

## Inseln der Kooperation

Europäische Sicherheitspolitik zwischen Mythos und Realität

Nicolai von Ondarza und Marco Overhaus | **Der Europäische Rat im Dezember bietet die Gelegenheit, die Weichen für die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) neu zu stellen. Künftig sollte es weniger um Krisenmanagement gehen und mehr um europäische Sicherheits- und Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten.**

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht heute vor einer immer größer werdenden Kluft zwischen ihrem Gründungsmythos und der Realität. Der Kern der sinnstiftenden Erzählung der GSVP als „Integrationsprojekt der Dekade“ (Javier Solana, ehemaliger Hoher Vertreter der EU) lautet bislang nicht nur, dass sie eine tragende Säule der fortschreitenden europäischen Integration sei, sondern auch, dass sie Europa zu einem weltpolitischen Akteur mache und zu einer Konvergenz der „strategischen Kulturen“ in den Mitgliedstaaten führe. Operativ mündete dies in den Anspruch, es der EU zu ermöglichen, innerhalb von 60 Tagen mit bis zu 60 000 Soldaten global intervenieren zu können.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik definiert sich heute fast ausschließlich über ihre mehr als 28 zivilen und militärischen Missionen, deren Wirksamkeit jedoch oft fraglich ist. Auch der Sicherheits-

und Verteidigungszusammenarbeit zwischen den EU-Staaten mangelt es an politischen Zielen; sie konzentriert sich auf einzelne Fähigkeits- bzw. Rüstungsprojekte.

Drei Entwicklungen verdeutlichen die wachsende Kluft zwischen Mythos und Realität in der GSVP.

### 1. Europas Interventionismus steckt in der Krise

Bis heute wird der Erfolg der GSVP in erster Linie an der Anzahl und geografischen Breite dieser Operationen bemessen – nicht aber an deren Wirksamkeit. Diese Logik hat einige Missionen mit zweifelhaftem sicherheitspolitischem Mehrwert hervorgebracht, wie beispielsweise die Mission zur Sicherung des Flughafens in Juba im Südsudan. Auch die Fortführung der militärischen Operation in Bosnien-Herzegowina mit der Begründung, zur Sicherung der Munitionsdepots in dem Land beizutragen, ist sicherheitspolitisch zumindest

fragwürdig. In der Demokratischen Republik Kongo, einem Land von der Größe Westeuropas, versuchen zwei EU-Operationen einen Beitrag zur Reform der Polizei bzw. der Streitkräfte zu leisten. Mit je 50 Personen sind sie reine Symbolpolitik. Insgesamt verfügen elf der 17 gegenwärtig laufenden GSVP-Operationen über weniger als 200 Soldaten.

Hinzu kommt, dass der liberale Interventionismus ein freiwilliges Eingreifen in fernen Krisen voraussetzt, das von den meisten Regierungen und Menschen in der EU nicht mehr befürwortet wird. Ziviles und militärisches Krisenmanagement in Konfliktländern trägt heute als sinnstiftende Aufgabe europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik für sich alleine genommen nicht mehr.

## **2. Die GSVP hat keine hohe politische Priorität**

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat trotz ritueller Beschwörung ihrer Bedeutung weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene eine hohe Priorität. Dies hängt offensichtlich mit dem gewaltigen politischen und finanziellen Kapital zusammen, das zur Überwindung der Wirtschafts- und Schuldenkrise mobilisiert werden musste. In Abwandlung eines Diktums des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck ließe sich konstatieren: Die Souveränität und der Zusammenhalt der EU werden heute vor allem auf den Finanzmärkten verteidigt.

Das Problem geht allerdings viel tiefer als die Wirtschafts- und Schuldenkrise. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat ihre Bedeutung für das Überleben der Nation längst

eingebüßt; sie ist keine Staatsräson mehr. In diesem Sinne fehlen die Sachzwänge für verteidigungspolitische Zusammenarbeit.

