprehensive Approach*) der EU zu Sicherheit und Entwicklung bedarf seiner tatsächlichen Umsetzung.

3. STRATEGISCHE TENDENZEN (2015–2030)

Infolge des Wandels der globalen sicherheitspolitischen Landschaft werden über die nächsten fünfzehn Jahre mit großer Wahrscheinlichkeit die folgenden Faktoren die Hauptursachen von Unsicherheit und Instabilität an den Grenzen der EU wie auch auf europäischem Boden selbst sein:

- ein **neues Kräfteverhältnis** – bedingt durch (u. a.) eine Verlagerung des weltwirtschaftlichen und -politischen Schwerpunktes weg vom Nordatlantik und in Richtung Asiens, eine Bevölkerungsexplosion in Afrika und eine Öffnung der arktischen Schifffahrtswege –, das einen Wandel geopolitischer Dynamiken bewirkt sowie strategische Ungewissheit und ein schrittweises Ersetzen europäischer Länder als den führenden Militärmächten;
- **technologische Fortschritte** als Quelle von Fragmentierung und Anfälligkeit globaler Sicherheitsstrukturen: Risiken beinhalten nicht nur die Gefährdung kritischer Infrastrukturen durch Cyber-Verbrechen und -Kriegsführung, sondern auch die Auswirkung auf den Zugang zu und den Gebrauch von neuen Technologien in inner- und zwischenstaatlichen Konflikten, im Terrorismus, in instabilen Staaten und im illegalen Handel;
- **hybride Kriegsführung**, d. h. eine Kombination aus Spezialeinheiten, Informationskampagnen und Strohmannern, den sogenannten *backdoor proxies*;

- die anhaltende Gefahr des **dschihadistischen Extremismus**, sowohl durch Radikalisierung von Menschen innerhalb der EU-Grenzen als auch infolge der Ausdehnung terroristischer Organisationen in fragilen Staaten in der strategischen Nachbarschaft der EU;
- die Wahrscheinlichkeit **umfassender und großflächiger regionaler Konflikte** im Nahen Osten sowie das Übergreifen zwischenstaatlicher Kriege in Afrika auf weitere Länder aufgrund einer Vielzahl von Faktoren, darunter weitere politische Unruhen; die wachsende Macht nichtstaatlicher Akteure, die von den Staaten unterstützt werden, die sich in der Trennung zwischen Sunnitentum und Schiitentum als Erzrivalen gegenüberstehen; inner-sunnitische Kämpfe; wirtschaftliche Spannungen; verfallende Infrastrukturen; extreme Klimakapriolen und Naturkatastrophen; Knappheit von Ressourcen (Wasser und Nahrung); und Massenmigration.

4. KRISENSZENARIEN

Die »strategische Nachbarschaft« der EU sollte als Raum verstanden werden, der nicht nur die direkte geografische Nachbarschaft der Union umfasst, sondern auch weitergehende Bereiche, die mit grundlegenden europäischen Interessen verbunden sind. Da es wahrscheinlich ist, dass Einsätze in der strategischen Nachbarschaft der EU in Zukunft anspruchsvoller werden und angesichts der Tatsache, dass die USA ihr Hauptaugenmerk auf den Asien-Pazifik-Raum richten, sollte die EU sich darauf vorbereiten, das Gesamtmaß der »Petersberg-Aufgaben« anzugehen: Benannt nach der Stadt in der Nähe Bonn, wo sie erstmalig definiert wurden, enthalten diese Aufgaben unter anderem »gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten« (Artikel 43 des EUV). Es ist die Anwendung militärischer Mittel in der Erfüllung dieses Aufgabenspektrums, einschließlich der nicht ganz passend benannten »friedensschaffenden« (sprich: friedensdurchsetzenden) Maßnahmen, die es der EU nicht nur ermöglicht, ihre eigenen strategischen Interessen besser verfolgen zu können, sondern ihr auch Glaubwürdigkeit als Sicherheitsakteur in einer unbeständigen Nachbarschaft und der übrigen Welt verleiht. Hinsichtlich Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung dient das Militär als treibende Kraft eines ganzheitlichen Ansatzes im außenpolitischen Handeln der EU, insbesondere angesichts der Wechselhaftigkeit heutiger Krisenszenarien und der Multipolarität des Sicherheitsumfelds.

Im Falle eines Angriffs – ob konventioneller oder subversiver Natur – auf EU-Hoheitsgebiet sollte die EU-Verteidigung die Rolle der NATO nach Artikel 5 ergänzen. Dieses Szenario sollte sich auch auf jene EU-Mitgliedstaaten beziehen, die nicht der NATO angehören. Eine solche ergänzende Unterstützung könnte zum Beispiel in Form von nachrichtendienstlichem Informationsaustausch oder Mithilfe in der

SSR der betroffenen Länder stattfinden und sollte auch zu Friedenszeiten gewährleistet sein.

Erfordern Sicherheitsbedrohungen Auslandseinsätze, etwa um eine humanitäre Notlage zu verhindern oder auf sie zu reagieren oder um Verbrechen gegen die Menschheit in einem Bürgerkriegsszenario eines fragilen Staates ein Ende zu setzen, sollte die EU ihre militärischen Mittel dazu verwenden, ihrer Schutzverantwortung (der »Responsibility to Protect«) nachzukommen, idealerweise im Auftrag der oder in Abstimmung mit den Vereinten Nationen.

