

Ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung

Vorstellungen, Möglichkeiten, Ziele
und militärische Ableitungen

Gerald Brettner-Messler und Gunther Hauser

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Gerald Brettner-Messler, Gunther Hauser

Ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung

Vorstellungen, Möglichkeiten, Ziele und militärische Ableitungen

20/2016

Wien, September 2016

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Strategie und Sicherheitspolitik
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
Alle Rechte vorbehalten

September 2016
ISBN 978-3-903121-03-4

Druck:

HDruckZ-ASt Stift 16-2306
Stiftgasse 2a
1070 Wien



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens,
BMLVS/Heeresdruckzentrum, UW-Nr. 943

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort.....	5
Einleitung	7
Das Weißbuch – ein verwirklichtbares Zukunftsprojekt?	15
Die Vorschläge für ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung seit 2008	28
Überlegungen von Jolyon Howorth	28
Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	33
European Union Security and Defence White Paper. A Proposal	37
Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?	52
Überlegungen von Sven Biscop	55
Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World	61
Government Report: Finnish Security and Defence Policy 2012.....	69
French White Paper. Defence and National Security 2013	70
White Book on National Security of the Republic of Poland (2013)	72
Strategic Issues of European Security. Synthesis of the results of Strategic Workshops and consultations of National Security Council Secretaries/National Security Advisers of the EU Member States – regional formats 2013-2014 (Visegrad-Gruppe).....	74
Manuel Muniz, Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration.....	79
Arnaud Danjean, Michael Gahler, Krzysztof Lisek, Towards a stronger Union defence policy (Europäische Volkspartei) sowie eine Stellungnahme von Michael Gahler	82
SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungs- politik, Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte.....	85

Towards a European Defence Union (Europäische Volkspartei, 2015).....	88
Jean-Paul Perruche, Patrick Bellouard, Pierre Lépinoy, Maurice de Langlois, Béatrice Guillaumin, Patrice Mompeyssi, For a European white paper on security and defence	89
Schlussfolgerungen	100
Literatur / Quellen	110

Vorwort

Die Autoren präsentieren in dieser Studie einen Überblick über verschiedene Bestrebungen, ein „Weißbuch“ der Europäischen Union (EU) für Sicherheit und Verteidigung zu erstellen. Damit ist eine Sammlung mit Vorschlägen zum Vorgehen in einem bestimmten Bereich gemeint – in diesem Fall zu einer künftigen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU-Staaten.

Obwohl bereits rund ein Vierteljahrhundert seit der Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union vergangen ist, ist man im Bereich der Sicherheit und Verteidigung kaum über Wunschdenken hinausgekommen. Eine „common strategic vision“, wie sie ein finnisches Papier 2012 einmahnte, bleibt weiter Utopie. Mit dem Bestreben, ein „Weißbuch“ zur Sicherheit und Verteidigung der EU-Staaten zu formulieren, verknüpft der belgische Politologe Sven Biscop daher auch die Hoffnung, durch eine klare Willensformulierung der EU-Staaten gemeinsame Verteidigungsbestrebungen zu fördern – schätzt die Chancen auf eine Verwirklichung allerdings selbst (und realistisch) als gering ein. Und selbst wenn es den EU-Staaten in den kommenden Jahren oder Jahrzehnten gelingen sollte, sich auf ein derartiges „Weißbuch“ zu einigen, wäre es zur Umsetzung desselben wohl noch ein weiter Weg – immerhin existierte zwischen 2003 und 2016 eine „Europäische Sicherheitsstrategie“, ohne dass wir einem wesentlichen gemeinsamen strategischen Handeln der EU-Staaten auch nur einen Schritt näher gekommen wären.

Dennoch – oder gerade deshalb – ist diese Studie wichtig, zeigt sie doch klar, welche unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb der EU-Mitglieder über strategische Interessen der Staaten wie auch der EU insgesamt existieren. Auch die Schwammigkeit vieler Begriffe, die in diesem Zusammenhang oft gebraucht werden (wenn etwa der nette Ausdruck „Petersberg-Aufgaben“ als Definition möglicher Einsätze missverstanden wird), ist ein Indiz für die zahlreichen Unklarheiten. Die Frage des Verhältnisses zwischen der EU-GSVP und der NATO ist nur einer der vielen Aspekte in diesem Bereich.

Den Autoren dieser Arbeit, Dr. Gerald Brettner-Messler und Dr. Gunther Hauser, Ehrenprofessor an der Donau-Universität Krems, beide seit Jahren Mitarbeiter am Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesver-

teidigungsakademie, ist für diese Zusammenstellung verschiedener Positionen zur künftigen Zusammenarbeit der EU-Staaten in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung zu danken. Wenn diese Studie darüber hinaus zu einem besseren Verständnis für diese letztlich lebenswichtigen Fragen beiträgt, wäre ihr Ziel erreicht.

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Erwin A. Schmidl
Leiter des Instituts für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie

Einleitung

Weißbücher sind Werke, die Vorschläge jeweils zu einem bestimmten Thema enthalten. Sollte im Allgemeinen ein EU-Weißbuch vom Rat der Europäischen Union positiv aufgenommen werden, so kann daraus ein Aktionsprogramm resultieren.¹ Die Erstellung eines Weißbuches der EU zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist bereits seit geraumer Zeit Gegenstand von politischen und wissenschaftlichen Erörterungen, soll doch die EU angesichts einer Vielzahl dringender sicherheitspolitischer Herausforderungen handlungsfähig sein und vor allem in vielen Bereichen noch werden. Die strategischen Konzeptionen wie die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus 2003 sowie der 2008 veröffentlichte Umsetzungsbericht (Implementierungsbericht) zur ESS waren zudem in die Jahre gekommen.² Am 28. Juni 2016 hat deshalb die EU ihre neue „Globale Strategie“ beschlossen.³ Und die EU ist wie nie zuvor damit „beschäftigt, innere Festigkeit zu finden“.⁴ Die aktuellen Krisen der EU mit erheblichen Auswirkungen auf den Integrationsprozess der Union können kurz umrissen wie folgt genannt werden:

- die Funktionsprobleme der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU);
- schwere Wirtschafts- und Verschuldungskrisen in Kombination mit hoher Dauerarbeitslosigkeit besonders unter jüngeren Menschen. Davon sind vor allem die Mittelmeerländer der EU betroffen. Extra genannt kann in diesem Zusammenhang die griechische Dauerkrise werden; diese steht stellvertretend und in sich konzentriert für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der EU.

¹ Internetauftritt der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/white-papers/index_de.htm, abgerufen am 23. August 2016.

² Vgl. dazu: Gunther Hauser und Lukas Bittner, Die EU-Sicherheitsstrategie – Stillstand oder Neuanfang, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 2/2015, S. 177-183.

³ European Union, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

⁴ So Deutschlands Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen in ihrem Vortrag zum Thema „Europa – Was uns herausfordert – was uns eint – wie wir handeln müssen“, Veranstalter: Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen, Haus der Industrie, Wien, 3. Mai 2016.

- der „Brexit“ und dessen wirtschafts- und sicherheitspolitische Auswirkungen auf die EU;
- die Bewältigung weiterer Phasen der Massenmigration;
- Zunahme des Individual- und Gruppenterrorismus mit islamistischem Hintergrund in Europa auf öffentlichen Plätzen und gegen religiöse Einrichtungen; sowie
- die allgemeine Verschlechterung der geopolitischen Lage der EU und deren Folgen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)⁵ sowie die als deren Teil mit dem EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 rechtlich ins Leben gerufene Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).⁶

Zudem vollzieht die EU als Staatenverbund verschiedene Aufgabenbereiche mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, als Beispiele sind hier „Schengen“, die EWWU und auch die GSVP zu nennen: so ist die „Schaffung eines einheitlichen Integrationsniveaus heute keineswegs mehr das durchgängige Konzept der europäischen Integration.“⁷

Mit der „Brexit“-Entscheidung der britischen Bevölkerung am 23. Juni 2016, d.h. der Entscheidung, dass Großbritannien die EU und somit auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verlassen wird, erscheint es umso notwendiger, für die Bewältigung der Bedrohungen im Inneren und außerhalb der EU eine zeitgemäße sowie umfassende sicherheitspolitisch-strategische Konzeption, die von den Mitgliedsstaaten auch entsprechend umgesetzt werden muss, regelmäßig zu aktualisieren und

⁵ Vgl. dazu auch: Peter M. Schmidhuber, Zur Lage der EU. Eine vorläufige Bestandsaufnahme, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahrszeitschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 167, Ausgabe Juni/1/2016, S. 4-15.

⁶ Zwischen 1999 und 2009 fungierte die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als politische Initiative zur Stärkung der GASP im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ESVP war jedoch in den EU-Verträgen nicht rechtlich verankert. Der Begriff ESVP war somit als Arbeitstitel zu verstehen.

⁷ Arnold H. Kammel, Die Europäische Union zwischen Fragmentierung und Föderation: Szenarien für die zukünftige Gestalt Europas, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahrszeitschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 166, Ausgabe März/1/2016, S. 31-39.

umzusetzen und in diesem Zusammenhang zu definieren bzw. im Sinne der Subsidiarität festzulegen, was sicherheits- und verteidigungspolitisch von der EU als Gesamtes auf der Grundlage von Artikel 42 (7) des EU-Vertrages von Lissabon (EUV) im Falle eines bewaffneten Angriffes sowie auf der Grundlage der Solidaritätsverpflichtung nach Artikel 222 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Falle eines Terroranschlags, einer vom Menschen verursachten Katastrophe oder einer Naturkatastrophe bewältigt werden kann und was die EU-Mitgliedsstaaten allein zu bewältigen haben. Massenmigration und Flüchtlingsströme im großen Stil wird die EU mehr dazu bewegen müssen, Ursachen für derartige Massenauswanderungen gemeinsam mit jenen Ländern zu bekämpfen, aus denen sich mittlerweile Millionen von Menschen Richtung Europa bewegen. Die Ursachen sind vor allem struktureller Natur – veraltete Riten und Rollenverständnisse in den Gesellschaften, wirtschaftliche Perspektivlosigkeit und vor allem der Drang, in der Noch-Wohlstandszone EU persönliche und wirtschaftliche Sicherheit zu finden. Für die EU erscheint es in der Folge notwendig, ihren bereits entwickelten umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und Staaten stärker zu projizieren und den gesellschafts- wie wirtschafts- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gemeinsam mit betroffenen Regionen und Ländern wirksamer entgegenzutreten. Aus dieser Sicht heraus wurden seitens der EU Krisenmanagement- und umfassende Partnerschaftskonzepte mit Regionen und Staaten Afrikas entwickelt, die jedoch nur äußerst bescheidenen Erfolg in der Umsetzung aufweisen. Mit den arabischen nordafrikanischen und mittelöstlichen Mittelmeerdialogländern ist der „Dialogprozess“ de facto gänzlich zum Erliegen gekommen. Zudem zeichnet sich nach dem Putschversuch in der Türkei⁸ vom 15. Juli 2016 eine autoritäre Entwicklung des Landes erst richtig ab, innerhalb eines Monats wurden in der Folge an die 40.000 Personen festgenommen.⁹ Die Türkei hat sich besonders seit 2014/2015 geradezu zu einem Hort der Instabilität entwickelt (kriegsähnliche Konflikte in den kurdischen Landes-

⁸ 172 Zivilisten, 63 Polizisten und fünf Soldaten wurden dabei getötet. Aus: Marco Kaufmann Bossart, Gralshüter im Büssergewand, in: Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe, 20. August 2016, S. 3.

⁹ Jared Malsin, Turkey's long night of the soul, Special Report, in: TIME Magazine, August 1, 2016, S. 5-9. Und: Welle der Beschlagnahmungen in der Türkei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. August 2016, S. 19.

teilen, die zweifelhafte Rolle der Türkei beim Kampf gegen den „Islamischen Staat“, zahlreiche Terroranschläge gegen öffentliche Ziele und Touristen). Gleichzeitig wurde mit der Annexion der Krim durch Russland 2014 im Zuge des Beitritts der Ukraine zum EU-Abkommen über umfassenden Freihandel (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa ein Landesteil eines souveränen Staates mit militärischen Mitteln in ein Nachbarland überführt. Russland begann in den letzten Jahren mit umfassenden militärischen Provokationen entlang der Ostgrenzen der EU und der NATO und gefährdete mit Militärflugzeugen die Sicherheit der baltischen Lufträume und jene des internationalen Ostseeraumes. 2013 soll Russland sogar laut NATO-Jahresbericht für das Jahr 2015 gegen das bündnisfreie Schweden im Rahmen einer umfangreichen Militärübung namens „Sapad“ („Westen“) einen Nuklearangriff simuliert haben. Russland dementierte.¹⁰ Finnland und Schweden vertiefen als Reaktion ihre militärischen Beziehungen zur NATO¹¹ und behalten sich auch Optionen auf eine NATO-Mitgliedschaft vor. Die baltischen Länder Lettland und Litauen haben seit 2014 Maßnahmen eingeleitet, damit bis spätestens 2020 ihre Verteidigungsbudgets von 0,8 Prozent (Litauen) bzw. 0,9 Prozent (Lettland) des BIP auf 2 Prozent des BIP erhöht werden. Estland kam schon 2012 auf die 2-Prozent-Marke bei Verteidigungsausgaben.¹² 2016 erreichten nur fünf von 28 NATO-Mitgliedsstaaten den empfohlenen NATO-Richtwert von 2 Prozent des BIP im Verteidigungsbereich: USA (3,61 Prozent), Griechenland (2,38 Prozent), Großbritannien (2,21 Prozent), Estland (2,16 Prozent) und Polen (2 Prozent).¹³ Die NATO verstärkt als leichte Abschreckung gegenüber Russland ihre Ostflanke (Polen, Baltikum) mit vier Bataillonen von jeweils bis zu 1.000 Soldaten: „Alles, was wir tun, ist defensiv, angemessen und transparent“, betonte NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg zu Beginn des

¹⁰ Nato: Russland hat einen Nuklearschlag gegen Schweden simuliert, in: FOCUS Online, 04.02.2016 19:53, www.focus.de, abgerufen am 29. Juli 2016.

¹¹ Helsinki and Suwalki: Russian aggression is pushing Finland and Sweden towards NATO, in: The Economist, July 9th 2016, S. 20-21.

¹² Sandra Kaziukonyte, The Baltics: Security environment and practical responses to the security challenges stemming from the crisis in Ukraine, CSDS Viewpoints 2016/7, Center for Strategic and Defense Studies, Edited by Márton Bázsó, Tamás Csiki, Budapest, 07 07 2016, S. 8.

¹³ NATO, Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016), Press Release PR/CP(2016)116.

NATO-Gipfels von Warschau:¹⁴ Generalleutnant Frederick B. Hodges, Befehlshaber der US-Landstreitkräfte in Europa meinte im Juni 2016 in Hinblick auf die Sicherheitslage in Europa, dass diese „nicht mehr so“ sei,

„wie sie noch vor 18 Monaten war oder sogar noch vor sechs Monaten! Es ergeben sich jeden Tag neue Bedrohungen und Herausforderungen, weshalb wir in Europa präsent bleiben müssen, um mit militärischer Abschreckung auf die Aggressionen zu reagieren. Die sogenannte Friedensdividende, von der noch in den 1990er-Jahren vielfach die Rede war, ist mittlerweile längst ausbezahlt.“ (Anmerkung: mit „Aggressionen“ meinte Generalleutnant Hodges das russische Vorgehen in der Ukraine).¹⁵

Um aus US-Sicht die kollektive Verteidigung der NATO-Verbündeten gemäß Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages von Washington aus 1949 zu gewährleisten „und andererseits mögliche Aggressoren abzuschrecken“, hat US-Präsident Barack Obama eine Vervierfachung der Mittel für die European Reassurance Initiative (ERI) beantragt, insgesamt 3,4 Milliarden US-Dollar.¹⁶

Deutschlands Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen begründet die Neuorientierung der Bundeswehr ebenso wie folgt:

„Der Anlass für die Neuorientierung der Bundeswehr ist bitter: Russlands Annexion der Krim, das Aufkündigen der regelbasierten Friedensordnung in Europa. Dazu kommt das Erstarken des sogenannten ‚Islamischen Staates‘. Das verlangt ein verändertes Verhalten und Anpassungen in der Struktur.“¹⁷

In den Schlussfolgerungen des britisch-französischen Gipfels in Amiens vom 3. März 2016 ist noch diesbezüglich zu lesen:

“Our security environment has dramatically changed. External crisis are knocking on Europe’s doors – both East and South of its borders. They have immediate and tragic consequences on the European territory and on the safety of our citizens. In this context, France and the United Kingdom are determined to stand together,

¹⁴ Jürgen Streihammer, „Wir wollen keinen Kalten Krieg“, in: Die Presse, 9. Juli 2016, S. 8.

¹⁵ Generalleutnant Frederick B. Hodges, Befehlshaber der US-Landstreitkräfte in Europa, im Interview mit „Militär Aktuell“, in: Militär Aktuell, Ausgabe 2/2016, S. 14-15.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Ralph Bollmann und Inge Kloepfer, „Sicherheit hat ihren Preis“, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen über den Anschlag von München, den Ausnahmezustand in der Türkei und die Kosten der Armee in gefährlichen Zeiten, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24. Juli 2016, S. 29.

mobilizing as appropriate all bilateral, European and international instruments at their disposal.”¹⁸

Aufgrund dieser sich seit 2013 entwickelnden höchst unsicheren Nachbarschaften der EU bedarf es eines umfassenden koordinierten Sicherheitsprozesses innerhalb der EU, in dem alle Mitgliedsstaaten nicht nur aufgerufen, sondern gemäß dem EU-Vertrag von Lissabon verpflichtet sind, mit allen verfügbaren Mitteln bei der Krisen- und Katastrophenbewältigung wirksam zusammenzuarbeiten. Nationale Alleingänge erscheinen kontraproduktiv, erodieren massiv den Grundsatz der Solidarität und unterminieren den Einigungsprozess innerhalb der EU. Krisen- und Katastrophenbewältigungskonzepte müssen zudem innerhalb der EU regelmäßig überprüft und gemäß den neuen Herausforderungen in und um Europa adaptiert werden. Ein Überprüfungsprozess alle fünf bis zehn Jahre erscheint angesichts der überaus komplexen Sicherheits- und Bedrohungslage als nicht zielführend. So sind eine regelmäßige Neubewertung der Lagen in und um Europa auf der Grundlage eines flexibel angelegten umfassenden Großstrategiekonzeptes im Sinne einer European Grand Strategy und deren regelmäßige Überarbeitung von äußerster Notwendigkeit. Folglich gilt: “A strategy without means is indeed a hallucination.”¹⁹ Die neue „Europäische Globalstrategie“ fordert bereits einen solchen Schritt: eine derartige Strategie

“itself will require periodic reviewing in consultation with the Council, the Commission and the European Parliament. On a yearly basis we will reflect on the state of play of the Strategy, pointing out where further implementation must be sought.”²⁰

Darüber hinaus wurde bereits in der jüngsten Vergangenheit vermehrt die Erstellung eines EU-Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung sowohl auf politischer wie auch auf wissenschaftlicher Ebene eingefordert; ein Weißbuch, das auf der Grundlage einer Grand Strategy der EU erarbeitet werden soll. Diese Publikation befasst sich vor allem mit den Ideen und Möglichkeiten, ein derartiges Weißbuch zu entwickeln, und stellt einen

¹⁸ UK France Summit Conclusions, Amiens, 3 March 2016, Kapitel 1, S. 1.

¹⁹ Jo Coelmont, A European Global *Security* Strategy: Offering Seven-League Boots to Become a Global Actor, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief No. 45, Brussels, March 2013, S. 1.

²⁰ European Union, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, June 2016, S. 51.

Vergleich bisher publizierter Konzepte und Andenkprozesse betreffend die Verwirklichung eines solchen Projektes in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten und in EU-Institutionen sowie die Eruiierung möglicher sicherheitspolitisch-strategischer, ziviler und militärischer sowie ökonomischer Schwerpunkte und Inhalte, die in ein diesbezügliches Weißbuch einfließen könnten, dar. Ziel der Studie ist es somit,

- einen umfassenden Überblick über den bisherigen Stand und die Entwicklung der diesbezüglich veröffentlichten Konzepte zu geben – beginnend mit jenen Vorschlägen, die kurz vor bzw. ab dem Inkrafttreten des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 diskutiert wurden;
- die Herangehensweise der jeweiligen Konzeptersteller sowie die Strukturierung der jeweiligen Konzeptpapiere darzustellen und zu erörtern sowie in diesem Zusammenhang Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Konzepten herauszuarbeiten und zu analysieren;
- zu erfassen, welche sicherheitspolitisch-strategischen und auch militärischen Prioritäten und Ziele ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung beinhalten soll;
- inhaltliche Vorschläge für die Erstellung eines EU-Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung auf der Grundlage bisheriger Konzeptionen und darauf folgender Denkprozesse zu kompilieren und auszuwerten und auf deren Basis sicherheitspolitisch-strategische und zivil-militärische bzw. militärische Ableitungen für die künftige Gestaltung der GSVP zu eruiieren; sowie
- festzuhalten, auf Grundlage welcher sicherheitspolitisch-strategischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen bereits heute ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung erstellt werden könnte.

Insgesamt erweisen sich die bisherigen Vorschläge für ein derartiges Weißbuch als äußerst unterschiedlich und uneinheitlich und reichen von einer bloßen Erwähnung durch politische Akteure bis hin zu auf akademischer Ebene ausgearbeiteten und zum Teil schon sehr detaillierten Forderungskatalogen.

In der Methodik bei der Erstellung dieser Studie wurden zunächst Primärquellen text- und inhaltsanalytisch ausgewertet und auf empirisch-analytischer Grundlage eine mehrfache Komparatistik unternommen. Es wurde vor allem das theoretische Konzept der empirisch-analytischen Methode nach dem induktiven Verfahren angewendet. Betreffend Weißbuch fehlt weiterhin ein Gesamtkonzeptionsvorschlag. Ein „Brexit“ schließt jedoch den Beschluss eines ausgereiften und nachhaltigen Strategiekonzeptes, aus dem sich der Prozess der Erstellung eines EU-Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung ableitet, keinesfalls aus. Umso mehr würde ein „Brexit“ die Chance für die EU erhöhen, präziser und umfassender auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch und gerade in Hinblick auf die praktische und effizientere Umsetzung innerhalb der GSVP Bezug zu nehmen und in der Folge die GSVP wirksamer zu gestalten.

Das Weißbuch – ein verwirklichtbares Zukunftsprojekt?

Seitens des Europäischen Parlaments wurde bereits ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung angedacht und eingefordert. So nahm am 19. Februar 2009 das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es „kritisiert, dass der Rat der Forderung des Parlaments nach einem Weißbuch nicht nachgekommen ist, und dass es deshalb unwahrscheinlich ist, dass eine fruchtbare breite Debatte in der Öffentlichkeit in Gang kommt“. Aufgrund dieses Umstandes erneuerte das Europäische Parlament seine Forderung nach dem Weißbuch und verband damit die Hoffnung nach einer breiten Debatte.²¹ Auch aus Polen kam in der Person von Stanislaw Koziej, Leiter des polnischen Nationalen Sicherheitsbüros, eines Teils der Präsidentialadministration, die Forderung nach einem EU-Weißbuch. Koziej knüpfte dabei an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2013 an, laut denen die Hohe Vertreterin bis 2015 einen Bericht vorlegen solle, der die Herausforderungen und Chancen für die EU, die sich durch die Veränderungen im globalen Umfeld ergeben, darlegen solle.²² Koziej schlug vor, diesen Bericht in Form eines „Weißbuches für europäische Sicherheit“ zu erstellen. Die Europäische Sicherheitsstrategie sieht er einer Überarbeitung bedürftig und weist in der Folge auf (nicht näher genannte) Diskussionsbeiträge hin, die die ESS bereits als „irrelevant“ bezeichnen. Zuviel habe sich geändert: sowohl die EU selbst durch die Erweiterungen und den Vertrag von Lissabon als auch das Umfeld der Union. Der Konflikt Russland/Ukraine und die praktischen Erfahrungen bei den EU-Operationen machen aus Koziej's Sicht eine strategische Reflexion mehr als notwendig.²³ Der französische Senat verknüpfte in einem Bericht sogar die Erstellung eines EU-Weißbuches mit der Gründung einer

²¹ Europäisches Parlament, P6_TA-PROV(2009)0075, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2009 zu der Europäischen Sicherheitsstrategie und die ESVP (2008/2202(INI)).

²² Siehe: Europäischer Rat, Brüssel, den 20. Dezember 2013 (OR. en), EUCO 217/13; Thomas Brandtner, Die Grenzen des Möglichen: Der Europäische Rat vom Dezember 2013 zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien, Ausgabe 1/2014, April 2014, S. 13-15.

²³ Stanislaw Koziej, The need for strategic empowerment of the European Union in the field of security, <http://warsawsecurityforum.org/the-need-for-strategic-empowerment-of-the-european-union-in-the-field-of-security-3/>, 9.7.2014.

„Eurogruppe der Verteidigung“. Diese Gruppe würde höchste Ansprüche bei einer umfassenden Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich erfüllen; Rechtsgrundlage wäre die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich nach dem EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon (Artikel 42 (6) und Artikel 46), die somit auch den europäischen Pfeiler der NATO stärkt. Auf Ebene dieser Gruppe soll ein Weißbuch erstellt werden.²⁴ Einen ganz anderen Aspekt hat François Fillon, ehemaliger französischer Premierminister, in die Diskussion um ein Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung einfließen lassen. Er sprach davon, eine „almost total disappearance of US troops from European soil“ in einem künftigen Weißbuch zu berücksichtigen.²⁵ Eine „breite Beteiligung der europäischen Öffentlichkeit“ schwebt dem Europa-Parlamentarier Michael Gahler (EVP) bei der Erstellung eines Grün- und eines Weißbuches der strategischen Kooperationspotentiale und sicherheitspolitischen Interessen vor.²⁶

Skeptisch hinsichtlich der Aussichten für ein Weißbuch zeigte sich 2013 hingegen Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier. Nach seiner Ansicht seien „Quantensprünge“ in der GSVP nur zu erzielen, wenn „eine Grundverständigung über gemeinsame Interessen und gemeinsame Ziele, über die notwendigen Fähigkeiten und Instrumente“ gelänge.²⁷ Die Bereitschaft zur Arbeitsteilung werde sich aus der gemeinsamen Analyse ergeben. An ein gemeinsames Weißbuch wollte er nicht glauben: „Ich bin Realpolitiker genug, um mich nicht zur Forderung nach einem gemeinsamen Weißbuch aller 27 EU-Mitglieder zu versteigen.“²⁸ Er regte an, dass

²⁴ Federico Santopinto, Megan Price, Conclusion, in: Federico Santopinto, Megan Price (coordination), *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings* (Brussels 2013), S. 166.

²⁵ Zitiert in: Antonio Ortiz, *Sarkozy's Defence Policy* (Real Instituto Elcano 2007), http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/ARI2007/ARI69-2007_Ortiz_Sarkozy_Defence_Policy.pdf, S. 4, abgerufen am 23. August 2016.

²⁶ Hanns-Seidel-Stiftung, *Perspektiven für die europäische Verteidigungspolitik*, Konferenz der Hanns-Seidel-Stiftung, 30. März 2011, <http://www.hss.de/internationale-arbeit/themen/themen-2011/perspektiven-fuer-die-europaeische-verteidigungspolitik.html>, abgerufen am 23. August 2016.

²⁷ SPD-Bundestagsfraktion, „Ernst machen mit der Europäisierung von Sicherheit und Verteidigung“, Rede von Frank-Walter Steinmeier bei den 9. Petersberger Gesprächen zur Sicherheit, 9. März 2013, <http://www.spdfraktion.de/themen/reden/ernst-europaeisierung-sicherheit-verteidigung>, abgerufen am 23. August 2016.

²⁸ Ebenda.

die Außen- und Verteidigungsministerien der Staaten des „Weimarer Dreiecks“, Deutschland, Frankreich und Polen, ein gemeinsames Strategiedokument erarbeiten könnten, „[...] das zum Ausgangspunkt für eine neue Stufe der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation in der EU insgesamt werden“ könnte.²⁹

Die „Kangaroo Group“ (große Sprünge, trotz kleinem Geldbeutel – daher der Name)³⁰, eine Vereinigung zur Förderung der europäischen Einheit, ebenso durch eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, forderte in einem anlässlich des Europäischen Rates über Verteidigungsfragen vom Dezember 2013 herausgegebenen Papier den Entwurf eines Weißbuches durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, das die Lücke zwischen den strategischen Ambitionen und den benötigten Fähigkeiten (wie vor allem unbemannte Luftfahrzeuge bzw. ferngesteuerte Flugsysteme, Luftbetankung, Satellitenkommunikation, Cyberabwehr und -verteidigung)³¹ in der EU schließen soll. Inhaltlich soll das Weißbuch auf einer breiten Debatte, die vor allem durch das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft über Fragen wie EU-Interessen, weltweite kollektive Sicherheit, rechtmäßige Anwendung von Gewalt, Stabilisierung der Nachbarschaft oder Beiträge für die GSVP zur Verteidigung innerhalb der NATO führen sollten, aufbauen. Als Abschluss sollte der Europäische Rat das Weißbuch beschließen und es alle fünf Jahre revidieren.³² Der Generalsekretär der Kangaroo Group³³, Karl von Wogau, verlangte als Reaktion auf die Vorgänge in der Ukraine im Juni 2014 ein

²⁹ Ebenda.

³⁰ Kangaroo Group, Kangaroo Group Discussion Paper for the December Defence Summit: Better spending in Security and Defence through more Cooperation, Brussels 2013.

³¹ Thomas Brandtner, Die Grenzen des Möglichen: Der Europäische Rat vom Dezember 2013 zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien, Ausgabe 1/2014, April 2014, S. 13-15, hier S. 14.

³² Kangaroo Group, Kangaroo Group Discussion Paper for the December Defence Summit: Better spending in Security and Defence through more Cooperation, Brussels 2013.

³³ Die Kangaroo Group ist ein Zusammenschluss von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission, des Rates sowie von Vertretern des akademischen Lebens, der Wirtschaftstreibenden und der Medien zu deren Anliegen u.a. die GASP gehört. Kangaroo Group, Who we are, Origins, http://www.kangaroogroup.eu/E/031_goals_D.lasso, abgerufen am 23. August 2016.

