



Hin zu Strategischer Autonomie – Prioritäten für eine echte Europäische Verteidigungspolitik

Olaf Wientzek

- › Eine stärkere Integration im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte eine der zentralen Prioritäten der EU für die kommenden Jahre sein. Die bisher getätigten Schritte sind löblich, reichen aber bei weitem nicht aus.
- › Dafür wird es einiger fundamentaler Änderungen bedürfen, die von allen Mitgliedstaaten - auch von Deutschland – ein Infragestellen langjähriger Paradigmen und roter Linien verlangen.
- › Das betrifft unter anderem die Fragen der Einführung von Mehrheitsentscheidungen aber auch eine gemeinsame europäische Rüstungsexportpolitik.
- › Strategische Autonomie heißt nicht strategische Autarkie: eine tiefere Integration der EU im Sicherheitsbereich sollte im Einklang mit parallel laufenden Prozessen in der NATO erfolgen. Einige der Instrumente sollten auch nach einem etwaigen Brexit eine enge Kooperation mit dem Vereinigten Königreich ermöglichen.

Inhaltsverzeichnis

1. Außenpolitische Entscheidungsfähigkeit stärken.....	3
2. Eine verteidigungspolitische strategische Kultur entwickeln.....	3
3. Planungsprozesse abstimmen und Fähigkeiten stärken.....	4
4. Europäische Solidarität stärken und verbindlicher machen.....	4
5. Krisenreaktionsfähigkeit stärken – hin zu einer Armee der Europäer.....	5
6. Autonomie statt Autarkie – für eine bündnisfähige EU.....	5
Impressum	7

Mehr denn je bedarf es „mehr Europa“ im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Instabilität in der unmittelbaren Europäischen Nachbarschaft, Unklarheit über die Intensität des künftigen Engagements der Vereinigten Staaten, der wachsende Rückstand nahezu aller Mitgliedstaaten in den Bereichen Forschung und Entwicklung zu den führenden globalen Akteuren, Ineffizienz durch Dopplungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei Beschaffung und Forschung - all das macht deutlich: ein „schützendes Europa“ – *une Europe qui protège* – gibt es nicht mit außenpolitischer und militärischer Kleinstaaterei, sondern nur mit engerer europäischer Zusammenarbeit.

Nach Jahren des weitgehenden Stillstands hat die EU in den letzten zweieinhalb Jahren einen neuen Anlauf unternommen, die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zu stärken. Dazu gehören die Einigung auf engere verteidigungspolitische Kooperation im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die Schaffung einer militärischen Planungszelle, eine bessere Abstimmung nationaler Verteidigungsplanungen. Eine besondere Bedeutung kommt dem Europäischen Verteidigungsfonds zu, aus dem Projekte im Bereich der Forschung und Fähigkeitsentwicklung finanziert werden können, womit sowohl die europäische Sicherheit gestärkt als auch der Steuerzahler entlastet wird¹.

Dennoch: Vom selbst gestellten Anspruch „Europäischer Souveränität“ oder „strategischer Autonomie“² ist die EU noch weit entfernt. Soll langfristig eine „**Armee der Europäer**“ das Ziel sein, bedarf es einer gemeinsamen strategischen Kultur, einer gemeinsamen Beschaffungspolitik einer verbesserten Krisenreaktionsfähigkeit und mehr europäischer Solidarität. Dies ist möglich, in vielen Bereichen sogar im bereits bestehenden EU-Rechtsrahmen.

Vom selbst gestellten
Anspruch „strategischer
Autonomie“
ist die EU noch weit
entfernt.

Die EU hat wenig Zeit. Sie ist keine Insel der Seligen, die sich von der wachsenden Unsicherheit in ihrer Nachbarschaft und den Folgen einer sich wandelnden Weltordnung verstecken kann oder darf. Gelingt es mittelfristig nicht, die EU zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion weiterzuentwickeln, drohen Deutschland und die EU zu einem fremdbestimmten Spielball der Interessen anderer globaler Akteure werden.

In den kommenden Jahren wären auf europäischer Ebene mithin eine Reihe von Schritten nötig, die über die bisherigen Reformen hinausgehen:

1. Außenpolitische Entscheidungsfähigkeit stärken

Die Handlungsfähigkeit der EU ist in einigen Bereichen der Außenpolitik durchaus besser als ihr Ruf: Die Einigung auf Wirtschaftssanktionen gegen Russland, der Iran-Deal, die Bereitstellung humanitärer Hilfe für verschiedene Weltregionen sind nur einige Beispiele. Gleichwohl wird ihre Entscheidungsfähigkeit nachhaltig durch das Einstimmigkeitsprinzip beeinträchtigt: In den vergangenen Monaten haben einzelne Mitgliedstaaten wiederholt eine klare Positionierung der EU bei den Themen China und Venezuela durch das Beharren auf Partikularinteressen blockiert. Zudem bedarf es einer tiefergehenden und regelmäßigeren Diskussion über die langfristige Aufstellung der EU gegenüber globalen Akteuren und neuen Herausforderungen auf höchster politischer Ebene.

