

## Flexibel und pragmatisch handeln

Die europäische Verteidigungspolitik sollte dringend überdacht werden

Karl-Heinz Kamp | **Die Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik oder gar einer europäischen Armee ist nicht wirklich neu. Dabei zeigt gerade der Brexit: Mehr Integration geht derzeit nicht. Warum also nicht zum Konzept eines europäischen Pfeilers in der NATO zurückkehren? Denn die Praxis zeigt: Kooperation ist möglich.**

Nicht erst der Brexit-Schock oder eine neue „Globalstrategie“ erfordern eine grundlegende Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der EU, militärisch zu handeln. In der Vergangenheit beschränkte man sich oft auf die Wiederholung gegensätzlicher Positionen: hier die flammende Forderung, die EU müsse endlich sicherheits- und verteidigungspolitisch geeint auftreten, dort der Spott über den wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg, der dazu nicht in der Lage sei. Jüngst streitet man – wie beim EU-Verteidigungsministertreffen im September in Bratislava – über eine vermeintlich geplante „Europa-Armee“, obgleich eine solche gar nicht zur Diskussion steht. Die Folge solch meist fruchtloser Debatten sind vier eklatante Gegensätze, über die man aber seit Jahren hinweggeht.

### *Anspruch und Wirklichkeit*

Eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) liegt in der Logik der europäischen Integra-

tion. Kein EU-Mitglied hat dies grundsätzlich bestritten, auch Großbritannien nicht. Trotzdem war es stets äußerst schwierig, diesen Konsens über die Grundlagen einer europäischen Gemeinschaft in gemeinsames militärisches Handeln umzusetzen. In kaum einem EU-Politikfeld ist der Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit so groß wie in der Sicherheitspolitik. Heute erinnern sich oft nur noch Historiker daran, dass die EU 1999 unter dem Titel „European Headline Goal“ mit viel Aplomb eine 60 000 Mann starke Eingreiftruppe für rasches Krisenmanagement außerhalb Europas beschlossen hatte.

### *Keine Souveränitätsabgabe*

Man müsste meinen, dass eine Organisation, die sich schon auf einen weit größeren Souveränitätsverzicht im Rahmen einer gemeinsamen Währung geeinigt hat, keine Probleme bei gemeinsamen Militäreinsätzen haben dürfte. Und doch: Vielen EU-Mitgliedern fällt die Ein-

schränkung ihrer nationalen Souveränität im militärischen Bereich erstaunlich schwer.

#### *NATO, EU oder beides?*

Stets wird betont, wie unverzichtbar eine enge Zusammenarbeit von NATO und EU sei. In der Praxis gilt aber nach wie vor das Wort des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Jaap de Hoop Scheffer, dass es sich beim Verhältnis beider Institutionen um einen „eingefrorenen Konflikt“ handelt: Kooperation findet nur selten statt. Die Gründe sind klar: Eine EU-NATO-Kooperation hat bislang nicht funktioniert, weil nicht nur die Türkei, sondern auch wichtige EU-Mitglieder das schlicht nicht wollten. Es bleibt zu hoffen, dass das auf dem Warschauer NATO-Gipfel geschlossene NATO-EU-Abkommen eine grundlegende Veränderung bringt.

#### *Neue Konfliktlagen*

Die in wichtigen EU-Staaten gepflegte Einschätzung, die Bürger Europas seien eher bereit, für ihre Sicherheit im europäischen Rahmen zu investieren statt im Rahmen der NATO, hat sich als falsch erwiesen. Jahrelang kürzten die Europäer ihre Verteidigungsausgaben sowohl in der NATO als auch in der EU. Dass die europäischen Ausgaben heute wieder steigen, hat nichts mit einer höheren Zustimmung zur GSVP zu tun, sondern ist allein den Konflikten in Osteuropa, islamistischer Gewalt sowie der Flüchtlingsproblematik geschuldet.

#### **Schwieriges Krisenmanagement**

Eine solche Nonchalance gegenüber offensichtlichen Gegensätzen kann sich die EU künftig nicht mehr leisten, weil sich die sicherheitspoliti-

schen Rahmenbedingungen in Europa – unabhängig vom Brexit – seit 2014 fundamental gewandelt haben. Die neue Aggressivität Russlands sowie der Zerfall staatlicher Ordnung im Nahen und Mittleren Osten haben die sicherheitspolitischen Prioritäten auf beiden Seiten des Atlantiks grundlegend verändert.