Weißbuch. Der entscheidende Punkt Wogaus war, dass nach den Vorgängen in der Ukraine nicht mehr davon ausgegangen werden könne, dass kein Mitglied der EU einem „größeren Angriff“ – gemeint war offensichtlich: durch einen anderen Staat – ausgesetzt sein werde.³⁴

Daniel Keohane plädierte in seinem Papier “Does the EU Need a New Foreign Policy Strategy” im Jahr 2013 für eine neue außenpolitische Strategie, weil die bisherigen Dokumente veraltet und für das Gesamtspektrum der EU-Politikbereiche zu eng gefasst seien. Die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse haben sich vom Westen in den Rest der Welt verlagert und das Interesse der USA an europäischer Sicherheit sei just zu einem Zeitpunkt im Abnehmen begriffen, zu dem die Nachbarschaft Europas sich immer turbulenter gestalte. Keohane sieht die EU – selbst wenn sie aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise ein höheres Maß an Integration entwickeln sollte – im Vergleich zu Mächten wie China oder Indien an Bedeutung verlieren. Die ESS bewertet er mehr als „Vision für internationale Sicherheit“ denn als breit angelegte außenpolitische Strategie. Zu wenig werde gesagt, wie die EU in einer multipolaren Welt steuernd eingreifen solle und was die geostrategischen Konsequenzen des Aufstiegs asiatischer Mächte für Europa seien. Er sieht eine neue Strategie als politisch nicht machbar. Die „großen Drei“, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, haben unterschiedliche Positionen hinsichtlich außenpolitischer Strategien und Prioritäten. Für Deutschland sei vor allem der Einsatz militärischer Gewalt ein Problem. Auch eine stärkere europäische Integration würde aus diesen Gründen nicht in eine stärker strategisch ausgerichtete Außenpolitik münden. Angesichts dieser momentan offenbar unüberbrückbaren Differenzen – so sieht es Keohane – ist der wesentliche Mangel nicht eine neue Strategie (weil eben nicht machbar), sondern die fehlende strategische Debatte zwischen den Regierungen. Keohane schreibt über eine künftige jährliche strategische Debatte des Präsidenten des Europäischen Rates mit dessen Mitgliedern, den Staats- bzw. Regierungschefs. Erst aus einer solchen Debatte könnte eine neue Strategie entstehen. Aufgrund dieser Diskussion könnten die Staats- und Regierungschefs ein besseres Verständnis für ge-

³⁴ Wogau fordert Weißbuch zur Europäischen Sicherheit, 4. Juni 2014, http://www.wogau.de/de/presse/mitteilungen/140604_wogau_fordert_weissbuch_zur_europaeischen_sicherheit.php, abgerufen am 23. August 2016.

meinsame europäische Interessen entwickeln. Daraus könnte sich dann eine wirksame und nachhaltige globale EU-Strategie ergeben.³⁵

Die Debatte über die Europäische Armee ist von der über eine gemeinsame europäische Strategie nicht zu trennen. Christian Mölling und Claudia Major sehen die Arbeiten an einer Sicherheitsstrategie als Gelegenheit, sich über „konkrete Schritte zu mehr Gemeinsamkeit in der Verteidigung zu verständigen“.³⁶ Die aktuellen Bedrohungen im Osten und Süden der EU werden in den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedlich wahrgenommen. So spielen für Frankreich und Spanien Nordafrika und der Mittlere Osten eine größere Rolle als Russland. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen und ihre gleichmäßige Berücksichtigung müssen in die Strategie einfließen. Deutschland könne einen Beitrag zur Diskussion über die Beteiligung der Parlamente an einem europäischen sicherheitspolitischen Entscheidungsfindungsprozess leisten. Die Autoren denken hier offenbar an die Herstellung eines möglichen breiten Konsenses, da es letztlich um die Anwendung von Gewalt in Zusammenhang mit Politik geht. Die Entscheidung darüber, wann Gewalt angewendet wird, sollte auf einer möglichst breiten Basis stehen, um dementsprechende Akzeptanz zu finden.³⁷

Vor dem Europäischen Rat vom Dezember 2013 sprach sich das „European Movement International“ (EMI) – eine Organisation, die für ein föderales Europa eintritt – für das Weißbuch aus. Aufgrund der internationalen Entwicklungen war diese Organisation der Überzeugung, dass nur eine tiefere Integration in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung es der EU erlauben würde, die militärischen Fähigkeiten zu erhalten, ihre globale Position zu stärken und Sicherheit dauerhaft zu gewährleisten. Wesentliches Anliegen von EMI ist es, dass die Möglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon einräumt, maximal genutzt werden. Zu diesem Zweck solle auch ein strategischer Ansatz entwickelt werden, in dem die gemeinsamen Sicherheitsinteressen und die strategischen Prioritäten der Union dargelegt wer-

³⁵ Daniel Keohane, Does the EU Need a New Foreign Policy Strategy, 21 October 2013, http://fride.org/download/21.10.2013_ISN_ETH_Zurich_Switzerland_DK.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

³⁶ Claudia Major, Christian Mölling, Debatte um die Europäische Armee: Pragmatismus statt Zukunftsvisionen, Berlin 11.03.2015, <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/debatte-um-die-europaeische-armee-pragmatismus-statt-zukunftsvisionen.html>, abgerufen am 23. August 2016.

³⁷ Ebenda.

den. Dabei gehe es auch darum, den europäischen Bürgern die Ausrichtung und Bedeutung der GSVP darzulegen, um ihr so zusätzliche Legitimität zu verleihen.³⁸

In den Rahmen der Verteidigungsplanung und der Entwicklung von Fähigkeiten stellte das „C4-Colloquium“, gebildet aus Vertretern des Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Spanien), des Centro Alti Studi per la Difesa (Italien), des Instituto da Defesa Nacional (Portugal) und des Centre des Hautes Etudes Militaires (Frankreich), seine Überlegungen zum Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung in dem Papier „The European Defence Pooling & Sharing: from words to deeds“. Die Konferenz dieses Forums im Jahr 2013 befasste sich – nebst anderen Themen – mit der Umsetzung von Pooling & Sharing, der gegenseitigen Zurverfügungstellung militärischer Fähigkeiten auf Grundlage multinationaler Strukturen (Pooling) bzw. einzelstaatlicher Fähigkeiten (Sharing). In diesem Zusammenhang wurde die Forderung nach Erstellung eines Weißbuches erhoben. Das Fehlen einer strategisch-konzeptionellen Basis für die GSVP, die über die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) bzw. den ESS-Umsetzungsbericht aus 2008 hinausgeht, sei in der EU öfters als ein wesentlicher Mangel diagnostiziert worden. Die Autoren des Papiers verwiesen auf die wiederholte Einordnung der beiden Dokumente als ungenügend, um das strategische Fundament der GSVP zu bilden. Das Weißbuch könne dazu dienen, auf direktem Weg sicherzustellen, dass die ESS in einem ihr gebührenden Ausmaß umgesetzt werde.

Mittels des Weißbuches sollen die Prioritäten im Bereich Verteidigung definiert und mehr Engagement und Unterstützung durch die einzelnen Akteure sichergestellt werden, um ein ausreichendes Maß an Kongruenz der sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionen der Mitgliedsstaaten zu erlangen. Die Schwierigkeit werde in der Harmonisierung verschiedener strategischer Kulturen liegen, die durch Geschichte, Kultur, Geographie und politische Erfahrungen genauso wie durch die „Selbst-Konzeption“ der Akteure in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung beeinflusst seien. Diese Unterschiede sollten aber von den Politikern genutzt werden, um

³⁸ European Movement International, A fresh impetus to the Common Security and Defence Policy. Recommendations to the European Union heads of state and government, <http://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2014/11/MC-2013-005-EU-DEFENCE.pdf>, abgerufen am 23. August 2016.

eine tatsächlich existente und durchführbare GSVP zu entwerfen, die für eine glaubwürdige Integration von Fähigkeiten der Streitkräfte notwendig sei. Für diese Integration könne das Konzept von Pooling & Sharing herangezogen werden. Entscheidend für den Erfolg sei der Faktor Zeit: die Staaten sollten gleichzeitig eigene Papiere erstellen – offenbar in Vorbereitung auf ein gesamteuropäisches Weißbuch – und dabei möglichst auf die Koordination und Effektivität der Inhalte all dieser Papiere achten.³⁹

Die Autoren schlagen vor, das 2010 für die Zwecke von Pooling & Sharing gegründete „Ghent Framework“ zum Aufbau einer ständigen „capability generation conference“ zu nutzen, die dann zu einem Instrument der Koordination der Verteidigungsplanung werden könnte. Im Verständnis der Autoren würde dies zu einem Wiedergewinn von Souveränität führen, weil die umfassende Handlungsfähigkeit, die alle EU-Mitgliedsstaaten längst verloren haben, dadurch wieder hergestellt werden würde. Jeder Teilnehmer an einer solchen Konferenz hätte den Überblick über die Planungen der anderen, könnte so seine eigenen Fähigkeiten einordnen und in der Zukunft seine Planungen aufgrund der Akkordierungen mit den anderen Teilnehmern gestalten.⁴⁰

Am 6. und 7. September 2012 fand an der Landesverteidigungsakademie die Jahreskonferenz des Hamburger Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS) zum Thema „EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung“ statt. Ein derartiges Weißbuch wäre, so der Tenor, ein zentrales strategisches Dokument für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Es stellt sich hierbei vor allem die Frage nach der strategischen Relevanz der EU. Die Mängel in der GSVP sind zahlreich, diese in Zeiten der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise und dadurch notwendiger massiver Sparprogramme in den Mitgliedsländern zu beheben erweist sich als äußerst schwierig. Darunter leidet auch die Zusammenarbeit in Form von Pooling & Sharing (EU) und „Smart Defense“ (NATO). Pooling & Sharing gilt vor allem als „technologische Wunderwaffe gegen drohende militärische Handlungsunfähigkeit“

³⁹ The European Defence Pooling & Sharing: from words to deeds; C4 Conference 2013 “European defence: a challenge and a necessity for security in the Mediterranean”, <http://statewatch.org/news/2015/jan/med-2013-c4-rome-conference-report-2-european-defence-pooling.pdf>, S. 10 f.

⁴⁰ Ebenda, S. 8 f.

(Zitat von Christian Mölling von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin).⁴¹ Dass jedoch die Staaten vom Zusammenlegen militärischer Fähigkeiten ökonomisch profitieren, erscheint plausibel. Ungeklärt bleibt nach wie vor, wie die daraus abgeleitete notwendige Einschränkung der nationalen Souveränitäten gelingen soll. Entsprechend dürftig sind die Erfolge bisher eingeleiteter Initiativen. Eine Folge fehlender Fortschritte in der GSVP war der Entschluss von Frankreich und Großbritannien im November 2010, umfassende bilaterale Militärkooperationen (Lancaster House Treaty)⁴² einzuleiten. Sollte trotz aller tiefgreifenden Herausforderungen in der GSVP ein Weißbuch erstellt werden, müsste auf jeden Fall die Öffentlichkeit einbezogen werden. Die Bevölkerungen der EU-Mitgliedsstaaten sollten die Relevanz eines derartigen Dokuments für die EU als internationalen Akteur erkennen.⁴³

Christian Mölling von der deutschen Stiftung für Wissenschaft und Politik sah 2012 ein solches Weißbuch als gegenwärtig nicht verwirklichtbar. Es würde dazu eine neue sicherheitspolitische Herausforderung benötigt, wie sie seinerzeit der Irak-Krieg 2003 gewesen sei, „um die Politik entsprechend wach zu rütteln.“⁴⁴ Die EU sei, so Mölling, militärisch eingeschränkter als noch zu Beginn des Jahrtausends. Dringend notwendig wäre in diesem Zusammenhang eine sicherheitspolitische Bestandsaufnahme in Europa: Wo steht die EU und was können wir in der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung umsetzen? Erst danach könne mit Pooling & Sharing begonnen werden. Es komme dabei auf den effizienten Einsatz der Mittel an: „Mit den USA mitspielen zu können, heißt interoperabel zu sein.“⁴⁵

Franco Algieri, damaliger Forschungsdirektor am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES), kritisierte die nach wie vor vorherrschende mangelnde Kohärenz der GSVP. Es bestehe eine Kluft zwischen Fähigkeiten und Erwartungen, weil die Erwartungen schneller gestiegen seien, als die Fähigkeiten haben Schritt halten können.⁴⁶ In der gegenwärtigen

⁴¹ Gunther Hauser, Das EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung – eine Utopie?, in: Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 3/2012, S. 21-23.

⁴² UK France Summit Conclusions, Amiens, 3 March 2016, Kapitel 2, S. 4.

⁴³ Gunther Hauser, Das EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung – eine Utopie?, in: Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 3/2012, S. 21-23.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Ebenda.

gen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise treten die Unterschiede in den militärischen Kapazitäten zwischen den einzelnen EU-Mitgliedern deutlich zutage. Die Finanzkrise sei eine Integrationskrise. Sicherheitspolitisch gebe es aber sehr wohl Herausforderungen, auf die sich die EU vorbereiten müsse. Der Kaukasus und Afrika seien jene Weltgegenden, die für die EU in Zukunft von besonderer Bedeutung seien. Algier sah einen gewissen Hoffnungsschimmer für die GSVP durch neue Dynamiken, die sich aus der Wirtschafts- und Haushaltskrise heraus entwickeln könnten, stellte jedoch auch die für die GSVP existenzielle Frage: „Machen wir auf ‚muddling through‘ weiter, oder wird das Projekt GSVP scheitern?“⁴⁷

Julien Thorel von der Universität Cergy-Pontoise beleuchtete die Haltung Frankreichs. Seit dessen Rückkehr in die integrierten militärischen Kommandostrukturen der NATO 2009 sei Frankreich bestrebt, seine Stellung innerhalb des Bündnisses zu stärken. Die neue britisch-französische Kooperation habe ab Ende 2010 neuen Elan im Bereich Koordination umfassender militärischer Fähigkeiten – auch nuklearer – gebracht. Dieser Vertrag zwischen Frankreich und Großbritannien sei auch eng mit den USA abgestimmt worden. Als Folge des Libyen-Einsatzes 2011 seien gemeinsame Führungskapazitäten (C2 – Command and Control) im Aufbau. Die Priorität habe für beide Länder schon damals die NATO vor der GSVP besessen. Die britisch-französische Achse habe damals somit die deutsch-französische Achse im Bereich militärische Zusammenarbeit abgelöst, zudem habe zwischen Deutschland und Frankreich stets der strategische Dialog betreffend nukleare Kapazitäten gefehlt. Frankreich strebe eine Rolle als Drehscheibe in der Rüstungskooperation an – zwischen Deutschland und Großbritannien.⁴⁸

Trevor Taylor vom Royal United Services Institute in London kritisierte, dass es nicht gelungen sei, die Europäische Verteidigungsagentur als „significant player“ zu etablieren. In Großbritannien herrsche insgesamt der Eindruck, dass in der GSVP Entscheidungen viel zu langsam getroffen werden, allein der politische Entscheidungsprozess in London sei um einiges schneller. Das Vereinigte Königreich sei, so Taylor, pragmatisch und erkenne folglich die Unterschiede zwischen den EU-Staaten in ihren außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtungen als Faktum an. So sei seitens der

⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ Ebenda.

britischen Regierung kein Druck betreffend Weiterentwicklung der GSVP gemacht worden.⁴⁹

Patrycja Sokolowska, damalige sicherheitspolitische Beraterin für die polnische Regierung, strich die Relevanz der GSVP für Polen hervor. Die Regierung in Warschau habe, so Sokolowska, während der polnischen EU-Ratspräsidentschaft 2011 einen Schwerpunkt auf die Entwicklung der GSVP gelegt. Polnische Anliegen seien eine bessere Nutzung der EU-Battlegroups, die vertiefte Kooperation mit den östlichen Nachbarn sowie die Stärkung der EU-NATO-Beziehungen. Letztere Thematik wäre auch bei der Erstellung eines EU-Weißbuches von großer Wichtigkeit. Sokolowska meinte, dass gerade in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten verstärkte sicherheitspolitische Ambitionen in Richtung Kooperation und Koordination militärischer Mittel und Fähigkeiten unabdingbar seien.⁵⁰

Sven Biscop, Direktor am Egmont-Institut in Brüssel, beurteilte den Zustand der GSVP ebenfalls kritisch. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen sich klar werden, was sie konkret im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik eigentlich wollen. Die USA beurteilen EU-Bestrebungen in diesem Bereich als durchaus positiv, diese sollen die NATO jedoch nicht schwächen oder gar duplizieren. So gelte aus Sicht der US-Regierung unter Präsident Barack Obama der Libyen-Einsatz 2011 als Modellfall für jene möglichen künftigen Einsätze, die von Europäern großteils selbständig durchgeführt werden könnten. Die Voraussetzung jedoch bleibe für die Europäer die Erreichung höherer militärischer Effizienz bei der Bewältigung derartiger Einsätze. Diese könne nur durch effizientere und effektivere Koordination militärischer Mittel und Fähigkeiten erreicht werden: "There is not by far enough Europe", stellte Biscop fest.⁵¹ Folglich sei es höchste Zeit in Europa, jene Fähigkeiten zu definieren, die bis weit in die 2020er-Jahre benötigt werden. Der sicherheitspolitische Schwerpunkt der USA verlagere sich vor allem in den ost- und südostasiatischen Raum. Die EU solle folglich aus Sicht Washingtons mehr sicherheitspolitische Verantwortung für Europa und die angrenzenden Räume übernehmen. Biscop sah eine Chance, dass die GSVP durch die politische Umorientierung der USA neue Dynamik gewinne. Interessen und Herausforderungen gebe es für die EU

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Ebenda.

mehr als genug: Schutz der eigenen Territorien, Schutz der Seewege, Migration, Klimawandel u.a. Sub-Sahara-Afrika und die Weltmeere seien geografische „hotspots“.⁵²

Für die Erstellung eines EU-Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung bedarf es noch viel an Koordinationsarbeit. Insbesondere wird zu klären sein, welche Ziele in einem derartigen EU-Weißbuch seitens der Mitgliedsstaaten verankert werden sollen. Im EU-Vertrag von Lissabon sowie in der Europäischen Sicherheitsstrategie sind bereits einige Zielsetzungen verankert, die in ein Weißbuch übernommen werden könnten. Auch was das EU-Krisenmanagement und den Katastrophenschutz betrifft, könnte das umfassende zivil-militärische Sicherheitskonzept der EU das wesentliche Fundament für ein künftiges EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung bilden. Ein EU-Weißbuch sollte auf jeden Fall folgende Ziele erfüllen: Bedrohungsanalyse; Interessen der Europäischen Union in Bezug auf das geostrategische Umfeld sowie geografische Ziele und Präferenzen; Mittel und Instrumente, die für die Erreichung der Ziele benötigt werden. Zudem müsste auch die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der Erstellung eines derartigen Weißbuches überzeugt werden. Ähnlich wie bei Sicherheits- und Verteidigungsstrategien müsste zudem eine ständige Überprüfung und Überarbeitung aufgrund von äußerst hohen Volatilitäten in und um Europa sowie auf globaler Ebene stattfinden. Die Zeitspannen für die Gültigkeit von Sicherheits- und Verteidigungsstrategien von 5 bis 10 Jahren sind aufgrund derartiger Entwicklungen zu lang. Ein schlichtes Aufzählen von Bedrohungen sowie Prioritäten seitens der Mitgliedsstaaten bei Fehlen von gemeinsamen Koordinierungs- und Umsetzungsprozessen erscheint aufgrund der umfassenden sicherheitspolitisch-strategischen Herausforderungen bei der Erstellung eines Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung als geradezu grotesk. Jean-Claude Juncker meinte 2016: „Zu viel Europa tötet Europa“.⁵³ Hier stellt sich vor allem die Frage nach der inneren Struktur der EU in Zeiten zunehmender „Europamüdigkeit“,⁵⁴ im Zeichen eines „Brexit“ und des zunehmenden Misstrauens weiter Teile der Bevölkerung

⁵² Ebenda.

⁵³ Stefan Simonis, „Zu viel Europa tötet Europa“, Interview mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, Spiegel Online, 01.06.2016, www.spiegel.de, abgerufen am 28. Juli 2016.

⁵⁴ Brendan Simms und Benjamin Zeeb, Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, Verlag C.H. Beck, München 2016, S. 9.

der EU-Mitgliedsstaaten gegenüber ihren Regierungen und der EU selbst. Wenn die EU als Gesamtes – diese besteht bekanntlich auch und vor allem aus ihren derzeit 28 Mitgliedsstaaten (wobei Großbritannien den „Brexit“-Prozess unter der neuen Premierministerin Theresa May erst recht fortsetzen wird – „Brexit means Brexit“) – seitens der EU-Bevölkerungen als eine Union gesehen wird, die es nicht schafft, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten, und es in den EU-Mitgliedsstaaten massive Sicherheitsdefizite gibt, wie die Terroranschläge in Paris (13. November 2015), Brüssel (12. März 2016) sowie die Attacken in Nizza⁵⁵ am 14. Juli 2016 und die Amokläufe und Attacken in Süddeutschland (Würzburg, München, Reutlingen, Ansbach)⁵⁶ im Juli 2016 sowie der Anschlag auf eine Kirche in der nordfranzösischen Kleinstadt Saint-Étienne-du-Rouvray⁵⁷ verdeutlichen, wird sich ein Trend verstärken: Abschottungsprozesse gegenüber der EU in den Mitgliedsstaaten durch den aufkeimenden Nationalismus einhergehend mit der Stärkung populistischer Parteien:

“Electoralates are fearful of the wars, extremism, and economic meltdown [...], and have little trust in the European project to provide answers. The traditional political elites have lost credibility, and citizens are turning to alternatives – political groupings to the left and right, which are often illiberal, nationalist, or anti-European integration.”⁵⁸

In dieser Lage erscheint es umso wichtiger, dass die EU-Mitgliedsstaaten es zulassen, dass sicherheits- und verteidigungspolitisch die EU weiter zusammenrückt. Umso mehr die Sicherheit in der Union nicht nur verstärkt koordiniert wird und entsprechende Antworten in Hinblick auf die gegenwärtigen Herausforderungen innerhalb der EU und gemeinsam mit Drittstaaten und globalen Akteuren gefunden werden, je mehr also auch eine auf Effizienz und regelmäßige Überprüfung basierende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik für jede EU-Bürgerin und für jeden EU-Bürger fühlbar und realisierbar wird, umso mehr Unterstützung wird ein „sicherheits- und verteidigungspolitisches Europa“ von den Bevölkerungen

⁵⁵ Vivienne Walt, Yet another terror attack leaves France enraged, in: TIME Magazine, August 1, 2016, S. 11-12.

⁵⁶ Paul Kreiner, „Tage des Schreckens“ in Bayern, in: Die Presse, 26. Juli 2016, S. 1.

⁵⁷ Rudolf Balmer, Frankreichs Politiker sprechen nach Bluttat in Kirche von „Krieg“, in: Die Presse, 27. Juli 2016, S. 2-3, hier S. 2.

⁵⁸ European Council on Foreign Relations, European Foreign Policy Scorecard 2016, London 2016, S. 14.

in den EU-Mitgliedsstaaten bekommen. Ein sorgsam ausgearbeitetes und mit der effizienten und koordinierten Durchführungsbereitschaft seitens der EU-Mitgliedsstaaten verbundenes EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung würde erst recht das Vertrauen der Bevölkerungen in der EU gewinnen und die Union selbst als international ernst genommener innen- und außenpolitischer Akteur etablieren. Der Ausbau und die effiziente Koordinierung einer derartigen Union würden zudem die Identifizierung des Bürgers mit der EU weitaus erhöhen.

Die Vorschläge für ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung seit 2008

Überlegungen von Jolyon Howorth

Die Thematik EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung wurde noch vor dem Inkrafttreten des EU-Vertrages in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom britischen Wissenschaftler Jolyon Howorth in seiner Studie „The Future of the European Security Strategy – Towards a White Book on European Defence“ erörtert.⁵⁹ Howorth sah im damals neuen EU-Vertrag einen weiteren Schritt im strategischen Denken der EU und in weiterer Folge in den sicherheitspolitischen Institutionen der Union wie dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, dem EU-Militärausschuss und dem EU-Militärstab Träger strategischen Handelns. Für den weiteren Weg der EU bezeichnete Howorth die künftige Sichtweise der Union seitens der Mitgliedsstaaten als entscheidend. Im Wesentlichen existieren hier zwei Sichtweisen, die jeweils von Großbritannien und Frankreich in besonders markanter Weise repräsentiert werden. In London wird die EU als Prozess (pragmatisch, regulativ, expansiv) gesehen, während in Paris die EU als Projekt (visionär, aufbauend auf politischem Willen und auf ein finales Ziel orientiert) begriffen wird. Howorth sah es als unabdingbar für die EU als strategischen Akteur an, sich umfassend außen- und sicherheitspolitisch zu definieren. Eine EU mit einem geographischen Handlungsraum vom Kaukasus über den Iran, Irak bis nach Syrien und der Levante wäre ein anderer Akteur als eine EU in den aktuellen Grenzen zuzüglich des Westbalkans. Wollte die EU die künftige Gestalt der internationalen Beziehungen mitbestimmen, bedürfe sie einer „Grand Strategy“ – “the calculated relationship of means to large ends”.⁶⁰

Ein solches Weißbuch könne jedoch keinesfalls durch Pragmatismus oder durch schlichtes „Durchwursteln“ erreicht werden. Howorth listete die aus

⁵⁹ Jolyon Howorth, *The Future of the European Security Strategy: Towards a White Book on European Defence* (March 2008), European Parliament / Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, Written Expertise, EX-PO/B/SEDE/2008/16 PE 388.944, Brüssel 2008.

⁶⁰ Ebenda, S. 3.

seiner Sicht notwendigen Bedingungen für die Erstellung einer derartigen umfassenden Strategie auf: ein neues, ausgeglichenes Verhältnis mit den USA auch und vor allem abseits der NATO (Politik, Wirtschaft) – die NATO beschrieb Howorth als „asymmetrisch“, als „an asymmetric body in its own state of crisis.“⁶¹ Für die EU-USA-Beziehungen forderte Howorth „dringend“ die Schaffung eines neuen bilateralen „strategischen Forums“.⁶² Die „Nachbarschaft“ der EU könne, so Howorth, nicht mit einer einzigen Strategie erfasst werden; Maghreb/Subsahara-Afrika und Maschrek/Levante und der Raum der ehemaligen Sowjetunion haben ihre jeweils eigenen Herausforderungen für die Sicherheit der EU. Hier müsse gezielt differenziert werden; Schlüsselement dabei seien die Beziehungen mit der muslimischen Welt. Insbesondere gelte es für die EU, ihre strategischen Prioritäten, Ziele und ihre dafür bereitzustellenden Instrumente zu definieren.⁶³ Für die globalen Beziehungen insgesamt gelte es, „Interpolarität“ (Giovanni Grévi) zu entwickeln, eine Kombination von Interdependenz und Multipolarität. So müssten „China, Indien und andere“ überzeugt werden, dass eine derartige Interdependenz insgesamt nur Vorteile mit sich brächte, „a positive sum game in which there are only winners.“⁶⁴ Folglich erweisen sich strategische Partnerschaften als von großer Wichtigkeit.⁶⁵

Die internationalen Beziehungen sieht Howorth in einem Status post-westfälischer Ordnung, der Staaten als Akteure zwar nicht hinfällig mache, aber internationale Organisationen und Völkerrecht in Hinblick auf die Umsetzung eines effektiven Multilateralismus fördere. Schwerpunkte sollen in diesem Zusammenhang die Verteidigung und Durchsetzung von Menschenrechten und die Berichtigung humanitärer Fehlentwicklungen sein. Für konstruktiv handelnde nicht-staatliche Akteure (NGOs, aber auch Individuen) sollen die jeweils bestmöglichen Rollen definiert werden, auf der anderen Seite ist beabsichtigt, „getting *destructive* non-state actors (terrorist networks) in perspective and dealing progressively with the global causes of despair.“⁶⁶ Als Schlüsselement der Grand Strategy wird eine stets „kluge

⁶¹ Ebenda.

⁶² Ebenda.

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Ebenda, S. 4.

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ Ebenda.

Bewertung“ betreffend den ausgeglichenen Einsatz von militärischen und nichtmilitärischen Mitteln genannt.⁶⁷ Ziele und Mitteln müssten synergetisch verbunden werden, und das über eine ganze Reihe von Gebieten: Entwicklung, Unterstützung, Handel, Wirtschaft, Umwelt, Klima, Kultur, Kommunikation, Sicherheit und Verteidigung. Die Strategie müsste vor allem am proaktiven, nicht am reaktiven Handeln ausgerichtet sein, an Prävention, nicht an Gutmachung im Nachhinein, am Aufbau von Staaten, nicht an Kriegsführung, verstärkt an konstruktivem Engagement, nicht an Diplomatie mit Zwangsmitteln, an Allianzen und Partnerschaften, nicht an Gegnerschaft und Rivalitäten, an (unteilbarer) Sicherheit und nicht an (teilbarer) Verteidigung.⁶⁸ Insgesamt war Howorth, als er das Papier 2008 verfasste, betreffend die Verwirklichung einer Grand Strategy äußerst skeptisch. Zu wenig greifbar schien ihm ein Konsens hinsichtlich der Zukunft der Union. Nichtsdestotrotz sah er die Notwendigkeit, in der EU strategisch zu denken, weil es auf lange Sicht nicht möglich sein würde, sich auf ein zeitlich unbefristetes Engagement eines Verbündeten – der USA – zu verlassen, der geographisch bereits an Überdehnung leide. Aus der EU ist noch kein nachhaltiger strategischer Akteur geworden. Howorth sagte jedoch eine weitere Konvergenz der Interessen der EU-Mitgliedsstaaten voraus, die zu einer immer engeren institutionellen Zusammenarbeit führen würde.⁶⁹

Vier Jahre später konnte Howorth noch immer keinen Fortschritt in Richtung der Realisierung einer Grand Strategy seitens der EU feststellen. In seinem Papier “European defense policy needs recalibration” vom 29. Juni 2012 schrieb Howorth diesbezüglich, im Jahr 2011 seien die europäischen militärischen Defizite im Zuge der NATO-Operation „Unified Protector“ in Libyen noch ersichtlicher geworden: der Wille und die Fähigkeit, einen Regionalkonflikt von mittlerer Intensität zu bewältigen, haben sich auf Seiten der an dieser Operation mitwirkenden europäischen NATO-Verbündeten und Partner „verflüchtigt“ („evaporated“).⁷⁰ Dabei war die Libyen-Operation ein Einsatz genau jenes Typs gewesen, auf den sich die

⁶⁷ Ebenda.

⁶⁸ Ebenda.

⁶⁹ Ebenda, S. 10 f.

⁷⁰ Jolyon Howorth, European defense policy needs recalibration, in: Foreign Policy, 29 June 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/06/29/european-defense-policy-needs-recalibration/>, S. 1.

EU innerhalb der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die die NATO in Europa stärken soll, vorbereitet hatte. Die europäischen Streitkräfte waren aber nicht in der Lage, diese Operation selbständig durchzuführen, die USA waren wieder gezwungen, ihre Fähigkeiten überdurchschnittlich und „massiv“ zur Verfügung zu stellen. Diese Libyen-Operation begründete somit das US-Konzept von „leading from behind“, die europäischen Verbündeten sollten so in die Lage versetzt werden, anzunehmen, dass sie die Führung des Einsatzes übernommen haben.⁷¹ Diesbezüglich kritisierte Howorth: „Free-riding is a deeply engrained European habit. For forty years, West Europeans depended on the United States for their very survival.”⁷² Howorth brachte in diesem Zusammenhang ein Beispiel für die „Lastenteilung“ zwischen Europa und den USA innerhalb der NATO: im Jahr 1990 kamen die USA für 60 Prozent der NATO-Gesamtausgaben auf, im Jahr 2011 war dieser Anteil schon auf 75 Prozent gestiegen.⁷³ Der damalige US-Verteidigungsminister Robert Gates äußerte sich 2011 warnend gegenüber den europäischen Verbündeten, eine Fortsetzung dieses Trends „could force the new generation of U.S. politicians to question U.S. investment in NATO.”⁷⁴ Howorth meinte: „Uncle Sam believes it is time Europeans come of strategic age. [...] As long as the United States monopolizes leadership in Europe, the Europeans will continue to free-ride – and fail to deliver.”⁷⁵ So ist demnach eine transeuropäische Debatte über die echten Ambitionen und Ziele einer von der EU gewünschten „autonomen“ GSVP unerlässlich, folgende Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang: Welche Rolle ist die EU bestrebt, auf der Welt einzunehmen – vor allem in ihrer Nachbarschaft? Welche Rolle sollen hier militärische Fähigkeiten einnehmen? Wie wird in der EU mit dem Begriff „Power“ umgegangen, welche Bedeutung soll dieser Begriff in Zukunft in und außerhalb der EU einnehmen?⁷⁶

Sich aus Sicht der EU auf den eigenen Kant'schen Pakt zu verlassen, um Auseinandersetzungen mit einer aus den Fugen geratenen Welt zu vermei-

⁷¹ Ebenda.

