

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der Europäische Rat zur Verteidigung – neue Impulse für die GSVP oder more of the same?

Arnold H. Kammel

Am 19. und 20. Dezember 2013 ist es wieder einmal soweit: die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union widmen sich einem oft sehr vernachlässigten Themenkomplex: Sicherheit und Verteidigung. Der Zeitpunkt für eine eingehende Befassung mit diesem Thema auf höchster politischer Ebene könnte nicht besser gewählt sein: Verteidigung und Sicherheit sind derzeit in Europa an einem kritischen Punkt angelangt. Mehrere Faktoren führen dazu, dass sich Europa und die Europäische Union ernsthafte Gedanken über den Zustand und das Weiterentwicklungspotential ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik machen müssen und daher gerade jetzt eine ernsthafte Auseinandersetzung über die zukünftige Ausrichtung und Weiterentwicklung der GSVP zu führen ist. Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass diese Faktoren sowohl interner als auch externer Natur sind. Zum einen ist eine Verlagerung der wirtschaftlichen und politischen Macht weg vom klassischen transatlantischen Zentrum hin in Richtung der asiatisch-pazifischen Region festzustellen. In diesem Zusammenhang steht auch der sogenannte *American pivot* und damit die Verlagerung der primären strategischen Interessen der USA in diesen Raum. Dies hat zur Folge, dass die europäischen Länder und die EU mehr Verantwortung für die kollektive Sicherheit innerhalb der Grenzen Europas aber auch in der europäischen Peripherie übernehmen müssen. Zum anderen bedingt die angespannte Haushaltslage in vielen Ländern des Westens eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben und hier insbesondere auch der Verteidigungsbudgets. Dies hat zur Folge, dass im Endeffekt die Mitgliedstaaten der EU ihre weniger werdenden Mittel und Kapazitäten effektiver und effizienter einsetzen müssen. In diesem Kontext ist es daher wichtig, dass das von den Staats- und Regierungschefs behandelte Sicherheits- und Verteidigungsthema ernsthaft diskutiert wird und eine Reflexion über die zukünftige Rolle Europas als Akteur, auch in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stattfindet. Dies wird nicht einfach vonstatten gehen. Wie auch in allen anderen Politikfeldern der Europäischen Union geht es um den Interessensausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU. Das bedeutet auch, herauszufinden, welches Ausmaß an Entscheidungsautonomie der EU zugeordnet werden soll und wie weit Mitgliedsstaaten breit sind, Teile der eigenen Souveränität aufzugeben. Gerade im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist aber dieses Thema oftmals Tabu.

ten bereitgestellt werden.“ Klar kommt bei der Formulierung dieser Bestimmung zum Ausdruck, dass das Wort „integral“ in diesem Zusammenhang „untergeordnet“ bedeutet. Die GSVP soll den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dienen, mit anderen Worten die Verteidigungspolitik unterliegt dem Primat der Politik und Diplomatie.

Über den Stellenwert und die Ziele der GSVP

Aber „integral“ bringt auch eine zweite Implikation mit sich - die enge Verbindung zwischen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und dem allgemein gesprochen externen Handeln der EU, insbesondere ihre diplomatischen Aktivitäten. Dieser als *comprehensive approach* (umfassender Ansatz) bezeichnete europäische Ansatz bringt zum Ausdruck, dass Krisen- und Konfliktmanagement ohne eine Kombination von zivilen und militärischen Mitteln nicht erfolgreich sein kann. Keine Sicherheit ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Sicherheit ist die bestimmende neue Orthodoxie. Eine Außenpolitik ohne die ultimative Unterstützung durch militärische Macht ist letztendlich mangelhaft oder um dies mit einem Friedrichs des Großen zugeordneten Zitat bildlich zu umschreiben: „Diplomatie ohne Waffen ist wie ein Musik ohne Instrumente“.