5. MILITÄRISCHE FÄHIGKEITEN

Um militärische Autonomie und die Fähigkeit zu erreichen, bei Bedarf in ihrer strategischen Nachbarschaft zu intervenieren, sollte die EU zwei Voraussetzungen erfüllen:

- 1 Die nötigen Kompetenzen, um die NATO wie die nordischen, baltischen sowie mittel- und osteuropäischen Länder darin zu unterstützen, **konventionellen wie hybriden Kriegstaktiken** entgegentreten und entgegenwirken zu können.
- 2 Eine politische und militärische Autonomie, die zur Durchführung intervenierender Einsätze befähigt, um so Krisen verhindern oder zumindest auf sie reagieren zu können. Einsätze dieser Art würden typischerweise in Kooperation mit regionalen Akteuren und Organisationen oder den Vereinten Nationen durchgeführt, mit der Aufgabe, dem Schutz der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts sowie natürlich dem der eigenen grundlegenden Interessen, Sicherheit und Unabhängigkeit der Europäischen Union zu dienen (vergleiche Artikel 21 des EUV). Dies würde schnell einsetzbare Einsatztruppen in allen drei Teilstreitkräften (Luftwaffe, Marine und Heer) umfassen sowie eine nachhaltige Logistik, Satellitenkommunikation und Versorgungssicherheit.

In Überlegungen zur allgemeinen Zukunftsfähigkeit sollte der Aufgabenbereich der europäischen Streitkräfte demnach einen Schwerpunkt bilden und auf den oben beschriebenen Zielvorgaben gründen. Bei Interventionseinsätzen sollte der Fokus auf hochentwickelten und schlagkräftigen Fähigkeiten liegen, die schnelle Eingriffe erlauben, da diese den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen üblicherweise fehlen. Im derzeitigen Sicherheitsumfeld ist die Qualität militärischer Fähigkeiten – festgelegt durch die Höhe der Zielsetzungen und jeweiligen strategischen Zwecke – wichtiger als ihre Quantität. Die gegenwärtige Beschaffenheit der EU-Verteidigungspolitik zeigt, dass die Gesamtsumme kleiner, schlecht ausgerüsteter und teurer nationaler Streitkräfte die EU nicht dazu befähigt, eigenständig Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu handhaben. Für umfassende Einsätze muss die EU deshalb die Qualität ihrer militärischen Möglichkeiten steigern.

Grundlegende Voraussetzungen hierfür sind funktionierende Führungssysteme; Kooperation bei der Nachrichtengewinnung, Überwachung, Zielerfassung und Aufklärung (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*), um auf strategischer wie taktischer Ebene Informationen sammeln und auswerten zu können (etwa durch EU-Delegationen, Marine- und Luftwaffeneinheiten, einschließlich des Einsatzes von Drohnen); strategische und taktische Luftbrücken und Luftbetankung, um Mobilität zu gewährleisten; sowie Präzisionskampfmittel für alle Teile der Streitkräfte (von Spezialeinheiten bis hin zu ausreichenden Beständen intelligenter Munition).

Darüber hinaus sollte Verteidigungsplanung insbesondere jene Fähigkeiten miteinbeziehen, welche die effektive Durchführung umfassender Maßnahmen (*Comprehensive Action*) über das Gesamtspektrum der Sicherheitsrisiken hinweg gewährleisten. So erfordert zum Beispiel Krisenbewältigung im Osten der EU Bereitschaftstruppen, deren Stationierung in der Nähe der EU-Außengrenzen der Abschreckung wie der Rückversicherung dient; technische Fähigkeiten, die auf dem neuesten Stand sind, zur offensiven wie defensiven Cyber-Kriegsführung; und Spezialeinheiten, die der Gegensteuerung subversiver Aktionen ethno-nationalistischer Gruppierungen dienen.

Zusätzlich zum Einsatz kampfbereiter schneller Eingreif- und Interventionstruppen sollte eine Einheit struktureller Maßnahmen medizinische, ingenieurtechnische und logistische Fähigkeiten zur Verfügung stellen und unter einer einzigen Führung stehen (wodurch auch eine Europäische Medizinische Einsatzleitung gegründet würde); ebenso würden diplomatische Bemühungen in politischen Friedensprozessen diesem Bereich angehören. Nach dem Vorbild der NATO-Friedenstruppe im Kosovo muss jegliche Intervention zur Friedenskonsolidierung oder Stabilisierung nach Konflikten auch nicht-militärische Einsätze zu Ausbildungs- und Mentorenprogrammen und Kapazitätsaufbau (z. B. Polizeimissionen, sowie Missionen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, SSR und Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration) beinhalten, die in ihrer Anlaufphase eine dauerhafte militärische Präsenz schützt.