⁷² Ebenda.

⁷³ Ebenda.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Ebenda.

⁷⁶ Ebenda, S. 2.

den, sei nicht nur schlicht naiv, sondern unverantwortlich. Howorth forderte im Hinblick auf die zukünftige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU Konsequenzen aus der unter US-Präsident Barack Obama eingeleiteten Politik der Ausrichtung der USA auf den pazifischen Raum („pivot ot Asia“). So erscheint aufgrund stark gesunkener Verteidigungsbudgets in Europa aus der Sicht Howorths eine Zusammenarbeit mit der NATO relevanter als jemals zuvor.⁷⁷ Ausschließlich durch die NATO kann demnach die GSVP operationelle Effizienz und auch Autonomie erreichen. So soll die NATO nach Europa zurückkehren, um regionale Stabilität in der Nachbarschaft der EU zu garantieren. Zudem dürfen sich NATO und GSVP nicht als Rivalen betrachten. Duplizierungen müssen vermieden werden. Die Beschaffungsprozesse der Initiativen Pooling & Sharing (Initiative von Gent, EU, 2010) und Smart Defence (NATO) müssen einander ergänzen.⁷⁸ Howorth plädierte für einen „institutionellen und politischen Zusammenschluss“ zwischen der GSVP und der NATO, die operationelle Führung soll verstärkt von den europäischen Bündnispartnern wahrgenommen werden: “Progressively the balance within NATO must shift to one in which the Europeans are doing most of the heavy-lifting in their own backyard, and the Americans are acting largely as force enablers.”⁷⁹ Ein derartiger Schritt hängt jedoch von der Bereitschaft der USA ab, den europäischen Bündnispartnern mehr an Führung zu überlassen. Als größte Probleme bewertete Howorth allerdings Willensmangel und die Abwesenheit jeglicher strategischer Vision innerhalb der EU. Fragen von Kapazität und Verantwortung seien hinfällig, wenn es keine Ziele gebe. Darüber bedürfe es einer gesamteuropäischen Debatte.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Ebenda.

⁷⁹ Ebenda.

Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Im Jahr 2009 lieferte eine Gruppe von Fachleuten einen derartigen Debattebeitrag, indem sie an die Europäische Sicherheitsstrategie anknüpfte und ihr attestierte, dass „[...] die Ziele und Instrumentenkategorien [...] im Allgemeinen nach wie vor Gültigkeit“ hätten. „Das Problem der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik liegt eher darin, die Ziele der Sicherheitsstrategie umzusetzen. Die Umsetzung hinkt den Erklärungen hinterher.“⁸⁰ Auf diese Umsetzung hat sich daher jede Überprüfung oder Aktualisierung der ESS zu richten. Die Autoren betonen, dass für die ESS nie ein Überprüfungsmechanismus eingerichtet wurde, der eine Aktualisierung automatisch herbeiführen würde. Sie schlagen daher einen „praktischen, regelmäßigen Bewertungsprozess“ vor, der jeweils nach der Wahl zum Europäischen Parlament stattfinden sollte.⁸¹

Das Autorenteam fordert ein „Europäisches Weißbuch zur Verteidigung“, das die europäische Verteidigungsdoktrin enthalten sollte. Diese Doktrin sollte militärisch-zivil angelegt sein, ein „Leitfaden für die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten im operativen Bereich (Missionen, Bereitstellung von Truppen usw.) [...], einschließlich im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) gemäß dem Vertrag von Lissabon“.⁸² „Dieses Europäische Weißbuch zur Verteidigung sollte inklusiv sein und das gemeinsame Verständnis aller EU-Mitgliedsstaaten unter der Verteidigungssäule der ESS widerspiegeln.“⁸³ Es sollte die „gemeinsamen Ambitionen Europas im Bereich Verteidigung klarer definieren.“⁸⁴ Die Autoren wollen, dass die EU langfristig ein kollektives Verteidigungssystem aufbaut. Erwähnenswert ist, dass vorgeschlagen wird, in das Weißbuch auch die „innere Verteidigung“ (sowie Auslandseinsätze und die Territorialverteidigung) gegen Bedrohungen „innerhalb der EU“ einzubeziehen. Das Weißbuch sollte die

⁸⁰ Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis, Sven Biscop, Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Juli 2009, S. 4 f.

⁸¹ Ebenda.

⁸² Ebenda, S. 8.

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Ebenda, S. 9.

Zusammenarbeit zwischen EU und NATO fördern, die zu einer Verschränkung beider Organisationen führen würde. Folglich könnte eine „Europäisierung“ der NATO eingeleitet bzw. ein „EU-Ausschuss“ im Nordatlantischen Bündnis eingerichtet werden. Die Verfasser können sich eine Umwandlung des Nordatlantikrates in einen ständigen NATO-EU-Rat vorstellen, wollen aber kein Aufgehen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP, seit dem EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon: G – Gemeinsame – SVP) in die NATO. Sie denken an eine Aufteilung von Verantwortung dahingehend, dass EU und NATO nur jene Art von Operationen durchführen, auf deren Umsetzung sich die der jeweiligen Organisation angehörenden Mitgliedsstaaten geeinigt haben. Auf eine mögliche Konstruktion einer solchen Verschränkung wird nicht explizit eingegangen, allerdings wäre dies ein übernächster Schritt als eine Folge des Vorhandenseins eines EU-Weißbuches. Die Autoren weisen aber ganz klar darauf hin, dass ihre Vorschläge ausschließlich in eine gemeinsame europäische Verteidigung münden sollen.⁸⁵

Ein wichtiger Inhalt des Weißbuches wäre zu definieren, wo, wann, wie und zu welchen strategischen Zwecken die EU militärisch intervenieren solle, darüber herrscht nach wie vor zu wenig Klarheit. Die Autoren schlagen vor, den Punkt „massive Gefährdung“⁸⁶ europäischer Interessen einfließen zu lassen – was wiederum die Frage nach der Definition von „massiv“ aufwirft. Sie denken in diesem Zusammenhang vor allem an „Reaktionen auf Bedrohungen für die europäische Bevölkerung“, wie zum Beispiel Evakuierungen und Rückführungen aus Krisengebieten. Weiters werden in diesem Zusammenhang Interventionen bei „schweren humanitären Krisen“⁸⁷ vorgeschlagen, wobei hier ein Zusammenhang mit der Responsibility to Protect (R2P) – der Schutzverantwortung im Falle schwerwiegender humanitärer Vergehen in einem Drittstaat – hergestellt wird. Allgemeine humanitäre Grundsätze sollen aber nicht alleiniges Kriterium sein, weil zum Beispiel das Interesse, EU-Bürger zu evakuieren, von „eher ‚eigennütziger‘ Art“⁸⁸ sei. Schließlich wäre ein Interventionsgrund eine Anfrage der bzw. Unterstützung für die Vereinten Nationen, wie überhaupt jeglicher

⁸⁵ Ebenda.

⁸⁶ Ebenda, S. 10.

⁸⁷ Ebenda.

⁸⁸ Ebenda.

Einsatz militärischer Gewalt „vorzugsweise in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat durchgeführt werden“ sollte.⁸⁹ Die genannten Kriterien würden einen Ansatz für eine eigens auszuarbeitende EU-Krisenmanagementdoktrin bilden. Bezüglich Anzahl von (gleichzeitigen) Operationen solle das Weißbuch „sowohl realistisch als auch ehrgeizig“⁹⁰ sein. Genannt wird in diesem Zusammenhang der Ratsbeschluss vom 11. Dezember 2008,⁹¹ wobei die Autoren meinen, dass die Mitgliedsstaaten über die „festgelegten Zielvorgaben hinaus auch mehr hochintensive Operationen akzeptieren“⁹² müssen. In dem genannten Beschluss werden als Ziel zwei umfangreiche Operationen zur Stabilisierung/Wiederaufbau über einen Zeitraum von zwei Jahren sowie zwei zeitlich befristete Krisenreaktionsoperationen zur gleichen Zeit genannt. Dazu kommen noch eine Notevakuierung von EU-Bürgern, eine Mission zur Überwachung bzw. Abriegelung des See- bzw. Luftraumes, eine zivil/militärische humanitäre Hilfsoperation sowie eine Reihe ziviler GSVP-Missionen. Die hohen Zielvorgaben in der Denkschrift sollen zu vermehrten Anstrengungen bei der Fähigkeitsentwicklung führen.⁹³ Das Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung wäre nach diesen Vorschlägen ein Bestandteil einer „echten“ Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die im Endstadium eine gemeinsame Verteidigungspolitik (gemäß dem Vertrag von Lissabon) wäre.⁹⁴ Die „Inklusivität in der europäischen Verteidigung“ soll hier bewusst mit der „Idee eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten“ verbunden werden, „die ja in anderen Bereichen des Integrationsprozesses bereits praktiziert wird.“⁹⁵ Es gilt jedoch: „Je mehr Mitgliedstaaten ihre Verteidigungspolitik angleichen

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ Ebenda, S. 11.

⁹¹ Punkt 30, Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 11 and 12 December 2008, 17271/1/08 REV 1 sowie die darin enthaltene Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy (ESDP). Brussels, 13 February 2009.

⁹² Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis, Sven Biscop, Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Juli 2009, S. 11.

⁹³ Ebenda.

⁹⁴ Ebenda, S. 13.

⁹⁵ Ebenda, S. 11.

und je besser die Streitkräfte zusammenarbeiten, desto effizienter werden die Militärausgaben.“ Dieses Ziel gilt es somit zu erreichen.⁹⁶

Ein Weißbuch für Verteidigung wäre aber demnach keine Verteidigungsstrategie bzw. Militärdoktrin. Eine „Avantgarde“ von Staaten, die eine „verstärkte Zusammenarbeit“ bei Sicherheit/Verteidigung gemäß Artikel 329 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vereinbart haben, wäre für die Erreichung dieses Ziels erwünscht. Die Autoren stellen auch einen Zusammenhang mit einer zusätzlich zu entwickelnden EU-Verteidigungsstrategie – diese „geht weiter als das umfassende Europäische Weißbuch zur Verteidigung“ – her: „Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten innerhalb der ‚Avantgarde‘ müssten sich über die Rolle, die Doktrin und die Bedingungen für den Einsatz nuklearer Streitkräfte zur Abschreckung und Verteidigung einigen.“⁹⁷ Die EU soll „in einem spezifischen Europäischen Weißbuch zur Verteidigung (EDWP) eine Verteidigungsdoktrin entwickeln“⁹⁸, ein derartiges EDWP soll „inklusiv sein und das gemeinsame Verständnis aller EU-Mitgliedsstaaten unter der Verteidigungssäule“ der Europäischen Sicherheitsstrategie widerspiegeln. Insgesamt schlagen die Autoren eine „Road Map“ vor – „von der Verabschiedung eines Europäischen Weißbuchs zur Verteidigung über mehr Harmonisierung der Verteidigungsdoktrinen bis hin zu den anspruchsvolleren ‚Pionier-Gruppen‘ im Bereich ‚Fähigkeiten‘.“⁹⁹ So sollen „auf unterschiedlichen Ebenen ernsthafte Fortschritte“ erzielt werden können, „die der EU als Ganzes zugute kommen.“¹⁰⁰

⁹⁶ Ebenda, S. 12.

⁹⁷ Ebenda, S. 20.

⁹⁸ Ebenda, S. 8.

⁹⁹ Ebenda, S. 19.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 19 f.

European Union Security and Defence White Paper. A Proposal

Ein Team von Fachleuten stellte im Januar 2010 einen Vorschlag für ein Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung vor. Bis 2020 soll sich demnach die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU auch de facto zu einer gemeinsamen entwickelt haben. Es soll eine echte EU-NATO-Partnerschaft entstehen – kohärent im Zusammenwirken mit einer strategischen Partnerschaft zwischen den USA und der EU. Das Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung soll dabei ein Element einer Grand Strategy für das gesamte außenpolitische Handeln der EU bilden. Auf diesem Weg soll strategische Konvergenz erreicht werden: Die EU soll das Zentrum für die Sicherheitspolitik Europas werden – auch und vor allem im Entscheidungsprozess. Zudem soll demnach die EU ein globaler Sicherheitsakteur werden und umfassende militärische und zivile Ambitionen entwickeln. Die gemeinsame Verteidigung ist nicht Gegenstand des Papiers, weil das Weißbuch auf den politischen Bereich (als erste Stufe hin zu einer weiteren Entwicklung) zielt. Die Autoren regen eine Stufe zwischen der auf dem Weißbuch basierenden GSVP und der gemeinsamen Verteidigung an: eine Sicherheitsunion, die auf Fortschritten unter den aktuellen rechtlichen Bedingungen des Vertrags von Lissabon beruhen würde und somit den Schutz ihrer Bürger vor den meisten Bedrohungen ermöglichen würde.¹⁰¹ Voraussetzungen dafür wären:

- “a solid political will to develop the Lisbon clauses of solidarity and mutual assistance (potentially an EU art. V);
- a greater strategic convergence among the 27+ in CFSP;
- advances in other relevant security areas, different from traditional defence (for instance, in the so-called Space of Justice and Freedom or Intelligence), and in an EU, in principle, without the pillar structure;

¹⁰¹ Borja Lasheras, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis, Fabio Liberti, European Union Security and Defence White Paper. A Proposal, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Januar 2010, S. 5 -7.

- compliance with demanding objectives in terms of civilian and military capabilities – what might be called Lisbon convergence criteria – with related progress in defence markets, and so on.”¹⁰²

Dazu müssten die im Jahr 1998 in Saint Malo festgelegten Ziele für eine autonome EU-Politik in Hinblick auf die vollständige Realisierung der GSVP verwirklicht werden.¹⁰³ Ein neues „Saint Malo“ wird dazu nicht benötigt.

Im Weißbuch müsste ebenso ein Konzept für Prioritäten und Kriterien für Einsätze festgelegt werden. Als fundamentale Aufgaben bei der Effektivitätssteigerung der GSVP nennen die Autoren die Erfüllung der Petersberg-Aufgaben hinsichtlich Missionen außerhalb der Union und die Verpflichtungen für Beistand (Artikel 42 (7) EUV) bzw. Solidarität (Artikel 222 AEUV) gemäß dem Vertragswerk von Lissabon. Neben den Verpflichtungen, die alle EU-Mitglieder im Vertrag von Lissabon auf sich genommen haben – erwähnt wird an dieser Stelle allerdings nicht die „irische Klausel“, die die Beistandsverpflichtung im Fall eines bewaffneten Angriffes einschränkt –, erachten die Autoren es für wichtig, dass einzelne Staaten bei ihren Bemühungen für eine echte GSVP raschere Fortschritte erzielen („Pionier-Gruppen“). Eine gleichzeitige Fortentwicklung aller Staaten in diesem Bereich ist nicht möglich. Hier geht es vor allem um die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und die Verstärkte Zusammenarbeit. Wichtig wären im Sinne eines effektiven Multilateralismus auch die Vertiefung und umfassendere Entwicklung von Sicherheitspartnerschaften der EU mit führenden Staaten und internationalen Organisationen. Vor allem müsse die Zusammenarbeit mit der NATO ambitionierter werden. Es sollte demnach auch eine erweiterte Zusammenarbeit der EU-Staaten innerhalb der NATO geben, im günstigen Fall dafür sogar ein „EU-Gremium“ innerhalb der NATO. Die EU sollte jedoch über Kooperationsformen mit bzw. innerhalb der NATO hinausgehen und direkt auf eine umfangreichere Sicherheitspartnerschaft mit den USA hinarbeiten, also über den Verteidigungsbereich hinausgehen. Weiters wird die Stärkung der zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU gefordert, indem Synergieeffekte genutzt (dual use) und Redundanzen zwischen Rat und Kommission beseitigt wer-

¹⁰² Ebenda, S. 7.

¹⁰³ Ebenda, S. 8.

den (durch die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes bereits in Umsetzung).¹⁰⁴ Zudem wird gefordert:

- “To further their common ambitions with respect to military capabilities, Europeans will have to rationalise their defence systems and advance towards more collaboration programmes, common funding, pooling of resources and specialisation. Joint formation and training programs, including in the framework of NATO, will be increasingly necessary with the purpose of enhancing the interoperability of European personnel (which remains a challenge).
- In terms of multinational units, rationalisation will be required as well. EU countries should build on the Battle-Groups and reinforced options, such as the idea of a Task Force 5000.
- The European Defence Agency will be central in this process and Member States must give it leeway to act as a watchdog of their commitments (as implicitly envisaged by the new Treaty), particularly for the implementation of the different forms of cooperation envisaged in this paper.
- Other targeted institutional reforms will also be necessary, such as the establishment of a Council for Defence Ministers and a full-fledged civilian-military integrated command structure or EU Operational Headquarters.”¹⁰⁵

Mit dem Weißbuch will das Autorenteam folgende Ziele erreichen: eine Weiterentwicklung und Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie, die Erreichung von klareren Zielen und Kriterien für das Handeln im Bereich GSVP unter Erzielung von Flexibilität in der Praxis. Nach dem Implementierungsbericht der ESS aus 2008 sollte es Ziel sein, eine Bestandsaufnahme über die künftige Rolle der EU in der Welt und deren Ambitionen vorzunehmen, dafür wird eine Grand Strategy für auswärtiges Handeln notwendig sein. Die Mitgliedsstaaten müssen den Bereich Sicherheit und Verteidigung mit Inhalt befüllen, um die ESS-Forderung nach einem entsprechenden Anteil an der Verantwortung für die globale Sicherheit zu erfüllen. Folgenden Zwecken soll dabei gedient werden:

- “enhancing and making more effective their contribution to a new and better system of global governance based on the principles of peace, stability and effective multilateralism;

¹⁰⁴ Ebenda, S. 8-9.

¹⁰⁵ Ebenda, S. 9.

- Europe's status as a credible global, not just regional, actor;
- guaranteeing security to EU citizens, since challenges [...] will be daunting.¹⁰⁶

Die Autoren sehen das Jahrzehnt nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ab 2009 als entscheidend für die europäische Integration. Durch die erweiterte Rolle des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, den Europäischen Auswärtigen Dienst, die Beistands- und die Solidaritätsklausel, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und die Verstärkte Zusammenarbeit wurden neue Gestaltungsmöglichkeiten und Mechanismen im Rahmen der GASP geschaffen. Durch all diese Maßnahmen soll demnach eine gewisse „Brüsselisierung“¹⁰⁷ der EU-Außen- und Sicherheitspolitik stattfinden. Die Mitgliedsstaaten sollen dadurch mehr zur gemeinschaftlichen Positionen gedrängt werden.

Die vorliegende Schrift stammt vom Januar 2010. Richtig ist damals gesagt worden, dass sich das strategische Umfeld für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre schwer bestimmen lasse – die erneute Konfrontation mit Russland und die gewaltsame Fragmentierung von Teilen der arabischen Welt waren damals noch kein Thema. Die Studie spricht von einer „Nichtpolarität“ des internationalen Systems, weil es kein zentrales Machtzentrum mehr gibt, demnach spielen staatliche, nichtstaatliche und regionale Mächte jeweils wichtige Rollen, wodurch gleichzeitig aufgrund der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit Interpolarität entsteht. Insgesamt wird der strategische Kontext instabiler. Die Autoren schließen in der EU noch das Problem der Überalterung, die Energieabhängigkeit, das geringe Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsnachteile in ihre politische Bestandsaufnahme ein, um vor einem Einflussverlust der EU zu warnen. Sinkende Verteidigungsausgaben könnten durch das Beseitigen von Duplizierungen und strukturellen Defiziten ausgeglichen werden. Mit all den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen könnte die EU fertig werden, wenn sie stärker gestalterisch tätig werde. Die EU müsse strategisch denken und handeln, fordern die Autoren.

Die EU sei zwar im Krisenmanagement tätig, es fehle aber an einer strategischen Grundlage. Form stehe vor Substanz. Die Autoren bemängeln,

¹⁰⁶ Ebenda, S. 10.

¹⁰⁷ Ebenda.

dass nicht klar sei, welches die großen Ziele der GSVP seien. GSVP sei Krisenmanagement, aber der Vertrag von Lissabon beinhalte die Möglichkeit der gemeinsamen Verteidigung, über die kaum nachgedacht werde. Es müsse auch der Öffentlichkeit vermittelt werden, warum es einer GSVP bedürfe, welchen Umfang sie annehmen sollte, wobei dafür einige Kriterien zu berücksichtigen wären (strategisches Umfeld, Ressourcen usw.). Davon abhängig sollte ein Umsetzungsplan für die GSVP in einzelnen Schritten mit jeweils einem Zeithorizont aufgestellt werden. Die Autoren verlangen, dass definiert werde, für welche Bedrohungen und Herausforderungen die zivilen und militärischen Fähigkeiten herangezogen werden:

“[...] if Europeans do want to get involved in various crises, we need to establish where, how and to achieve what purposes the EU will intervene overseas, rather than just resorting to the reaction-based approach which has characterised ESDP efforts – at odds with the principle of prevention our countries have agreed on.”¹⁰⁸

Begrüßt wird zwar das Bekenntnis in der Europäischen Sicherheitsstrategie zur Schutzverantwortung (R2P), es bedürfe aber klarerer Kriterien für derartige Zielsetzungen. Weiters wird der Mangel einer Diskussion über die Anwendung von Gewalt beklagt. Die Frage müsse beantwortet werden, in welchen Situationen „peace-making“ oder „peace-enforcement“ stattfinden solle. Gleichzeitig haben aber alle EU-Staaten die gleichen Werte und die gleichen Sicherheitsinteressen und -bedürfnisse. Diese Interessen seien so verbunden, dass die Bedrohung der Interessen eines Landes eine Bedrohung für alle darstelle. Die Verteidigungssysteme seien auch mehr verbunden als früher. Die Notwendigkeit von Reformen in diesem Bereich, um moderne Fähigkeiten weiter zu erhalten, sei anerkannt. Die Autoren sehen eine komplette Integration der Verteidigung bis 2020 als nicht realistisch, wollen aber, dass eine stärkere Zusammenarbeit stattfindet, die der GSVP zur mehr Effektivität verhilft.¹⁰⁹

Das Weißbuch wäre der nächste Schritt nach der ESS. Es wäre auch das fehlende Glied zwischen den politischen Zielen der ESS und den konkreten Missionen. Dadurch sollte auch die GSVP mit anderen Politikbereichen, die die Sicherheit betreffen, verbunden werden; genannt werden vor allem die Wirtschafts- und die Nachbarschaftspolitik. Die Autoren sehen die Debatte über „hard power“ und „soft power“ für beendet: “the objec-

¹⁰⁸ Ebenda, S. 12.

¹⁰⁹ Ebenda, S. 12 f.

tive for the EU and its Member States must be to be able to project effective power collectively, the specific means depending on the issue at stake, and behave more as a strategic player.”¹¹⁰ Es sei Zeit, eine gemeinsame Vision einer strategischen Zielsetzung, eines „level of ambition“ zu entwickeln. Diese Strategie wäre dann ein „building block“ für die künftige GSVP. Es sei die Aufgabe der Regierungen, den Bürgern klarzumachen, warum sich die EU mehr und nicht weniger in weit entfernten Krisen engagieren sollte und warum Verteidigung weiterhin eine effektive militärische Komponente beinhalten müsse. Der mit dem Weißbuch verbundene Diskussionsprozess wäre in dieser Hinsicht auch hilfreich, weil derartige sicherheitspolitischen Fragen ebenso und vor allem behandelt werden würden.

Der Vertrag von Lissabon werde keine kohärente Union formen, so die Autoren. Faktoren wie die EU-Skepsis von Teilen der EU-Bevölkerung, die Abneigung gegen Operationen mit Gewalteininsatz, die Vorrangigkeit von Wirtschaftspolitik als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise waren schon 2009 manifest. Auch die Einstimmigkeit im Bereich GASP und GSVP erschwere Beschlüsse. Die Debatte müsse aber weitergeführt werden, um die Mängel, die durch kurzfristig und ad hoc gefasste Beschlüsse entstünden, zu beseitigen. Hoffnung verbanden die Autoren mit dem neuen Strategischen Konzept der NATO. Sie dachten an

“EU-NATO strategic alignment [...] based on (i) a European approach to the NSC, guided by the EU Strategy, finding essential bases for a transatlantic rapprochement with the American review; (ii) a recognition of shared values and common security interests, but also (iii) the strategic autonomy and capacity of the EU as a security actor, together with (iv) pragmatic cooperation pathways, from capabilities to missions.”¹¹¹

Durch die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO im Jahr 2009 sollten die bei einigen NATO-Mitgliedern vorhandenen Bedenken wegen der GSVP ausgeräumt werden. Die USA würden aufgrund des strategischen Schwenks nach Asien sowieso mehr Engagement der Europäer fordern.¹¹² Das Papier ruft noch einmal die Bedeutung der ESS in Erinnerung, die durch die strategische Annäherung der EU-Mitglieder un-

¹¹⁰ Ebenda, S. 14.

¹¹¹ Ebenda, S. 15.

¹¹² Ebenda, S. 15.

tereinander eine wichtige Leistung erbracht habe. Was die ESS nicht beinhalte, sei aufzuzeigen, welchen Beitrag die GSVP zur Unterstützung der Ziele der ESS leisten könne. So sei zwar von „robust intervention“ die Rede, aber ohne etwas über deren Ziele, die Wege und Umstände zu sagen. Auch über die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie UNO, NATO, OSZE, um multinationale Mandate zu erfüllen, sei nichts enthalten. Als mangelhaft wird weiters empfunden, dass die ESS keine Prioritäten setze. So nennen die Autoren die in der ESS als Gefährdung für die Sicherheit genannte Armut als Beispiel für eine Herausforderung, die hinsichtlich Sicherheit und Verteidigung nicht unmittelbar akut sei und auch nicht die Heranziehung des Rahmens der GSVP rechtfertige.

“In that exercise, European countries need to establish priorities, which would also help Europe’s effectiveness [...], guiding decision-making in the years to come. That is, from agreeing on specific Petersberg tasks adequate to the crisis at stake, to capability-building efforts within the framework of the Headline Goals, EDA-driven projects and so forth.”¹¹³

Prioritäten setzen heißt auch, über Fähigkeiten zu entscheiden.¹¹⁴ Die GSVP erfülle keinen Selbstzweck; sie müsse ein Werkzeug der GASP bleiben. Bedrohungen und Herausforderungen seien heute zwar miteinander verbunden, es galt aber trotzdem zu unterscheiden – aus der damaligen Sicht – zwischen jenen vorwiegend sozialer Natur (wie der Migration), in der die GSVP eine unterstützende Rolle innehat, und solchen, bei denen zivile und/oder militärische Mittel zum Einsatz kommen. Als Beispiele für letztere werden „state building“, der Schutz von Handelsrouten, der Schutz von Menschen im Falle von Genozid oder der Angriff auf EU-Territorium genannt. All diese Aufgaben sehen die Autoren als Fokus der GSVP, kohärent mit anderen EU-Politiken. Weiters müsse sich die Union mehr auf künftige Missionen und Operationen konzentrieren. Ein „human approach“, angelehnt an den Begriff „human security“¹¹⁵, wie er im Umset-

¹¹³ Ebenda, S. 16.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ Human Security bedeutet: “[...] to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment. Human security means protecting fundamental freedoms – freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.” Zitiert in: United Nations Trust

zungsbericht von 2008 vorkommt, der Sicherheit als Zusammenspiel verschiedener Komponenten (wie Armutsreduktion, verantwortungsvolle Regierungsführung u.a.) begreift, soll im Mittelpunkt der Überlegungen zu einem Weißbuch stehen. Vorhersehbare Krisen müssen präventiv gelöst, Unvorhersehbares abgewehrt und für vorrangig zu behandelnde Herausforderungen Fähigkeiten entwickelt werden.

Bei der Erstellung des Weißbuches sei es wichtig, darauf zu achten, dass definiert werde, welche Bedrohungen und Risiken mittels der GSVP bewältigt werden sollen. Auf existierende institutionelle Arrangements, besonders den Vertrag von Lissabon, müsse, in Verbund mit vorhandenen Partnerschaften, Rücksicht genommen werden. Zu berücksichtigen wären auch Instrumente neben der GSVP, die aber gleichfalls der Sicherheitspolitik dienen.

Die Bedrohungen betreffend, beschränken sich die Autoren auf solche mit Bezug auf die Verteidigung Europas (erwähnen aber, dass zu den größten Bedrohungen die Verbreitung von Massenarmut und Seuchen gehört).¹¹⁶

“Among so-called systemic threats, proliferation of WMD, particularly in our neighbourhood, stands as a top priority for the near future. In conjunction with the same extremist terrorism which threatens Europe and which has shown a willingness to inflict unlimited mass casualties among EU citizens, it could become an existential threat. This threat is not regional since, for example, the failure of the NPT regime might trigger different arms races, whether in the broader Middle East or in Asia.”¹¹⁷

Die Autoren schränken allerdings – wie oben erwähnt – ein, dass sie sich nicht mit dem Non-Proliferations-Regime befassen, weil es nicht unmittelbar die Verteidigung betreffe. Hinsichtlich Verteidigung wird die Bedrohung durch Raketen genannt, deren militärische Abwehr jedoch die NATO betreffen würde. Wenn auch die GSVP zum Komplex Massenvernichtungswaffen kaum beisteuern könne, könne doch eine europäische Strategie entwickelt werden, die dann auf diplomatischer oder wirtschaftlicher

Fund for Human Security, Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security Human Security Unit (2009), S. 5.

¹¹⁶ Ebenda, S. 17 f.

¹¹⁷ Ebenda, S. 18.

Ebene umgesetzt werden würde. Auch die NATO als Instrument kollektiver Selbstverteidigung würde hier eine Rolle spielen.