Art. 42 Abs. 3 EUV stellt auch die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten auf, der Union zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen und sich zu verpflichten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Neue Mechanismen, wie beispielsweise die Möglichkeit einer ständigen struktu-

Art. 42 Abs. 3 EUV stellt auch die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten auf, der Union zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen und sich zu verpflichten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Neue Mechanismen, wie beispielsweise die Möglichkeit einer ständigen struktu-

rierten Zusammenarbeit jener Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingehen wollen (Art. 42 Abs. 6 EUV) sowie die Möglichkeit, eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung bestimmter Aufgaben zu betrauen (Art. 42 Abs. 5 EUV), wurden eingeführt. Jedoch wurden die Bestimmungen des Lissabonner Vertrags mangels politischen Willens bis jetzt nicht voll umgesetzt. Dies führt zur unbefriedigenden Situation, dass die GSVP in ihren zivilen und militärischen Aspekten auch trotz der Verfügbarkeit neuer Instrumentarien des Vertrages von Lissabon weitaus überwiegend von den Interessen der Mitgliedsstaaten bestimmt wird und daher auch in ihrer Weiterentwicklung stockt. Durch das weiterhin vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip in Angelegenheiten der GSVP bietet sich allen Staaten die Möglichkeit, das gemeinsame Handeln zu beeinflussen bzw. zu boykottieren, wobei diese Möglichkeit aber meistens von den großen Mitgliedstaaten oder Staatengruppen ausgenutzt wird. Daher ist es auch wenig verwunderlich, dass Initiativen für Aktionen im Rahmen der GSVP weitaus häufiger von einzelnen Mitgliedsstaaten ausgehen, als von den Institutionen der EU. Dies hat sich in den Fällen von Libyen und Mali eindeutig gezeigt. Von einem gesamtheitlichen strategischen europäischen Ansatz ist die EU noch weit entfernt.

Schwierige Rahmenbedingungen für eine Weiterentwicklung der GSVP

Neben den fehlenden gemeinsamen strategischen Interessen besteht die GSVP im Wesentlichen aus zwei Elementen: einem operativen Element, das die Durchführung von Krisenmanagementoperationen und -missionen vorsieht und zum anderen einem Fähigkeitselement, das sich insbesondere aus Art. 42 EUV ableiten lässt. Bei näherer Betrachtung stellt sich fest, dass die Entwicklung in beiden Bereichen hinter den Erwartungen herhinkt. Im Vorfeld des Europäischen Rats zur Verteidigung wurde

daher starke Hoffnung zum Ausdruck gebracht, der GSVP ein neues Momentum und somit auch neuen Schwung zu geben. Eine Vielzahl an Überlegungen und Papieren wurde auf den Tisch gelegt, die eine Weiterentwicklung der GSVP vorsahen, insbesondere mit welchen Maßnahmen die Effektivität der GSVP gesteigert und militärische Fähigkeiten ebenso wie die europäische Rüstungsindustrie gestärkt werden könnte. Was jedoch fehlt, ist eine übergreifende Vorstellung davon, wohin sich die GSVP entwickeln soll und welche Prioritäten für die einzelnen Reforminitiativen zu setzen sind. Seitens der offiziellen EU-Stellen ist der Bericht der Hohen Vertreterin zur GSVP in Vorbereitung des Europäischen Rates zu nennen, der aus Brüsseler Sicht folgende Ausgangspunkte und Hemmnisse für die Weiterentwicklung der GSVP aufzeigt.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Thema Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch in den einzelnen Mitgliedstaaten eindeutig in den Hintergrund gedrängt worden. Aufgrund sinkender Budgets ist es daher kaum verwunderlich, dass Mitgliedstaaten immer weniger bereit sind, in militärische Beiträge zur GSVP zu investieren. Damit rückt auch das immer wieder geäußerte und durchaus ambitionierte Ziel eines stärkeren integrierten sicherheits- und verteidigungspolitischen Handelns der EU in den Hintergrund. Es ist allerdings festzuhalten, dass sich dieses Phänomen nicht nur in der EU zeigt, sondern generell ein Charakteristikum des derzeitigen Verständnisses mit Blick auf Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der westlichen Welt darstellt und somit auch direkt auf die NATO wirkt. Wie in allen europäischen strategischen Dokumenten erwähnt und unterstrichen wird, sind die USA auch weiterhin wesentlicher Akteur in der NATO und der zentrale sicherheitspolitische Verbündete für die EU. In jüngerer Vergangenheit ist aber gerade seitens der USA immer deutlicher die Forderung zu vernehmen, „Europa“ solle größere Verantwortung für die eigene Sicherheit übernehmen. Dies steht im klaren