Bis zur Annexion der Krim stand das militärische Krisenmanagement etwa in Afghanistan oder in Afrika im Zentrum militärischen Handelns. Jetzt sieht sich die euro-atlantische Gemeinschaft in die „Artikel-5-Welt“ zurückversetzt, in der wieder Abschreckung und Verteidigung gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrags Hauptaufgaben von Sicherheitsbündnissen sind. Das gilt in mehrere Richtungen: Osteuropa besorgt die neue Bereitschaft Moskaus, Grenzen in Europa mit Gewalt zu verändern. Südeuropa sieht sich mit Staatszerfall und religiösem Fundamentalismus auf der anderen Seite des Mittelmeers konfrontiert, die tödliche Gefahren wie den so genannten Islamischen Staat hervorbringen. Gewalt, Terrorismus und Flüchtlingsströme sind die Konsequenzen.

Die Reaktion der Europäer in EU und NATO gegenüber Moskau war bemerkenswert geschlossen und effizient. Während sich die NATO in ihrer Rolle als Verteidigungsallianz auf die Sicherung des Bündnisgebiets sowie auf die Abschreckung einer möglichen russischen Aggression beschränkte, wuchs die EU zum zentralen sicherheitspolitischen Akteur in der Ukraine-Krise heran. Sie verhängte für Russland schmerzhaftes Sanktionen, vermittelte im Streit um

**Abschreckung und  
Verteidigung stehen  
wieder im Zentrum**

die Energieversorgung der Ukraine und versucht über das Instrumentarium der Nachbarschaftspolitik, eine Destabilisierung anderer Staaten in der Region zu verhindern. Bemerkenswert ist auch die praktische Arbeitsteilung zwischen beiden Institutionen: Die NATO konzentriert sich auf die militärischen Aspekte der Sicherheit, die EU betreibt nichtmilitärische Sicherheitspolitik.

Im Nahen und Mittleren Osten ist die Lage weit komplizierter. Wenn funktionierende Regierungen verschwinden und durch Milizen oder islamistische Kämpfer ersetzt werden, gibt es kaum Möglichkeiten, von außen stabilisierend einzugreifen. In derlei Chaos ist es schwer zu entscheiden, gegen oder für wen man militärisch, politisch oder wirtschaftlich intervenieren soll. Darüber hinaus erschwert die Interventionsmüdigkeit westlicher Gesellschaften ein effektives Eingreifen zur Stabilisierung der Lage in den Krisenregionen südlich des Mittelmeers. Regierungen und Bevölkerungen sind immer weniger bereit, Ressourcen und möglicherweise das Leben der eigenen Soldaten zu opfern, wenn selbst bei erfolgreichem Handeln die Situation nach der Intervention schlimmer ist als zuvor – wie zum Beispiel in Libyen.

Hinzu kommt die Mandatsfrage. Selbst wenn es einen Konsens in NATO oder EU für eine militärische Intervention etwa zur Verhinderung einer humanitären Katastrophe geben sollte, ist es angesichts der akuten Ost-West-Spannungen noch unwahrscheinlicher als schon in der Vergangenheit, dass Russland oder China einem UN-Mandat für eine künftige

Operation zustimmen. In der Folge wird in Syrien, Libyen oder im Irak, wenn überhaupt, nur sehr zurückhaltend und ohne Kampfeinsätze von Bodentruppen und im Rahmen bestehender Mandate interveniert. Der humanitäre Aspekt tritt dabei in den Hintergrund: So ist die Zahl der zivilen Opfer in Syrien um ein Vielfaches höher als die Anzahl der zivilen Opfer, die 2011 zum Kriseneinsatz in Libyen führte.

Dieses offensichtliche Dilemma des militärischen Krisenmanagements birgt für die GSVP erhebliche konzeptionelle wie praktische Probleme. Die Forderung einer autonomen militärischen Handlungsfähigkeit der EU war immer mit der Notwendigkeit des Krisenmanagements außerhalb Europas begründet. So sollte die unter dem bereits erwähnten Headline Goal vorgesehene Eingreiftruppe bis zu 4000 Kilometer entfernt von Brüssel operieren können. Operationen zur Landes- und Bündnisverteidigung wurden hingegen stets der NATO überlassen.