Der bewaffnete Angriff durch (einen) Staat(en) auf EU-Territorium wurde 2009 als „nicht imminent“ bezeichnet. Die Autoren fügen hinzu, dass er in den meisten nationalen Strategien nicht ausgeschlossen werde, umso mehr als die Definition von „bewaffneter Angriff“ in Veränderung begriffen sei. Zu dieser Bedrohung wird festgehalten, dass sie für die NATO-Mitglieder innerhalb der EU eine Angelegenheit dieser Organisation sei. Auf der anderen Seite wird auf die Beistandsklausel laut Artikel 42 (7) EUV hingewiesen, die, zusätzlich zur Beistandsgarantie aus dem Nordatlantikvertrag, eine europäische Beistandsgarantie gebe, die auch für Nicht-NATO-Mitglieder innerhalb der EU gelte.¹¹⁸

Als weiteres zentrales Thema für das Weißbuch werden regionale Konflikte genannt, zu denen auch Konflikte zwischen Staaten gehören – erinnert wird an die Auseinandersetzung zwischen Russland und Georgien. 2009 war man noch optimistisch, dass größere zwischenstaatliche Konflikte und regionale Kriege der Vergangenheit angehören, wollte sie aber nicht ganz außer Acht lassen. Solche regionalen Kriege könnten europäische Werte und Interessen in mehrfacher Hinsicht betreffen; genannt wird die Energieversorgung oder die Gefährdung der Zivilbevölkerung. Hier bedürfe es EU-Kampftruppen, die von niederschweligen Einsätzen bis zu anspruchsvollen Petersberg-Aufgaben zum Einsatz kommen könnten. Das müsse ein „klarer militärischer Horizont“ für die GSVP in den nächsten zehn Jahren sein. Weiters wird der Zusammenhang von gescheiterten Staaten mit Konflikten hergestellt, weil Konflikte oft mit mangelnder Regierungsfähigkeit verbunden seien. Humanitäre Konflikte oder die Etablierung von Terrornetzwerken könnten die Folgen sein. Regionale Konflikte und gescheiterte Staaten müssen daher ebenfalls durch die europäische Sicherheitspolitik vorrangig behandelt werden.

Terrorismus zählt ebenfalls zu den Prioritäten.

“The EU must deal with it comprehensively, bringing together both its internal and its external dimensions. [...] As regards ESDP involvement, it would at least be forced to deal with the specific manifestations of terrorism characteristic of modern asymmetric wars, particularly in operations of the counter-insurgency kind (as

¹¹⁸ Ebenda, S. 18 f.

in Afghanistan). This will require very tight Rules of Engagement (RoE) and enhanced systems of intelligence and technology.”¹¹⁹

Zudem sei im Vertrag von Lissabon die Solidarität bei Terrorabwehr und Terroranschlägen in Form von Missionen normiert. Klimawandel könnte zu einem zentralen Faktor von Instabilität und Unsicherheit werden. GSVP-Mittel könnten dazu dienen, die Folgen von ökologischen Katastrophen zu bewältigen, wobei dies inner- und außerhalb der EU geschehen könnte.¹²⁰

Hinsichtlich all dieser Herausforderungen sollte aufgrund der Knappheit der Mittel eine geographische Eingrenzung erfolgen. Empfohlen wird, den Mittleren Osten an die Spitze der Agenda zu setzen. Weiters werden Nordafrika, der Balkan und der östliche Rand Europas, speziell der Kaukasus, genannt. „Eurasia“ und die zentralasiatischen Staaten sollten wegen ihrer Energieressourcen und Extremistengruppen entsprechende Beachtung finden. Neben den benachbarten Regionen gebe es noch andere sicherheitsrelevante geographische Räume. Die „endemische Gewalt“ in gescheiterten afrikanischen Staaten sei Thema für die GSVP, vor allem wenn es um die daraus resultierende R2P geht. Wenn es sich um energiereiche Staaten Afrikas (z. B. Algerien) handle, die von Terrorismus betroffen seien, bestehe ebenfalls Grund zur Sorge. Der Indische Ozean wird wegen der Piraterie erwähnt. In Südasien sei Proliferation eine Gefahr. Schlussendlich wird die Arktis genannt, wobei hier eine Verbindung zur Klimaerwärmung gezogen wird, und auch Lateinamerika wegen der losen Sicherheitsstrukturen angeführt. Die EU hat viele strategische Interessen in der Nachbarschaft, aber auch weiter weg, sodass eine Konzentration auf bestimmte Regionen nicht möglich sei.¹²¹

Die Autoren sehen die EU angesichts dieser verschiedenen Herausforderungen und Gefahren allerdings einigen Dilemmata ausgesetzt. So nennen sie als Beispiel eine länger andauernde Präsenz in Südasien als schwer vorstellbar, dennoch sei ein vergleichbares Engagement nicht völlig auszuschließen. Wenn es um R2P und „menschliche Sicherheit“ geht, müsse mit mehr Missionen unter schwierigen Umständen gerechnet werden – als Beispiele werden Szenarien wie in Ruanda und Darfur genannt –, aber auch

¹¹⁹ Ebenda, S. 19.

¹²⁰ Ebenda, S. 19 f.

¹²¹ Ebenda, S. 20.

mit verschiedenen Einsatzarten, weil das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ einen ganz speziellen Zugang mit den genau passenden Instrumenten erfordert. Die Autoren warnen, wenn die EU wirklich ihre globale Verantwortung wahrnehmen möchte, könne sie sich nicht nur auf die Nachbarschaft konzentrieren. Erinnert wird in diesem Zusammenhang an die Partnerschaft mit den USA: Wenn die EU ein starker Partner sein wolle, dürfe sie sich nicht geographisch einschränken. Die EU müsse – mittels der GASP – in ihren Bestrebungen global sein. Weil eben das Spektrum der Herausforderungen und Bedrohungen groß und die Mittel eingeschränkt sind, bedürfe es klarerer Leitlinien für europäisches Engagement.¹²²

In dem Papier wird eine dreistufige Vorgangsweise zur Ermittlung der Kriterien für europäisches Engagement vorgeschlagen:

- “R2P – as the European Union supports the R2P principle at the UN level, R2P scenarios should rank among the first reasons to act through ESDP.
- Risks and interests. Are European interests (including its citizens) at stake? How are European interests affected by the abovementioned threats and challenges? What are the EU’s broad strategic interests and political objectives in the given region?
- Also, what are the expectations of the international community with regard to EU action on the ground? Requests of involvement or even a clear mandate by the United Nations should be important reasons for the EU to get engaged.”¹²³

Zur Beantwortung der Frage, wie auf eine bestimmte Situation zu reagieren sei, wird vorgeschlagen, die Empfehlungen der Human Security Study Group heranzuziehen. Im Vordergrund steht dabei die Sicherheit der Menschen vor Ort. Zu beantworten wäre, ob in Missionen zivile, militärische oder gemischte Mittel zur Anwendung kommen sollen. Sollten militärische Mittel angewendet werden, müsse festgelegt werden, zu welchem Zweck: Geht es um den Schutz von Wahlen, Peacekeeping, Stabilisierung oder gar um Friedensschaffung? Bei zivilen Missionen stellt sich die Frage, ob es um die Herstellung der Rechtsstaatlichkeit („rule of law“) geht oder etwa um eine Reform des Sicherheitssektors. Schließlich sei es noch nötig festzustellen, ob Maßnahmen im wirtschaftlichen Bereich zu setzen sind.

¹²² Ebenda, S. 20 f.

¹²³ Ebenda, S. 21.

Die alles entscheidende Frage, die dann als dritter Schritt beantwortet werden müsse, sei, wieweit ein Engagement der EU einen Unterschied zum Status quo machen würde. Wenn das „level of ambition“ klar sei, müsse der Rahmen für die Implementierung festgelegt werden. Dieser Rahmen sollte bei militärischem Eingreifen idealerweise ein UN-Mandat sein bzw., wenn das nicht möglich sein sollte, zumindest die Kooperation mit einer Organisation regionaler Sicherheit, um so ein gewisses Maß an Legitimität sicherstellen zu können. Die EU sollte ergebnisorientiert entscheiden und sich die Frage stellen, wie sie vor Ort substantiell einwirken könne. Dies würde ein Engagement dort ergeben, wo auf diese Weise am besten der Lösung des Problems gedient werden könnte. Das müsse aber nicht unbedingt ein Einwirken mit den Mitteln der GSVP bedeuten. Vor deren Anwendung wäre zuerst abzuklären, was im Vergleich die Vorteile eines GSVP-Einsatzes wären, welche Organisation die Leitung übernehmen solle und ob einzelne EU-Staaten über ganz spezielle Eigenschaften verfügen und in der Folge die Führung in einem Einsatz übernehmen könnten. Weiters gehe es um die Frage, wie die Prinzipien der „menschlichen Sicherheit“, ein Bottom-up-Ansatz und ein integrierter regionaler Ansatz am besten angewandt werden können. Dabei sollten auch Menschenrechte sowie die Rechte von Kindern und genderspezifische Themen berücksichtigt werden. All das würde in manchen Fällen zu einer GSVP-Mission führen, in anderen zu einer bloßen Beteiligung, beispielsweise unter UN-Führung, oder auch zu einer zivilen OSZE-Mission. Denkbar wären auch gemeinsame EU-NATO-Operationen oder EU-OSZE-Missionen. Insgesamt halten die Autoren es für wichtig, dass die EU der „center of gravity“ für Sicherheitspolitik ist.¹²⁴

Für Missionen außerhalb der Union weisen die Autoren auf die Petersberg-Aufgaben als „level of ambition“ hin. Das wären gemäß dem Ratsbeschluss von 2008 über die Stärkung von Fähigkeiten folgende Unternehmungen, die zeitgleich geplant und durchgeführt werden sollen:

- zwei große Missionen zum Wiederaufbau bzw. zur Stabilisierung mit einer zivilen Komponente und bis zu 10.000 Soldaten für mindestens zwei Jahre;

¹²⁴ Ebenda, S. 22.

- zwei Rapid-Reaction-Operationen, bei denen u. a. die Battlegroups zum Einsatz kommen könnten;
- eine Evakuierungsoperation für EU-Bürger innerhalb von 10 Tagen;
- eine Marine- bzw. Luftoperation zur Überwachung bzw. Abriegelung;
- eine Operation zur zivil-militärischen humanitären Hilfsleistung für bis zu 90 Tage;
- sowie rund ein Dutzend ziviler Missionen verschiedener Formate zusammen mit einer großen Mission mit bis zu 3.000 Mitarbeitern auf mehrere Jahre.

Dieses „level of ambition“ bedürfe einer Aktualisierung, um dem geänderten strategischen Umfeld und den in vorliegendem Papier genannten Anforderungen gerecht zu werden. Es wird empfohlen, bei Missionen Partizipationsmechanismen für Nicht-EU-Mitglieder vorzusehen, besonders für die NATO-Mitglieder Türkei und Norwegen.

Bei Missionen innerhalb der EU gehe es darum, die Bestimmungen über Beistand und Solidarität im Extremfall umzusetzen. Betont wird, dass die Solidaritätsklausel (Artikel 222 AEUV) aufgrund höherer Eintrittswahrscheinlichkeit von Terroranschlägen oder Katastrophen gegenüber dem vergleichsweise unwahrscheinlichen bewaffneten Angriff auf einen EU-Staat, wie er in Art. 42(7) EUV genannt ist, eine viel höhere Bedeutung habe. Die praktische Anwendung sollte daher spezifiziert werden und ein Fonds zur Verhinderung von Terrorattacken bzw. zur Bewältigung einer derartigen Krise eingerichtet werden. Die Befugnisse des EU-Koordinators für den Kampf gegen Terrorismus sollten erweitert, der Informationsaustausch zwischen den Nachrichtendiensten auch für sensible Bereiche verpflichtend werden. Alles in allem würde die EU am Ende eine Sicherheitsunion bilden, die nicht nur Anforderungen an die „global governance“ erfüllen, sondern auch als Sicherheitsunion von der EU-Bevölkerung akzeptiert werden würde.¹²⁵

¹²⁵ Ebenda, S. 22 f.

Das Weißbuch bzw. der Prozess seiner Erstellung würde auch die Möglichkeit eröffnen, das Verhältnis von EU und NATO zu klären. Die Autoren sahen bei der Abfassung ihrer Schrift 2010 eine Übernahme von Funktionen kollektiver Verteidigung durch die EU nicht vor 2020. „The EU will not replace NATO before 2020 as a system of collective defence. But Europe may develop ESDP’s potential as a basis for a Common Defence Policy, de facto a Security Union.“¹²⁶ Das Weißbuch würde die Richtschnur für die in diese Richtung gehenden Maßnahmen bilden. Zu berücksichtigen wäre, dass die EU über das breitere Spektrum an Instrumenten als die NATO verfügt. Daher sollte die EU-NATO-Kooperation anhand des aktuellen Sicherheitsumfelds und der Politik der wichtigsten Akteure erfolgen und nicht durch formelle Fragen belastet werden.¹²⁷

Konkrete militärische Fähigkeiten sollen im Weißbuch ebenfalls reflektiert werden. Gedacht wird an Lissaboner Konvergenzkriterien für Verteidigungsfähigkeiten. Die Autoren schlagen folgende Punkte vor:

- höhere Anteile für Ausrüstung in den Verteidigungsbudgets (die EU-Mitglieder haben zusammen mehr Soldaten als die USA), gedacht wird an 25 bis 35 Prozent;
- ein Anteil von Forschung und Entwicklung von 2 Prozent der Verteidigungsausgaben;
- einen bestimmten Anteil von verlegbaren Soldaten an der Gesamtzahl des militärischen Personals, wobei Staaten mit höheren Truppenstellungen bei Operationen entsprechend weniger zu deren Finanzierung beitragen würden bzw. eine allgemein geringere Kostenbeteiligung am Athena-Mechanismus bei einer entsprechend höheren Zahl verlegbarer Soldaten zu tragen hätten;
- die verpflichtende Öffnung der Märkte in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit bis 2015 (Ausnahme nur für besonders sensible Bereiche wie die nukleare Abschreckung);
- Kooperationsprogramme, wo Lücken bei Schlüsselfähigkeiten bestehen (strategischer Lufttransport, Weltraumeinrichtungen);

¹²⁶ Ebenda, S. 33.

¹²⁷ Ebenda.

- Einrichtung einer Untergruppe für die Konvergenz operationeller Bedürfnisse innerhalb der Europäischen Verteidigungsagentur;
- freier Verkehr von Rüstungsgütern innerhalb einer „Pionier-Gruppe“ (und, daraus resultierend, gemeinsame Exportkontrolle für Rüstungsgüter);
- Aufstellung multinationaler militärischer Verbände, ausgehend vom Battlegroup-Konzept, als eigenständiges Kriterium, mit dem Hintergedanken, damit einen Plan zur Fähigkeitenentwicklung von multinationalen Verbänden zu entwickeln, was in weiterer Folge zur Einpassung der europäischen Streitkräfte in einen harmonisierten Rahmen führen sollte;
- das Pooling von Fähigkeiten, wobei in diesem Zusammenhang auch an die gemeinsame Beschaffung gedacht wird und in einem weiteren Schritt an eine Strategie für die Spezialisierung von Fähigkeiten (bessere Einpassung von Nischenfähigkeiten);
- Koordination der strategischen nationalen Verteidigungsplanung; Schaffung einer gemeinsamen C3-Struktur – um die Schaffung solcher „Pionier-Gruppen“ von Staaten zu fördern, könnten auch finanzielle Anreize geschaffen werden, wie reduzierte Kosten bei den EU-Operationen.¹²⁸

¹²⁸ Ebenda, S. 54 f.

Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?

Der britische Wissenschaftler Ben Jones empfiehlt in seiner Studie über die britisch-französische Verteidigungskooperation von 2010 (Franco-British Defence and Security Cooperation Treaty¹²⁹) ein Aufgreifen dieser Initiative auf europäischer Ebene, weil sie einen Art „Gold-Standard“ für die Zusammenarbeit bilde und diese sich durch die Teilnahme weiterer Staaten zu einem EU-Projekt entwickeln könnte.¹³⁰ Frankreich hat im Weißbuch von 2013 auch festgehalten, dass diese „privilegierte Partnerschaft“ für andere EU-Staaten offen stehe.¹³¹ Frankreich betont in seinem Weißbuch auch, dass durch die Koordination im Rahmen der EU die Souveränität des einzelnen Staates gestärkt werde, indem Ressourcen entwickelt und aufgebaut werden, die auf EU-Ebene abrufbar sein könnten.¹³²

Praktisch war die bilaterale Vereinbarung von 2010 auch eine Absage an ein multilaterales Modell, weil sie von der Einsicht einer effektiveren Vorgangsweise durch ein Zweier-Modell getragen war. Nichtsdestotrotz sei es im Interesse von Großbritannien und Frankreich, im Bereich Sicherheit und Verteidigung europäische Führungspositionen einzunehmen, denn im Großen und Ganzen, so Jones, decken sich die Interessen beider Staaten mit jenen der restlichen EU. Während die USA sich mehr dem pazifischen Raum zuwenden, müssten die EU-Staaten ihre zersplitterten und ineffizienten militärischen Fähigkeiten rationaler gestalten:

“Not only in order to act as credible partners of the US, as their foreign policies tend to dictate, but also to develop the crisis management role of the EU, particularly in the European neighbourhood. It is therefore in the interests of Britain and

¹²⁹ Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation, London, 2 November 2010 (London 2011).

¹³⁰ Ben Jones, Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, Paris, February 2011, S. 39, 45.

¹³¹ French White Paper. Defence and National Security 2013, S. 21.

¹³² Ebenda, S. 20.

France that they remain engaged leaders at the institutional and strategic levels of European defence cooperation.”¹³³

Jones sieht den pragmatischen Ansatz beider Staaten als Vorbild für die EU-Partner. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Interessenskonvergenz von Frankreich und Großbritannien immer weiter verstärkt. In der „Architektur der globalen Sicherheit“ haben beide Länder inzwischen fast identische Rollen eingenommen, so sind demnach kaum Bedrohungen denkbar, die nur einen dieser Staaten betreffen. In dem Vertrag aus 2010 werden zwei vorrangige Gefährdungen genannt: Terrorismus und scheiternde bzw. gescheiterte Staaten. Die europäische Nachbarschaft wird als die am nächsten gelegene Zone, in der direkte nationale Sicherheitsinteressen Großbritanniens und Frankreichs betroffen sind, gesehen. Dass Krisen in Asien – dorthin verlagert sich das internationale Kräfteverhältnis – sich auf Europa auswirken, wird auch in Paris und London so gesehen. Größere Kriege zwischen Staaten und die Rückkehr zu einer Nuklearkonfrontation werden von beiden nicht ausgeschlossen. Großbritannien und Frankreich haben ihre militärischen Schwerpunkte auf internationale Einsätze gelegt, also weg von der klassischen Landesverteidigung, wobei Interoperabilität große Bedeutung beigemessen wird.¹³⁴ Im Kooperationsabkommen wird die gemeinsame Truppenentsendung im Rahmen von UNO, NATO, EU oder in einer Koalition bzw. bilateralem Rahmen als eines der Ziele genannt.¹³⁵ Frankreich und Großbritannien sind bestrebt, das gesamte Spektrum an militärischen Fähigkeiten zu erhalten und auch auszubauen, was aufgrund der budgetären Schwierigkeiten die Logik dieser binationalen Kooperation begründe: “Yet both France and the UK appear to remain committed to the ideal of a full spectrum of capabilities.”¹³⁶ Um die EU militärisch voranzubringen, spricht sich Jones für ein Weißbuch zur Verteidigung aus. Der Rückgang an militärischen Fähigkeiten der EU-

¹³³ Ben Jones, *Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, Paris, February 2011, S. 8 f.

¹³⁴ Ebenda, S. 11 f.

¹³⁵ *Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security-Cooperation*, London, 2 November 2010, Art. 1.

¹³⁶ Ben Jones, *Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, Paris, February 2011, S. 14.

Staaten mache einen gemeinsamen strategischen Ansatz notwendig, um den Planungen und Fähigkeiten der Mitgliedsstaaten Kohärenz zu verleihen und Rationalisierungen planvoll zu gestalten. Arbeiten eines „Wise Pen Team“ mit einem breiten strategischen Ansatz zur Verteidigung könnten den Ausgang für das Weißbuch bilden: Es sei im Interesse von Großbritannien und Frankreich, dass eine derartige strategische Perspektive für die EU-Verteidigungskooperation existiere.

“Indeed, what is necessary is a European-wide emulation of what France and the UK have embarked upon. Without it, European defence will be defined by fragmentation and atrophy rather than by any rationalisation according to security requirements.”¹³⁷

¹³⁷ Ebenda, S. 45.

Überlegungen von Sven Biscop

Der belgische Wissenschaftler Sven Biscop regte 2009 in seinem Papier „From ESDP to CSDP – Time for some Strategy“ für die EU die Konzeptionierung einer Grand Strategy an, die die Europäische Sicherheitsstrategie näher ausführen und komplettieren sollte. Abgeleitet von dieser Strategie, sollten in der Folge jeweils eine zivil-militärische oder eine rein militärische „sub-strategy“ erstellt werden, die er als Weißbuch bezeichnete. Ein derartiges Weißbuch könnte für die Entwicklung der GSVP als Grundlage dienen. Aus der Sicht von Biscop sollte vor allem ein Punkt behandelt werden, der in der ESS zu kurz gekommen sei: „The EU’s interests and objectives in a region should determine to what extent it will contribute, or even take the lead, in conflict resolution and crisis management through diplomatic, civilian and military instruments.“¹³⁸ Es wäre somit wichtig, bei der Bewältigung von Krisen und Konflikten Prioritäten zu setzen, weil es mittlerweile zu viele Krisen und Konflikte gebe. Vor allem ist es wichtig zu definieren, welche Aufgaben oder Typen von Operationen im Fall unterschiedlicher Krisenszenarien durchgeführt werden sollen/können. Vorrangige Regionen und Szenarien müssten dann in Hinblick auf EU-Interessen festgelegt werden: „where and why should the EU deploy troops and perhaps even go to war?“¹³⁹ Besonders die „Nachbarschaft“ käme hier aufgrund der geographischen Nähe in Frage – der Südkaukasus, Moldawien und der arabisch-israelische Konflikt werden bereits in der ESS bzw. im ESS-Umsetzungsbericht (Implementierungsbericht aus 2008) explizit genannt. Diskutiert werden sollte laut Biscop auch, ob die „weitere Nachbarschaft“ – der Golf und Zentralasien – ebenfalls unter die Prioritäten einzureihen wäre. Der Iran mit seinem Nuklearprogramm wurde bereits im Umsetzungsbericht als Hauptbedrohung genannt.

Biscop wies darauf hin, dass bei einem Nicht-Vorhandensein von Strategie es unmöglich sei, festzustellen, was „Erfolg“ bei einer Operation bedeute. Die EU-Operation im Tschad 2008/09 sei zwar taktisch und operativ gut verlaufen, aber zu welchen strategischen Zielen habe sie beigetragen und

¹³⁸ Sven Biscop, From ESDP to CSDP: Time for some Strategy, 16.1.2010, <http://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>, S. 2, abgerufen am 23. August 2016.

¹³⁹ Ebenda, S. 3.

welche langfristigen Auswirkungen habe sie gehabt? Als positiv erwähnte Biscop die EU-Operation gegen die somalischen Piraten am Horn von Afrika, wo es tatsächlich um EU-Interessen gehe; eine derartige Operation stellt folglich ein „perfektes Beispiel“ für europäisches Handeln auf der Grundlage von Prioritäten dar. Biscop erinnerte auch an die Bedeutung des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen für die EU, das besonders auf Unterstützung durch die EU beruhe, und den Umstand, dass es international nur legitimiert werden könne, wenn Risiken und Bedrohungen für alle bekämpft werden können. Die Schwierigkeit liege darin, dass bei zu viel an Selektivität dieses System nicht mehr funktionieren würde, umgekehrt könne die UNO nicht überall eine führende Rolle einnehmen. Die EU müsse also ihren Anteil von Verantwortung auf sich nehmen, somit eine aktivere Rolle im Sicherheitsrat spielen und das Krisenmanagement sowie Peacekeeping der UN durch eigene Beiträge unterstützen. Biscop dachte dabei besonders an die Wahrnehmung der Schutzverantwortung (R2P – Responsibility to Protect).

Beantwortet müsse auch werden, wie viele Soldaten die EU bereit sei, für internationale Kriseneinsätze zur Verfügung zu stellen, um ihre prioritären Anliegen zu wahren. Das im Helsinki Headline Goal aus dem Jahr 1999 genannte Korps-Äquivalent von 60.000 Soldaten¹⁴⁰ sah Biscop zum Zeitpunkt der Abfassung des Artikels im Jahr 2009 von den mit wesentlich weniger Personal ausgestatteten Battlegroups in den Schatten gestellt. Zu berücksichtigen sei hier die Anzahl an Soldaten, die für die NATO eingemeldet wurden, und diejenigen, die bereits im Rahmen von EU, NATO, UN und bei nationalen Operationen im Einsatz seien. Nochmals 60.000 könnten nicht aufgeboten werden.

Biscop sah es nicht als entscheidend an, in welchem Rahmen eine Operation durchgeführt werde (EU, NATO, UNO), sondern was die EU als politischer Akteur zur internationalen Sicherheit beizutragen bereit sei. Zuerst müsse innerhalb der EU der politische Beschluss über ein Eingreifen gefasst werden. Erst wenn dieser eine militärische Operation beinhalte, könne in einem weiteren Schritt geklärt werden, in welchem Rahmen militärisch vorgegangen werden könne – abhängig von den jeweiligen Herausforderungen und der Bereitschaft von Partnern zur Zusammenarbeit. Das

¹⁴⁰ Vgl. Dazu auch: Christian Hahn, *The Five Illustrative (EU-) Scenarios – Force Planning in the European Union*, S. 447-465, hier S. 449.

Weißbuch sollte das gesamte Spektrum an möglichen Operationen erfassen, aber auch die für die kollektive Verteidigung nötigen Mittel.¹⁴¹

In seinem Papier von 2013 zum Thema “Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies” präzisierte Biscop den Grund, warum er sich für Prioritäten innerhalb der GSVP aussprach. Auf Ebene der EU sollten nicht alle außen- und sicherheitspolitischen Anliegen behandelt werden, weil dies eine Überfrachtung bedeuten und praktisches Handeln sehr erschweren würde. Daher sollte nur eine „short list of key priorities“ erstellt werden, auf die sich die EU-Mitglieder einigen und die von keinem Mitglied allein bewältigt werden könne. Auf die europäische Legislaturperiode von fünf Jahren ausgelegt, wäre eine solche Strategie eine Grand Strategy.¹⁴² Aus Sicht Biscops müsse ein „EU-Sozialmodell“ konsolidiert und vertieft werden, diese interne strategische Herausforderung solle im Zentrum einer EU-Außenstrategie stehen.¹⁴³ Die vitalen Interessen Europas wären demnach die Bedingungen, die erfüllt werden müssten, um ein derartiges Sozialmodell zu erhalten. Biscop hat sie wie folgt definiert:

“(1) preventing threats against Europe’s territory from materializing; (2) keeping open all lines of interaction with the world, notably sea lanes and cyberspace; (3) assuring the supply of energy and other natural resources; (4) managing migration, to maintain both a viable work force and a viable social system; (5) mitigating the impact of climate change; (6) strengthening international law as a fundament of international stability, notably the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights; and (7) preserving the autonomy of decision-making by preventing undue dependence on any foreign power.”¹⁴⁴

Die Prioritäten der Grand Strategy im Hinblick auf die relevantesten Bedrohungen und Herausforderungen für die vitalen Interessen der EU wären aus einer Beurteilung der Weltlage abzuleiten, dabei gilt:¹⁴⁵ “The best way of achieving international peace and security is to convince other govern-

¹⁴¹ Sven Biscop, From ESDP to CSDP: Time for some Strategy, 16.1.2010, <http://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>, S. 3-5, abgerufen am 23. August 2016.

¹⁴² Sven Biscop, Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 61, Academia Press, Gent 2013, S. 17.

¹⁴³ Ebenda.

¹⁴⁴ Ebenda, S. 18, Fn. 5.

¹⁴⁵ Ebenda.

ments to provide for the security, prosperity and freedom of their citizens just as we provide for our own.”¹⁴⁶ Zwangsmittel und die Anwendung von Gewalt wären aus EU-Perspektive die allerletzten Mittel. Biscop hielt eine beschleunigte Europäisierung im Bereich Sicherheit und Verteidigung angesichts der Budgetrestriktionen in den Mitgliedsstaaten für nicht ganz unwahrscheinlich und erinnerte in diesem Zusammenhang an die EU-Krisenbewältigungsmechanismen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise.¹⁴⁷

Im Laufe des Jahres 2015 hatte die Debatte über die Erstellung eines Weißbuches wiederum Fahrt aufgenommen. Mit Jahresbeginn 2016 übernahmen die Niederlande die Ratspräsidentschaft, die ein derartiges Projekt stark befürwortete. Die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, wies allerdings darauf hin, dass zuerst die globale EU-Strategie vorliegen müsse, bevor an „Substrategien“, wie eben das Weißbuch, zu denken sei. Sven Biscop befürchtet, dass eine zu frühe Fokussierung auf das Weißbuch dazu führen könnte, dass die Dimension der GSVP in der Globalstrategie zu kurz kommen könnte. Die Globalstrategie müsse das „level of ambition“ skizzieren, von dem das Weißbuch dann ausgehe. Für Biscop stellt sich die Frage, was die Globalstrategie hinsichtlich der GSVP aussagen solle. Der Ausgangspunkt müsse sein, für welche Sicherheitsbereiche die EU prioritär Verantwortung übernehmen müsse. Biscop sieht vier Punkte:

- “1. To take the lead in stabilising Europe’s broad neighbourhood, including the neighbours of the neighbours, because no other actor will do that for us, and therefore Europe must be able to act alone if necessary, relying on its own strategic enablers;
2. To contribute to safeguarding the freedom of the global commons, in particular sea lanes (with a leading role for Europe in its own adjacent waters), space, and cyber space;
3. To contribute to UN collective security, for we need an effective UN when we deem intervention necessary (as today in Libya);

¹⁴⁶ Ebenda, S. 18.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 19.

4. To contribute to the internal and border security of the EU.”¹⁴⁸

Eine klare Willenskundgebung in diese Richtung würde EU-Verteidigungsbestrebungen sogar Auftrieb verleihen. Das würde auch den Alliierten und Partnern zeigen, was sie sich von der EU erwarten können. Biscop sieht eine Schwierigkeit darin, dass die bloße Nennung von Prioritäten nicht bedeutet, dass im Krisenfall auf ihrer Grundlage gehandelt werde. Es könnte ebenso gut auf dem Wege der NATO oder von Ad-hoc-Koalitionen reagiert werden. Die Hauptstädte in den Mitgliedsstaaten müssten einsehen, dass eine Grand Strategy für das gesamte äußere Handeln nur auf EU-Ebene erstellt werden könne, weil ausschließlich die EU das gesamte Spektrum an Mitteln von der Entwicklungshilfe über Handel und Verteidigung abdecke. Gleichzeitig müsse aber akzeptiert werden, dass nicht alle militärischen Mittel zur Umsetzung dieser Globalstrategie auf EU-Ebene bereitgestellt werden können. Umgekehrt bedeutet das aus Biscops Sicht, dass militärische Handlungsvarianten außerhalb der EU auch als Instrumente für eine zielbewusste Umsetzung der EU-Strategie begriffen werden müssen. Biscop nennt hierzu auch ein aktuelles Beispiel: die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) der NATO. Diese sei auch als Mittel für eine Umsetzung der Strategie der EU für die Östliche Partnerschaft und die Ukraine zu verstehen.

