

4. Vom »Pralinengipfel« zur PESCO: Perspektiven der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Am 29. April 2003 haben sich die Staats- und Regierungschefs aus Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg in Tervuren, einem Vorort von Brüssel, getroffen. Dieser europäische Mini-Gipfel ging als »Pralinengipfel« in die Geschichte ein. Hier wurden im kleinen Kreis wichtige Entscheidungen zur Zukunft der EU getroffen und die Idee einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion« präsentiert. Damit wurden die Grundlagen geschaffen für die heutige Form der Koordinierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der sogenannten PESCO (»Permanent Structured Cooperation«), also der Ende 2017 erfolgten Aktivierung eines im EU-Vertrag angelegten, aber jahrelang ungenutzten Mechanismus der engeren militärischen Zusammenarbeit. Die Einladung nach Tervuren steht symbolisch für den »gespaltenen Westen« (Habermas 2004) und den heftigen Streit über den Einsatz von Militär im Irak zwischen den USA und den »kriegswilligen« EU-Staaten auf der einen Seite und den Ländern, die sich auf dem »Pralinengipfel« versammelt hatten, auf der anderen Seite. Diese »Irak-Kriegsdienstverweigerer« angeführt von Frankreich und Deutschland, lehnten einen militärischen Eingriff gegen das Regime in Bagdad, wie ihn die damalige Bush-Administration befürwortete, strikt ab (Hummer 2017a: 6). Der spöttisch gemeinte Namen »Pralinengipfel« verweist dabei auf Brüssel als Stadt der weltweit besten Pralinenhersteller und spiegelt gleichzeitig die Ablehnung des Vorhabens in Großbritannien, Spanien, Italien und Polen (damals noch nicht Mitglied der EU), die die USA und ihre Irak-Politik unterstützten hatten und die das Treffen ins Lächerliche zu ziehen versuchten. Im Rückblick lässt sich der »Pralinengipfel« jedoch als Beginn einer neuen Etappe der immer engeren Koordination in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschreiben, also zwei Bereiche, die als besonders schwierig zu integrieren galten. Heute prägen Stichworte wie »Europäische Armee«, »Armee der Europäer«, »Europäische Verteidigungsunion« oder PESCO die Debatten um die Zukunft der EU.

In den gut eineinhalb Jahrzehnten und den vielen Krisen in Europa in den letzten Jahren, die seit diesem Minigipfel vergangen sind, haben sich die Sicherheitslage in Europa und der Welt und die Wahrnehmung von innerer und äußerer Bedrohung deutlich verändert. Das Verständnis, was alles unter den Begriff »Sicherheit« fällt, und auch die Frage, wie sich das transatlantische Bündnis zwischen der EU (nach dem Brexit) und den USA, die traditionell den europäischen Einigungsprozess gefördert haben, auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Zukunft entwickeln wird, werden heute ganz neu diskutiert (Major 2018). So ist



Abb. 1 »Der »Pralinengipfel« am 29.4.2003 in Tervuren, Brüssel: »Wir haben innerhalb der Nato nicht zu viel Amerika, wir haben zu wenig Europa«. Die Staats- und Regierungschefs der vier Länder Luxemburg, Frankreich, Deutschland und Belgien erklärten 2003 in Brüssel, sie wollten den Kern eines gemeinsamen Planungs- und Führungszentrums für EU-Einsätze ohne Hilfe der Nato schaffen. Hintergrund war die Nichtbeteiligung der genannten Länder an der US- und GB-Intervention im Irak-Krieg (2003–2011)«