6. HAUSHALTSPLÄNE UND RÜSTUNGSMARKT

Gemeinsame Anstrengungen in der Generierung von Fähigkeiten, durch welche die hier genannten Aufgaben erst getragen werden können, unterliegen natürlich übergeordneten finanziellen, technologischen und industriellen Herausforderungen. Finanzpolitisch gesehen würde die Schaffung aller hier empfohlenen Fähigkeiten für die meisten Mitgliedstaaten einen deutlichen Anstieg ihrer Verteidigungsausgaben voraussetzen und sogar über die Zielsetzung des NATO-Gipfels in Wales hinausgehen, dass bis zum Jahr 2024 2 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts erreicht sein sollten. Aufgrund des schlechten Zustands ihrer Volkswirtschaften wäre dies für die meisten EU-Mitglieder inakzeptabel. Doch im Gegenzug verwenden sie insgesamt 190 Milliarden Euro auf den Unterhalt 28 nationaler Armeen. Anstatt Mittel zu erhöhen und so existierende Ineffizienzen zu erhalten, sollten die Mitgliedstaaten Duplizierungen von Kapazitäten, Plattformen und Systemen mit geringer Interoperabilitätseignung reduzieren. Ein finanzieller Rahmen von 190 Milliarden Euro könnte, wenn effizient genutzt, der EU ein deutlich **besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis** zusichern. Anders gesagt sind

Effizienzsteigerungen, die sich aus der Rationalisierung nationaler militärischer Fähigkeiten ergeben, und zusätzliche Einsparungen Voraussetzung für eine Beteiligung an neuen und ambitionierten gemeinschaftlichen EU-Verteidigungsprogrammen.

Bislang haben sich die Mitgliedsländer jedoch zurückgehalten, was die Koordinierung oder gar Harmonisierung ihrer Verteidigungsplanung anbetrifft. Gleichwohl wird es so lange zu keiner vertieften Verteidigungszusammenarbeit kommen, als nicht zumindest ein paar wenige EU-Mitglieder gewillt sind, sich einen gegenseitigen größeren Einblick in das Wieviel und Worauf ihrer Militäretats zu gewähren – ein Prozess »gegenseitiger Rechenschaftspflicht«, ohne den die EU eine große Kooperationschance verpasst.

Ein Teil des Problems ist Technologie. Trotz der offensichtlichen Vorteile, die gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprogramme (*Research and Development*, R&D) bezüglich der Kostenreduzierung für die einzelnen EU-Mitglieder mit sich bringen, bleiben Innovation und Verbesserung militärischer Technologien nationales Vorrecht, solange Staaten – insbesondere jene mit starker industrieller Basis – kein Fachwissen und somit ihren technologischen Vorteil teilen wollen. Außerdem wollen Staaten oftmals nicht das politische Risiko eingehen, sich auf teure, ambitionierte Kooperationen mit anderen Ländern einzulassen, da Konsequenzen in Form eines Souveränitätsverlusts und Einschränkungen ihrer strategischen Interessen oder Kulturen (etwa hinsichtlich der Entscheidung, militärische Gewalt einzusetzen) politisch inakzeptabel sein können. Aus dieser Perspektive gesehen sind die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus dem Dezember 2013 zu begrüßen. Als Teil ihres »New Deal for European Defence« ermittelt die Europäische Kommission nun mögliche Synergien zwischen ziviler und militärischer Forschung und verwendet Mittel aus dem allgemeinen Haushalt, um Projekte mit doppeltem Verwendungszweck (*Dual Use*) zu finanzieren. Wie zuvor erwähnt sollte der Europäische Rat, wie er im Juni 2015 zusammentrat, ambitioniertere Zielsetzungen für die EU-Verteidigungszusammenarbeit festlegen. Auch sollte er für die Berichterstattungspflicht innerhalb dieses Rahmenwerkes gezielte Forderungen stellen. Entscheidend hierbei ist eine größere **strategische Konvergenz**. Diese würde den Mitgliedstaaten verdeutlichen, wie sich die kurzfristige und unvermeidliche Umstrukturierung ihrer Streitmächte (die in den meisten Ländern bereits durch Überprüfungen der Verteidigungsausgaben begonnen hat) mit dem langfristigen Mehrwert des *Pooling and Sharing* hinsichtlich Zukunftsfähigkeit und Effektivität verbindet. Ohne ein gemeinsames Abkommen darüber, welche Fähigkeiten ausgesondert werden können und welche zusätzlichen gemeinsam – und zu welchem Zweck – entwickelt werden sollten, werden die empfohlenen Zielvorgaben innerhalb der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre kaum erreicht werden können.

POLITIKEMPFEHLUNGEN

Die EVU sollte darauf ausgelegt sein, in einem stufenweisen integrativen Verfahren neue, auf strategischen Konvergenzen gründende Kooperationen zu entwickeln; gleichzeitig sollte sie eine Zielvision zu einer besseren und effizienteren sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit entwickeln und konkrete Maßnahmen und Fristen zu ihrer erfolgreichen Umsetzung vorgeben. Zur Förderung der EU-Verteidigungszusammenarbeit gibt die Task Force eine Reihe konkreter politischer Handlungsempfehlungen in drei Bereichen: 1) Strategischer Ausbau; 2) Reformen von Institutionen, Verfahren und Finanzierung; und 3) Fähigkeiten und industrielle Harmonisierung.

1. STRATEGISCHER AUSBAU

Dieser Bereich befasst sich mit den strategischen Zielen der EU und den für eine Europäische Verteidigungsunion erforderlichen politischen Rahmenbedingungen:

- Im Zuge der strategischen Überprüfung der EU-Außenpolitik, welche die Hohe Vertreterin derzeit infolge des Ratsmandats vom Dezember 2013 durchführt, muss eine **neue Europäische Sicherheitsstrategie** entwickelt werden. Gemeinsame Interessen müssen definiert werden, ebenso wie ein gemeinsames Verständnis darüber, welche Fähigkeiten in den kommenden Jahren zu welchen Zwecken benötigt werden; der Unbeständigkeit von Risiken und Chancen in einer sich rasch verändernden EU-Nachbarschaft und multipolaren Welt ist hierbei Rechnung zu tragen.
- **Die Zielsetzungen müssen festgelegt werden**, d. h. die zur Erfüllung aller Petersberg-Aufgaben notwendigen militärischen Mittel; für einen ganzheitlichen Ansatz im Bereich Konfliktprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung ist dort ein Fokus auf hochentwickelte Mittel essenziell.
- Zur Unterstützung dieser Zielsetzungen **benötigt es einen Fokus** auf: i) einen die NATO ergänzenden Beitrag zur territorialen Verteidigung; und ii) die politischen wie militärischen Fähigkeiten, um auch außerhalb der EU-Grenzen eigenständig Einsätze durchführen zu können.