Auch dann, wenn sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen zeitweise in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit rückten, blieb der EU-Rahmen meist marginalisiert. Selbst während der Expansionsphase der GSVP mit mehreren neuen Operationen pro Jahr (2003 bis 2008) haben sich die EU-Mitglieder durchgängig entschieden, mehr Truppen und Finanzmittel in Afghanistan bzw. im Irak einzusetzen als in der GSVP. Hoch gesteckte Ambitionen blieben Lippenbekenntnisse, die nur spärlich oder gar nicht umgesetzt wurden.

Nichts legt tatsächliche politische Prioritäten so schonungslos offen wie Haushaltsentscheidungen – und hier zeigt sich, dass die Budgets für Verteidigung, wie für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, in den meisten EU-Staaten auch im Verhältnis zu anderen Etats teilweise drastische Kürzungen hinnehmen mussten.

## **3. Disparitäten in den strategischen Prioritäten bleiben bestehen**

Ein weiterer Aspekt des Gründungsmythos ist die Annahme, dass die Zusammenarbeit über kurz oder lang zu einer Konvergenz der sicherheits- und verteidigungspolitischen Sichtweisen führen wird, einer „gemeinsamen europäischen strategischen Kultur“. Doch trotz enger politischer Kooperation und gemeinsamer operativer Erfahrungen haben sich die

**Das Verteidigungsbudget wird in den meisten EU-Staaten gekürzt**

unterschiedlichen sicherheitspolitischen Sichtweisen auch zehn Jahre nach Beginn der ersten GSVP-Mission kaum angenähert.

Frankreich und Großbritannien haben deutlich weniger Probleme als Deutschland, militärische Machtmittel zur Durchsetzung ihrer internationalen Interessen einzusetzen. Diese Gemeinsamkeit spiegelt sich auch in dem Vertrag über verteidigungspolitische Zusammenarbeit von 2010 und dem gemeinsamen Vorgehen in Libyen wider.

**Nur wenn Interessen von EU-Staaten klar betroffen sind, wird interveniert**

Frankreich sieht seine Interessen vorrangig in Westafrika und strebt vor diesem Hintergrund eine autonome europäische Verteidigungspolitik an. Daran hat auch die Rückkehr des Landes in die integrierten Strukturen der NATO nichts Wesentliches geändert. Großbritannien sieht sein Heil in einer engen Anbindung an die USA, auch wenn diese besondere Beziehung immer stärker belastet wird. In Deutschland ist die „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ nach den Erfahrungen in Afghanistan wieder in den Vordergrund der politischen Debatte gerückt. Seit dem Beitritt der mittelosteuropäischen Länder zur NATO und EU 2004 – und verstärkt durch den Georgien-Krieg im Sommer 2008 – ist aus ihrer Sicht die Frage nach dem Stellenwert kollektiver Landesverteidigung virulent geworden.

Die Erfahrungen zeigen, dass eine gemeinsame europäische strategische Kultur noch in weiter Ferne liegt – so sie denn überhaupt jemals entsteht. Das bedeutet, dass auch in Zukunft unterschiedliche Prioritäten und Inte-

ressen immer wieder von Neuem ausgehandelt werden müssen.

### **Weniger ist mehr**

Die beschriebenen Entwicklungen stecken den schwierigen politischen Rahmen ab, in dem sich die GSVP in den kommenden Jahren behaupten muss. Im Vorfeld des Europäischen Rates im Dezember 2013 liegen bereits zahlreiche Reforminitiativen und Ideen auf dem Tisch. Diese sind jedoch größtenteils technischer Natur und zielen auf ein „Weiter so“ mit ein paar Detailveränderungen ab. Damit wird die Malaise der GSVP nur fortgeschrieben werden.

Die besseren Perspektiven ergeben sich aus einer Politik, die den Schwerpunkt der GSVP vom alleinigen Fokus auf Krisenmanagement hin zu mehr Sicherheits- und Verteidigungskooperation verlagert. Das bedeutet nicht, dass ziviles und militärisches Krisenmanagement gänzlich obsolet wird. Der Erfolg und die Ambition sollten aber nicht mehr vorrangig an der Zahl der Operationen gemessen werden und vor allem Unternehmungen mit zweifelhaftem Mehrwert auf den Prüfstand gestellt werden. Es geht um eine rigorosere Überprüfung der Wirksamkeit solcher Operationen und gegebenenfalls auch um deren Beendigung.