Kontext zur veränderten geostrategischen Ausrichtung der USA und der Prioritätenverschiebung auf den asiatisch-pazifischen Raum. Aufgrund des auch in den USA zurückgehenden Verteidigungsetats und der damit geringer werdenden Ressourcen der US-Streitkräfte ist die Forderung an Europa, Verantwortung in der eigenen Nachbarschaft zu übernehmen durchaus verständlich. Europa soll in die Lage versetzt werden, die sich stellenden sicherheitspolitischen Probleme in einem weitaus höheren Ausmaß in Eigenverantwortung zu lösen, als dies bis jetzt der Fall ist. Es wird dabei zunehmend wahrscheinlich dass die USA auch ein höheres Maß an Handlungsautonomie der EU akzeptieren würden und bis zu einem bestimmten Grad auch fördern könnten. Die Intervention in Libyen hat bereits deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die USA eine neue Form der Zusammenarbeit im Sinne eines *leading from behind* anstreben.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der die Entwicklung von Perspektiven für die GSVP beeinflusst, ist der volatile und komplexe Charakter von Risiken und Bedrohungen. Sämtliche sicherheitspolitische Analysen der vergangenen Jahre haben diesen Umstand hervorgehoben. Neben der Terrorismusbekämpfung drängen Fragen der Energie- und Ressourcensicherheit, Cybersicherheit oder die Auswirkungen des Klimawandels in den Vordergrund, wobei es sich hier um keine klassischen Bedrohungs- bzw. Risikoszenarien handelt, die unmittelbar durch militärische Fähigkeiten bewältigt werden können. Vielmehr können sie aber indirekt zu Situationen führen, in denen der Einsatz von militärischen Mitteln im Sinne des umfassenden Ansatzes in Kombination mit zivilen Elementen durchaus notwendig wird. Abgesehen von dem aus derzeitiger Sicht unwahrscheinlichen Fall der klassischen Bündnisverteidigung zum Schutze Europas, ist keine der wahrscheinlichen komplexen Sicherheitslagen der Zukunft allein oder überwiegend mit militärischen Mitteln bewältigbar. Es ist gleichzeitig sehr schwierig geworden, zu beurteilen, was die geeignetste Kombination von

Mitteln ist, welche Wirkung anzustreben ist und wie der Erfolg des eigenen Handelns gemessen werden kann. Dennoch ist auch das sicherheitspolitische Umfeld der EU alles andere als stabil, was gerade auch in den letzten Tagen deutlich zum Ausdruck kommt.

Europäische Fähigkeitslücken

Nach rund 15 Jahren GSVP ist festzuhalten, dass auch die europäischen Fähigkeitsentwicklungen den Erwartungen hinterher hinken und auch hier der von Christopher Hill so treffend beschriebene *capability-expectations gap* zu konstatieren ist. Keines der zur Verbesserung der Fähigkeiten entwickelte Planziel wurde in den 15 Jahren GSVP bisher erfüllt. Die geschaffene Europäische Verteidigungsagentur hilft zwar in diesem Zusammenhang, aber auch hier korrelieren Anspruch und Wirklichkeit nur bedingt. Mit den Schlagwörtern „Pooling and Sharing“ in der EU bzw. „Smart Defence“ in der NATO wurde versucht, durch eine stärkere Kooperation und Koordination hinsichtlich der Beschaffung oder wie derzeit vielmehr der Aufgabe von Fähigkeiten entgegenzusteuern. Die Idee von „Pooling & Sharing“ ist im Grundsatz richtig und sogar unvermeidbar, wenn die Staaten Europas sicherheitspolitisch handlungsfähig bleiben wollen. Kein einzelner europäischer Staat wird auf absehbare Zeit mehr die Mittel haben, umfassende Sicherheitsvorsorge betreiben und seine Interessen global durchsetzen zu können. Um auf dem jetzigen Ausgabenniveau ein gleichbleibendes Maß an Sicherheit gewährleisten zu können, müssen die Staaten ihre Zusammenarbeit intensivieren. Dem steht der Einwand entgegen, dass die dafür erforderliche Einschränkung nationaler Souveränität gerade mit großen, unverzichtbaren Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Großbritannien nicht zu machen sein wird. Solche Unkenrufer übersehen aber, dass die krisenhaften Entwicklungen in praktisch allen EU-Staaten sowie die vorhin skizzierten dramatischen Veränderungen im globalstrategischen Umfeld zu einer sehr viel gravierenderen Einschränkung des politischen Einflusses