2. REFORMEN VON INSTITUTIONEN, VERFAHREN UND FINANZIERUNG

Dieser Bereich beschäftigt sich mit den institutionellen Reformen, die Voraussetzung einer erfolgreichen EVU-Steuerung sind:

- Die vertraglich festgelegte **SSZ sollte dazu genutzt werden**, die Geometrie der Kooperation **innerhalb der EVU** über regionale Cluster hinweg zu bewältigen und so Interoperabilität und strategische Kohärenz zwischen den unterschiedlichen nationalen Streitkräften zu gewährleisten (siehe Anhang).

- Der **Beschlussfassung auf höchster Ebene sollte dadurch gedient werden**, dass in den institutionellen Hauptstrukturen der EU **regelmäßig** verteidigungspolitische Debatten stattfinden:
 - Zur strategischen Orientierungshilfe in der weiteren EU-Verteidigungszusammenarbeit sollte im Europäischen Rat eine thematische Sitzung zur GSVP im Zweijahrestakt eingeführt werden;
 - Es sollte ein ständiges Forum zur Beratung und Beschlussfindung der Verteidigungsminister-innen jener Mitgliedstaaten eingerichtet werden, die für die Gründung der EVU eintreten (eine »Verteidigungspolitische Gruppe«); dieses Forum würde wiederum schrittweise zur Gründung eines dedizierten Verteidigungsministerates führen;
 - Um die Transparenz und Rechenschaftspflicht von EVU-Entscheidungsfindungsprozessen zu fördern, sollte der Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments zu einem eigenständigen Ausschuss aufgewertet werden; und
 - Die verteidigungspolitischen Konsultationsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten sollten ausgebaut werden.
- Die **operative Wirksamkeit sollte verbessert werden**, dass i) in Brüssel ein ständiges militärisches EU-Hauptquartier aufgebaut wird; dies würde nicht nur eine schnelle und effektive Planung gewährleisten, sondern auch Führungsstrukturen, ohne auf die NATO oder von Mitgliedstaaten bereitgestellte Ad-Hoc-Strukturen angewiesen zu sein; und ii) die Verbindung zwischen EU und NATO gestärkt wird, indem einerseits Personal in den Internationalen Militärstab der NATO (IMS) entsandt wird und andererseits ein IMS-Delegierter in den Militärstab der EU eingebunden wird.
- Eine bessere Integration der GSVP-Organe in den EAD könnte zu einer **größeren Stimmigkeit und Kohärenz zwischen den EU-Institutionen** beitragen, unter anderem indem i) sie an die jeweiligen geografischen Divisionen gekoppelt würden; ii) der Informationsfluss erleichtert würde (in den Hauptquartieren selbst wie auch zwischen Brüssel und Einsatzgebieten); iii) einem Stellvertretenden Generalsekretär die hauptamtliche Verantwortung für die GSVP übertragen würde.
- **Die öffentliche Diplomatie der EU bezüglich der GSVP und der Notwendigkeit einer EVU muss verbessert werden**, sowohl intern (hinsichtlich der europäischen öffentlichen Meinung) als auch extern (in den Beziehungen zu Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen).
- **Existierende Finanzierungsmechanismen müssen** auf eine schnelle Einsatzfähigkeit und angemessene Unterstützung von EU-Einsätzen hin **überprüft werden**. ATHENA könnte zum EVU-Militäretat ausgebaut und aufgewertet werden; den somit entstandenen größeren gemeinsamen Haushalt sollten zusätzlich andere Finanzierungsmechanismen ergänzen, unter anderem gemeinsame Trägerschaften (*joint financing*), EU-Treuhandfonds, Projektzellen innerhalb militärischer Einsätze und erstattungsfähige Leistungen. Zudem sollten finanzielle Anreize geschaffen werden, um die Bildung von Koopera-

tionsclustern zur Bündelung und gemeinsamen Nutzung militärischer Mittel (P&S) zu befördern (z. B. Logistik und Standorte, Sanitätswesen, Schutztruppen).

3. FÄHIGKEITEN UND INDUSTRIELLE HARMONISIERUNG

Dieser Bereich beschäftigt sich mit den Maßnahmen, die für eine kohärente und effektive Schaffung gemeinsamer Fähigkeiten im Zuge einer P&S-Kooperation unerlässlich sind:

- Die SSZ sollte im Mandat der Europäischen Verteidigungsagentur verankert werden (siehe Anhang).
- Für die Verteidigungsetats und Pläne zur Fähigkeitenentwicklung der EU-Mitglieder sollte ein **»Europäisches Semester«** eingeführt werden. Auch wenn kein Mitgliedstaat solche Pläne »zur Genehmigung« vorlegen wollen, sind eine vollständige Transparenz sowie Offenheit gegenüber Anmerkungen von Partnern Grundlage einer effektiven Verteidigungszusammenarbeit.
- Die unterschiedlichen Methoden und Kostenberechnungen der Verteidigungsplanung der EU-Mitglieder sollten eine Standardisierung erfahren, unter Leitung und Aufsicht der EVA und in vollständiger Übereinstimmung mit der NATO. Um ein kohärentes P&S-Rahmenwerk sowie Einsatzfähigkeit und Interoperabilität in zukünftigen EU-Einsätzen sicherzustellen, sind die vollständige Harmonisierung und Integration der Verteidigungsplanung letztendlich unverzichtbar.
- Innerhalb des SSZ-Rahmens **sollten P&S-Fähigkeiten** entsprechend der neuen Zielsetzungen **aufgestuft werden** (siehe Absatz 5 zu militärischen Fähigkeiten).
- Es sollte ein **Gipfel von Industrie, Regierungen und Institutionen** einberufen werden, mit dem Ziel, die Industrie- und Technologieagenda der EU zu vitalisieren und eine geeignete europäische Technologie- und Industriebasis zu schaffen – diese wäre größer als die Summe ihrer Teile und ihre Marktmechanismen würden dazu beitragen, Angebot und Nachfrage zu konsolidieren. Dies sollte im Weiteren durch eine uneingeschränkte Umsetzung der in »A New Deal for European Defence« enthaltenen Empfehlungen der Europäischen Kommission unterbaut werden, insbesondere i) *Dual-Use*-Projekte zu finanzieren, um so neue Synergien zwischen ziviler und militärischer Forschung zu identifizieren; ii) die europäische verteidigungsbezogene Forschung zu unterstützen; und iii) die Vollendung eines Rüstungsbinnenmarktes voranzutreiben. Prinzipiell müssen die strategische Autonomie der europäischen Verteidigungsindustrie und ihre globale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts der gravierenden Bedrohungslagen, denen sich der Sicherheits- und Verteidigungssektor der Europäischen Union gegenüber sieht, ist es an der Zeit, dass die EU mutige und konkrete Schritte in Richtung effizienterer und effektiverer Rahmenbedingungen für militärische Zusammenarbeit unternimmt. Ein Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2013 schätzt die Mehrkosten, die sich aus dem gegenwärtigen Kooperationsdefizit im europäischen Verteidigungssektor ergeben, auf jährliche 26 Milliarden Euro. Verschlechtert sich das Sicherheitsumfeld in der strategischen Nachbarschaft der EU weiterhin, könnte dies auf bis zu 130 Milliarden Euro ansteigen. Zusätzlich zu den offensichtlichen wirtschaftlichen Kosten sollte die EU auch aufgrund politischer, moralischer und strategischer Notwendigkeiten dringend die innereuropäische Verteidigungszusammenarbeit ausbauen.

Die Task Force ist der Überzeugung, dass es an der Zeit für die Gründung einer **Europäischen Verteidigungsunion** ist, welche die NATO in ihrer Aufgabe der territorialen Verteidigung unterstützt. Eine ambitionierte EU-Außenpolitik, die darauf abzielt, Instabilität und Fragilität entlang der EU-Außengrenzen zu verringern, muss ihrer Sicherheitsverantwortung in der strategischen Nachbarschaft bei Bedarf auch durch den Einsatz militärischer Gewalt und eine schnelle Reaktionsfähigkeit gerecht werden. Eine Verteidigungsunion würde zudem Investitionen und innovative Forschungsprogramme anregen und somit zur Gründung einer wettbewerbsfähigen rüstungsindustriellen Basis führen. In einer sich schnell verändernden Welt ist größere Geschlossenheit die einzige Möglichkeit, die EU belastbarer zu machen.