Die Alternative – also die Einschränkung der Verteidigungsdimension einer EU-Strategie auf ausschließlich jene Bereiche, in denen die Union selbständig zu handeln in der Lage sei – bezeichnet Biscop als „Nonsens“. Das wäre eine „sehr bescheidene“ Dimension. Eine derartige Diskussion über militärische Fragen werde auch in keiner anderen Organisation stattfinden; die NATO werde zum Beispiel nicht definieren, was ihre europäischen Partner und Verbündeten in der Lage sein sollen, alleine zu tun.

Die Aufgabe des Weißbuches ist nach Biscop die Umsetzung des „level of ambition“, der strategischen Zielsetzungen, in militärische Erfordernisse. Deren Umsetzung soll im Rahmen der GSVP erfolgen. Insbesondere soll das Weißbuch eine Aktualisierung des Helsinki Headline Goals beinhalten. Biscop sieht in der im Jahr 1999 „willkürlich“ festgelegten Zahl von rund

¹⁴⁸ Sven Biscop, *Out of the blue, a white book*, 22nd November 2015, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/>, abgerufen am 23. August 2016.

60.000 Soldaten, die innerhalb von 60 Tagen für eine größere Operation bereitgestellt werden sollen,¹⁴⁹ eine Selbstbeschränkung seitens der EU, weil diese in keinem Verhältnis zu dem stehe, was die EU-28 tatsächlich aufbringen können bzw. das Sicherheitsumfeld angemessen erscheinen lasse. Die EU könne diese Zahl nicht ohne Unterstützung der USA aufbringen und auch keine zusätzlichen Soldaten in größerem Ausmaß aufbieten, daher sei die EU ohne strategische Reserve. Eine Aktualisierung sei somit erforderlich.

Biscop selbst schätzt die Wahrscheinlichkeit der Verwirklichung seiner Vorschläge als nicht sehr hoch ein. Es werde schwierig sein, die EU-Mitgliedsstaaten davon zu überzeugen, die strategische EU-Ebene mit der operativen Ebene von NATO, GSVP, UNO bzw. gesonderten Koalitionen und der Ebene der Fähigkeiten (Pooling & Sharing, kollektive Entwicklung von Fähigkeiten) zu verbinden. Es werde sich herausstellen, ob alle Staaten von dem Weißbuch-Projekt überzeugt werden können. Biscop schlägt vor, die Bezeichnung „Weißbuch“ zu vermeiden, weil sie in einigen Hauptstädten eine „rote Linie“ bilden würde. Als Ausweg, falls sich nur ein Teil der Mitgliedsstaaten für das Weißbuch ausspreche, könnten diese Staaten einen gemeinsamen Weg finden, die Idee weiter voranzubringen. Wenn das Weißbuch tatsächlich erstellt werden sollte, könnten die daraus resultierenden prioritären Anforderungen Gegenstand einer gemeinsamen Stellungnahme von EU und NATO sein:

“Mogherini and Stoltenberg could thus point out to their respective European member states that to enable both autonomous European operations as well as a European contribution to collective defence, there is only one contest: the contest in each country to commit sufficient means to defence.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Council of the European Union, Declaration on Strengthening Capabilities, Brussels, 11 December 2008, S. 1.

¹⁵⁰ Sven Biscop, Out of the blue, a white book, 22nd November 2015, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/>, abgerufen am 23. August 2016.

Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World

Mitte 2012 gaben die Außenminister Italiens, Polens, Spaniens und Schwedens die Erstellung eines Entwurfes für eine „Europäische Globalstrategie“ (European Global Strategy) in Auftrag.¹⁵¹ Als EU-Interessen werden solche Bedingungen genannt, die für die Verwirklichung der Ziele der EU, nämlich die Förderung des Friedens, das Wohlergehen der Menschen und die gemeinsamen Werte, nötig seien. Als „vitale Interessen“ werden aufgelistet: eine positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung; eine sichere und widerstandsfähige EU, die eine wesentliche Voraussetzung für den ersten Punkt sei; eine von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit geprägte Nachbarschaft; eine nachhaltige Umwelt und Zugang zu natürlichen Ressourcen; möglichst wenige Einschränkungen für den weltweiten Austausch von Menschen, Ideen, Gütern und Dienstleistungen, gleichfalls als Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung; gerechte und effektive Regierungssysteme, regional und global, die mit internationalen Akteuren und Institutionen zusammenarbeiten.¹⁵²

In einem weiteren Schritt werden in diesem Papier strategische Ziele definiert, durch die die EU ihre zentralen Interessen umsetzen könne. Wie in anderen Papieren wird auch hier für den Entscheidungsprozess innerhalb der EU eine Prioritätenfestsetzung für das Handeln und das Engagement der EU gefordert, abgeleitet davon sollen für die umfassende Krisenbewältigung Aufgaben definiert und mögliche Partner erfasst werden. Die Entwicklung der externen Dimension einer EU-Innenpolitik soll dazu führen, dass die in der Vergangenheit erreichte Integration in Zukunft fortgeführt und verstärkt werde. Manche Aspekte der EU-Innenpolitik haben einen

¹⁵¹ Jo Coelmont, A European Global *Security* Strategy: Offering Seven-League Boots to Become a Global Actor, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief No. 45, Brussels, March 2013, S. 1.

¹⁵² Stefano Silvestri, Marcin Zaborowski, Charles Powell, Anna Jardfelt, Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World, Istituto Affari Internazionali, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Real Instituto Elcano, The Swedish Institute of International Affairs, May 28, 2013, S. 6f.

stärkeren externen Effekt und sollten daher in eine Globalstrategie einfließen.¹⁵³

Die Weiterentwicklung des internen Marktes soll sicherstellen, dass auch die EU vom Wirtschaftsaufschwung außerhalb der Union profitiert. Die Freizügigkeit von Menschen soll ausgeweitet werden, da die EU an Überalterung leide. Eine engere Kooperation innerhalb der EU in den Bereichen Asyl und Immigration kann sich diesbezüglich nur positiv auf die EU auswirken.¹⁵⁴ Eine Verstärkung von Energieeffizienz, Ausfallssicherheit und somit der Nachhaltigkeit soll dazu führen, dass die Außenabhängigkeit der EU von Rohstoffen und Energie abgemildert wird. Der EU-Energiemarkt soll stärker integriert und auch auf Staaten außerhalb der EU erweitert, die Diversifikation von Lieferanten und Versorgungssträngen verstärkt und die Versorgungsnetze effizienter vernetzt werden, um gegen Zufuhrunterbrechungen besser geschützt zu sein.¹⁵⁵

Von der Nachbarschaft aus soll die Wahrnehmung globaler Aufgaben durch die EU ihren Ausgang nehmen. Die Nachbarschaft soll in der Folge nicht als Ring oder Pufferzone wahrgenommen werden, sondern deren Staaten als potentielle Partner, als Schnittstelle zu internationalen Akteuren. Zudem sind diese Staaten selbst immer mehr von ihrer eigenen instabilen Nachbarschaft und von innenpolitischen Konflikten betroffen. Die Autoren sehen die EU als eingebettet in eine komplexe Region, zu der nicht nur die engere Nachbarschaft gehöre, sondern auch Gebiete wie die Sahel-Zone, das Horn von Afrika, der Mittlere Osten, Zentralasien, die Arktis und angrenzende Schifffahrtswege – also die „strategische Nachbarschaft“ der EU.¹⁵⁶

Der EU-Erweiterungskurs soll fortgesetzt werden. Geopolitisch wird die Vergrößerung der EU wegen der wachsenden Multipolarität erschwert. Die Fortsetzung der Erweiterungspolitik muss als ein Ziel betrachtet werden, das nur durch nachdrücklicheres externes Handeln, zum Beispiel indem die Einschleppung von neuen Konflikten in die Union umfassend verhindert wird, und durch Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die eine starke

¹⁵³ Ebenda, S. 8.

¹⁵⁴ Ebenda, S. 8 f.

¹⁵⁵ Ebenda, 9 f.

¹⁵⁶ Ebenda, 10.

Präsenz in der Region aufweisen, erreicht werden kann. Durch Erweiterungsprozesse wird der Binnenmarkt vergrößert, die Energiesicherheit erhöht und die strategische Tiefe vergrößert. Mit den Beitrittskandidaten soll auf Basis der Kopenhagener Kriterien weiterverhandelt und in einem „vernünftigen Zeitrahmen“ ein Abschluss erzielt werden – das galt aus damaliger Sicht besonders für die Türkei. Für den Beitritt der Türkei gibt es „machtvolle Gründe“ und signifikante wechselseitige Vorteile. Unabhängig von den Beitrittsverhandlungen soll mit der Türkei eine erweiterte politische Partnerschaft abgeschlossen werden, die eine engere Zusammenarbeit bei der Außen- und Sicherheitspolitik umfasst, wie z. B. eine Kooperation zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur und der Türkei. In diesem Kontext soll ebenso eine erweiterte Teilnahme der Türkei bei zivilen und militärischen Missionen der EU ins Auge gefasst werden. Eine Koordinierung der Klimapolitik und des Emissionshandels, eine engere Zollunion und eine Liberalisierung bei Visa sind weitere Inhalte des Vorschlags für die Beziehungen zur Türkei.¹⁵⁷

In der strategischen Nachbarschaft soll sich die EU engagieren, weil der globale Einfluss der Union künftig durch das Engagement in diesem Raum wesentlich bestimmt werde. Hier könnte die EU die gesamte Palette ihrer politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fähigkeiten zur Anwendung bringen (Stichwort: Reform des Sicherheitssektors, Wirtschafts- und Bildungsprogramme). Die Stärkung von Demokratie und Menschenrechten sollte gemeinsam mit dem freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen einhergehen. Mit einzelnen Regierungen sollten überdies umfassende politische Prioritäten diesbezüglich festgelegt werden. Handel und grenzüberschreitende Kooperation sollten vor allem im Maghreb und im angrenzenden Osteuropa gefördert werden. In der strategischen Nachbarschaft wird die EU künftig mit anderen Akteuren im Wettstreit um Ressourcen und Einfluss liegen – ein weiterer Grund, einen umfassenderen politischen Dialog zu fordern.¹⁵⁸

Das Papier schlägt weiters vor, dass die EU in der strategischen Nachbarschaft eine umfassende Verantwortung für sicherheitspolitische Stabilisierungsprozesse übernehmen soll. Es wird damit gerechnet, dass es in diesen Räumen zu Sicherheitskrisen kommen werde (wie bewaffneten Konflikten,

¹⁵⁷ Ebenda, S. 10 f.

¹⁵⁸ Ebenda, S. 11.

regionaler Instabilität). Aus diesem Grund soll die Kooperation mit Staaten und nicht-staatlichen Akteuren in dieser Region verstärkt werden und die EU in der Lage sein, autonom das gesamte Spektrum an zivilen und militärischen Missionen in der Region abzudecken.

Zudem müsse effektiver mit der NATO zusammengearbeitet werden. Dazu gehören ein regelmäßiger strukturierter Dialog zwischen dem NATO-Generalsekretär und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, gemeinsame Übungen und eine ständige Koordination zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur und dem NATO Allied Command Transformation betreffend Entwicklung von Fähigkeiten. Das kann sich nur mit der völligen Zustimmung der Mitgliedsstaaten verwirklichen lassen und soll mit einer aktiveren EU-Beteiligung an der Suche nach einer Lösung für die Zypern-Frage gekoppelt sein.¹⁵⁹

Mit den USA soll eine neue „atlantische Gemeinschaft“ gebildet werden. Zu dieser Gemeinschaft würde als erster „Baustein“ auch die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) gehören, die demnach auf Mexiko, Kanada und die Türkei ausgedehnt werden soll. Dieses wirtschaftliche Potential soll dann in eine robustere politische bzw. Sicherheitsgemeinschaft münden. Mit der Zeit soll ein transatlantischer Pakt entstehen, der sicherheitspolitische Prioritäten identifizieren und neue Formen des Teilens von Lasten und Verantwortung bringen sollte. Dies würde einen neuen Konsultativmechanismus erfordern, dem die jeweiligen Präsidenten der USA, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission sowie, falls relevant, der NATO-Generalsekretär angehören sollen.¹⁶⁰

Neben den USA und der Türkei wollen die Autoren auch China und Russland als europäische Partner sehen, weil diese wichtigen Akteure in der strategischen Nachbarschaft der EU eine große und unübersehbare Rolle spielen und für die weitere Entwicklung des internationalen Systems von entscheidender Bedeutung sein werden. Richtig wird gesagt, dass Russland zu einer Herausforderung für die Stabilität und den Wohlstand Europas werden könnte. Die Zusammenarbeit wurde angedacht für Bereiche von wechselseitigem Interesse, wie Energiesicherheit oder gemeinsame Infrastrukturentwicklung. Der Aufbau engerer Beziehungen zu China soll in der nächsten

¹⁵⁹ Ebenda, S. 12.

¹⁶⁰ Ebenda, S. 12 f.

Dekade ganz oben auf der EU-Prioritätenliste stehen. Sie sollen auf drei Pfeilern beruhen: wirtschaftliche Kooperation, Austausch zwischen Personen (vor allem in Bildung und Wissenschaft) sowie Stärkung bereits bestehender politischer Kooperation, wozu auch der Menschenrechtsdialog gehört.

Mit den großen Demokratien der Welt sollen die Beziehungen weiterentwickelt werden. In Zukunft sollen auch mit anderen demokratischen Regionalmächten wie Australien und Indonesien strategische Partnerschaften vereinbart werden.¹⁶¹

Die Gestaltung der internationalen Beziehungen soll stärker auf einem inklusiven System beruhen. Die Interaktion könnte neben den Vereinten Nationen auch auf weiteren Ebenen stattfinden, wobei neben Staaten auch verschiedene gesellschaftliche Akteure einbezogen werden sollen. Die Fähigkeit der EU, ihre Ziele weiterzuentwickeln, hänge stark von der Existenz eines effektiven Systems der „global governance“ ab.¹⁶²

Menschliche Entwicklung sowie Konfliktprävention und -transformation seien zwei Bereiche, in denen die EU über Legitimität und Expertise verfüge, global zu handeln. Die Entwicklungspolitik soll mit den strategischen Zielen der Union abgestimmt werden. Als vorrangiges Ziel wird die Reduktion von Armut genannt. Weiters soll sich die EU Themen wie dem Klimawandel oder der Lebensmittelsicherheit sowie der Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten widmen. Das würde die Entwicklungspolitik stärker mit anderen strategischen Zielen verbinden und die Agenda für „global governance“ verstärken. Durch ihre umfassenden Mittel und die historische Erfahrung sei die EU besonders für Konfliktlösung durch Mediation und die Bewältigung grundlegender Ursachen von Konflikten geeignet. Mit einer entschlosseneren Entwicklungspolitik und einer umfassenderen Anerkennung der geschlechtsbezogenen Implikationen von Frieden und Sicherheit würden Ambitionen in der Konfliktlösung gestärkt werden. Der Fokus soll dabei auf gezielte Prävention gerichtet werden, und zwar auf der Basis eines Katalogs gegenwärtiger und künftig möglicher Auseinandersetzungen und Konflikte, die vorrangige Behandlungen verdienen.¹⁶³

¹⁶¹ Ebenda, S. 13 f.

¹⁶² Ebenda, S. 14.

¹⁶³ Ebenda, S. 14 f.

Inkludiert in das Papier sind auch Überlegungen zur Lösung wirtschaftlicher Probleme und Umweltfragen. In dieser Hinsicht wird generell eine Verstärkung internationaler Institutionen durch die EU gefordert. Die Zuständigkeit der G-20 sollte in diesem Zusammenhang erweitert werden. Für den Klimawandel sei die Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen nötig, diese sollte darüber hinaus durch kleinere Arbeitsformate ergänzt werden. Die Autoren verlangen auch eine entsprechende Berücksichtigung künftiger Herausforderungen und denken dabei an eine zunehmende Militarisierung der Arktis oder Regulative für den Weltraum und den Cyberspace. Der Weltraum spielt eine bedeutende Rolle durch die dort stationierten Kommunikationseinrichtungen. Maßnahmen gegen die Militarisierung, aber auch der Schutz vor Weltraummüll wären lohnende Aufgaben für die EU. Im Cyberspace geht es um die Sicherheit der Netzwerke und Daten sowie die Gewährleistung von Zugang und Sicherheit durch internationale Abkommen und Standards. Zur besseren Gestaltung der internationalen Beziehungen könnte die EU aufgrund der in ihrem Rahmen gemachten Erfahrungen in anderen Weltgegenden beim Aufbau regionaler Strukturen helfen und so einen Beitrag zur Erweiterung von „global governance“ leisten. Sie könnte noch stärker mit dem Europarat und der OSZE kooperieren. In der strategischen Nachbarschaft würde sich die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU), der „Economic Community of West African States“ (ECOWAS) und der „Intergovernmental Authority on Development“ (IGAD) anbieten, auch Kooperationen mit der Arabischen Liga und dem Golfkooperationsrat sollten unterstützt und ausgebaut werden. EU-Interessen könnten in weiter entfernt liegenden Weltgegenden gleichfalls durch die Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der „Association of Southeast Asian Nations“ (ASEAN) oder dem „Mercado Común del Sur“ (MERCOSUR) gewahrt werden. Die Autoren regen auch eine stärkere Beteiligung regionaler Organisationen bei den Arbeiten des UN-Sicherheitsrates an.¹⁶⁴

Für sämtliche dieser Aufgaben müsse die EU alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel effektiv einsetzen:

“Specifically, trade and a more targeted use of development cooperation will play an important role in the strategic neighbourhood, as well as in fostering human development. Military and civilian capabilities will be crucial in taking security respon-

¹⁶⁴ Ebenda, S. 15-17.

sibility in the strategic neighbourhood, and will assist in paving the way for a new Atlantic community.”¹⁶⁵

Der Einsatz von Instrumenten und Fähigkeiten sollte sich laut dem Papier an vier Prinzipien orientieren: „Synergie“ zwischen den Mitgliedsstaaten; „Kohärenz“ der Ambitionen der Union in allen Politikfeldern und der für die Umsetzung eingesetzten Ressourcen; eine „umfassende Herangehensweise“ bei der Koordination der Mittel im Einsatz und auch in der Entscheidungsfindung. Damit die EU für alle Mitgliedsstaaten der bevorzugte Handlungsrahmen sein könne, sollte viertens die nötige „Flexibilität“ vorhanden sein, um im Rahmen von variablen Gruppierungen handeln zu können.

Um die strategischen Ziele der Union umsetzen zu können, verlangen die Autoren ein besseres Zusammenspiel der Europäischen Kommission mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik sollte über mehr Möglichkeiten zur Koordination der verschiedenen Politikbereiche verfügen. Die EU-Delegationen sollten eine aktivere Rolle in den Beziehungen zu den einzelnen Ländern spielen. Auch den EU-Sonderbeauftragten sollten mehr Koordinationsbefugnisse bei der EU-Präsenz in Drittstaaten zukommen. Den EU-Mitgliedsstaaten wird eine bessere Koordination empfohlen, z. B. durch „strategic action frameworks“ für die Durchsetzung gemeinsamer Ziele. In diesem Zusammenhang wären auch Formen Ständiger Strukturierter Zusammenarbeit bei der Verteidigung möglich. Auch freier und sicherer Handel sowie die Unterstützung der Entwicklung anderer Staaten sollen der Erreichung strategischer Ziele dienen. Die Kohärenz von Handel und Unterstützungsleistungen sollte besonders beachtet werden. Es wird angeregt, die Entwicklungspolitik in kohärente politische Ansätze für die einzelnen Staaten, Regionen bzw. einzelne Themen zu integrieren.¹⁶⁶

Ein Einvernehmen über die strategischen Ziele sollte die Bereitschaft der EU zum Handeln vergrößern – sowohl hinsichtlich des politischen Willens als auch hinsichtlich der technischen Bereitschaft. Proaktive Diplomatie und Kapazitäten zur Mediation sollten auf diese Weise einen höheren Stellenwert erhalten. Auch die Möglichkeiten zur Intervention müssten verbessert werden:

¹⁶⁵ Ebenda, S. 18.

¹⁶⁶ Ebenda, S. 18-20.

“The effectiveness of EU interventions relies on their ability to deploy standardized and interoperable civilian and military capabilities, which should be fostered by setting up new and integrated civilian-military Headline Goals and crisis management procedures. The EU has at its disposal rapidly deployable capabilities which have yet to see military action. In order for Battlegroups to participate in EU and UN missions, they will need to be more flexible and readily adaptable to the kinds of mission that arise.”¹⁶⁷

Pooling & Sharing sollen auf die gesamten Verteidigungsausgaben ausgeweitet werden. Die Kapazitäten im „Pool“ sollten auch dann für Interventionen zur Verfügung stehen, falls sich nicht alle Mitgliedsstaaten beteiligen sollten. Die Planung für das Pooling soll auf EU-Ebene durchgeführt werden, wobei die Europäische Verteidigungsagentur als Verbindungsglied zur Verteidigungsplanung der NATO fungieren sollte. Angedacht wird auch eine gemeinsame Beschaffung in Mangelbereichen. Von Verbesserungen in der Dual-Use-Technologie sollen Wirtschaftswachstum und Rüstung profitieren; das gilt auch für den Bereich Weltraum. Um für die EU die Rolle eines globalen Akteurs beanspruchen zu können, müssten die EU-Staaten gemeinsame politische Sichtweisen und Wahrnehmungen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln. Die Autoren fordern daher gemeinsamen Informationszugang in den Mitgliedsstaaten und entsprechende Analysekapazitäten, um ein Auseinanderklaffen in der Wahrnehmung von Lagen und Entwicklungen zu verhindern. Eine neue „Europäische Globale Strategie“ ist das Ziel:¹⁶⁸

“Even in cases where member states act outside of EU structures, a European Global Strategy can provide a framework for wider political debate on strategic priorities. In order to foster a strategic conversation, however, any global strategy will have to be open to further development, undergoing proper review and follow-up. The High Representative should review the overarching strategy at the beginning of her or his mandate with the involvement of the European Council, Commission and Parliament. As to its implementation, an annual report should be presented by the High Representative for discussion in the European Council and debate by the European Parliament and the foreign policy community. Establishing an annual Strategic Council with broad participation would benefit both the follow-up of this strategy and the longer-term goal of developing a more vibrant strategic discourse in Europe.”¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ebenda, S. 20.

¹⁶⁸ Ebenda, S. 20 f.

¹⁶⁹ Ebenda, S. 21.

Government Report: Finnish Security and Defence Policy 2012

Indirekt wird das Weißbuch im Bericht über Sicherheit und Verteidigung der finnischen Regierung an das Parlament aus dem Jahr 2013 angesprochen.

“In order to improve the effectiveness of the CFSP the Member States should be able to establish a common strategic vision which defines the key foreign policy questions, common objectives and the order of importance of these. In the long run, provided that the EU wants to retain its capacity to respond to global security challenges, there is no alternative for a robust common foreign and security policy.”¹⁷⁰

An anderer Stelle heißt es, dass die EU den strategischen Ansatz der GASP umfassend stärken solle. Wenn möglich, soll eine neue GASP-Strategie ausgearbeitet werden, die die nötigen Schlüsse aus den aktuellen Umfeldbedingungen Europas ziehen soll. Eine gemeinsame Sichtweise auf die Schlüsselprioritäten sowie die konsistente Anwendung von Ressourcen und Instrumenten würden die GASP insgesamt stärken. Finnland will sich für die Vertiefung der GSVP einsetzen. Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit Staaten, die sicherheits- und verteidigungspolitisch ähnliche oder gleiche Haltungen wie Finnland einnehmen, sollen in diesem Sinn genutzt werden. Die Aktivitäten im Krisenmanagement müssen aus finnischer Sicht umfassend sein. Explizit genannt wird eine „permanent planning and conduct capability“, um das Krisenmanagement effektiver zu gestalten. Ein neuer Spalt innerhalb der EU betreffend die Entwicklung der GSVP müsse verhindert werden, alle Mitgliedsstaaten sollen an ihrer Weitergestaltung teilnehmen. Das finnische Papier lässt aber für den Fall, dass sich dies als unmöglich erweisen sollte, die Möglichkeit offen, diese Arbeit innerhalb der EU auch in kleineren Gruppen zu unterstützen. Genannt wird in diesem Zusammenhang die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die dann zur Entwicklung militärischer Fähigkeiten aktiviert werden könnte.¹⁷¹

¹⁷⁰ Finnish Security and Defence Policy 2012. Government Report (Prime Minister’s Office Publications 1/2013), S. 29.

¹⁷¹ Ebenda, S. 79.

French White Paper. Defence and National Security 2013

Das französische Weißbuch zur Verteidigung und nationalen Sicherheit verlangt angesichts der Vielzahl von Krisenherden (Maghreb, Sahel, die afrikanische Westküste und der Golf von Guinea, der Persische Golf, der Indische Ozean, Asien), die allesamt Europa betreffen, eine gemeinsame EU-Sicht der Risiken und Bedrohungen.¹⁷² Frankreich sieht die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Herangehensweise an Sicherheit und Verteidigung als Priorität. Grundlage dafür ist die Überzeugung, dass eine gemeinsame Bekämpfung von gemeinsamen Bedrohungen effektiver sei. Es soll daher eine strategische Vision der EU entstehen. Diese soll innere und äußere (im Rahmen der GSVP) Herausforderungen umfassen. Für die Diskussion zu diesem Projekt wird den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament eine wesentliche Rolle zugeschrieben. Eine „pragmatische Revitalisierung“ der GSVP wird aufgrund der aktuellen Situation angestrebt: die angespannte Budgetlage, die Umorientierung der USA auf den pazifischen Raum bei gleichzeitiger Instabilität an den Grenzen der EU erfordern, dass sich die EU-Staaten ihrer Verantwortung zur Durchsetzung von Stabilität und Sicherheit stellen.

Frankreich geht davon aus, dass Krisen in den nächsten 15 bis 20 Jahren multidimensionale Reaktionen in Form komplexer Stabilisierungsoperationen erfordern werden. Daher soll im Krisenfall der EU-Rahmen der Referenzrahmen bei Mobilisierungen über die ganze Bandbreite ziviler und militärischer Mittel sein. Ausgegangen wird davon, dass die EU die Partnerschaft mit den USA dadurch verstärken könnte, dass sie ihre Verantwortung beim Krisenmanagement weitaus umfassender wahrnimmt. Das französische Weißbuch 2013 hält fest, dass die GSVP nicht Selbstzweck sein solle, sondern ein Instrument im Dienste der Interessen der EU. Europa könne im Spiel der Mächte nicht einen Platz in den hinteren Reihen einnehmen, wenn es zum Aufbau einer stabileren internationalen Ordnung beitragen wolle. Der Impetus dazu müsse vom Europäischen Rat kommen, der Richtlinien für drei Bereiche erlassen müsse: für die Missionen innerhalb der GSVP und die Entwicklung von Fähigkeiten im Bereich Verteidigung durch umfassende bzw. Industrie-Strategien. In weiterer Folge sollte

¹⁷² French White Paper. Defence and National Security 2013, S. 53-55.

dann ein EU-Weißbuch mit einer detaillierteren Darlegung der Interessen und strategischen Ziele der Union zur Debatte über Sicherheit und Verteidigung beitragen. Ein solches Weißbuch würde die Möglichkeit eröffnen, eine gemeinsame Vision in diesem Bereich zu präsentieren. Dieser Impetus zur Intensivierung der GSVP müsste nach französischer Vorstellung von pragmatischen Maßnahmen begleitet werden. Gedacht wird an präventive und externe Aktionen, gemeinsame Waffenprogramme und schließlich das Pooling von Kapazitäten. Zur Verhinderung von Krisen müsste die EU weiterhin in dem Raum zwischen Äquatorialafrika und Sahelzone, dem Nahen Osten, der arabischen Welt, dem Kaukasus und dem Balkan tätig werden. Ganz allgemein hält das Weißbuch fest, dass die Operationen/Missionen, die die EU bis dato durchgeführt habe, die Grenzen des Willens der Europäer aufgezeigt haben. Die EU habe jedoch bei Weitem nicht alle der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten zur Verfügung stehenden Mittel genutzt, um global auf Krisen zu reagieren bzw. diese zu bewältigen. Zivile und militärische Mittel müssten besser aufeinander abgestimmt und auch die Verfahren müssten an die operativen Erfordernisse angepasst werden.¹⁷³ “The will to project power and influence only makes sense if it is built on the capacity of States holding this ambition to mobilise credible civil and military resources.”¹⁷⁴ Frankreich sieht sich selbst in einer führenden Rolle bei der Entwicklung europäischer Verteidigungsfähigkeiten. Es spricht sich deutlich für Pooling & Sharing (EU) und Smart Defence (NATO) bzw. für die Koordination dieser Initiativen durch EU und NATO aus. Frankreich möchte auch eine gemeinsame Herangehensweise an die innere Sicherheit und wünscht sich gemeinsame europäische Projekte, die sich an der Zusammenarbeit in den Bereichen Recht, Migration und Gesundheit orientieren.¹⁷⁵

¹⁷³ Ebenda, S. 62-64.

¹⁷⁴ Ebenda, S. 64.

¹⁷⁵ Ebenda, S. 64 f.

White Book on National Security of the Republic of Poland (2013)

Das „Weißbuch für nationale Sicherheit der Republik Polen“ stellt den Mangel einer aktuellen Sicherheitsstrategie der EU fest. Über die Jahre habe die ESS aus dem Jahr 2003 aufgrund der geänderten Sicherheitslage immer mehr an Relevanz verloren. Geändert habe sich auch die Union durch den Vertrag von Lissabon. Das polnische Weißbuch registriert ein gesteigertes Interesse in den Mitgliedsstaaten, über strategische Probleme, die das Funktionieren der Union betreffen, zu diskutieren. Die Notwendigkeit, ein neues Dokument zu erstellen, sei erkannt worden. Verwiesen wird auf das Projekt der „European Global Strategy“. Aus polnischer Sicht könnte diese Strategie einen Referenzrahmen für die Debatte über eine neue EU-Sicherheitsstrategie bilden. Inhaltlich will Polen, dass die EU als Sicherheitsakteur definiert werde, um damit die „Mission“ der Union in diesem Bereich genauer als bisher festzulegen. Gemeinsame Interessen und strategische Ziele sollen erarbeitet werden. Weiters sollen die Szenarios für die Entwicklung des europäischen Sicherheitsumfeldes mit der höchsten Wahrscheinlichkeit ermittelt werden. In Übereinstimmung mit diesen Szenarios solle dann ein Konzept für grundlegende Maßnahmen erarbeitet werden. Diese Maßnahmen sollen es ermöglichen, Ziele, über die Einigkeit herrscht, zu erreichen (operative Strategie) und gleichzeitig die dafür nötigen Mittel aufzustellen und bereitzuhalten (Vorbereitungsstrategie). Das polnische Weißbuch benennt auch die Interessen der EU-Mitglieder aus polnischer Sicht:

- “1. The Union should have at its disposal an appropriately strong, commensurate with threats, security potential, including the defence one.
2. The capacity to ensure individual (citizens) and collective (population) protection against random and deliberate threats to their lives and health;
3. The guarantee of safe conditions for the development of societal and economic potential of all member states, as well as optimal use of this potential in the support of security operations.”¹⁷⁶

Die strategischen Ziele der Mitgliedsstaaten seien direkt aus den gemeinsamen Interessen abzuleiten. Polen spricht sich für eine aktive Politik der

¹⁷⁶ White Book on National Security of the Republic of Poland (Warsaw 2013), S. 160.