Ist aber militärisches Krisenmanagement immer weniger wahrscheinlich, wird es für die EU wesentlich schwieriger, ihre militärischen Fähigkeiten konzeptionell zu begründen. Die NATO hat dieses Rechtfertigungsproblem nicht. Zwar definiert auch sie das Krisenmanagement als eine ihrer Kernaufgaben. Sollte dies aber aus irgendwelchen Gründen nicht notwendig sein, bleibt als Raison d'être der Atlantischen Allianz stets die Landes- und Bündnisverteidigung. Auch praktisch stellt sich die Frage, ob die EU-Mitglieder es sich künftig leisten können, Soldaten für die Battle Groups der EU bereitzuhalten (die bislang nie ein-

## Wie kann die EU ihre militärischen Fähigkeiten rechtfertigen?

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

gesetzt wurden), wenn die Gefahr einer russischen Aggression in Osteuropa ausreichende Streitkräfte zur Bündnisverteidigung im Rahmen der NATO erfordert.

Allerdings bleibt die EU ein enorm wichtiger sicherheitspolitischer Akteur in Europa, vor allem im zivilen Bereich. Ihre ohnehin unterentwickelten militärischen Kapazitäten für ein Krisenmanagement außerhalb Europas werden immer weniger gefragt sein. Parallel dazu existiert die NATO als erfolgreichste militärische Allianz der neueren Geschichte, die auch jenseits der reinen Landesverteidigung militärisch handlungsfähig ist, dafür aber nur über wenig Kompetenz im Bereich des zivilen Krisenmanagements verfügt. Was läge näher, als diese beiden Aspekte zusammenzuführen und ein militärisches Handeln der EU – falls nötig – im Rahmen der NATO vorzusehen?

Dieser Gedanke ist keineswegs neu, er entsprach den NATO-EU-

Beziehungen in den neunziger Jahren. So sah das 1996 beschlossene Berlin-Abkommen vor, dass die in der damaligen Westeuropäischen Union zusammengefassten europäischen Staaten einen europäischen Pfeiler innerhalb der NATO bilden sollten und bei Bedarf die Strukturen der gesamten NATO nutzen könnten. Dieses Konstrukt wurde als Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) bezeichnet.

Erst zwei Jahre später wurde dieses Konzept mit der französisch-britischen Initiative von Saint Malo geändert. Sie sah einen europäischen Pfeiler außerhalb der NATO vor: Die gesamte Europäische Union – also auch die europäischen Länder, die nicht gleichzeitig der NATO angehörten – sollte einen eigenständigen Pfeiler bilden. Da es aber doch nicht ganz ohne die militärischen Fähigkeiten der NATO (sprich der USA) ging, wurde 2003 das Berlin-Plus-Abkommen verabschiedet, nach dem die ge-

samte EU auf die NATO-Kapazitäten zurückgreifen kann.

Hinter Saint Malo und den Folgeabkommen stand neben dem Ziel weiterer Integration vor allem der Wunsch, verteidigungspolitisch autonom handeln zu können – gerade für den Fall, dass sich die USA aus Europa zurückziehen sollten. Eine solche Autonomie schien nur als eigenständiger Akteur außerhalb der NATO vorstellbar.

Diese Annahmen gelten heute nicht mehr. Der Konflikt mit Moskau ist zurückgekehrt und er wird vermutlich andauern. Schließlich wird man davon ausgehen müssen, dass Präsident Putin seinen Versuch der Wiederherstellung russischer

Weltgeltung auch unter Einschluss völkerrechtswidriger Mittel fortsetzen wird. Die USA haben sich trotz der Debatte um den

„Pivot to Asia“ nicht von Europa abgewandt, sondern stehen zu ihren Bündnispflichten. Die NATO hat sich in den vergangenen Jahren eine planerische Flexibilität zugelegt, um in allen möglichen Zusammensetzungen operieren zu können: mit oder ohne die USA (wie in Libyen), unter Einschluss von Nicht-NATO-Mitgliedern (wie in Afghanistan) oder allein im Rahmen der EU-Staaten. EU-autonomes Handeln wäre also auch innerhalb der NATO möglich.

Damit stellt sich die Frage, ob man in der veränderten Weltlage nicht wieder zum ESVI-Konzept eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO zurückkehren sollte. Statt einer eigenständigen EU-Militärstruktur würde die Union auf die NATO zurückgreifen, wenn ein europäischer Kriseneinsatz erforderlich wird. Man

würde damit die berechtigten militärischen Ambitionen der EU realistisch in den Rahmen der militärisch handlungsfähigen NATO einbetten. Europa – ob als EU oder zusammen mit Nicht-EU-Mitgliedern – könnte militärische Missionen durchführen, ohne kostspielige Doppelstrukturen wie militärische Führungseinrichtungen oder die Battle Groups aufbauen oder erhalten zu müssen.