Der Europäische Rat sollte einen Fahrplan konkreter und realistischer Schritte für den Übergang vom Entwurf zur Einführung der EVU entwickeln. Hierzu sollte die EU-Führung ein unabhängiges Komitee ernennen, das durch den EAD und die relevanten Einheiten in der Europäischen Kommission unter Leitung der HVVP unterstützt wird. Ähnlich zur Herangehensweise bei der Gründung der WWU wäre dieses Komitee damit betraut, einen solchen Fahrplan aufzustellen und hierbei auch Kriterien zu Harmonisierung und Fortschrittsbewertung der verschiedenen Reformbereiche herauszuarbeiten. Auch wenn es sicherlich nicht einfach sein wird, die verschiedenen europäischen Armeen in Richtung einer strukturierten Kooperation und, wo möglich, mehr Integration zu bewegen, machen die zahlreichen Krisenszenarien, denen sich Europa gegenüber sieht, einen Wandel möglich – sie bieten der EU eine Gelegenheit, eine friedlichere und wohlhabendere Zukunft zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Barrios, Cristina; Koepf, Tobias (Hrsg.) 2014: Re-mapping the Sahel: Transnational Security Challenges and International Responses, EUISS-Bericht Nr. 19, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- Biehl, Heiko; Giegerich, Bastian; Jonas, Alexandra (Hrsg.) 2013: Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies across the Continent, Wiesbaden.
- Blockmans, Steven 2014: Peacemaking: Can the EU Meet Expectations?, NUPI Working Paper Nr. 840, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (Norwegian Institute of International Affairs), Oslo.
- Biscop, Sven; Coelmont, Jo 2010: Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces, Bruges Political Research Papers Nr. 15, College of Europe, Brügge.
- Biscop, Sven; Coelmont, Jo 2011: Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?, Egmont Security Policy Brief Nr. 23, Egmont – Königliches Institut für Internationale Beziehungen, Brüssel.
- Burrows, Matthew J. 2014: Middle East 2020: Shaped by or Shaper of Global Trends?, Atlantic Council, Washington, D.C.
- Chinn, David et al. 2013: McKinsey on Government: Special Issue on Defence, McKinsey & Company, Washington, D.C.
- Cohen, Craig; Hicks, Kathleen; Gabel, Josiane (Hrsg.) 2013: 2014 Global Forecast: U.S. Security Policy at a Crossroads, Lanham.
- Eekelen, Willem van 2006: From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security, Brüssel.
- EGS 2013: Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World, IAI/PSIM/RIE/UI, Rom/Warschau/Madrid/Stockholm.
- Europäische Kommission 2014: Standard Eurobarometer 82, Autumn, Public Opinion in the European Union, Generaldirektion Kommunikation, Brüssel.
- Europäische Kommission 2013: A New Deal for European Defence. Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Brüssel.
- Europäische Kommission; Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2013: EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen, JOIN(2013) 30 final, Brüssel.
- Europäischer Rat 2013: Schlussfolgerungen (Tagung vom 19./20. Dezember 2013), Brüssel.
- Europäisches Parlament 2013: The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, CoNE 4/2013, Brüssel.
- EVA 2012: Code of Conduct on Pooling and Sharing, Europäische Verteidigungsagentur, Brüssel.
- Faleg, Giovanni 2013: The Governance Gap in European Security and Defence, CEPS Policy Brief Nr. 310, Centre for European Policy Studies, Brüssel.
- Gaub, Florence; de France, Olivier; Fiott, Daniel 2014: EUISS Yearbook of European Security 2014, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- GMF 2014: Transatlantic Trends 2014, German Marshall Fund, Washington, D.C.
- Gnesotto, Nicole 2014: Faut-il enterrer la défense européenne?, La documentation française, Paris.
- Gomis, Benoît 2011: Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?, Chatham House Programme Paper Nr. ISP PP 2001/01, Chatham House, London.
- Grevi, Giovanni; Keohane, Daniel; Lee, Bernice; Lewis, Patricia 2013: Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World, Europäische Kommission (ESPAS), Brüssel.
- Gros, Daniel; Alcidi, Cinzia (Hrsg.) 2013: The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe, Europäische Kommission (ESPAS), Brüssel.
- Gross, Eva; Menon, Anand (Hrsg.) 2013: CSDP Between Internal Constraints and External Challenges, EUISS-Bericht Nr. 17, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- Howorth, Jolyon 2014: European Security Post-Libya and Post-Ukraine: In Search of Core Leadership, IAI Imagining Europe Paper Nr. 8, Istituto Affari Internazionali, Rom.
- Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik 2012: Ein Kompass für die GSVP, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Marrone, Alessandro; Nones, Michele (Hrsg.) 2013: More Europe on Defence or No Europe, Documenti IAI 1303E, Istituto Affari Internazionali, Rom.
- Menon, Anand 2011: European Defence Policy from Lisbon to Libya, Survival, Band 53, Nr. 3.
- Meyer, Christoph O. 2006: The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union, Basingstoke.
- Missiroli, Antonio (Hrsg.) 2013: Enabling the Future. European Military Capabilities 2013–2025: Challenges and Avenues, EUISS-Bericht Nr. 16, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- National Intelligence Council 2012: Global Trends 2030: Alternative Worlds, NIC, Washington, D.C.
- Ondarza, Nicolai von; Overhaus, Marco 2013: Die GSVP nach dem Dezember-Gipfel. Weniger Einsätze, mehr Sicherheits- und Verteidigungskooperation, SWP Aktuell Nr. 58 (englischsprachige Fassung 2014: SWP Comments Nr. 7), Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Pawlak, Patryk; Ricci, Andrea (Hrsg.) 2014: Crisis Rooms – Towards a Global Network?, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- Santopinto, Federico; Price, Megan (Hrsg.) 2013: National Visions of EU Defence Policy: Common Denominators and Misunderstandings, CEPS-GRIP, Brüssel.
- Tardy, Thierry 2014: In Groups We Trust – Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty, EUISS Brief Nr. 27, Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Paris.
- Valasek, Tomas 2011: Surviving Austerity: The Case for a New Approach to EU Military Collaboration, Centre for European Reform, London.
- Voss, Alicia von; Major, Claudia; Mölling, Christian 2013: The State of Defence Cooperation in Europe, SWP FG3-Working Paper Nr. 3, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Witney, Nick 2011: How to Stop the Demilitarisation of Europe?, ECFR Policy Brief Nr. 40, European Council on Foreign Relations, London.

Anhang: Überprüfung des SSZ-Mechanismus

DAS ZIEL

Eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) zu verteidigungspolitischen Fähigkeiten im Rahmen der EVA soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten, die sich ihr anschließen – und die SSZ steht allen EU-Mitgliedern offen –, dazu befähigt werden, das volle Potential der EVA (wie im Lissabon-Vertrag zugesprochen) zu nutzen, und mittels der EVA auch alle anderen maßgeblichen Interessenvertreterinnen und Instrumente innerhalb der EU zu mobilisieren.

Das übergeordnete Ziel hierbei wäre eine effektivere und effizientere Fähigkeitenentwicklung. Der Fokus läge zuallererst auf der Verteidigungsplanung, insbesondere auf der Fähigkeitenentwicklung und gemeinsamen Beschaffung. Weiter ginge es darum, strategische Defizite auszugleichen, Redundanzen auf EU-Ebene abzubauen und die Kosten für die teilnehmenden Mitgliedstaaten zu senken.