- › Ein - von der deutschen Bundeskanzlerin und inzwischen auch vom französischen Präsidenten geforderter – **Europäischer Sicherheitsrat** könnte ein Forum zur europäischen Strategiebildung und zur Abstimmung einer einheitlichen Haltung gegenüber den strategischen Partnern, anderen globalen und regionalen Schwergewichten wie den USA, China, Indien, Russland, Brasilien sein. Er könnte auch zur Abstimmung der Haltung der EU in den Vereinten Nationen im Allgemeinen und im UN-Sicherheitsrat im Besonderen dienen. Ein aus 5-7 Mitgliedern bestehender ESR könnte schneller reagieren und müsste nicht auf das Einverständnis eines jeden zögernden Mitgliedstaats warten. Sollte ein Mitgliedstaat anderer Auffassung sein, hätte er das Recht, sich mit einem Sondervotum von der Entscheidung des Sicherheitsrats distanzieren, könnte aber nicht die EU als Ganzes an einer Positionierung hindern.³
- › Mittelfristig bräuchte es den Übergang zu qualifizierten **Mehrheitsentscheidungen** in weiten Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, u.a. bei der Verhängung von Sanktionen gegenüber Drittstaaten. Dies würde die EU weniger anfällig für Einflussversuche eines Drittstaats gegenüber einem (wirtschaftlich oder politisch geschwächten) EU-Land machen. Dabei wäre durchaus an eine neue Stimmrechtsgewichtung zu denken, bei dem auch der personelle und finanzielle Einsatz von EU-Mitgliedstaaten in GSVP-Missionen berücksichtigt würde. Denn wer proportionell zum BIP mehr in die europäische Verteidigung investiert, sollte auch ein stärkeres Gewicht bei der Formulierung der EU-Außenpolitik erhalten.

Ein Europäischer Sicherheitsrat könnte zu einer einheitlicheren und rascheren Positionierung der EU beitragen.

2. Eine verteidigungspolitische strategische Kultur entwickeln

Nach wie vor gibt es keinen tragfähigen Konsens über Zweck und Ausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), was zum einen an der unterschiedlichen strategischen Kultur in den Mitgliedstaaten, zum anderen aber auch an unterschiedlichen Erwartungen gegenüber der GSVP liegt (militärisches Krisenpräventionsinstrument versus Ertüchtigung von Drittstaaten; Ausrichtung nach Subsahara-Afrika versus Blick nach Osten).

- › Die EU sollte deshalb im Laufe der kommenden Legislaturperiode ein **Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung** konzipieren, das gemeinsame Interessen definiert, darauf aufbauend eine Verteidigungsstrategie festlegt sowie die dafür nötigen Fähigkeiten identifiziert. Das Weißbuch sollte ebenfalls konkrete Schritte zur Erlangung dieser Fähigkeiten umfassen.
- › Die EU sollte auch einen **Verteidigungsministerrat** schaffen: Dieser könnte einen dauerhaften Dialog über Prioritäten und Instrumente der Europäischen Verteidigungspolitik befördern, der über Absichtserklärungen bei Außenministertreffen und Europäischen Ratsgipfeln hinausgeht.

Ein Weißbuch zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte gemeinsame Interessen und eine gemeinsame Verteidigungsstrategie definieren.

- › Wichtig wäre auch ein **stärkerer parlamentarischer Dialog zu Verteidigungsfragen**, etwa durch einen neuen und regelmäßigeren europäischen Verteidigungsausschusses aus Vertretern der jeweiligen nationalen Parlamentsausschüsse und des Sicherheits- und Verteidigungsausschusses aus dem EP (SEDE).

3. Planungsprozesse abstimmen und Fähigkeiten stärken

PESCO und der Europäische Verteidigungsfonds, ebenso wie die verstärkte Koordinierung der nationalen Verteidigungshaushalte sind wichtige Schritte zur Erhöhung der Effizienz der Verteidigungsplanung und zur Stärkung europäischer Fähigkeiten. Die bislang beschlossenen Projekte müssen nun in erster Linie umgesetzt werden. Um jedoch die Lücken zu schließen, bedürfte es weiter gehender Maßnahmen:

- › Im Rahmen von PESCO sollten **ehrgeizigere Projekte** angegangen werden (z.B. künftige gemeinsame Trägerraketen)⁴, verstärkt auch solche, die den Schwerpunkt auf Interoperabilität in militärischen Einsätzen legen.
- › Um die Beschaffungs-Kleinstaaterei der Mitgliedstaaten und die daraus erstehenden Effizienzverluste aufzubrechen, bedarf es eines gemeinsamen Europäischen Markts für Rüstungsgüter. Unbedingte Voraussetzung dafür ist die **Harmonisierung der Rüstungsexportkriterien** – bestenfalls EU-weit, zumindest aber zwischen den größten Mitgliedstaaten. Dazu muss auch Deutschland seine sehr restriktiven Bestimmungen dringend überarbeiten; diese sorgen bei den europäischen Bündnispartnern für erhebliche Frustration. Andernfalls wird Deutschland nicht das für eine echte Kooperation bei Beschaffung und Fähigkeitsentwicklung notwendige Vertrauen seiner europäischen Partner gewinnen können.
- › Langfristig müsste auch eine Harmonisierung der Beschaffungspraxis folgen, etwa im Sinne einer „**Buy European**“-Regelung. Die Europäische Verteidigungsagentur könnte langfristig zu einem zentralen **europäischen Planungs- und Beschaffungsamt** ausgebaut werden. Gleichzeitig sollte die nun begonnene Abstimmung der nationalen Verteidigungsplanungen verbindlicher gemacht werden.
- › Insgesamt ist in den meisten Ländern der EU, eine (teils erhebliche) **Erhöhung der Ausgaben insbesondere für Forschung und Entwicklung** nötig, dies gilt insbesondere für die Ausgaben in den Bereichen Luft- und Raumfahrt für Militär- und Sicherheitstechnologie. Dies könnte im Rahmen von PESCO erfolgen.

Harmonisierung der Rüstungsexportkriterien nötig, um Vertrauen zu schaffen

4. Europäische Solidarität stärken und verbindlicher machen

Die NATO bleibt für die meisten EU-Staaten der entscheidende Sicherheitsgarant für ihre Landesverteidigung. Doch auch der Lissabon-Vertrag sieht in Artikel 42-7 eine Bündnisverpflichtung und damit auch einen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor. Frankreich hat diesen Artikel nach den Terroranschlägen 2015 erstmals aktiviert. Gleichwohl fehlt noch eine klare Ausgestaltung, wie sich diese Solidarität der anderen Mitgliedstaaten äußern soll.

Europäische Solidarität muss gestärkt werden.

- › Hier sollte die EU **verbindlicher** ausformulieren, wie sich die **Solidaritätsklausel** Artikel 42-7 konkret operativ niederschlagen sollte, mit konkreten Maßnahmen im Falle unterschiedlicher konkretere Bedrohungsszenarien, zum Beispiel schwerer Cyberan-

griffe (etwa gegen kritische Infrastruktur) oder weiterer neuer hybrider Formen der Kriegsführung.

- › Gleichzeitig sollte die EU stärker als bislang die **Verteidigungsfähigkeit** der sie umgebenden **gleichgesinnten Partner verbessern** und sich beispielsweise mehr für die sicherheitspolitische Ertüchtigung der Ukraine einbringen, vor allem durch Trainings und weitergehende Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors.
- › Zudem bedarf es einer **stärkeren gegenseitigen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Modernisierung der Ausrüstung der nationalen Streitkräfte** – gerade gegenüber den mittelosteuropäischen und baltischen Mitgliedstaaten

Stärkere gegenseitige
Unterstützung bei
Modernisierung der
Streitkräfte

Ein solcher Schritt würde auch dabei helfen, das mitunter von Vorsicht und Misstrauen geprägte Haltung einiger baltischer und MOE-Staaten gegenüber der GSVP und deutsch-französischen Initiativen abzubauen.

5. Krisenreaktionsfähigkeit stärken – hin zu einer Armee der Europäer

Die EU muss befähigt werden, auch schwierige Operationen, also beispielsweise gegen Terrorgruppen, Marineoperationen in feindlichen Umgebungen oder Cyberabwehr-Maßnahmen durchzuführen. Um ihre Krisenreaktionsfähigkeit zu verbessern bedarf es einer engeren operativen Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte mit dem Langzeitziel einer **Armee der Europäer**. Diese kann auf Basis bestehender europäischer (Eurokorps, Battle Groups) wie bilateraler (deutsch-niederländische oder deutsch-französische Zusammenarbeit) Strukturen sowie neuer Initiativen (Europäische Interventionsinitiative) entwickelt werden. Weitere Maßnahmen:

- › Die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Offizierseliteschule (ein „Europäisches Saint-Cyr“) sowie längerfristige Einbindung von Soldaten in Streitkräfte anderer Mitgliedstaaten würden zu einer Annäherung der militärischen Kulturen der EU-Mitgliedstaaten beitragen.
- › Die EU braucht ein **echtes militärisches Hauptquartier** um a) zum einen im Krisenfall schneller reaktionsfähig zu sein, b) so Annäherungsprozesse zwischen den unterschiedlichen strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten zu fördern.
- › Nötig wären auch **gemeinsame Manöver im GSVP-Rahmen**, etwa bei der Simulation eines Krisenreaktionseinsatzes in der europäischen Nachbarschaft.