### **Mehr Europa ist unwahrscheinlich**

Allein die Frage zu stellen, ob man von der völligen Eigenständigkeit wieder abrücken könnte, löst bei einigen EU-Vertretern in Brüssel, aber auch in Paris reflexartige Gegenreaktionen aus. Die EU sei nicht einfach eine Organisation wie die NATO, sondern ein Projekt, dessen Einzigartigkeit sich auf allen Ebenen der Integration zeigen müsse. Auch könne es nicht angehen, dass eine geplante EU-Militäraktion aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips der NATO dem Veto der USA oder eines anderen Nicht-EU-Mitglieds (wie der Türkei) unterworfen werde.

Eine solche Argumentation überzeugt immer weniger, zeigt doch der Brexit, dass ein europapolitischer Risorismus, der allein die Bewegungsrichtung hin zu „mehr Europa“ akzeptiert, kaum noch zukunftsfähig ist. Natürlich ist die Möglichkeit eines Vetos nicht von der Hand zu weisen; allerdings gehört die US-Regierung zu den letzten, die einem gemeinsamen militärischen Engagement der Europäer entgegensteht. Stattdessen drängen die USA Europa beständig zur Übernahme von mehr militärischer Verantwortung in Krisenregionen, um von den Bürden einer Weltmacht entlastet zu werden. In der

### **Die EU könnte auf eine eigene Militärstruktur verzichten**

Tat besteht die Gefahr einer Blockade durch die Türkei; allerdings hat sich auch das EU-Mitglied Griechenland oft genug gegen einen EU-Konsens gewandt, sobald die Türkei involviert war. Die jüngste Flüchtlingsmission der NATO in der Ägäis zeigt aber, dass auch diese Länder kooperieren können. Es überwiegt offenbar die Einsicht, dass die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen eine andere Politik erfordern.

Bemerkenswert ist, dass es bereits ein Beispiel für sehr flexibles Krisenmanagement der NATO gibt: Angesichts der drohenden humanitären Katastrophe in Libyen 2011 übernahmen zwei EU-Mitglieder, Frankreich und Großbritannien, die Führung, um ein militärisches Eingreifen in den Bürgerkrieg zu organisieren. Die NATO übernahm das Kommando für die Operation „Unified Protector“, da sich die EU dazu nicht in der Lage sah, obgleich Paris zunächst auf ein EU-Kommando gedrängt hatte. Die USA nahmen nicht direkt an der Operation teil, stellten aber kritische Infrastruktur bereit. Das EU-Mitglied Schweden (Nicht-NATO-Staat) zeigte gerade militärisch ein besonders großes Engagement. Gleiches gilt für Katar, das weder EU noch NATO angehört. Darüber hinaus handelten Washington, London und Paris auch noch im nationalen Rahmen in Libyen – was den Verlauf der Operation nicht einfacher machte.

Angesichts eines solchen Pragmatismus in einer konkreten Krisensituation mag man die Frage stellen, warum die EU ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Konzeption grundlegend verändern und zur Vor-Saint-Malo-Zeit zurückkehren sollte. Warum soll man eine mühevoll

batte über das Verhältnis von NATO und EU führen oder eingespielte Politikprozesse verändern, wenn in der Praxis ein militärisches Krisenmanagement der EU, falls erforderlich, möglich gemacht werden kann?

Auch hier findet sich eine Teilantwort in der durch den Brexit offensichtlich gewordenen Sinnkrise der EU. Die Zustimmung der Bürger zur Union sinkt und die unterschiedlichen Vorstellungen über den Grad der Integration lassen sich nicht mehr mit europapolitischen Glaubensbekenntnissen überdecken. In einer solchen Situation schwächen unrealistische oder überambitionierte Projekte wie eine Europa-Armee, die einem einzigen Kommando untersteht, das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Union. Stattdessen erhöht eine wachsende Kluft zwischen sicherheitspolitischem Anspruch und gelebter Wirklichkeit das verbreitete Unbehagen am Handeln der EU.

Ein „Weiter so“ oder ein „Mehr Europa“ kann es deshalb auch in der GSVP nicht geben. Wenn sich das Konzept eines eigenständigen Pfeilers in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als nicht tragfähig erwiesen hat, muss über einen Neuanfang nachgedacht werden. Auch das gehört zu den unbequemen Wahrheiten, die aus dem Brexit folgen.

### In Libyen zeigte die NATO flexibles Krisenmanagement



**Dr. Karl-Heinz Kamp** ist Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.