KRITERIEN

Das einzige SSZ-Beitrittskriterium bestünde darin, sich einer bestimmten Denkweise zu verpflichten – nämlich der Überzeugung, dass eine nationale Verteidigungsplanung, die als integraler Bestandteil eines übergeordneten gemeinsamen Unterfangens betrieben wird, die nationalstaatliche Souveränität untermauert: unter anderem indem sie zu einer »Gemeinschaft zur Schaffung von Fähigkeiten« beiträgt, die insbesondere die gemeinsame Beschaffung fördert sowie die Programme, die ein langfristiges Management benötigen. Entscheidend bei diesen Bemühungen wäre neben einem anhaltenden politischen Willen zur ständigen Rücksprache und Kooperation hinsichtlich militärischer Fähigkeiten die Achtung nationalstaatlicher Souveränität. Es ginge darum, die militärischen Fähigkeiten der Union so zu verstärken oder sogar umzubauen, dass sie der Größenordnung der gemeinsamen Zielsetzung gerecht würden und die EU zum globalen Akteur und Stabilitätsexporteur werden ließen.

STRUKTUREN

Es würde ein Lenkungsgremium der an der SSZ teilnehmenden Mitgliedstaaten gegründet. Ähnlich wie in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wählten die Verteidigungsministerinnen einen ständigen Vorsitzenden, der gemeinsam mit der Hohen Vertreterin dem Lenkungsgremium vorstünde. Um vorbereitende Arbeiten sicherzustellen, wäre zusätzlich ein Gremium auf der Ebene der nationalen Behörden mit der Verteidigungs- und Fähigkeitenplanung und dem Beschaffungswesen betraut.

RICHTLINIEN

Die teilnehmenden Mitgliedstaaten würden sich dazu verpflichten, im weitestmöglichen Umfang sämtliche EVA-Richtlinien und -Empfehlungen zu den politischen Rahmenbedingungen einer systematischen und langfristigen Verteidigungszusammenarbeit und zu Verhaltensnormen umzusetzen. Diese Richtlinien würden nicht als Vorschläge dienen, die vereinzelt Beachtung finden sollten, sondern als Ausgangsbasis aller weiteren Kooperation.

PLANUNG

Überprüfen an der SSZ teilnehmende Mitgliedstaaten ihre nationale Verteidigungsplanung, würden sie gegenüber den anderen Mitgliedern und der EVA vollständige Transparenz gewähren. Ebenso würden die Partner und die EVA zur Teilnahme eingeladen, wenn auf nationaler Ebene ein Weißbuchprozess stattfände.

Diese Harmonisierungsprozesse würden schrittweise zur Veröffentlichung eines gemeinsamen EU-Weißbuchs zu Verteidigungsfähigkeiten führen. Neben Kapiteln einzelner Mitgliedstaaten enthielte es solche zu gemeinsamen Anstrengungen sowie zu den Ergebnissen, zu welchen die SSZ die teilnehmenden Staaten und die EU als ganze geführt haben würde.

INTEROPERABILITÄT UND KOHÄRENZ VON FÄHIGKEITEN

Führten teilnehmende Mitgliedstaaten (alle oder auch nur einige) ein Programm zu spezifischen Fähigkeiten ein, müsste eine entsprechende Leitungsstruktur die Kohärenz während der gesamten Dauer des Projektes sicherstellen – angefangen bei Voraussetzungen bis hin zur Abschaffung/Stillegung. Der Schwerpunkt läge hierbei darauf, auch bei Programmaktualisierungen gemeinsame Einstellungen zu wahren, um so Interoperabilität zu gewährleisten und die Gesamtaufzeitkosten zu minimieren.

TRANSPARENZ UND ERWEITERTE KOOPERATIONEN

Innerhalb der Union sowie gegenüber anderen europäischen Clustern zur Verteidigungszusammenarbeit, der NATO und anderen Partnern würde jederzeit Transparenz geübt, die zu Projekten und Programmen zu spezifischen Fähigkeiten wie auch zur Beteiligung Dritter führen könnte.

DIE KOMMISSION ALS GLEICHBERECHTIGTER PARTNER

Aufgrund ihrer Verantwortlichkeit für die innere Sicherheit der Union und ihres Bedarfs an *Dual-Use*-Fähigkeiten wäre die Kommission als vollständiges Mitglied der Strukturierten Zusammenarbeit eingeladen.