6. Autonomie statt Autarkie – für eine bündnisfähige EU

Ziel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss sein, die EU für Krisenbewältigung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft im Bedarfsfall handlungsfähig zu machen, ohne dass sie auf externe Unterstützung bei Personal oder Fähigkeiten angewiesen ist. Strategische Autonomie sollte aber nicht mit Autarkie verwechselt werden. Nach wie vor werden die europäischen Länder auf die transatlantische Partnerschaft und auf eine enge sicherheitspolitische Partnerschaft mit bedeutenden Drittstaaten, in erster Linie dem Vereinigten Königreich angewiesen sein. Des Weiteren teilt die EU nach wie vor weitgehend sicherheitspolitische Interessen mit diesen Ländern. Entsprechend sollte die weitere Entwicklung der GSVP unter dem Leitbild „**Autonomie statt Autarkie**“ und komplementär zu entsprechen-

Strategische Autonomie
bedeutet nicht
strategische Autarkie.

den Maßnahmen und Zielen der NATO erfolgen. Eine Stärkung der GSVP sollte auch zu einer Stärkung der europäischen Komponente der NATO und damit zu einer ausgewogeneren Lastenverteilung beitragen.

- › Die Europäische Interventionsinitiative oder auch das oben genannte Hauptquartier sollten zudem **nicht zur Dopplung von NATO-Strukturen** führen.
- › Zudem sollte weiterhin gewährleistet sein, dass insbesondere enge Verbündete wie das Vereinigte Königreich, die USA, aber auch Kanada oder die Ukraine, in PESCO-Projekte eingebunden werden können oder von Geldern des Europäischen Verteidigungsfonds profitieren können. Eine enge Einbindung des Vereinigten Königreichs in den Europäischen Sicherheitsrat sollte ebenfalls erwogen werden.⁵

- 1 Das Europäische Parlament hat mit den Stimmen in erster Linie der EVP-Fraktion, der Liberalen im Dezember 2018 grünes Licht für den Verteidigungsfonds gegeben. Grüne, Populisten von links wie rechts sowie ein Teil der Sozialdemokraten stimmten gegen den Vorschlag.
- 2 Der Anspruch „strategischer Autonomie“ wird im Rahmen der 2016 formulierten EU Global Strategy erhoben, <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>, zuletzt abgerufen am 30. Januar 2019.
- 3 Details über Aufbau, Rolle und Funktionsweise des ESR siehe auch hier: Wientzek, Olaf; Rieck, Christian E. (2018): Brüssels neue Telefonnummer? – Wie ein Europäischer Sicherheitsrat die EU-Außenpolitik stärken könnte, Analysen und Argumente, Konrad-Adenauer-Stiftung. <https://www.kas.de/analysen-und-argumente/detail/-/content/wie-ein-europaeischer-sicherheitsrat-die-eu-aussenpolitik-staerken-koennte>, zuletzt abgerufen am 27. Februar 2019.
- 4 Gemeinsamer Aufruf deutscher und französischer Parlamentarier, 7. März 2019: Gemeinsam die europäische Verteidigung stärken: https://m.faz.net/aktuell/politik/ausland/sicherheitspolitik-gemeinsam-die-europaeische-verteidigung-staerken-16073214.amp.html?fbclid=IwAR27h8b7AkgZp002t-MRfnc9yPXCw5yKrvj_b4kyCNmF-47PKMel1Qbb1S0g, zuletzt abgerufen am 8. März 2019.
- 5 Siehe auch Speck, Ulrich (2019): Why Europe needs a Security Council, Berlin Policy Journal, 30. April 2019, <https://berlinpolicyjournal.com/why-europe-needs-a-security-council/?fbclid=IwAR3bnrm91YvqvGWmqjTrKHPMt-d6CTmyYQnblCjtBjNzTNYOftMSiaAdKwhc>, zuletzt abgerufen am 2. Mai 2019.

Impressum

Der Autor

Olaf Wientzek ist seit Mai 2019 der Leiter des neuen Auslandsbüros „Multilateraler Dialog Genf“ der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS). Zuvor war er seit 2016 Koordinator Europapolitik der KAS.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

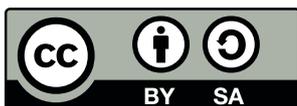
Olaf Wientzek

Leiter „Multilateraler Dialog“ KAS Genf
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T: +41 22 748 70 75
olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2019, Berlin
Gestaltung: yellow too Pasiek Horntrich GbR
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-545-1



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Bildvermerk Titelseite
© picture alliance/Bildagentur-online/Ohde