EU-Krisenmanagement sollte in Zukunft nur noch dann eine Option sein, wenn die Interessen mehrerer EU-Staaten klar betroffen sind und die Union eine realistische Chance hat, im Einsatzland positive Veränderungen zu bewirken. Im Zweifel ist weniger mehr – auch im Sinne der Bündelung knapper Ressourcen. Dabei sollte über das Verhältnis von

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Krisenmanagement und strukturellem Staatsaufbau mit zivilen Mitteln neu nachgedacht werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Akteure – sei es im Rahmen von GSVP, NATO oder UN – nicht über das geeignete Instrumentarium verfügen, um langfristigen Staatsaufbau zu betreiben.

So wäre die stärkere Rückbesinnung auf ein klassisches Verständnis von sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperation der bessere Weg, um neuen Sinn und Begründung für die GSVP zu stiften. In Friedenszeiten erfüllt Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor allem die Aufgabe einer Rückversicherung gegenüber Krisen und Entwicklungen, welche die Sicherheit der Staaten und Bevölkerungen betreffen und eine schnelle Mobilisierung von gemeinsamen polizeilichen oder militärischen Kräften erfordern. Dazu ist eine umfassende strategische Vorausschau

und Kontingenzplanung notwendig, gerade auch im Zusammenspiel von zivilen und militärischen Einsatzkräften. Zentrales Ziel europäischer Zusammenarbeit sollte demnach die Aufrechterhaltung eines Handlungsrahmens, gemeinsamer Fähigkeiten und gemeinsamer Doktrinen für solche Situationen sein.

Da die strategischen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin bestehen, kann eine solche Zusammenarbeit nur auf der Grundlage von „Inseln der Kooperation“ funktionieren. Dabei kooperieren jene Staaten, die eine ähnliche Sicht auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen haben. Dazu gehören beispielsweise die nördlichen EU-Staaten, die französisch-britische Zusammenarbeit oder die Visegrád-Länder.

Die EU-Ebene bleibt in diesem Zusammenhang wichtig, um den Kooperationsinseln einen gemeinsamen Rahmen zu bieten, möglichst in enger Anlehnung an die Verteidi-

## Es wird nicht einfach, eine neue Sicherheits- strategie zu erarbeiten

gangsplanung der NATO. Das Problem des relativ geringen politischen Stellenwerts der Sicherheits- und Verteidigungspolitik lässt sich auch so nicht gänzlich auflösen. Es erscheint aber weniger virulent, wenn sich die Legitimität der GSVP nicht in erster Linie über mehr Krisenmanagement speist, sondern stärker aus der Idee der Rückversicherung. Auch die nach innen gerichteten Aufgaben europäischer Zusammenarbeit – die Intensivierung der Zusammenarbeit von Polizeikräften, Gendarmerien und Streitkräften – ist dazu geeignet, politische Legitimität zu schaffen.

### Konkrete Reformvorhaben

Diese Überlegungen bieten Anhaltspunkte für Prioritätensetzung bei den zahlreichen Reformprojekten, die im Vorfeld des Europäischen Rates auf dem Tisch liegen. So bleibt die Fortschreibung und Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) notwendig, um den zahlreichen bilateralen und multilateralen Kooperationsverbänden einen Gesamtrahmen zu geben, in dem sich einzelne Beiträge der Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit ergänzen und so wenig wie möglich duplizieren oder gar widersprechen. In dem Maße, in dem Vorausschau und Kontingenzplanung an Bedeutung gewinnen, wird auch ein strategischer Rahmen umso wichtiger.

Angesichts bestehender Differenzen wird aber schon die Ausarbeitung einer neuen Strategie an Bedenken scheitern, dass ein Konsensdokument der EU-28 hinter die ESS von 2003

zurückfallen könnte. Für ein strategisch-operatives Dokument sollten daher die nächste Hohe Vertreterin in eigener Verantwortung mit der Ausarbeitung eines solchen Dokuments beauftragt werden. Umfassende Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, der Kommission und anderen „Stakeholdern“ wären obligatorisch, nicht jedoch der abschließende und einstimmige Beschluss des Dokuments im Rat.