der europäischen Nationen führen werden, wenn diese ihre Kräfte nicht bündeln. Dennoch scheinen die Fortschritte eher begrenzt. Viel zu sehr dominiert die Meinung, dass mit Pooling&Sharing primär Sparpotentiale zu wecken seien, wohingegen gerade in der Anfangsphase mit einem höheren Aufwand zu rechnen ist. In einem von der damaligen zyprischen Ratspräsidentschaft in Brüssel organisierten Veranstaltung am 19. September 2012 hielt der damalige Vorsitzende des EU-Militärausschusses, General Hakan Syren mit Blick auf die Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten fest: *„The military capabilities of the EU Member States are on a steady downward slope... Looking a few years into the future, it is simple mathematics to predict that many Member States will be unable to sustain essential parts of their national forces, air forces being the prime example.“* Daher wäre ein zumindest europaweit koordinierter Abbau von Fähigkeiten der derzeit unkontrollierten Reduktion vorzuziehen.

Mangelndes Problembewusstsein

Im Zusammenhang mit dieser für die GSVP nicht zufriedenstellenden Entwicklung stellt sich die Frage, ob dieser Befund überhaupt eine Rolle spielt und Handlungen notwendig sind. „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen. Die Gewalt der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist einer in der europäischen Geschichte beispiellosen Periode des Friedens und der Stabilität gewichen.“ Diese Feststellung der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 hat heute noch ihre Gültigkeit. Doch selbst wenn ein direkter konventioneller Angriff auf Europa unwahrscheinlich geworden ist, steht Europa vor einer tieferen strategischen Herausforderung, die zwar weniger unmittelbar, dennoch aber existentiell ist. Es stellt sich nämlich die Frage, wie sehr Europa seine Rolle als globaler Akteur in der Welt glaubhaft machen kann und sich damit die Fähigkeit erhält, europäische Werte und Interessen zu fördern und ein internationales System zu gestalten, das auch künftigen Generationen von Euro-

päern die Chance auf eine Fortsetzung von Sicherheit und Wohlstand gibt. Daher ist es unabdingbar, sich zeitnah mit den Zukunftsfragen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auseinanderzusetzen.

Was sollte getan werden?

Gerade im Bereich der GASP und GSVP sollte Pragmatismus höher gewichtet werden als das Gemeinschaftsprinzip. Initiativen zur Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit müssen nicht zwangsläufig alle Mitgliedsstaaten einbinden und können auch über den Rahmen bestehender Instrumente hinausgehen, solange deren Rückführung in den EU-Besitzstand vorgesehen wird. Aber selbst die volle Implementierung des Vertrags von Lissabon würde ein wichtiges Element für die Weiterentwicklung der GSVP darstellen. Das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zu nutzen und umzusetzen, wäre ein wichtiger Schritt, wobei jegliche Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu begrüßen wären. Es wäre auch erforderlich, dass die großen Mitgliedstaaten mit militärischem Potential, wie Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Spanien, Italien und Polen wirksame militärische Synergie erzeugen und konkrete Zusammenarbeitsprojekte entwickeln. Noch wichtiger als die Bemühungen um einen solchen „großen Wurf“ ist aber die konsequente Vernetzung bestehender Potenziale auch im kleineren Rahmen.

Eine bessere Abstimmung der jeweiligen Streitkräftereformen der EU-Mitgliedsstaaten ist eine wesentliche Voraussetzung für jegliche Weiterentwicklung. Derzeit planen die EU-Mitgliedstaaten zu oft ohne Rücksprache mit ihren Nachbarn, nur um nach Abschluss der Neuausrichtung festzustellen, dass eine rechtzeitige Abstimmung Reibungsverluste vermieden und in der Summe schlagkräftigere Fähigkeiten produziert hätte. Aus diesem Grund muss die europäische Ebene ebenfalls gestärkt werden, denn nur dort kann eine wirklich übergreifende Koordination der euro-

päischen Politik erfolgen. Dies war auch seit jeher die Idee, die mit der Schaffung der Europäischen Verteidigungsagentur einherging. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedsstaaten die EDA beauftragen sollten, eine „European Defense Review“ zu erarbeiten, aus der die Streitkräfteplannungen und Fähigkeitslücken ersichtlich sind. Dabei sollten auch Empfehlungen abgegeben werden, welche Staaten oder Staatengruppen in welcher Weise kooperieren sollten.