BEGÜNSTIGUNG DURCH ANREIZMASSNAHMEN

Des Weiteren würde im Rahmen der SSZ eine zentrale Beschaffungsstelle gegründet, die dazu berechtigt wäre, von sämtlichen in der EU geschaffenen Kooperationsanreizen zu profitieren, z. B. Mehrwertsteuerbefreiung; Zugang zu R&T-Mitteln; innovativen Modellen, die kooperative Projekte mehrjährig finanzieren; Krediten zu günstigen Bedingungen; Mitfinanzierung durch EU-Institutionen wie der Europäischen Investitionsbank; maßgeschneiderten Zahlungsplänen für die teilnehmenden Mitgliedstaaten, usw.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| ATHENA | Mechanismus zur Finanzierung gemeinsamer Militäroperationen im Rahmen der GSVP |
| CEDC | Central European Defence Cooperation |
| EAD | Europäischer Auswärtiger Dienst |
| EGS | Europäische Globale Strategie (<i>European Global Strategy</i>) |
| ENP | Europäische Nachbarschaftspolitik |
| EP | Europäisches Parlament |
| EUMS | Militärstab der EU (<i>EU Military Staff</i>) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EVA | Europäische Verteidigungsagentur |
| EVU | Europäische Verteidigungsunion |
| (E)WWU | (Europäische) Wirtschafts- und Währungsunion |
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union |
| HVVP | Hohe(r) Vertreter(in) der EU für Außen- und Sicherheitspolitik/ Vizepräsident(in) der Europäischen Kommission |
| IMS | Internationaler Militärstab der NATO (<i>International Military Staff of NATO</i>) |
| ISIS | Islamischer Staat in Irak und Syrien |
| ISTAR | Nachrichtengewinnung, Überwachung, Zielerfassung und Aufklärung (<i>Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance</i>) |
| MENA | Nahost und Nordafrika (<i>Middle East and North Africa</i>) |
| NORDEFECO | Nordic Defence Cooperation |
| P&S | Bündelung und gemeinsame Nutzung von Fachwissen (<i>Pooling and Sharing</i>) |
| R&D | Forschung und Entwicklung (<i>Research and Development</i>) |
| SSR | Reform des Sicherheitssektors (<i>Security Sector Reform</i>) |
| SSZ | Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (engl.: PESCO, <i>Permanent Structured Cooperation</i>) |

Zu den Mitgliedern der Arbeitsgruppe

Javier Solana ist Präsident des ESADE Center for Global Economy and Geopolitics, Distinguished Fellow der Brookings Institution und Mitglied des Global Agenda Council on Europe des Weltwirtschaftsforums. Zuvor fungierte er als Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (1999–2009), NATO-Generalsekretär (1995–1999) und Außenminister Spaniens (1992–1995).

Jaap de Hoop Scheffer hat den Pieter Kooijmans-Lehrstuhl für Frieden, Recht und Sicherheit an der Universität von Leiden inne. Zuvor war er NATO-Generalsekretär (2004–2009), Außenminister der Niederlande (2002–2003) und Mitglied der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments (1986–2002).

Vaira Vīķe-Freiberga ist Präsidentin des Club de Madrid. Von 1999 bis 2007 war sie Präsidentin der Republik Lettland.

Hans-Peter Bartels, MdB, ist Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages.

Jo Coelmont (Brigadegeneral a. D.) ist Senior Associate Fellow des Königlichen Instituts für Internationale Beziehungen (Egmont-Institut) und Senior Fellow des belgischen Royal Higher Institute for Defence. Zuvor war er Belgiens militärischer Vertreter im Militärausschuss der Europäischen Union.

Arnaud Danjean ist Mitglied des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten sowie des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung für die Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament. Von 2009 bis 2014 war er Vorsitzender des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung.

Yves De Kermabon (Generalleutnant a. D.) ist Leiter der Abteilung Internationale Beziehungen der Beratung MARS analogies. Er diente als Kommandeur der KFOR und Leiter der Mission EULEX Kosovo.

Nicole Gnesotto hat den Lehrstuhl »Europäische Union« am Conservatoire National des Arts et Métiers inne und ist Verwaltungsratsvorsitzende des Institut des Hautes Études de Défense Nationale. Von 2002 bis 2007 war sie Direktorin des Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (*EU Institute for Security Studies*, EUISS) mit Sitz in Paris.

Daniel Gros ist Direktor des CEPS.

Eva Gross ist Senior Analyst des Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (EUISS).

François Heisbourg ist Sonderberater der *Fondation pour la Recherche Stratégique*.

Daniel Keohan ist Forschungsdirektor der *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE). Er arbeitet in der Brüsseler Niederlassung des Madrider Think-Tanks.

Roderich Kiesewetter, MdB, ist ehemaliger Generalstabs-offizier (Oberst a. D.) der Bundeswehr.

Karel Lannoo ist Hauptgeschäftsführer des CEPS.

Hilmar Linnenkamp ist Berater in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Von 2004 bis 2007 war er stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Europäischen Verteidigungsagentur.

Uwe Optenhögel ist Direktor des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel und Politikberater.

Nick Witney ist Senior Policy Fellow des European Council on Foreign Relations. Von 2004 bis 2007 war er der erste Hauptgeschäftsführer der Europäischen Verteidigungsagentur.

BERICHTERSTATTER

Steven Blockmans ist Leiter der CEPS-Forschungsgruppe EU-Außenpolitik und Professor für EU-Außenbeziehungen, -Recht und -Governance an der Universität von Amsterdam.

Giovanni Faleg ist Associate Researcher des CEPS zu EU-Außenpolitik und Berater der Weltbankgruppe.

Impressum:

© 2016

Centre for European Policy Studies

Place du Congrès 1, B-1000 Brussels

www.ceps.eu

info@ceps.eu

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog

Internationale Politikanalyse

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin

www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung der Publikation ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

ISBN: 978-3-95861-445-1

Titelmotiv: Verteidigungswall am Cramdon Island Damm, Schottland, von Jason Baxter. Das Bild zeigt eine Betonkonstruktion, die zur Abwehr von U-Booten im Zweiten Weltkrieg errichtet wurde. © CEPS.

Übersetzung ins Deutsche: Sabine Wolf, Berlin

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Dt. Fassung Januar 2016