Union aus, mittels der Möglichkeiten präemptiv genutzt und Risiken verringert werden. Das impliziert die Notwendigkeit, militärische und zivile Sicherheitsoperationen international durchzuführen. In diesem Zusammenhang geht es besonders um die Stabilisierung der europäischen Nachbarschaft. Darüber hinaus solle die Union ihre Bereitschaft zur politischen Entscheidungsfindung, Planung und Ausbildung aufrechterhalten, um effektiv auf Bedrohungen reagieren zu können. Dafür wäre es notwendig, Mechanismen zur Kooperation zwischen NATO und EU auszuarbeiten und gleichzeitig das „EU planning and command system“ zu reformieren.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Ebenda S. 159 f.

Strategic Issues of European Security. Synthesis of the results of Strategic Workshops and consultations of National Security Council Secretaries/National Security Advisers of the EU Member States – regional formats 2013-2014 (Visegrad-Gruppe)

Um das Weißbuch-Projekt praktisch voranzubringen, wurden Workshops der Sekretariate der Nationalen Sicherheitsräte bzw. der Nationalen Sicherheitsberater der Visegrad-Staaten (Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) abgehalten. Ergebnis war das Papier “Strategic Issues of European Security”. Der Grundgedanke war, dass die Reflexion der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik Themen beinhalten müsse, die diese Reflexion praktisch zu einer „strategic review“ überleiten würde und der daraus resultierende Bericht an den Europäischen Rat somit einem Weißbuch gleichkommen würde, das mögliche Szenarien und Handlungsoptionen enthalten würde. Darauf könnte dann eine neue ESS aufbauen, wenn der Europäische Rat dafür eine Notwendigkeit sieht (Zeitraum 2015). Zu diesem „Weißbuch“ sollte das Visegrad-Papier einen Beitrag leisten, indem es zu strategischen Schlüsselfragen, die Sicherheit betreffend, Überlegungen anstellte.¹⁷⁸

Diese Schlüsselfragen wurden anhand von vier Bereichen erörtert: die Mission der EU im Bereich Sicherheit, das Sicherheitsumfeld, die Maßnahmen der EU im Bereich Sicherheit sowie die Mittel und Fähigkeiten für gemeinsame Maßnahmen.

Bestimmte gemeinsame Interessen und strategische Zielsetzungen definieren die Mission der EU im Bereich Sicherheit. In drei Dimensionen können sie erfasst werden: der EU als Gesamtformation, der Bürger und der materiellen (wirtschaftlichen) und immateriellen (sozialen) Ressourcen,

¹⁷⁸ Strategic Issues of European Security. Synthesis of the results of Strategic Workshops and consultations of National Security Council Secretaries/National Security Advisers of the EU Member States – regional formats 2013-2014. (thoughts for debate in perspective of the 2015 European Council Summit – updated: 2014.07.07), <http://en.bbn.gov.pl/en/news/343,Strategic-Issues-of-European-Security.html>, S. 1, abgerufen am 23. August 2016.

Güter und Werte. Daraus werden in dem Papier folgende Interessen abgeleitet:

“supporting the independence of the Member States, and inviolability of their borders, mainly in political, economy and other non-military areas and sectors, as well as in the military area, if the Member States mutually agree;

cooperation for strengthening a common and individual Member States' capabilities to provide security;

measures to ensure the EU Member States citizens free and safe live, their human rights and freedoms at the EU territory, as well as out of it, without detriment to the safety of other individuals and the security of the EU Member States;

supporting the individual protection of citizens and collective protection

of the population against accidental or intentional threats to their life and health as well as against violation, loss, or degradation of (material and intangible) assets at their disposal;

common actions for ensuring the security of balanced social and economic development of the EU Member States;

targeting of the social and economic activities to support a development and strengthening of the EU security system.”¹⁷⁹

Die Autoren der Studie wollen, dass eine Untersuchung des EU-Sicherheitsumfeldes im Licht der Entwicklung von 10 bis 15 Jahren stattfindet, in Hinblick auf Bedrohungen, Herausforderungen und Möglichkeiten sowie in der globalen, regionalen (Europa, Mittlerer Osten, Nordafrika) und internen Dimension. In diesem Kontext könnten dann eine Reihe von Phänomenen und Prozessen identifiziert werden.

In der globalen Dimension listen die Autoren folgende Bedrohungen auf: Cyber-Bedrohungen, internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen bzw. ihrer Träger sowie Krisen und Dispute unter regionalen Mächten. Weitere Herausforderungen bilden die Globalisierung, die Informationstechnologie und die Biotechnologierevolution. Die friedvolle Nutzung von gemeinsamen globalen Gütern (See, Luft, Weltraum, Cyberraum) könnte als Schlüsselmöglichkeit wahrgenommen werden.

Regional werden als große Bedrohungen gesehen: innerstaatliche oder regionale Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft (Osteuropa, Mittlerer

¹⁷⁹ Ebenda, S. 2 f.

Osten, Nordafrika), gescheiterte oder sich im Scheitern befindende Staaten und Angriffe im Cyber-Space. Die große Herausforderung für Sicherheit sei verbunden mit der Frage, wie mit den Folgen der gegenwärtigen Sicherheitskrise in Europa und mit der „Erosion“ der Abrüstungsverträge umgegangen werde (einschließlich dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa).

Bedrohungen der internen Dimension sind mögliche Attacken auf die Energieversorgung, Cyber-Angriffe gegen Kontrollsysteme kritischer Infrastruktur und „hausgemachter“ europäischer Terrorismus (Separatisten und andere Formen von heimischem Terrorismus). Die großen Herausforderungen in diesem Bereich hängen mit dem Erhalt der Kohärenz, Integration bzw. Stabilisierung des EU-Finanzsystems und der Diversifizierung und Vertiefung des Energiemarktes zusammen. Das Papier sieht hier eine Möglichkeit durch die Verwendung von Schiefergas und erneuerbarer Energie.

Drei Szenarien möglicher Entwicklungen für Europas Sicherheit im strategischen Umfeld werden gesehen:

- “realistic scenario, the most likely (evolution) – a continuation of current trends. Integration processes in Europe will be continued (though at a slower pace), as well as the basic elements of the EU's cohesion maintained – despite the crisis situations. The EU would retain its limited ability to take actions in the international arena. At the same time, it would gradually strive towards enhancing cooperation on security matters. Problems may result from Russian actions aimed at limiting this cooperation and breaking European unity;
- very favorable, optimistic scenario (advanced integration) – superiority of positive and desirable phenomena and tendencies in development of the security environment. Europe comes back on the path of economic growth, overcomes the euro zone crisis and strengthens common currency; deepens European integration towards a full federation including security and defense policy, cooperates closely and effectively with NATO; the main prerequisite of this scenario is a continuation of political and military presence of the United States on the European continent and return of Russia on the path of cooperation with the West;
- highly unfavorable, pessimistic scenario (disintegration) – predominance of adverse and dangerous external/internal processes and phenomena. Deepening of the political, financial and economical crisis leading to a deteriorating cohesion of the EU; renationalization of the security policy of the EU Member States; decreasing abundance of international law, including the Community Law. It would lead to the creation of ‘multi-speed Eu-

rope', in the long term – collapse of the common currency and/or disintegration of the EU. One of the important elements of this scenario would be confrontational actions of Russia (new cold war)."¹⁸⁰

Für das wahrscheinlichste Szenario sollte die EU ein Konzept für strategische Aktionen haben – ohne dabei die Fähigkeit für die notwendigen Anpassungen im Falle der beiden anderen Szenarien aus den Augen zu verlieren. Folgende strategische Prioritäten schlägt das Papier daher vor:

- “maintaining and demonstrating cohesion, determination and readiness to act in full security spectrum;
- strengthening the international security community, in particular by promoting the deepening of integration processes based on the shared interests and values, especially development of the CSDP, common European energy security as well as cooperation with NATO and strengthening of strategic partnerships (the US, at first);
- supporting and participating adequately in the international community activities aimed at preventing the emergence of the security threats source and spreading of existing crises – under a clear international mandate.”¹⁸¹

Folgende Aktivitäten werden vorgeschlagen:

- “stabilization of the security environment – promoting and developing cooperation within and outside the EU, exploiting opportunities, resolving challenges, and preventing non-military threats, especially in the energy, cyber, political and military areas;
- crisis management – agreed in advance mutual/reciprocal support in the crises prevention and monitoring, especially in the areas of energy, cyber and natural disasters; joint response to the crises outside the EU, if they endanger the national interests covered by the EU mission;
- defensive actions – agreed in advance mutual/reciprocal support to deter and repel aggression/attack, especially the non-military ones, according with the provisions of the Lisbon Treaty.”¹⁸²

Um entsprechend handlungsfähig zu sein, bedürfe es bestimmter Fähigkeiten und Mittel. Dazu gehören die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den für die Sicherheit zuständigen Einrichtungen. Die Streitkräfte und andere Sicherheitsorganisationen müssen professionell agieren, für

¹⁸⁰ Ebenda, S. 4 f.

¹⁸¹ Ebenda, S. 5.

¹⁸² Ebenda, S. 5 f.

Energie und den Cyber-Space müssen eigene Sicherheitssysteme geschaffen werden. Weiters wäre ein umfassenderes Engagement sozialer und wirtschaftlicher Interessensgruppen im Bereich Sicherheit sicherzustellen.

Das Erhalten und die Transformation des europäischen Sicherheitssystems würden folgende Maßnahmen nötig machen:

- “development of existing and establishment of a new procedural, institutional, legal and doctrinal arrangements in the frame of EU security management system, including creation of a genuine strategic planning system (white papers, strategies, development programs, etc.);
- development of European defense capabilities and in other security areas, including strategically oriented and balanced integration of European defense industries;
- strengthening European area of freedom, security and justice;
- development of non-material (including information, educational, cultural, scientific-technical) and material (including financial, energy, infrastructural) capabilities to support European actions in the area of security;
- development of capabilities needed to prevent, protect, eliminate and fight cyber, terrorist and international organized crime threats and risks.”¹⁸³

¹⁸³ Ebenda, S. 6 f.

Manuel Muniz, Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration

Die Frage der Strategie möchte Manuel Muniz in Bezug auf den Einsatz militärischer Mittel stellen. Er sieht dies als gute Voraussetzung für eine konsistente Diskussion – ein zu breiter Bezugsrahmen würde die strategische Debatte entgrenzen lassen. Strategische Interessen sollen demnach die Voraussetzung für den Verteidigungsplanungsprozess sein und somit die Strukturen der Streitkräfte bestimmen. Muniz stellt in diesem Zusammenhang einige Fragen: Was hat die EU dazu gebracht, sicherheitspolitische Institutionen zu schaffen und militärische Operationen zu starten? Innerhalb der EU stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen einzelstaatlichen Interessen und Interessen der Union. Decken sie sich oder gibt es auch Unterschiede? Wann sollen EU-Institutionen handeln und wann sollen die Mitgliedsstaaten eingreifen? Auf Ebene der Union und in den Mitgliedsstaaten gibt es keine ausreichende Definition von Interessen. Diese müssten zunächst definiert werden. Erst dann könnte mit dem Erstellen einer Strategie begonnen werden und am Ende ein Rahmen für nationales und europäisches Handeln gefunden werden.¹⁸⁴

Muniz kritisiert den Mangel einer Definition von „strategischen Interessen“ bzw. klarer Erörterungen der Bedrohungen in „strategischen Dokumenten“ und zieht als Beispiele die französischen Weißbücher aus 2008 und 2013, die Strategien Spaniens von 2011 und 2013 sowie deutsche Grundlegendokumente heran. Auch an der ESS bemängelt Muniz die Nichtnennung von Interessen. Allgemein konstatiert er die gegenwärtige Gewohnheit, Bedrohungen zu nennen, ohne jedoch zu sagen, was genau eigentlich geschützt werden solle. Ohne innere Kohärenz, indem eine Zusammenführung von Interessendefinition und Beschreibung der Bedrohungen sowie möglicher Abwehrmaßnahmen stattfindet, handle es sich auch bei der ESS lediglich um eine abstrakte Reflexionsübung. Muniz lässt dabei das Argument nicht gelten, dass die offiziellen Dokumente die Interessen nicht nennen, um nicht die wahren Absichten der EU preiszugeben. Aus einer Reihe von Interviews zog er die Erkenntnis, dass Politiker tatsächlich keine EU-

¹⁸⁴ Manuel Muniz, Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration, IAI (Istituto Affari Internazionali) Working Papers 13/30, Rom, Oktober 2013, S. 2 f.

Interessen benennen können. Sie können daher auch nicht erklären, warum militärische Operationen unterstützt werden. Es werden Gründe wie „Hilfe für die Verbündeten“ oder „rechtes Handeln“ genannt. Aus der Sicht von Muniz werde Militär aus Gründen der dem politischen System innewohnenden „Milieu-Ziele“ eingesetzt – und nicht zur Wahrung eines bestimmten „Besitzes“ – oder überhaupt abseits jeder strategischen Erwägung. Er sieht hier die Gefahr des Mangels einer Verbindung solcher Ziele mit der politischen Realität. Es sei kein triftiger Grund für militärisches Eingreifen, nur um dadurch Stärke und Integrationsfähigkeit der Union zu zeigen. Es müsse dann zumindest gesagt werden, wie so eine stärkere Union aussehen würde und warum eine bestimmte Aktion diese Entwicklung wahrscheinlicher machen würde. Strategisches Denken in solcher Tiefe gebe es aber in der Union nicht.¹⁸⁵

In weiterer Folge führe dies laut Muniz dazu, dass die militärischen Planungsprozesse nicht in entsprechender Weise stattfinden und letztlich eine (militärische) Verteidigung von Interessen nicht erfolgen könne. Dies gelte besonders in der gegenwärtigen Situation angespannter Budgets, in der ohne gute Gründe kaum nötige finanzielle Mittel für die Streitkräfte zur Verfügung gestellt werden können. Generell sieht Muniz ein Defizit der EU-Staaten, ihre Interessen klar zu benennen, was in Folge auch die Definition von EU-Interessen verunmögliche.¹⁸⁶

Muniz schlägt als Abhilfe den Beginn von Prozessen zur Strategiefindung in allen EU-Staaten anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs vor. Die Interessen sollen in vier Kategorien eingeteilt werden: Wirtschaft, Institutionen/Recht, Militär/Sicherheit und Politik/Kultur, die mittels einzelner „Komponenten“ erfasst werden sollen. Muniz will dabei in erster Linie schriftliche Dokumente bzw. Dokumentationen (Statistiken, Verträge, parlamentarische Debatten, Meinungsumfragen, Politikerinterviews, Handelsstatistiken) heranziehen. Am Ende würden sich die einzelstaatlichen Interessen „manifestieren“. In einer zweiten Phase würden dann EU-Interessen festgelegt werden und eine Überarbeitung der ESS von 2003 erfolgen. Muniz schlägt vor, dass nur in jenen Bereichen, wo es deutliche Überlappungen der nationalen Interessen gibt, die EU tätig werden solle. Auf jeden Fall müsse auch bei diesem Modell zur Erstellung einer Strategie die Frage

¹⁸⁵ Ebenda, S. 4-8.

¹⁸⁶ Ebenda, S. 8-9.

der Prioritätenfestsetzung geklärt werden. Dieser Punkt werde jener Personengruppe, die eine derartige Strategie erarbeitet, nicht erspart bleiben. Das Problem jeglicher strategischer Erörterungen in Europa sei aber nicht die Methodik, sondern die weitverbreitete Verpönteit politischer Konzepte von „Interessen“ – Europa habe aus Sicht der Mitgliedsstaaten nur eingeschränkte Interessen zu haben. Muniz charakterisiert es als „bizarr“, dass aus seiner Sicht viele Staatenlenker glauben, dass eine Klarheit über die Triebkräfte der Verteidigungspolitik zu Konflikten führen würde. Eine gewisse Schwäche seines eigenen Vorschlages konstatiert Muniz hinsichtlich des Umstandes, dass das strategische Modell lediglich die Lage zu einem bestimmten Zeitpunkt widerspiegle. Er meint aber, dass größere Änderungen nur langsam stattfinden werden und folglich eine Neubewertung nur in bestimmten Zeitabständen werde erfolgen müssen.¹⁸⁷

Ein Modell, wie von ihm vorgeschlagen, würde zu einer besser strukturierten Strategiedebatte beitragen. Das Verständnis hinsichtlich „Interessen“ könnte bei Politikern verbessert werden. Das könnte für einen Entscheidungsfindungsprozess wertvoll sein und helfen, Improvisationen im strategischen Denken zu vermeiden. Eine strategische Debatte würde die Integration im Verteidigungsbereich unterstützen (und nicht verhindern). Würden strategische Planungsprozesse in der geschilderten Weise begonnen, könnte auch an die Erstellung eines Weißbuches über Verteidigung gedacht werden. Darin könnten sowohl nationale als auch europäische Interessen reflektiert und die Grenzen für ein gemeinsames EU-Vorgehen definiert werden. Gleichzeitig könnte Vertrauen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten aufgebaut werden. Muniz bewertet die Aussichten für eine EU-Strategie und eine robuste GSVP als gering, wenn es nicht davor zu einer tiefeschürfenden strategischen Reflexion komme. Ohne einen strategischen Leitfaden sei die weitere Integration bei Sicherheit und Verteidigung als unwahrscheinlich einzuschätzen und vermutlich auch aus Sicht der Mitgliedsstaaten nicht wünschenswert.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Ebenda, S. 11.

¹⁸⁸ Ebenda, S. 11 f.

Arnaud Danjean, Michael Gahler, Krzysztof Lisek, Towards a stronger Union defence policy (Europäische Volkspartei) sowie eine Stellungnahme von Michael Gahler

Von Seiten der Europäischen Volkspartei kam im September 2013 eine Initiative zu einer stärkeren EU-Verteidigungspolitik. Arnaud Danjean (Frankreich), Michael Gahler (Deutschland) und Krzysztof Lisek (Polen) präsentierten im Vorfeld des Europäischen Rates zu Sicherheits- und Verteidigungsfragen im Dezember 2013 ein gemeinsames Papier.¹⁸⁹ Begründet wurden die Forderungen mit vier Punkten: der veränderten strategischen Lage (alte Bedrohungen, neue Herausforderungen), der Forderung der USA nach europäischer Selbständigkeit in Verteidigungsfragen, der unkoordinierten Verringerung der nationalen Verteidigungsbudgets und dem Nichtimplementieren der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon. Kritisiert wird, dass es keinerlei Anzeichen für Fortschritte in Richtung „gemeinsamer Verteidigung“ gebe und die Beistands- sowie die Solidaritätsklausel noch nicht näher geregelt worden seien. Die Autoren schlagen auch die Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit vor, um Planungsprozesse bei der Verteidigung gezielter und verstärkt aufeinander abzustimmen. Weiters werden die ungenügende Inanspruchnahme der Europäischen Verteidigungsagentur und der Nichteinsatz der Battlegroups bemängelt. Generell sollte der umfassende Ansatz in der GSVP besser zur Anwendung kommen.

Die Erstellung des Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung wird in dem Papier als mittelfristiges Ziel genannt (allerdings nicht in die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2013 aufgenommen¹⁹⁰). Es soll eine Definition von EU-Interessen und die strategischen Ziele enthalten, die dann mit den jeweiligen Operationen in Einklang gebracht werden sollen. Die Autoren vertreten die Ansicht, dass die ESS bzw. der ESS-Umsetzungsbericht aus 2008 einer Überarbeitung und Präzisierung bedürfen – nicht zuletzt wegen des Vertrags von Lissabon, der En-

¹⁸⁹ Arnaud Danjean, Michael Gahler, Krzysztof Lisek, Towards a stronger Union defence policy, Brussels 3 September 2013,

http://arc.eppgroup.eu/text/130903_position_paper.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

¹⁹⁰ Europäischer Rat, Brüssel, den 20. Dezember 2013 (OR. en), EUCO 217/13.

de 2009 in Kraft getreten war. Sie forderten eine Priorisierung bei den Zielen und Inhalten der GSVP, um so eine effektive Planung für die zivilen und militärischen Kräfte vornehmen zu können. Das Weißbuch soll ein Ausgangspunkt für eine kontinuierliche Debatte über Strategie zwischen europäischen und nationalen Entscheidungsträgern, Politikern sowie der Öffentlichkeit sein. Die Definition der strategischen Interessen soll auf einer ausführlichen Risiko- und Bedrohungsanalyse basieren. Die Autoren fordern bei Bedrohungen, die bereits in den vorhandenen sicherheitspolitischen Dokumenten genannt wurden – Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, organisierte Kriminalität, regionale Konflikte –, Wachsamkeit und vermehrte Anstrengungen bei deren Bekämpfung. Vor allem befürworten sie eine geographische Priorisierung der Gebiete, in denen sich die EU engagieren soll. Hoch in der Reihung sollte nach ihrer Ansicht in diesem Zusammenhang Nordafrika und der Mittlere Osten stehen. Schwierigkeiten und Unsicherheitsfaktoren in Afrika, im Kaukasus und in Zentralasien sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Weiters wird der „hohe Norden“ genannt, wo zwar derzeit keine Konflikte bevorstehen, an dem aber das strategische Interesse (aufgrund des Schmelzens der Polarkappe und der dadurch bewirkten Schiffbarkeit bzw. Möglichkeiten zur Ausbeute natürlicher Ressourcen) von China über Russland bis in die USA im Steigen sei. Begonnen werden sollte die Erstellung des Weißbuches mit einem von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik vorgeschlagenen Konzept als Nukleus, das zu einem Weißbuch entwickelt werden solle. Aus den Interessen und Prioritäten sollten die entsprechenden Schlüsse hinsichtlich organisatorischer Maßnahmen, Ausrüstung und Fähigkeiten abgeleitet werden. Ganz allgemein wollen die Autoren Parallelitäten zwischen EU und NATO beseitigen. Die EU solle zum europäischen Pfeiler der NATO werden. Hauptargument ist die weitgehende Überschneidung bei den Mitgliedschaften. Die drei Politiker sehen es als Unzulänglichkeit, dass zwar auf operativer Ebene zusammengearbeitet werde, es aber keine Übereinkommen zur erweiterten Zusammenarbeit gibt. Sie empfinden es als schizophoren, dass die Hohe Vertreterin mit dem NATO-Generalsekretär – beides Europäer – regelmäßige Konsultationen zu politischen bzw. strategischen Frage abhält. Duplizierung von Strukturen wird nicht für ein Problem gehalten, weil die USA für mehr Beteiligung der Europäer plädieren und die Europäer selbst die Option haben sollten, europäische oder transatlantische Strukturen zu nutzen. Für autonome Operationen der EU und NATO-geführte Operationen sollten Bereit-

schaftskräfte aufgestellt werden. Dafür müssten die nötigen Verfahren auf EU-Ebene geschaffen werden, um im Bedarfsfall rasch reagieren zu können. Diese „EU force components“ sollten modular aufgebaut sein, um von EU und NATO eingesetzt werden zu können – gedacht wird besonders an Drohnen und den Transport auf dem Luft- und Seeweg.¹⁹¹

Michael Gahler sah 2014 in einem Artikel das Weißbuch als Weg, das strategische Denken innerhalb der EU fortzuentwickeln und EU-Sicherheitsinteressen zu definieren. Weiters will er darin die Frage nach den Umständen rechtmäßiger Anwendung von Gewalt beantwortet sehen. Gahler ging es um die Verklammerung der Strategiedebatte mit den Initiativen zur Verbesserung von Fähigkeiten. Nur wenn die EU wisse, was sie wolle, könne sie die dafür notwendigen Fähigkeiten definieren. Auf diese Weise könne der Weg zu einer EU-Armee gewiesen werden. „Im Idealfall geht diese supranationale Armee über die bestehenden nationalen Armeen der 28 Mitgliedsstaaten hinaus und bildet den militärischen Arm für das gemeinsame EU-Verteidigungshandeln.“¹⁹² Die EU-28 sei von den Konflikten und Krisen in ihrer Nachbarschaft äußerst betroffen. „Die Konflikte bedrohen unsere Sicherheit, unsere Handelswege, sie fordern uns heraus beim Erfordernis, humanitäre Hilfe vor Ort zu leisten und Antworten auf Flüchtlingsströme an unseren Außengrenzen zu geben oder sogar Soldaten in Einsätze zu schicken.“¹⁹³

¹⁹¹ Arnaud Danjean, Michael Gahler, Krzysztof Lisek, Towards a stronger Union defence policy, Brussels 3 September 2013,

http://arc.eppgroup.eu/text/130903_position_paper.pdf, S. 1-7, 9, 10.

¹⁹² Michael Gahler, EU-Sicherheitspolitik zwischen Zwängen und Zaudern, http://de.paneuropa.org/index.php/pan/publikationen/aktuelle_beitraege/eu_sicherheitspolitik_zwischen_zwaengen_und_zaudern_michael_gahler_mdep, abgerufen am 23. August 2016.

¹⁹³ Ebenda.

SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte

Einen ähnlichen Ausgangspunkt nahm ein Jahr nach dem Papier der christdemokratischen Politiker ein „Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte“, das die „Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ der SPD-Bundestagsfraktion erstellt hatte. Auch hier wird eine Stagnation der Perspektive einer EU-Verteidigung konstatiert. Eine Reihe von Defiziten wird geortet: die Helsinki Headline Goals aus dem Jahr 1999, innerhalb von 60 Tagen mit bis zu 60.000 Soldaten „wirken zu können, wurden nie realisiert“, die EU-Battlgroups „sind wenig praktikabel“.¹⁹⁴ Die Arbeitsgruppe schlägt daher eine „neue Definition und Beschreibung der GASP“ vor. Den Zeitpunkt erachtet sie für günstig, weil die angespannte Budgetsituation in den Mitgliedsstaaten die Arbeitsteilung bei militärischen Fähigkeiten alternativlos mache:

„Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind unsere 28 nationalen Armeen (mit zusammen 1,5 Millionen Soldaten) zu teuer: 190 Mrd. Euro geben die Staaten der Europäischen Union gegenwärtig im Jahr für Verteidigung aus. In den laufenden Einsätzen ist davon nicht viel zu sehen, die Fähigkeitslücken der Europäer in strategischen Bereichen, sprechen eine deutliche Sprache.“¹⁹⁵

Zudem werden die Einsparungen bei den Militäretats nicht untereinander abgestimmt und gleichzeitig existieren in mehreren Bereichen noch immer verschiedene nationale Rüstungsprogramme:

„Es gibt in der Europäischen Union nach wie vor kostspielige Überschneidungen von Verteidigungsprogrammen, zum Beispiel mehr als 20 Programme für gepanzerte Fahrzeuge, sechs verschiedene Programme für U-Boote, fünf Programme für Boden-Luft-Raketen, fünf Programme für Kampfflugzeuge. Europäisch abgestimmte Systeme, Normen und Zulassungsverfahren sowie größere Beschaffungsmengen könnten einen Beitrag zur Kostensenkung, aber auch zur Interoperabilität der europäischen Streitkräfte leisten.“¹⁹⁶

¹⁹⁴ SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte, Berlin, 14. November 2014, S. 1.

¹⁹⁵ Ebenda, S. 2.

¹⁹⁶ Ebenda, S. 2.

Die bisherige Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur wird hier als unzureichend gesehen. Die sozialdemokratischen Parlamentarier wollen, dass in Zukunft die militärische Integration umfassend vertieft werde. „Künftig sollten nicht nur Kommandostrukturen und Fähigkeiten zusammengelegt, sondern auch Aufgaben geteilt oder gemeinsam erfüllt werden.“¹⁹⁷ Dabei wird eine „Aufgabenteilung“ zwischen NATO und EU vorgeschlagen. Die NATO sei für Einsätze hoher Intensität besser geeignet, während die EU eher Aufgaben mittlerer und niedriger Intensität wahrnehmen könne: „Beide ergänzen sich und sind keine Konkurrenz.“¹⁹⁸

Auch Deutschland wird als säumig in seinen verteidigungspolitischen Bemühungen gesehen. So sei demnach bei der letzten Strukturreform der Bundeswehr auf die GSVP nicht Bedacht genommen worden. Die Autoren umreißen kurz die Positionen der SPD zur GSVP. Man bekennt sich zu einer Friedenspolitik, aber auch zur Anwendung von Waffengewalt in bestimmten Situationen. Gleichermäßen wird ein Bekenntnis „klar und unmissverständlich zu unseren Bündnisverpflichtungen“ ausgesprochen, Deutschland wird „versuchen, auf andere Nationen hinzuwirken, keine Sonderwege zu gehen.“¹⁹⁹ Zudem wird betont: „Wer eine europäische Armee anstrebt, muss für seine Partner berechenbar und verlässlich sein.“²⁰⁰ Wesentlich wird die Abstimmung mit Frankreich gesehen; hinsichtlich Großbritanniens wird bemerkt, dass dieser Staat bis jetzt kein Motor für „eine stärkere europäische Integration“ gewesen sei, was auch für den Verteidigungsbereich gelte.²⁰¹

Als neue Impulse für die Integration im Bereich Verteidigung regt das Papier eine Reihe von Maßnahmen an: Strukturell werden eine Ratsformation der Verteidigungsminister, ein Verteidigungsausschuss des EU-Parlaments und ein ständiges militärisches Hauptquartier vorgeschlagen. Das europäische Lufttransportkommando soll ausgebaut, für die Ostsee ein Marinehauptquartier eingerichtet werden. Die Ausbildung sollte auf einer gemeinsamen Europäischen Militärakademie bzw. -universität durchgeführt werden, die praktische Zusammenarbeit durch mehr europäische Manöver

¹⁹⁷ Ebenda, S. 3.

¹⁹⁸ Ebenda.

¹⁹⁹ Ebenda, S. 4.

²⁰⁰ Ebenda.

²⁰¹ Ebenda.

geübt werden. Bei den Fähigkeiten wird für die kleineren Staaten – damit implizit für Österreich – eine Spezialisierung auf Nischenfähigkeiten angeregt. Bei der Luftraumüberwachung schlägt die Arbeitsgruppe eine enge Zusammenarbeit oder überhaupt einen gemeinsamen Schutz für das EU-Gebiet vor – das Beispiel der gemeinsamen Luftraumüberwachung durch die NATO für die baltischen Staaten könne ein Modell für kleine Staaten sein. Weiters wird der Ausbau der Europäischen Gendarmerie verlangt (an der Deutschland wegen der Trennung von Militär und Polizei nicht teilnehmen kann, weswegen eine spezielle Form deutscher Beteiligung ausgearbeitet werden soll). Zur Kontrolle der Seegrenzen in der Ostsee soll aufgrund mangelnder nationaler Mittel Polens und der baltischen Republiken ein „Schengen für die Ostsee“ geschaffen werden. Das Weißbuch zur GSVP gehört ebenfalls zu den von den Bundestagsabgeordneten vorgeschlagenen Maßnahmen. Ihr Ziel ist, nationale Armeen durch eine neue, supranationale EU-Armee zu ersetzen. Explizit wird gesagt, dass diese Form der Zusammenarbeit für ein vermögendes Land wie Deutschland keine „Spardose“ sein könne. Es würden finanzielle Vorleistungen für den Aufbau der Armee zu erbringen sein, die sich erst mit der Zeit rechnen würden.²⁰²

²⁰² Ebenda, S. 5-7.