In operativer Hinsicht kann die EU nach 30 Operationen/Missionen im Rahmen der GSVP auf einen großen Erfahrungsschatz zurückblicken und muss darauf aufbauend in Zukunft selbstständig aktiv werden. Dabei wird besonderes Augenmerk auf rasch verfügbare Kräfte zu legen sein. Die Tatsache, dass die unglücklicherweise als EU-Battlegroups bezeichneten Verbände seit ihrer „full operational capability“ 2007 trotz Bedarf nie zum Einsatz gekommen sind, ist charakteristisch für den derzeitigen Befund der GSVP. Die Tendenz muss in Richtung erhöhter Flexibilität des Systems gehen, wobei auch der Finanzierungsaspekt neu diskutiert werden müsste, da das derzeitige System viel zu stark auf Lasten der die Kräfte zur Verfügung stellenden Staaten geht. Darüber hinaus müsste eine eigene europäischen Planungs- und Kommandostruktur aufgebaut werden, um die Abhängigkeit der EU von nationalen bzw. internationalen Hauptquartieren zu minimieren.

Mit Blick auf die europäische Rüstungsindustrie sollte die Bestimmung des Artikels 346 AEUV, der zu einer Fragmentierung des europäischen Marktes im Bereich der Verteidigung geführt hat, überdacht werden. Wichtiger als die Abschottung der einzelnen nationalen Rüstungsmärkte wäre es, den gemeinsamen europäischen Markt nach außen hin abzusichern. Zwischen 2005 und 2010 haben sich die Rüstungsausgaben der EU-Mitgliedsstaaten um rund 10% verringert und es ist kein Ende dieses Trends abzusehen. Das hat spürbare Auswirkungen auf die europäische Rüstungsindustrie und somit

auch auf Arbeitsplätze. Beim Gipfel sollten daher Vereinbarungen getroffen werden, welche die Beteiligung der Mitgliedsstaaten an europaweite Forschungsprogrammen fördert, die Integration ziviler und militärischer Forschung unterstützt sowie Handelshemmnisse für europäische Verteidigungsgüter innerhalb der EU abbaut. Darüber hinaus sollte auch die gemeinsame Beschaffung einzelner Kapazitäten für EU-Krisenmanagement thematisiert werden.

Die Notwendigkeit politischen Willens
Es gibt keinen Mangel an Ideen für die wichtigsten Schritte, die die europäischen Verteidigungsfähigkeiten und damit auch die GSVP verbessern würden, ohne gewaltige zusätzliche Kosten zu verursachen. Daher wäre es an der Zeit, dass der Europäische Rat konkrete Projekte zur Weiterentwicklung bzw. Neuorientierung der GSVP beschließt, wobei hier ein nüchterner Realismus Grundlage jeglicher Entscheidungsfindung sein sollte. Eine Vertiefung der gemeinsamen Verteidigungspolitik und ein Ausbau der Verteidigungsfähigkeit wird am Gipfel kaum vereinbart werden. Es ist jedoch zu hoffen, dass Anstrengungen ergriffen werden, um die militärischen Fähigkeitslücken – insbesondere in den Bereichen Luftbetankung, Nachrichtendienst, Überwachung, Aufklärung, Satellitenkommunikation, Drohnensystemen und Cyberdefence – langfristig zu beheben. Dies kann beispielsweise darin bestehen, dass vereinbart wird, Abrüstung, Rüstungsbeschaffung und militärtechnologische Forschung unter den Mitgliedsstaaten besser zu koordinieren.

Gerade beim Europäischen Rat kommt es am Ende aber auf den politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten an, eine neue Vision für die GSVP anhand von konkreten Projekten zu skizzieren. Mit anderen Worten geht es dabei aber auch um die Ernsthaftigkeit, mit der Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa behandelt werden. Mehr noch als in anderen Politikfeldern der EU sind aber gerade hier Erfolge nur in mühsamen, kleinen Schritten zu erreichen.

Der große Wurf ist daher vom Gipfel nicht zu erwarten, vielmehr scheint es angebracht, dass sich das politisch höchste Gremium in Europa, der Europäische Rat, auch weiterhin in regelmäßigeren Abständen dem Themenkomplex Sicherheit und Verteidigung widmet und nachhaltig dessen Weiterentwicklung im europäischen Sinne vorantreibt.

Arnold H. Kammel ist Generalsekretär des AIES.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2013

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Layout: EGENCY Medienbüro Patrick Meyer