Die Zukunft der EU-Battle-Groups (EU-BG) ist ein weiterer wichtiger Punkt auf der Reformagenda. Diese Formationen in Bataillonsgröße wurden 2004 von Großbritannien, Frankreich und Deutschland initiiert, um die EU mit einer schnellen Krisenreaktionsfähigkeit auszustatten. Als besonders problematisch haben sich dabei die hohen Kosten und die Kräftebindung durch die Anforderung der schnellen Krisenreaktion (innerhalb von fünf Tagen) sowie das starre Rotationsprinzip erwiesen. Hinzu kommt, dass zwei weitgehend getrennte Formationen – die EU-BG sowie die NATO Response Force – auf den gleichen Kräftepool der Mitgliedstaaten zurückgreifen müssen.

Auch hier wäre ein Perspektivwechsel geboten. Maßstab für Erfolg oder Misserfolg wäre weniger der tatsächliche Einsatz oder Nichteinsatz der EU-Battle-Groups, sondern der Aufbau bzw. Erhalt von gemeinsam einsatzfähigen Kräften der Mitgliedstaaten, die in unterschiedlichen organisatorischen Rahmen (NATO, EU, UN) unter anderem, aber nicht ausschließlich für schnelle Krisenreaktionen eingesetzt werden könnten. Dies sollte auch kleineren und mittelgroßen EU-Staaten Anreize geben, sich

substanziell an der europäischen Einsatzfähigkeit zu beteiligen.

### Ein strategischer Rückzug

Die GSVP steckt in einer Sinn- und Begründungskrise, weil sich ihr Gründungsmythos als „Integrationsprojekt der Dekade“ mit der EU als Interventionsmacht immer mehr von der politischen Wirklichkeit entfernt hat. Institutionelle Stellschrauben und die Lancierung einzelner Fähigkeitsprojekte werden an diesem Zustand nichts Grundlegendes ändern. Auf und nach dem bevorstehenden Verteidigungsgipfel stellen sich für die GSVP damit sehr grundsätzliche Fragen. Der Rat wäre dabei eher Ausgangs- als Endpunkt eines entsprechenden Reformprozesses.

Der EU muss in der GSVP nunmehr ein strategischer Rückzug gelingen: weniger Krisenmanagement und mehr europäische Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Statt hoher deklaratorischer Ambitionen bei geringer tatsächlicher Priorität sollte sich die EU im Krisenmanagement auf die wichtigsten Operationen im zivilen wie militärischen Bereich konzentrieren. Vor allem sollte die gemeinsame Einsatzfähigkeit angestrebt werden, um im Sinne einer Rückversicherung im Notfall tatsächlich gemeinsam handeln zu können.

Hierfür braucht die EU regionale Cluster, die zwar in einen europäischen Rahmen eingebettet sind, aber dennoch flexibel militärische wie zivile Fähigkeiten koordinieren. Gleichsam sollte der nächste Hohe Vertreter strategische Prioritäten für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln. Das kann Handlungsspielräume eröffnen und der GSVP die not-

wendige strategische Orientierung geben, ohne gleichzeitig für sich in Anspruch zu nehmen, alle strategischen Differenzen der Mitgliedstaaten nivellieren zu können. In einem solchen Rahmen können sich dann auch die vielen technischen Reformideen einfügen, um mit der GSVP langfristig einen Mehrwert für die europäische Sicherheit und Verteidigung zu schaffen.

Eines ist sicher: Die GSVP wird auch nach dem Gipfeltreffen ein Konfliktthema bleiben, in dem die souveränen EU-Mitgliedstaaten immer wieder ihre Interessen auch gegeneinander austarieren müssen. Doch gerade dann sollte der strategische Rückzug der GSVP weg vom Krisenmanagement und hin zu einem Fokus auf Verteidigungsplanung helfen, das ursprünglichste aller Ziele der GSVP zu erreichen: die Europäer handlungsfähiger und sicherer zu machen.

### Die EU sollte sich weniger für Krisenmanagement einsetzen



Dr. Nicolai von Ondarza ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



Dr. Marco Overhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.