Towards a European Defence Union (Europäische Volkspartei, 2015)

Eine Initiative "Towards a European Defence Union" hat die Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament gestartet. Angesichts der Sicherheitslage im geographischen Umfeld Europas sehen die Abgeordneten Sicherheit und Verteidigung im Kern der europäischen Agenda. In diesem Sinn solle Art. 42(7) EUV zum Gegenstück des Artikels 5, der Beistandsklausel des Nordatlantikvertrages, werden. Aufgrund des Mangels an Kooperation, Koordination und Synergien werden die Ergebnisse der finanziellen Aufwendungen für den Verteidigungsbereich als „desaströs“ beschrieben. Eine neue Sicherheitsstrategie auf EU-Ebene sei schon lange überfällig. Die Europäische Volkspartei erwartet sich ein ambitioniertes Dokument, das zu einem Weißbuch der Sicherheit und Verteidigung und auch einer „Roadmap“ mit realistischen und praktischen Maßnahmen führt. Gefordert wird die volle Anwendung der Bestimmungen des EU-Vertrags, wobei besonders der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit hohe Priorität eingeräumt werden soll. Als Neuerungen werden vorgeschlagen eine Ratsformation der Verteidigungsminister und ein halbjährlich durchzuführender Dialog über die GSVP im Europäischen Rat. Der Europäische Rat solle mit mehr Nachdruck handeln. In der neuen Sicherheitsstrategie sollen EU-Interessen, Operationsbereiche und die Mittel, um es mit aktuellen und künftigen Bedrohungen aufnehmen zu können, klar definiert werden. Der Hohe Vertreter bzw. die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik solle dann in einem weiteren Schritt die Strategie zu einem Weißbuch entwickeln, um das strategische Denken mit der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten zu verbinden.²⁰³

²⁰³ EPP Group Position Paper. Towards a European Defence Union (ohne Ort und Jahr), http://www.eppgroup.eu/system/files_force/publications/2015/11/EPP_Position_Paper_European_Defence_Union_EN.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

Jean-Paul Perruche, Patrick Bellouard, Pierre Lépinoy, Maurice de Langlois, Béatrice Guillaumin, Patrice Mompeysson, For a European white paper on security and defence

Neuesten Entwicklungen trägt ein Papier der „Fondation Robert Schuman“ Rechnung. Ein neuer Kontext von Sicherheit bzw. Sicherheitspolitik habe die „comfortable situation“, in der die NATO und die EU den Staaten dazu gedient haben, „to boost their power“, in Frage gestellt. Die Abwendung der USA von Europa (und Hinwendung nach Asien und dem Mittleren Osten) führe zu einer Hinterfragung der traditionellen Funktionsweise der NATO. Die EU könne dem nichts entgegensetzen:

“As for the European Union the limits placed on its ambition and the means for a Common Security and Defence Policy (CSDP) in the treaties (Nice and Lisbon) have prevented it from achieving an operational level that would turn it into a credible alternative if the USA opted for disengagement.”²⁰⁴

Die relative Machtabnahme der EU-Staaten habe dazu geführt, dass diese praktisch keine Möglichkeit mehr hätten, Zwangsmaßnahmen allein durchzuführen – mit Frankreich als Ausnahme, wobei auch dessen Fähigkeiten vom Umfang und von der zeitlichen Ausdehnung her begrenzt seien (Großbritannien wird hier nicht erwähnt). Die Schlussfolgerung des Autorenteam ist klar:

“The time has therefore come for awareness that in a deteriorating security context on Europe’s borders and given the increasingly shared threats we face in a globalised world, there is no alternative for the Europeans but to pool their resources if they want to maintain control over their future and defend their interests and values effectively.”²⁰⁵

Die Autoren haben Bedingungen untersucht, unter denen 2015/2016 eine neue EU- Sicherheitsstrategie ausgearbeitet wurde (offensichtlich werden hier die Begriffe der EU-Sicherheitsstrategie und des Weißbuches synonym verwendet). Vier Fragen werden untersucht. Die erste lautet: Warum brau-

²⁰⁴ Jean-Paul Perruche, Patrick Bellouard, Pierre Lépinoy, Maurice de Langlois, Béatrice Guillaumin, Patrice Mompeysson, For a European white paper on security and defence, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European issues, no 360, 9th June 2015, S. 1.

²⁰⁵ Ebenda.

chen wir ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung? Die Autoren wollen, dass eine „General Security Strategy“ entsteht, die konkrete Fähigkeitsziele enthält. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass Sicherheit und Verteidigung hohe Priorität bei den politisch Verantwortlichen erhält. Befürchtet wird, dass es sonst nur unverbindliche Absichtserklärungen gibt.

Das Europa der Gegenwart wird als weitgehend handlungsunfähig beschrieben: “It is becoming clear that individually the States of Europe, even the most powerful, are losing the will, the support of public opinion and the media, the ability and the means to engage in high risk operations.”²⁰⁶ Aufgrund des verminderten Engagements der USA in Europa und der „totalen Abhängigkeit“ der EU-Staaten von den USA befinden sich die europäischen Staaten in einer ungewissen Lage. Die NATO stecke in einer „existentiellen Krise“ (Afghanistan, Afrika, Ukraine). Die Fähigkeit zur Verteidigung der Werte, Interessen und des Erbes Europas sei daher in kritischem Zustand und vor allem von den USA abhängig sowie vom Nebeneinander heterogener politischer Positionen und von unkoordinierten Verteidigungsausgaben gekennzeichnet.

Aufgelistet werden die aktuellen Herausforderungen für Europa: der islamistische Extremismus, der eine Verbindung interner und externer Bedrohungen darstelle, die „Kriegslüsternheit“ Russlands, die eine bewaffnete Auseinandersetzung in Europa nicht länger zur unwahrscheinlichen Hypothese mache und eine Neubewertung des europäischen Verteidigungssystems erfordere, die Destabilität entlang der Südküste des Mittelmeeres, die sich in unkontrollierter Migration und illegalem Handel mit verschiedensten Gütern äußere, der Aufstieg Chinas und damit verbundene Spannungen sowie die Bedrohungen aus dem Cyberspace. Genannt wird auch die drohende Gefahr von Auseinandersetzungen in Folge des Klimawandels bzw. um natürliche Ressourcen (Wasser, Öl/Gas und andere Rohstoffe). “The CSDP [...] remains in its elementary form and is inadequate”,²⁰⁷ lautet die Gesamtschätzung – dies trotz aller Missionen/Operationen und einzelner erfolgreicher Projekte, wie zum Beispiel dem European Air Transport Command. Die Entwicklungen in Libyen, Mali, im Tschad oder in der Ukraine haben klar gezeigt: “[...] a obvious lack of recognised common inte-

²⁰⁶ Ebenda, S. 2.

²⁰⁷ Ebenda, S. 3.

rests, shared ambitions and unity of action.”²⁰⁸ Es gäbe kaum Hoffnung auf „coercive operations“;²⁰⁹ selbst in der Nachbarschaft nicht. Operationen im obersten Spektrum der Petersberg-Aufgaben seien nie ernsthaft ins Auge gefasst, die Battlegroups noch nie eingesetzt worden. Daher müsse überlegt werden, ob die EU überhaupt militärische Kapazitäten benötige und wenn ja, zu welchem Zweck.

Die Autoren argumentieren mit dem Fehlen von kritischer Masse: Umso schwächer Staaten seien, umso abhängiger seien sie von anderen und umso mehr äußerem Druck ausgesetzt. Pooling von Mitteln sei ein Schritt in Richtung einer kritischen Masse. Die Komplementarität der europäischen Staaten ist für die Autoren klar sichtbar. Sie stellen daher die Frage, wieso dies in den einzelnen Ländern nicht so gesehen werde, und orten stattdessen eine eigene Sichtweise der Länder des Südens auf die Bedrohungen aus dem Mittelmeerraum und der des Ostens auf die Bedrohung durch Russland. Gerade diese Komplementarität könne als Teil einer umfassenden europäischen Vision verstanden werden. Dasselbe könne für Fähigkeiten gelten: die Schwächen einiger Staaten könnten durch Stärken anderer überwunden werden.

“Common European Defence can be founded on the adoption of common values (democracy, freedom of opinion, respect of Human Rights, the respect of minorities etc.), but also on common or complementary interests. It is a particularly opportune moment to defend these together, at a time when these values and interests are being violated and threatened from without and within the continent.”²¹⁰

Die Autoren verhehlen nicht, dass die Erstellung des Weißbuches mit Schwierigkeiten verbunden sein werde: das Fehlen einer gemeinsamen Außenpolitik verhindere den Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, selbst der Mangel an Verteidigungskapazitäten führe zu keiner Konvergenz in der Außenpolitik. Weiters wird festgehalten:

“the idea of sharing defence policies is the source of fear of the unknown amongst the leaders of Europe and of not being able to control the consequences of an initiative of uncertain outcome, the danger of highlighting divergence between States without being able to deepen convergence. The drafting of a European White Paper would be a first initiative all the consequences of which are difficult to foresee; therefore it raises fear of playing the sorcerer’s apprentice in a destabilising ap-

²⁰⁸ Ebenda.

²⁰⁹ Ebenda.

²¹⁰ Ebenda, S. 4.

proach without being sure of being able to manage the consequences and contingencies.”²¹¹

Letztlich fürchten Politiker aus EU-Mitgliedsstaaten, nationale Handlungsfreiheit zu verlieren, ohne dass die Probleme im Verteidigungsbereich gelöst werden. Als größte Schwierigkeit sieht das Papier, über Verteidigung zu sprechen, ohne vorher das Ziel der EU-Integration festgelegt zu haben: Föderation, Konföderation oder einfache Kooperation. Dabei gehe es um die Frage der Machtausübung – sowohl in als auch durch die EU. In der EU falle es aus zwei Gründen schwer, über die Ausübung von Macht auf EU-Ebene zu sprechen: die Kultur von Machtausübung sei in den EU-Staaten unterschiedlich und es fehle an einer gemeinsamen Vision über einen Endzustand der EU. Damit stelle sich die Frage nach einer Balance von „hard power“ und „soft power“, weil einige Staaten erstere für nötig erachten, andere letzterer den Vorzug geben.

“The EU does not necessarily have to become a State power in the traditional sense of the term but it must have at least the power and the necessary means for the defence of its interests and for the promotion of its values without having to bend to the law of those who are against it.”²¹²

Effektiv im Sinne gemeinsamer Verteidigungsanstrengungen sei nur Kohärenz in den Anforderungen an militärische Fähigkeiten und in der Resonanz der Wirtschaft auf diese Anforderungen. Beides würde letztlich zu einer starken und nachhaltigen „European Defence Technology and Industrial Base“ führen. Es müssen daher Duplizitäten in den Anforderungen, sowohl was Fähigkeiten als auch Angebote seitens der Industrie betrifft, unterbunden werden.

Ein weiterer Faktor ist die NATO. Hier bestehen Bedenken, die Exklusivität der NATO in Sachen kollektiver Verteidigung in Frage zu stellen, wenn die EU tatsächlich in einen Verteidigungsakteur umgestaltet werden sollte. Die Autoren stehen auf dem Standpunkt, dass solche Überlegungen keine Rolle spielen dürfen. Es müsse Verteidigung ohne jegliche Einschränkung durchdacht werden, auch wenn dies für manche nationalen Politiker tatsächlich so etwas wie eine Herausforderung für die NATO darstellen sollte.

²¹¹ Ebenda.

²¹² Ebenda.

Die letzte Herausforderung bildet die Einbindung der EU-Bevölkerung, denn es gebe kein europäisches Bewusstsein und keinen europäischen Patriotismus:

“Since the final outcome sought in terms of European integration remains vague its citizens have great difficulty in seeing what the EU is. Since they have no points of reference they intuitively consider it to be a State that does not exist and disappoints them as it is incapable of providing solutions to their national problems.”²¹³

Berücksichtigt werden müssen zudem die jeweiligen Haltungen zur Verteidigung in den Staaten, die aus der Geschichte und der Geographie resultieren.

Neben diesen Herausforderungen sehen die Autoren auch Chancen. Jüngste Entwicklungen der internationalen Lage geben gute Gründe für eine Neubewertung der Sicherheit der EU-Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene: die Errichtung großer Terroristenbasen an den Grenzen Europas, von denen aus die europäische Bevölkerung bedroht wird; die Kritik westlicher Werte durch die russische Regierung und die Anwendung einer „fait accompli policy“ mittels Gewalt; das Anwachsen unkontrollierter Migration an Europas Grenzen; die Zunahme von Cyber-Terrorismus, der jedes europäische Land, unabhängig von der Lage, bedroht. Ins Gedächtnis gerufen wird, dass diese Entwicklungen gegenläufig zum Rückzug der USA seien. Zur gleichen Zeit habe die griechische Finanzkrise die Notwendigkeit gezeigt, zwischen den Staaten neue wechselseitige Rechte und Pflichten unter dem „Diptychon“ Solidarität-Verantwortung zu definieren.

Der Versuch, die wichtige Thematik einer gemeinsamen EU-Verteidigung zu meiden, sei folglich keine Option mehr. Es sollen daher folgende Aspekte behandelt werden:

- “the identification of risks and dangers which require a European approach (migration, terrorism); including the defence of vital interests (nuclear?),
- the definition of an improved distribution of roles between Europeans and Americans in the defence of Europe but also for the protection of our joint interests,

²¹³ Ebenda, S. 5.

- the definition of strategic capabilities that the European States cannot acquire individually but which are vital to their independence and their freedom of action (like Galileo).²¹⁴

Grundsätzlich wollen die Autoren, dass das Weißbuch folgende Ausrichtung erhält:

“Regarding its content a European White Paper should express the political will of the Member States and public opinion, organise their defence on a European level, without this necessarily leading to a totally integrated European defence system (European army). The outcome of the European approach should be to provide common perspectives and solutions in areas in which nations are individually weak, not to substitute them, since acceptance on the part of Europe’s citizens is key to its credibility. A short informative work, it should include detailed implementation strategies in the areas of internal and external security, with regions of the world and priorities.”²¹⁵

Als Einleitung wird vorgeschlagen, wichtige Entwicklungslinien zu skizzieren, wobei Globalisierung, Klimawandel, die Abschwächung des Einflusses und der Legitimität von Staaten gemeinsam mit Terrorismus und Kriminalität als Marksteine genannt werden. Es soll gezeigt werden, wie die Balance der Welt durch die Ressourcenfrage, das demographische Ungleichgewicht, den Aufstieg Chinas und das Anwachsen der weltweiten Waffenarsenale geschwächt wird. Beschreibungen von Risiken aus den Bereichen Cyberspace, Umwelt und Gesundheit sowie Migration und die aus wirtschaftlichem Ungleichgewicht resultierende Unsicherheit können hier noch beigelegt werden. Berücksichtigung soll auch die Verschlechterung des europäischen Sicherheitsumfeldes finden. Bedrohungen im Inneren, aber auch vermehrte Konflikte an den Grenzen und in der Nachbarschaft seien schlicht die Realität.

Die Idee der europäischen Sicherheit soll die Entschlossenheit zu einer gemeinsamen Herangehensweise bei der Identifikation von Risiken und Bedrohungen sowie bei präventiven Maßnahmen und Reaktionen ausdrücken. Dieser sicherheitspolitische Ansatz – und das macht ihn so besonders – würde darauf beruhen, dass nicht bloß die gemeinsamen, sondern auch die einzelnen Interessen der Mitgliedsstaaten verteidigt werden würden. Zusätzlich wäre eine neue EU-Sicherheitsstrategie nötig, die umfassender sein müsste als jene aus 2003. In dieser Strategie würden die militärischen

²¹⁴ Ebenda, S. 5 f.

²¹⁵ Ebenda, S. 6.

Erfordernisse aller Mitgliedsstaaten erfasst werden und unterschieden werden, was gemeinsam und was einzelstaatlich gestaltet werden würde. Die Grundzüge für diese Strategie würden in dem Weißbuch erfasst werden. Gleichzeitig würde darin auch stehen, wie die EU ihre Sicherheit in den nächsten 20 Jahren sieht: Darin würde auch die durch das verringerte US-Engagement neue gestaltete transatlantische Achse berücksichtigt werden müssen.²¹⁶

Im Zuge der Erstellung des Weißbuches sollte eine umfassende Debatte geführt werden, die in den großen Fragen bezüglich Verteidigung zur Einnahme bestimmter Positionen führen sollte. Hierzu wird eine Reihe von Vorschlägen gemacht.

- “• the development of the idea of critical mass for the States’ power of influence; advantages, difficulties and limits to the creation of an army acting on behalf of the European Union; obstacles to overcome. (In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Schaffung einer europäischen Identität, ohne dass jedoch die jeweils nationalen Identitäten darin aufgehen.)
- the expression of power and the use of armed force by the EU: military power taking part in international power struggles or peaceful power, privileging diplomacy and development aid (‘soft power’), rejecting major coercive action?,
- the expression of solidarity in the areas of security and defence within the EU, including the possibility for a group of Member States to act on behalf of the EU as well as the harmonisation of defence spending,
- the implementation of the subsidiarity principle between the EU and its Member States in the area of defence. By the implementation of the subsidiarity principle, there is nothing to prevent the combination of national and joint action,
- the adaptation of the transatlantic link and the relationship with NATO, thereby introducing the EU as a player in defence in the transatlantic partnership and providing it with renewed impetus,
- the problem of a concerted approach to nuclear deterrence and anti-ballistic missile defence in the defence of the EU,

²¹⁶ Ebenda.

- the conditions for the EU's strategic autonomy to achieve its goals and the means necessary to do this (particularly in space).²¹⁷

Zusammengefasst werden in dem Papier auch die Folgen der Erstellung eines Weißbuches: Es würde von den Europäern wieder die Verantwortung für die eigene Verteidigung übernommen und ebenso die Vorteile, aber auch die Schwierigkeiten für einen gemeinsamen Ansatz zur Verteidigung sichtbar werden. Echte Probleme würden von unbegründeten unterschieden werden, ihre Ursachen identifiziert und Lösungen vorgeschlagen werden. Es würden die jeweiligen Wahrnehmungen von Risiken und Bedrohungen, aber auch außenpolitische Zielsetzungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten Berücksichtigung finden. Ziele, Fähigkeiten und Mittel auf EU-Ebene, um die Verteidigung der Staaten und ihrer Bürger zu garantieren, würden auf diese Weise festgelegt werden.

Behandelt sollte auch das Resultat von Operationen werden, die nicht dem Schutz oder dem Überleben der Staaten dienen. Hier würde sich die Frage nach der moralischen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) stellen und ob diese aufgrund der wirtschaftlichen Kraft Europas und der europäischen Geschichte wahrgenommen werden müsse. Hier sei weiters zu fragen, ob die Wahrnehmung dieser Verantwortung nur erfolgen solle, wenn ein Zusammenhang mit der inneren Sicherheit der EU gegeben sei.

Die Autoren äußern eine sehr klare Erwartungshaltung bezüglich der Erstellung des Weißbuches: “The truth would emerge from this exercise regarding the reality of European defence, its potential and the conditions to be met to make it effective.”²¹⁸ Vertreten wird die Ansicht, dass durch einen dualen Ansatz der Union und der Mitgliedsstaaten nicht nur ein verbessertes Verständnis dafür geliefert würde, was wechselseitige Maßnahmen dem einzelnen Mitgliedsstaat bringen könnten und was rein national bleiben müsse, sondern auch was die Staaten tun müssten, um dem EU-Ansatz bei der Verteidigung ihres eigenen Staatsgebietes Glaubwürdigkeit zu verleihen, vor allem in den Augen der öffentlichen Meinung.

Bei der Erstellung des Weißbuches solle wie folgt vorgegangen werden:

²¹⁷ Ebenda, S. 7.

²¹⁸ Ebenda.

“- A first stage might comprise putting forward a common accepted framework taking on board the requirements expressed for the drafting of national White Papers (or their equivalent),

- Then taking advantage of this preparatory work, a study should be undertaken on strategic convergence and divergence, common and specific points regarding strategy, defence goals and requirements in the Member States together with their priorities, capability requirements. This would aim to gain better knowledge of compatibility, complementarity and possible incompatibility between Member States, prior to forming greater synergy of national defence tools (pooling and sharing).

- At the same time a strategic analysis of the EU's defence requirements considered as a complete political entity (typified by its borders, its strengths and weaknesses) and the capabilities necessary for its defence should be undertaken by an independent team bringing together experts from the Commission and the Member States. The analysis should list European common interests, prioritise the threats and dangers at EU level, set a level of ambition for the foreign and defence policy. This work would lead to the proposal of a security strategy for the EU with an approach comparable to that adopted in the drafting of national White Papers.

- Finally a comparison of the analysis resulting from a compilation of the Member States' strategies and that of the EU considered as a virtual or potential State, should lead to the optimisation of role distribution between countries based on a distant goal, but which matches the final targeted outcome. An approach like this would reassure the Member States which whilst having a goal to reach would, with necessary compromise, also be free to continue at their own pace.²¹⁹

Das Weißbuch soll die Kontinuität zwischen innerer und äußerer Sicherheit betonen. Die äußere Sicherheit soll genauso kohärent wie jeder umfassende Ansatz zur Koordination von Krisenmanagement-Instrumenten mit den Instrumenten für Entwicklung und humanitäre Hilfe sein. Wenn die Legitimität des Handelns sichergestellt sei, indem der entsprechende Wille erklärt worden sei, könne eine neue Sicherheitspolitik implementiert werden. Es können Einsatzszenarien entworfen werden und dabei die Kapazitäten der Mitgliedsstaaten sowie der EU-Strukturen, aber auch von Partnern wie den USA und regionalen Organisationen wie der NATO oder der Afrikanischen Union einbezogen werden. Die Beziehungen zwischen UNO und EU würden dann auch neu definiert werden, weil die Dimension von Legitimität und Repräsentativität im Detail dargelegt wäre. “Finally the European White Paper should provide the means necessary for each conclusion,

²¹⁹ Ebenda, S. 7 f.

(as in the French White Paper of 2013): knowledge and anticipation, protection, prevention, deterrence and intervention.”²²⁰

Empfohlen wird auch, dass die künftigen Verfasser des Weißbuches einen Vergleich anstellen zwischen dem, was im Bereich Wirtschaft und Finanzen erreicht wurde, und dem, was in der Verteidigung erreicht werden soll. Die Autoren des Papiers weisen darauf hin, dass die Abtretung von souveränen Rechten bei Wirtschaft und Finanzen akzeptiert worden sei, und fragen sich, ob dies im Verteidigungsbereich nicht auch möglich wäre. Die Griechenland-Krise habe die Notwendigkeit gezeigt, Systeme zur Warnung, Prävention und Bewältigung im Falle von Bank- und Finanzkrisen zu entwickeln, gemäß Mechanismen, die auf dem Tandem Verantwortung und Solidarität beruhen. Es haben sich die Mängel der einheitlichen Währung gezeigt, weil es keine Harmonisierung bei den Budgets und im Fiskalbereich gibt. Hier könnten zweifellos Lehren gezogen werden. Gegenwärtig sei es zwar kein Thema, dass die nationalen Positionen zur Verteidigung durch ein EU-Modell substituiert werden, aber der Zweck des Weißbuches wäre, zusätzlich zu den nationalen Vorstellungen eine europäische zu entwickeln. Dies könnte auch eine Unterstützung bei der Aktualisierung veralteter nationaler Dokumente sein.

Das Weißbuch würde keinesfalls rechtlich bindend sein, aber es würde dabei helfen, der GSVP Legitimität zu verleihen, indem diese leichter verständlich sein würde – sowohl für Eliten als auch für die öffentliche Meinung. Der Europäische Rat (über das Generalsekretariat des Rates) soll die Arbeit an dem Weißbuch überwachen und bei der Erstellung eine Vielzahl an Akteuren der Mitgliedsstaaten (Regierungen, Parlamente, Generalstabschefs usw.) und der EU-Ebene (Europäischer Auswärtiger Dienst, Europäisches Parlament, Kommission, Rat der ständigen Vertreter, Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, EU-Militärausschuss, EU-Militärstab usw.) sowie Experten der Zivilgesellschaft beteiligen. Ein erster Entwurf könnte von einer kleinen Gruppe militärischer und ziviler Experten erarbeitet werden, die für ihre Erfahrung und Unparteilichkeit bekannt sind.

Die Autoren der Studie geben auch eine Antwort auf die Frage, wie das Weißbuch verwendet werden soll. Auf keinen Fall solle es ein technisches Dokument sein, abgefasst in einer Fachsprache, sondern auch für den

²²⁰ Ebenda, S. 8.

„Mann auf der Straße“ verständlich sein. Es ist auch nicht gedacht, dass das EU-Weißbuch an die Stelle von nationalen Papieren treten soll, sondern es würde ein komplementäres Werk sein. Das Weißbuch soll also auf europäischer und nationaler Ebene Verwendung finden:

“At European level it would form the conceptual reference framework explaining the definition of common or concerted policies: organisation, concept, formation, training, personnel, budget and equipment. In particular it would enable the definition of regional strategies (e.g. Sahel, Horn of Africa) and themes (e.g. security, maritime, cyber-defence, energy strategies and the link between the CSDP and the Neighbourhood Policy), organisation (command and supervision), creation of the necessary budgets, (e.g. CFSP and Athena), doctrinal corpus, capability development plan (CDP) including the protection of an industrial and technological base and of course, operational engagements.”²²¹

Außerdem könnten durch das Weißbuch die Beziehungen und die Koordination mit Organisationen wie den UN, der OSZE, der NATO oder der Afrikanischen Union festgelegt werden. Es böte sich dadurch die Gelegenheit, einen neuen Typus transatlantischer Beziehungen zu definieren. Die Autoren schlagen eine Aktualisierung des Weißbuches jeweils nach den Wahlen zum Europäischen Parlament vor.

Die Ineffizienz der GSVP sei durch die Mitgliedsstaaten verursacht, die noch immer nicht die entsprechenden Erkenntnisse aus den Gefahren für ihre Interessen, die durch das neue Sicherheitsumfeld erzeugt werden, gezogen haben und ihre Sicherheit weiterhin an die USA zu delegieren versuchen. Um nicht den guten politischen Willen zu schwächen, sei eine vorhergehende Definition der mit dem Weißbuch zusammenhängenden zentralen Fragen, Ziele und Einschränkungen nötig, damit allfällige Befürchtungen beruhigt und die Vorteile der Erarbeitung eines Weißbuches deutlich werden. Auch unter den gegenwärtigen Umständen – Europa rüste ab und sei nicht in der Lage, auf bewaffnete Angriffe auf seine Werte und Interessen zu reagieren – gebe es Chancen, die nicht verpasst werden dürfen. Wenn sich nicht alle 28 Mitgliedsstaaten auf dieses Projekt einigen können, sollen zunächst jene Staaten damit beginnen, die zur Teilnahme bereit seien. Damit würde auch erstmalig eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit stattfinden.²²²

²²¹ Ebenda, S. 9.

²²² Ebenda, S. 9 f.

Schlussfolgerungen

Die untersuchten Papiere enthalten zahllose Vorschläge zum EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung, die sich in Inhalt und Umfang unterscheiden. Es gibt aber Überlegungen, die sich wie rote Fäden durch diese Denkschriften und Stellungnahmen ziehen. Eine wesentliche Forderung ist, dass sich die Europäer klar werden müssen, in welchen Situationen Soldaten eingesetzt werden sollen. Es ist eine Tatsache, dass es auf der Welt letztlich zu viele Probleme gibt, als dass europäische Streitkräfte alle zu lösen helfen in der Lage wären. Aufgrund des europäischen Wertekansons wäre es wohl in mehr Fällen geboten einzugreifen, als die EU imstande ist. Um die Kräfte nicht zu zersplittern und effektiv zu sein, wird konsequentes Handeln aufgrund der durch das Weißbuch festzulegenden Ziele und Interessen der Union eingemahnt.

Die Volksbefragung in Großbritannien über die EU-Mitgliedschaft und ihr negativer Ausgang am 23. Juni 2016 lassen die Zukunft der Union höchst ungewiss erscheinen und erfordern auch für die GASP und GSVP eine umfassende Neubewertung. Das bedeutet, dass die bis jetzt gemachten Vorschläge für das Weißbuch den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Eine Reihe der von den Autoren geforderten bzw. antizipierten Entwicklungen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in der erwarteten Form eintreten. Die Erweiterung der EU um die Staaten des Westbalkans dürfte unter den geänderten Gegebenheiten weiter in die Zukunft rücken, der Beitritt eines großen Landes wie der Türkei erscheint auch aufgrund der jüngsten Entwicklungen um den durch Präsident Recep Tayyip Erdoğan vereitelten Militärputsch vom Juli 2016 kaum noch realisierbar. Nach innenpolitischen Reformprozessen in Richtung Präsidialsystem, den „Säuberungswellen“ nach dem gescheiterten Militärputsch, der Ankündigung, die Todesstrafe wieder einführen zu wollen, hat sich die Türkei von der EU wieder weit entfernt. Im Fall der Einführung der Todesstrafe in der Türkei würden die EU-Beitrittsverhandlungen sofort gestoppt werden, betonte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker.²²³ Zudem würden der Austritt Großbritanniens und ein danach erfolgreicher Beitritt der Türkei

²²³ Christian Körber, Türkei schielt auf neue Verbündete, ORF Online, 28. Juli 2016, <http://orf.at/stories/2351266/2351274>, abgerufen am selben Tag.

zu einer dramatischen Kräfteverschiebung innerhalb der Union führen – die Türkei wäre dann nach Bevölkerungszahl das zweitgrößte Land der Union. Eine solche Erweiterung würde jedoch enorme Zentrifugalkräfte innerhalb der Union beschleunigen und wird daher in Brüssel und in den Hauptstädten der EU-Mitgliedsstaaten kaum mehr vorangetrieben werden.

Das Verhältnis zwischen EU und NATO ist für ein EU-Weißbuch ebenfalls ein zentrales Thema, dessen Erörterung aufgrund der Überschneidung der Mitgliedschaft in beiden Organisationen – 22 EU-Staaten sind auch NATO-Mitglieder – und des Umstandes, dass die EU-Staaten aufgrund der Berlin-Plus-Vereinbarung von 2003 für Militäroperationen auf NATO-Mittel zugreifen können, nicht ausbleiben kann. Durch ein Ausscheiden Großbritanniens aus der EU verlagert sich das Gewicht im Bereich der europäischen Sicherheit und Verteidigung Richtung NATO, weil der zweitgrößte Beitragsteller zur NATO²²⁴ – Großbritannien – mit dem „Brexit“ auch die GSVP verlassen wird. Konkrete Fragen werden im operativen Bereich beantwortet werden müssen. Das Operational Headquarter von EU NAVFOR Atalanta wird von Großbritannien zu Verfügung gestellt – es befindet sich in Northwood – und wird somit unter Umständen nur mehr für begrenzte Zeit in Anspruch genommen werden können.

Jolyon Howorth schrieb, dass die Rivalität zwischen GSVP und NATO beendet werden müsse. Das Potential der GSVP als Alternative zur NATO sinkt ohne Großbritannien, somit könnte die NATO auf längere Sicht eine größere Rolle spielen. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg betonte nach dem Brexit-Referendum die Rolle Großbritanniens als „strong and committed NATO Ally“, erneuerte aber gleichzeitig das Bekenntnis zu einer engeren Kooperation seiner Organisation mit der EU.²²⁵ Ein „EU Caucus“ innerhalb der NATO, also eine Verschränkung beider Organisationen, scheint unter den geänderten Bedingungen eher möglich, wenn man davon ausgeht, dass sich die EU mehr auf die Fähigkeiten der NATO wird stützen (müssen). Gegenwärtig sind das allerdings mehr theoretische Überlegungen, eine Umsetzung durch die Politik ist momentan nicht greifbar.

²²⁴ Jill Aitoro, Interview: David O’Sullivan, EU Ambassador to the US, in: Defense News, July 11, 2016, S. 40.

²²⁵ NATO Secretary General’s Statement on the Outcome of the British Referendum on the EU, 24.6.2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132769.htm, abgerufen am 23. August 2016.

Ob und wie ein solcher Plan verwirklicht werden könnte, muss einem künftigen Diskussions- und Entscheidungsprozess vorbehalten bleiben. Borja Lasheras und die Autoren der „Zukunftsagenda“ sahen den genannten „EU Caucus“ allerdings als Folge einer gemeinsamen europäischen Verteidigung, die es noch nicht gibt. Vorstellungen, wie sie Lasheras und die Mitautoren im Vorschlag für ein Weißbuch hinsichtlich eines „strategic alignment“ zwischen den Europäern und den USA äußerten, wobei sie dafür auch „strategic autonomy and capacity of the EU“ verlangten, stehen somit auf dem Prüfstand.

Das Vertrauen der USA auf ein selbständiges und einheitliches Vorgehen der Europäer dürfte durch den EU-Austritt Großbritanniens deutlich verringert werden. Durch den Verlust der britischen Beteiligung an der GSVP wird eine europäische Operationsfähigkeit im vollen Spektrum der Herausforderungen nur schwer zu erreichen sein. Ein Ausgleich des britischen Potentials würde große (finanzielle) Anstrengungen erfordern, die auf jeden Fall viel Zeit kosten würden.

Der Vorschlag der Parlamentarier der Europäischen Volkspartei in „Towards a Stronger Europe“, die EU zu einem europäischen Pfeiler der NATO zu machen, ist in einer EU ohne Großbritannien vom Tisch. Noch vor dem EU-Referendum in Großbritannien betonte NATO-Generalsekretär Stoltenberg die Bedeutung Großbritanniens für die NATO:

“The UK is the largest provider of defence capabilities in Nato, [it has] the biggest defence spending, it has the biggest defence investments [...] second only to the United States in the whole alliance [...] a strong UK in a strong Europe is important for unity and stability.”²²⁶

Stoltenberg betonte auch die wichtige Rolle der EU für die NATO bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen, sprach von einer gemeinsamen Arbeit als Tandem und unterstrich die Schlüsselrolle Großbritanniens bei der Weiterentwicklung dieser Beziehung. Stoltenberg erachtete daher die Beibehaltung der EU-Mitgliedschaft von Großbritannien als wesentlich im Interesse der NATO. Die Bedeutung des Vereinigten Königreichs zeigt sich an seiner Bereitschaft, militärisches Gewicht in die politische Waagschale zu werfen. Für 2016 hat Großbritannien eine Erhöhung seines Ver-

²²⁶ Defence spending by Nato's Europe states up as uncertainty rises, <http://www.ft.com>, 30.5.2016, abgerufen am 23. August 2016.

teidigungsbudgets zugesagt, um die NATO-Vorgabe von zwei Prozent des Bruttonationalprodukts einzuhalten.²²⁷

Wiederholt wird in den untersuchten Ausarbeitungen die Bedeutung der EU-Bevölkerung und ihrer Zustimmung zu den Themen Sicherheit und Verteidigung hervorgehoben. Jean-Paul Perruche und seine Mitautoren schreiben sogar, dass die Bürger Verteidigungsfragen „intuitiv“ auf EU-Ebene gelöst sehen wollen. Die Einbeziehung der Bevölkerung in Fragen der EU hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Ablehnungen für europäische Projekte gebracht, so 2005 für den Verfassungsvertrag durch Referenden in den Niederlanden und Frankreich und 2016 für das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine durch eine Abstimmung in den Niederlanden, sowie die Ablehnung des gesamten EU-Projekts durch die britische Bevölkerung in Form des „Brexit“.

Auch was die GASP und die Unterstützung durch die EU-Bevölkerung betrifft, kam die Politologin Carolin Rüger 2013 zu einem differenzierten Schluss. Die Zustimmung für GASP bzw. GSVP sei zwar bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern prinzipiell sehr hoch, stoße aber an Grenzen, wenn es um höhere Verteidigungsausgaben gehe oder auch um die Anwendung militärischer Gewalt. Außerdem messen die Menschen Themen der Außen- und Sicherheitspolitik verhältnismäßig geringe Bedeutung zu. Rüger stimmt aber mit den Autoren des European Movement International sowie dem Vorschlag von Lasheras et al. überein, dass die Themen Sicherheit und Verteidigung den Bürgern nähergebracht werden müssen, um bei ihnen ein höheres Verständnis für die Notwendigkeit dieses Bereiches zu wecken.²²⁸

Angesichts der Krisenherde im Süden und Osten der Union und den (auch) dadurch bewirkten Migrationsströmen könnte dafür aktuell ein guter Zeitpunkt sein. Die Bürger spüren heute unmittelbar die Auswirkungen des unsicheren Umfeldes von Europa bis hinein in die persönlichen Lebensbereiche. Sven Biscop warnt in „Out of the blue“, dass die GSVP bei der konzeptiven Entwicklung europäischer Strategien zu wenig Berücksichti-

²²⁷ Ebenda.

²²⁸ Carolin Rüger, Europas Außen- und Sicherheitspolitik – (k)ein Thema für die Öffentlichkeit?, 7.3.2014, <http://www.euractiv.de/section/globales-europa/opinion/europas-aussen-und-sicherheitspolitik-k-ein-thema-fur-die-offentlichkeit/>, abgerufen am 23. August 2016.

gung finden könnte, indem sie zwar im Weißbuch behandelt werden würde und dafür in der Globalstrategie umso weniger Widerhall finden und somit Gefahr laufen würde, bei der Gestaltung des äußeren Handelns der EU als nachrangig betrachtet zu werden. Auch hier wäre es an der Politik, Sicherheit und Verteidigung den gebührenden Stellenwert einzuräumen, ohne die das volle Potential der Union nicht zur Geltung kommen würde.

Die Verfasser der einzelnen Vorschläge zum Weißbuch streichen auch deutlich die Notwendigkeit heraus, dass die Europäer Prioritäten bei der Verteidigung festlegen müssen. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Festlegung von Zielen und Interessen der Union, weil diese vor einer Reihung erst definiert werden müssen. Die Arbeiten an den Inhalten einer Strategie würden für alle Beteiligten einen Klärungsprozess bedeuten, weil derart eine gemeinsame Sichtweise auf Europa und die Welt herausgearbeitet werden würde. Für die Zukunft wäre dann auch ein Leitdokument, eben das Weißbuch, vorhanden, anhand dessen dann die Diskussionsprozesse über weitere Veränderungen und Ausgestaltungen im strategischen Handeln der EU geführt werden könnten.

Vermutlich sind diese Grundlagenarbeiten der schwierigste Schritt bei der Weiterentwicklung der GASP. Die rein technischen Maßnahmen, die Abgleichung von militärischen Fähigkeiten, die dann zum Schutz der Ziele und Interessen getroffen werden müssten, werden, wenn einmal der politische Wille da sein sollte, leichter zu treffen sein. Daniel Keohane meint in seinem Papier, dass zuerst der Europäische Rat einen internen Diskussionsprozess beginnen müsse, weil die grundsätzlichen Positionen der EU-Staaten noch ziemlich weit auseinanderliegen. Er weist also dem EU-Spitzengremium die tragende Rolle bei der Neugestaltung der strategischen Ausrichtung Europas zu.

Perruche und sein Team behalten bei ihren Überlegungen auch die einzelstaatlichen Perspektiven im Rahmen der GSVP im Auge. Dieser Ansatz dürfte in Zeiten, in denen das Nationale gegenüber dem Europäischen mehr an Bedeutung gewinnt, entsprechende Relevanz haben. Diese Autoren wollen auch bei der Verteidigung das Prinzip der Subsidiarität angewandt wissen. Es geht ihnen im Kern darum, dass die EU zwar nicht zu einem Staatswesen werden müsse, aber – verkürzt gesagt – dessen (militärische) Machtmittel haben sollte (Verteidigung der Interessen und die Förderung bestimmter Werte können als klassische staatliche Fähigkeiten ver-

standen werden). Das Autorenteam zeigt auch den praktischen Nutzen einer solchen Entwicklung für Politiker aus den EU-Mitgliedsstaaten auf. Diese würden jedoch ein erhöhtes Maß an sicherheitspolitischer Integration scheuen, aus Angst, zuviel an nationaler Kontrolle abzugeben. Wenn argumentiert werden könnte, dass auf der EU-Ebene Lösungen erreicht werden können, die mit nationalen Mitteln nicht zu erreichen seien, würde die Bevölkerung den Nutzen der GSVP erkennen. Eine Rollenverteilung bei der Aufgabenerfüllung zwischen den EU-Staaten wäre letztlich ein Destillat nationaler Strategien und der EU-Strategie, die zuvor entsprechend miteinander verglichen würden. Auch Muniz meint, dass im Weißbuch nationale und europäische Positionen reflektiert werden könnten. Europäische und nationale Interessen sollten von den Politikern erörtert werden. Dieser Dialog würde Vertrauen zwischen den EU-Staaten schaffen, indem die Herausforderungen und der Umgang mit ihnen diskutiert werden würden.

Der mögliche Inhalt des Weißbuches wird von den jeweiligen Autoren teils sehr unterschiedlich beschrieben, wenngleich das Anliegen der Mehrheit der Papiere ist, dass die Ziele und Interessen der EU mit den Handlungserfordernissen in bis jetzt nicht gekanntem Umfang in Einklang gebracht werden, um auf diese Weise der Union im außen- und sicherheitspolitischen Bereich mehr Gewicht zu verleihen. Howorth wollte das Weißbuch als breit angelegte Grand Strategy sehen. Die Gruppe um Lasheras schrieb in der „Zukunftsagenda für die ESVP“ von einer Verteidigungsdoktrin, die – im Unterschied zur Militärdoktrin – auch zivile Mittel umfassen würde. Das Weißbuch wäre dann schon Bestandteil bzw. Ausdruck einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die wirklich gemeinsam gestaltet werden würde und so ihrem Namen gerecht werden würde. Im Vorschlag für das Weißbuch wird dieses von Lasheras und den Mitautoren als Teil einer Grand Strategy für äußeres Handeln der EU eingeordnet. Auch Sven Biscop will ein Weißbuch mit einer solchen Ausrichtung. Ben Jones wiederum spricht von einem Weißbuch zur Verteidigung, um die rein militärische Kooperation der EU-Staaten zu verbessern; Vorbild ist das französisch-britische Abkommen von 2010. Das französische Weißbuch für Sicherheit wiederum schlägt vor, die strategischen Interessen und Ziele der EU in dem EU-Weißbuch darzulegen. Der französische Senat stellte das Weißbuch in Zusammenhang mit noch intensiverer Zusammenarbeit auf Grundlage der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, dachte also an noch engere europäische Kooperation. Vertreter der Europäischen Volks-

partei schlugen in “Towards a European Defence Union” vor, dem Weißbuch eine neue Sicherheitsstrategie voranzustellen und erst danach im Weißbuch selbst die strategischen Ambitionen mit den militärischen Fähigkeiten zu verbinden.

Wenig überraschend ist, dass Pooling & Sharing in den Vorschlägen für das Weißbuch durchgängig Erwähnung finden. Ein derartiger Prozess soll jedoch mit Ziel und Erfolg umgesetzt werden: “‘Pooling’ shortfalls is regrettably not an option. ‘Sharing’ frustration is one. Developing a common strategy to solve them is better one.”²²⁹ Da allen Autoren die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten innerhalb der EU ein Anliegen ist, ihnen zugleich aber die Grenzen militärischer Möglichkeiten bewusst sind, findet das Konzept breite Zustimmung. Ein Papier – “The European Defence Pooling & Sharing: from words to deeds” – bezieht das Weißbuch-Konzept sogar auf den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten bzw. die Teilung der Ressourcen der Streitkräfte einzelner Mitgliedsstaaten.

Angesichts der großen Herausforderung, ein Weißbuch zustande zu bringen, sticht in den Papieren auch immer wieder Skepsis hinsichtlich der Chancen zur Realisierbarkeit hervor. Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat diese Bedenken in der Öffentlichkeit dargelegt. Im „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ vom 13. Juli 2016 erklärt die deutsche Bundesregierung ihr Ziel, in der EU „die neue, globale außen- und sicherheitspolitische Strategie durch ein Folgedokument für die GSVP zu ergänzen.“²³⁰ Ähnlich äußert sich dazu auch die neue „Europäische Globale Strategie“:

“While a sectoral strategy, to be agreed by the Council, should further specify the civil-military level of ambition, tasks, requirements and capability priorities stemming from this Strategy, some such areas can already be highlighted in line with commitments made by the European Council.”²³¹

²²⁹ Jo Coelmont, *A European Global Security Strategy: Offering Seven-League Boots to Become a Global Actor*, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief no. 45, Brussels, March 2013, S. 3.

²³⁰ Die Bundesregierung (der Bundesrepublik Deutschland), *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 13. Juli 2016, S. 75.

²³¹ European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, June 2016, S. 45.

Es sind gerade die Schwierigkeiten, die – besonders nach dem Entscheid der Briten – im Fokus der Aufmerksamkeit stehen sollten. Das Papier der Gruppe um Perruche hat sich dieses Aspekts auch angenommen. Die Herausforderung besteht besonders darin, nicht nur ein Weißbuch in Form einer Denkschrift zu schaffen, sondern dieses auch als Ausdruck tatsächlichen Willens der EU-Politik vor aller Welt zu präsentieren. Oder anders gesagt: ein Weißbuch darf kein theoretisches Werk sein, das von der Politik nicht beachtet wird, sondern sollte allgemeine Beachtung finden und von der Union und den Mitgliedsstaaten als politischer Plan umgesetzt werden. Eine wichtige Frage bleibt noch offen: Wie soll in Zukunft die GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) als Gesamtes definiert sein? Über das „S“ (Sicherheitspolitik) besteht bei den EU-Mitgliedsstaaten weitaus mehr Konsens als über das „V“ (Verteidigungspolitik).²³² Die EU-Mitglieder teilen sich hinsichtlich ihrer Sicherheitssysteme wie folgt auf: 22 NATO-Mitglieder, zwei bündnisfreie Staaten mit starken Kooperations-tendenzen mit der NATO (Finnland, Schweden), drei neutrale Staaten (Irland, Malta, Österreich) sowie das geteilte EU-Mitglied Zypern, das sich aufgrund der militärischen Besetzung des Nordteils der Insel durch den (Noch?)-EU-Beitrittskandidaten Türkei weder als bündnisfrei noch als blockfrei definieren kann. Aus österreichischer Sicht ist ein

„konkreter österreichischer militärischer Solidarbeitrag für den Fall eines staatlich gesteuerten militärischen Angriffs von außen auf ein EU-Mitgliedsland [...] durch die Inanspruchnahme der so genannten ‚Irischen Klausel‘ rechtlich zwar nicht ausgeschlossen, es besteht aber kein Verpflichtungsautomatismus. Vielmehr folgt aus der Irischen Klausel, dass Österreich im Einzelfall selbständig entscheidet, ob und wie es militärisch Beistand leisten will. Eine Grundvoraussetzung für eine allfällige Beistandsleistung gemäß Artikel 42 Absatz 7 wäre gemäß den aktuellen verfassungsrechtlichen Bestimmungen jedenfalls das Vorliegen eines UN-Mandats.“²³³

In den nächsten Jahren und Jahrzehnten muss sich die EU dazu noch auf folgende konfliktreiche Bereiche einstellen:

²³² Jan Joel Anderson, Sven Biscop, Bastian Giegerich, Christian Mölling, Thierry Tardy, *Envisioning European defence. Five futures*. Chaillot Papers No. 137, European Institute for Security Studies, Paris, March 2016, S. 5.

²³³ Aus: Johann Frank, *Österreich – ein engagiert neutrales EU-Mitglied*. Das militärische GSVP-Profil im Spiegel der neuen Sicherheitsstrategie, in: Johann Frank und Wolfgang Braumandl-Dujardin (Hg.), *Parameter europäischer Sicherheit. Die GSVP zwischen strategischer Herausforderung und nationalstaatlicher Raison*, 2013, S. 191-199, hier S. 197.

- Fortsetzung der Machtansprüche und „Empfindlichkeiten“ Russlands gegenüber den osteuropäischen Nachbarn, die wiederum auf die künftigen Beziehungen zur EU nicht unerhebliche Auswirkungen haben werden;
- Erhöhte Instabilitäten und Konflikte im Nahen und Mittleren Osten;
- Instabile Lagen in Nordafrika und der Staatsaufbau Libyens: „Die Mittelmeerrandstaaten stehen unter dem gewaltigen Immigrationsdruck eines politisch unsicheren Hinterlandes, das immer stärker zum Einflussgebiet fremder Mächte wird.“²³⁴

Innerhalb Europas hadern große Teile der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten zudem mit der Globalisierung und deren Folgen:

„Gegen das Transatlantische Freihandels- und Investorenschutzabkommen TTIP gibt es so starken Gegenwind, das immer mehr Politiker hinter vorgehaltener Hand die Chancen für einen Abschluss nur noch als gering sehen. In Frankreich bekommt der rechtsnationale Front National unter Marine Le Pen viel Zulauf, die eine protektionistische Politik verspricht – sowohl in wirtschaftlichen Fragen als auch bei der Migration. In Osteuropa geben ebenfalls national orientierte Politiker den Ton an. Offene Grenzen sehen sie als bedrohlich an. Die wachsende Präsenz des Islams beunruhigt viele Wähler, Terroranschläge durch radikalisierte Muslime verstärken die Unsicherheitsgefühle. Die jahrelange starke Immigration spielte auch beim Brexit-Votum eine Rolle. Auch im Vereinigten Königreich fühlen sich gerade einfache Arbeiter und die untere Mittelschicht an den Rand gedrängt und abgehängt.“²³⁵

Zur Bewältigung dieser Risiken, Bedrohungen und Gefahren bedarf es enormer Kraftanstrengungen und Koordinierungsmaßnahmen seitens der EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Staaten und Regionen außerhalb der EU und Europas. Ein „Wir schaffen das“ (Angela Merkel) kann nur gelingen, wenn die EU-Mitgliedsstaaten auch in der Lage und bereit sind, sich gemeinsam diesen neuen Herausforderungen für die nächsten Jahrzehnte geeint und somit solidarisch zu stellen. In diesem Zusammenhang können eine Europäische Globale Strategie sowie, davon

²³⁴ Peter M. Schmidhuber, Zur Lage der EU. Eine vorläufige Bestandsaufnahme, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahrszeitschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 167, Ausgabe Juni/1/2016, S. 4-15, hier S. 13.

²³⁵ Winand von Petersdorff und Philipp Plickert, Die neue alte Angst vor der Globalisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. August 2016, S. 21.

abgeleitet, ein EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung beitragen, die Rolle der EU als Akteur auf regionaler und globaler Ebene zu stärken.

Literatur / Quellen

Aitoro, Jill: Interview: David O'Sullivan, EU Ambassador to the US, in: Defense News, July 11, 2016, S. 40.

Anderson, Jan Joel, Biscop, Sven, Giegerich, Bastian, Mölling, Christian, Tardy, Thierry: Envisioning European defence. Five futures. Chaillot Papers No. 137, March 2016, European Institute for Security Studies, Paris, March 2016.

Balmer, Rudolf: Frankreichs Politiker sprechen nach Bluttat in Kirche von „Krieg“, in: Die Presse, 27. Juli 2016, S. 2-3.

Biscop, Sven: Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper 61, Academia Press, Gent 2013.

Biscop, Sven: From ESDP to CSDP: Time for some Strategy, 16.1.2010, <http://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>, abgerufen am 23. August 2016.

Biscop, Sven: Out of the blue, a white book, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/> abgerufen am 23. August 2016.

Bollmann, Ralph und Kloepper, Inge: „Sicherheit hat ihren Preis“, Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen über den Anschlag von München, den Ausnahmezustand in der Türkei und die Kosten der Armee in gefährlichen Zeiten, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24. Juli 2016, S. 29.

Bossart Kauffmann, Marco: Gralshüter im Büssergewand, in: Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe, 20. August 2016, S. 3.

Brandtner, Thomas: Die Grenzen des Möglichen: Der Europäische Rat vom Dezember 2013 zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Unser Auftrag, Zeitschrift der Offiziersgesellschaft Wien, Ausgabe 1/2014, April 2014, S. 13-15.

Coelmont, Jo: A European Global *Security* Strategy: Offering Seven-League Boots to Become a Global Actor, Egmont Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief no. 45, Brussels, March 2013.

Council of the European Union, Declaration on Strengthening Capabilities, Brussels, 11 December 2008.

Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 11 and 12 December 2008, 17271/1/08 REV 1. Sowie die darin enthaltene Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy (ESDP). Brussels, 13 February 2009.

Danjean, Arnaud, Gahler, Michael, Lisek, Krzysztof: Towards a stronger Union defence policy, Brussels 3 September 2013, http://arc.eppgroup.eu/text/130903_position_paper.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

Die Bundesregierung (der Bundesrepublik Deutschland), Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 13. Juli 2016.

EPP Group Position Paper: Towards a European Defence Union (ohne Ort und Jahr), http://www.eppgroup.eu/system/files_force/publications/2015/11/EPP_Position_Paper_European_Defence_Union_EN.pdf, abgerufen am 23. August 2016

European Council on Foreign Relations, European Foreign Policy Scorecard 2016, London 2016.

Europäisches Parlament: P6_TA-PROV(2009)0075, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2009 zu der Europäischen Sicherheitsstrategie und die ESVP (2008/2202(INI)).

European Movement International: A fresh impetus to the Common Security and Defence Policy. Recommendations to the European Union heads of state and government, <http://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2014/11/MC-2013-005-EU-DEFENCE.pdf>, abgerufen am 23. August 2016.

European Union: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016.

Finnish Security and Defence Policy 2012: Government Report (Prime Minister's Office Publications 1/2013).

Frank, Johann: Österreich – ein engagiert neutrales EU-Mitglied. Das militärische GSVP-Profil im Spiegel der neuen Sicherheitsstrategie, in: Frank, Johann und Braumandl-Dujardin, Wolfgang (Hg.): Parameter europäischer Sicherheit. Die GSVP zwischen strategischer Herausforderung und nationalstaatlicher Rason, Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 1/2013, hrsgg. von Brigadier Dr. Johann Frank und Mag. Walter Matyas, Büro für Sicherheitspolitik, Republik Österreich/Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien, im November 2013, S. 191-199.

French White Paper: Defence and National Security 2013.

Gahler, Michael: EU-Sicherheitspolitik zwischen Zwängen und Zaudern, http://de.paneuropa.org/index.php/pan/publikationen/aktuelle_beitraege/eu_sicherheitspolitik_zwischen_zwaengen_und_zaudern_michael_gahler_mdep, abgerufen am 23. August 2016 .

Hahn, Christian: The Five Illustrative (EU-) Scenarios – Force Planning in the European Union, in: Gell, Harald, Podlipny, Georg, Prammer, Markus, Lampersberger, Thomas (eds): Crisis Management Operations – CMO, Publication of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Armed Forces Printing Centre, Vienna, BMLVS 7/2015, S. 447-465.

Hanns-Seidel-Stiftung: Perspektiven für die europäische Verteidigungspolitik, Konferenz der Hanns-Seidel-Stiftung, 30. März 2011, <http://www.hss.de/internationale-arbeit/themen/themen-2011/perspektiven-fuer-die-europaeische-verteidigungspolitik.html>, abgerufen am 23. August 2016.

Hauser, Gunther: Das EU-Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung – eine Utopie?, in: Berichte an die Freunde der Landesverteidigungsakademie, Heft 3/2012, S. 21-23.

Hauser, Gunther und Bittner, Lukas: Die EU-Sicherheitsstrategie – Stillstand oder Neuanfang, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Heft 2/2015, S. 177-183.

Howorth, Jolyon: The Future of the European Security Strategy: Towards a White Book on European Defence (March 2008), European Parliament / Directorate General External Policies of the Union, Policy Department

External Policies, Written Expertise, EXPO/B/SEDE/2008/16 PE 388.944, Brüssel 2008.

Howorth, Jolyon: European defense policy needs recalibration, in: Foreign Policy, 29 June 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/06/29/european-defense-policy-needs-recalibration/>, abgerufen am 23. August 2016.

Jones, Ben: Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, Paris, February 2011.

Kammel, Arnold H.: Die Europäische Union zwischen Fragmentierung und Föderation: Szenarien für die zukünftige Gestalt Europas, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahresschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 166, Ausgabe März/1/2016, S. 31-39.

Kangaroo Group, Kangaroo Group Discussion Paper for the December Defence Summit: Better spending in Security and Defence through more Cooperation, Brussels 2013.

Kaziukonyte, Sandra: The Baltics: Security environment and practical responses to the security challenges stemming from the crisis in Ukraine, CSDS Viewpoints 2016/7, Center for Strategic and Defense Studies, Edited by Márton Bazsó, Tamás Csiki, Budapest, 07 07 2016.

Keohane, Daniel: Does the EU Need a New Foreign Policy Strategy, 21 October 2013, http://fride.org/download/21.10.2013_ISN_ETH_Zurich_Switzerland_DK.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

Koziej, Stanislaw: The need for strategic empowerment of the European Union in the field of security, <http://warsawsecurityforum.org/the-need-for-strategic-empowerment-of-the-european-union-in-the-field-of-security-3/>, 9.7.2014.

Kreiner, Paul: „Tage des Schreckens“ in Bayern, in: Die Presse, 26. Juli 2016, S. 1.

Lasheras, Borja, Ayala, Enrique, Maulny, Jean-Pierre, Liberti, Fabio, Katsioulis, Christos, Biscop, Sven: Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Juli 2009.

Lasheras, Borja, Pohlmann, Christoph, Katsioulis, Christos, Liberti, Fabio: European Union Security and Defence White Paper. A Proposal, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Januar 2010.

Malsin, Jared: Turkey's long night of the soul, Special Report, in: TIME Magazine, August 1, 2016, S. 5-9.

Major, Claudia, Mölling, Christian: Debatte um die Europäische Armee: Pragmatismus statt Zukunftsvisionen, Berlin 11.03.2015, <http://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/debatte-um-die-europaeische-armee-pragmatismus-statt-zukunftsvisionen.html>, abgerufen am 23. August 2016.

Mehta, Aaron: Interview: Adam Thomson. United Kingdom's Permanent Representative to NATO, in: Defense News, May 9, 2016, S. 26-27.

Muniz, Manuel, Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration, IAI (Istituto Affari Internazionali) Working Papers 13/30, Rom, Oktober 2013.

NATO, Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016), Press Release PR/CP(2016)116.

Ortiz, Antonio: Sarkozy's Defence Policy (Real Instituto Elcano 2007), http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI69-2007_Ortiz_Sarkozy_Defence_Policy.pdf, abgerufen am 23. August 2016.

Perruche, Jean-Paul, Bellouard, Patrick, Lépinoy, Pierre, de Langlois, Maurice, Guillaumin, Béatrice, Mompeysson, Partrice: For a European white paper on security and defence, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, European issues, no 360, 9th June 2015.

Santopinto, Federico, Price, Megan: Conclusion, in: Federico Santopinto, Megan Price (coordination), National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings (Brussels 2013).

Schmidhuber, Peter M.: Zur Lage der EU. Eine vorläufige Bestandsaufnahme, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahrszeitschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 167, Ausgabe Juni/1/2016, S. 4-15.

Silvestri, Stefano, Zaborowski, Marcin, Powell, Charles, Jardfelt, Anna: Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World, Istituto Affari Internazionali, Polski Instytut Spraw

Miedzynarodowych, Real Instituto Elcano, The Swedish Institute of International Affairs, May 28, 2013.

Simms, Brendan, und Zeeb, Benjamin: Europa am Abgrund. Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa, Verlag C.H. Beck, München 2016.

Simonis, Stefan: „Zu viel Europa tötet Europa“, Interview mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, Spiegel Online, 01.06.2016, www.spiegel.de, abgerufen am 28. Juli 2016.

SPD-Bundestagsfraktion/Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte, Berlin, 14. November 2014.

SPD-Bundestagsfraktion: „Ernst machen mit der Europäisierung von Sicherheit und Verteidigung“, Rede von Frank-Walter Steinmeier bei den 9. Petersberger Gesprächen zur Sicherheit, 9. März 2013, <http://www.spdfraktion.de/themen/reden/ernst-europaeisierung-sicherheit-verteidigung>, abgerufen am 23. August 2016.

Strategic Issues of European Security. Synthesis of the results of Strategic Workshops and consultations of National Security Council Secretaries/National Security Advisers of the EU Member States – regional formats 2013-2014. (thoughts for debate in perspective of the 2015 European Council Summit – updated: 2014.07.07), <http://en.bbn.gov.pl/en/news/343,Strategic-Issues-of-European-Security.html>, abgerufen am 23. August 2016.

Streihammer, Jürgen: „Wir wollen keinen Kalten Krieg“, in: Die Presse, 9. Juli 2016, S. 8.

The European Defence Pooling & Sharing: from words to deeds; C4 Conference 2013 “European defence: a challenge and a necessity for security in the Mediterranean”, <http://statewatch.org/news/2015/jan/med-2013-c4-rome-conference-report-2-european-defence-pooling.pdf>, abgerufen am 23. August 2016.

UK France Summit Conclusions, Amiens, 3 March 2016.

von Petersdorff, Winand, Plickert, Philipp: Die neue alte Angst vor der Globalisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. August 2016, S. 21.

Walt, Vivienne: Yet another terror attack leaves France enraged, in: TIME Magazine, August 1, 2016, S. 11-12.

White Book on National Security of the Republic of Poland (Warsaw 2013).

Wogau fordert Weißbuch zur Europäischen Sicherheit, 04.06.2014, http://www.wogau.de/de/presse/mitteilungen/140604_wogau_fordert_weissbuch_zur_europaeischen_sicherheit.php, abgerufen am 23. August 2016.

Die Erstellung eines Weißbuches der EU zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist bereits seit geraumer Zeit Gegenstand von politischen und wissenschaftlichen Erörterungen, soll doch die EU angesichts umfassender dringender sicherheitspolitischer Herausforderungen handlungsfähig sein und vor allem in vielen Bereichen noch werden. Am 28. Juni 2016 hat deshalb die EU ihre neue „Globale Strategie“ beschlossen. Vorliegende Publikation befasst sich mit den Ideen und Möglichkeiten, ein derartiges Weißbuch zu entwickeln, und stellt einen Vergleich bisher publizierter Konzepte und Andenkprozesse eines solchen Projektes dar. Dabei sollen die sicherheitspolitisch-strategischen und auch militärischen Prioritäten und Ziele eines EU-Weißbuches für Sicherheit und Verteidigung erfasst werden.

ISBN: 978-3-903121-03-4