© dpa/ dpaweb

die Europäische Union viel stärker als noch in den Zeiten des Kalten Krieges mit der Frage konfrontiert, ob und wie sie für die eigene Sicherheit sorgen kann und welche Instrumente bzw. Prinzipien der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (z. B. Abschreckung, Aufbau und Einsatz militärischer Verbände und Ressourcen) sinnvoll erscheinen und wo solche Mittel einer klassischen »Hard power« an Grenzen stoßen oder gänzlich nutzlos sind; man denke hier an die Bedrohungen durch »hybride«, also eine nicht klassische militärische Kriegsführung, wie sie bei der russischen Besetzung der Krim 2014 sichtbar wurde oder an die Herausforderungen eines Cyberwar, also die Möglichkeit, moderne und technisch hochvernetzte und damit umso stärker verwundbare Gesellschaften durch das Ausschalten kritischer Infrastruktur (z. B. Stromnetz, Wasserversorgung, Krankenhäuser) lahmzulegen. Flugzeugträger, große Panzerarmeen, modernste Luftkampfsysteme oder sich selbst ins Ziel lenkende Drohnen mögen der Abschreckung dienen und dem Bild von modernen Kriegen im 21. Jahrhundert entsprechen, sie helfen jedoch nicht bei den »neuen« Bedrohungen der Sicherheit wie Klimawandel, globalen Epidemien und Ebola-Fieber. Im Kern geht es um die Frage: Welchen Beitrag kann die Europäische Union für die eigene Sicherheit und die Stabilität und den Frieden in der Welt leisten? Welche militärischen und vor allem zivilen Mittel kann sie heute schon einbringen und welche braucht sie in Zukunft, um stärker als bislang für die eigene Sicherheit zu sorgen? Und kann die Europäische Union, wenn sie vermehrt auf die militärische Karte setzt, noch ihrem Anspruch als »Zivilmacht« (Maull 2005), die den Einsatz militärischer Macht nur als »letztes Mittel« versteht, gerecht werden?

Bei Fragen der Sicherheit und Verteidigung sind Kernbereiche staatlicher Souveränität berührt. Deshalb zeigten sich hier lange Zeit – wie auch in der Krise der europäischen Migrationspolitik – typische Abwehrreflexe bei den EU-Mitgliedstaaten und ihren Regierungen, weil sie die eigene Souveränität und Autonomie in diesen Bereichen so weit als möglich schützen wollen. Insofern erscheint es aus heutiger Sicht einigermaßen utopisch, dass in Zukunft einmal »Brüssel« den Einsatzbefehl erteilt und deutsche, französische, niederländische und polnische Truppen, die Teil einer wirklich integrierten Europäischen Armee wären, in den bewaffneten Kampf in ein Krisengebiet schickt. Was heute freilich noch utopisch erscheint, könnte andererseits in einigen Jahren oder Jahrzehnten Realität sein. Die Debatten um die Schaffung einer »Europäischen Armee« werden bereits seit Jahrzehnten geführt und haben den Boden bereitet für die aktuellen Diskussionen, die der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2015 neu angestoßen hat (vgl. Bartels u.a. 2017; Dembinski/Peters 2018; Deutscher Bundestag 2018).

Denn trotz der Abwehrreflexe und Skrupel, klassische Staatsaufgaben wie Sicherheit und Verteidigung an die EU, also nach »Brüssel« zu übertragen, ist es offensichtlich – und dies zeigt sich auch durch hohe Zustimmungswerte für eine Europäisierung der Verteidigung in der Bevölkerung –, dass Sicherheit und Verteidigung in Europa nur durch gemeinsame Anstrengungen zu bewerkstelligen sind (Dembinski/Peters 2018: 2; Koenig 2019; von Achenbach 2019). In Zeiten, in denen jedoch die USA – der vertraute Garant der europäischen Sicherheit – unter ihrem Präsidenten Donald Trump mehrfach die Jahrzehnte lang unhinterfragte Bündnisverpflichtung im NATO-Rahmen in Frage stellt, weil viele Europäer aus der Washingtoner Sicht einen deutlich zu geringen finanziellen Beitrag zur eigenen Sicherheit leisten, müssen sich die Europäer selbst die Frage stellen und sich gefallen lassen, wie sie künftig mehr für die eigene militärische Sicherheit leisten bzw. wie sie die eingesetzten Mittel effektiver und effizienter nutzen können. Das Urteil der Experten ist hier eindeutig: »Die EU-Staaten geben zusammen zwar viel Geld für Rüstung und Verteidigung aus und stehen hier weltweit hinter den USA, aber deutlich vor Russland. Im Verhältnis zum Aufwand bleiben die Fähigkeiten des weltpolitischen Akteurs EU aber hoffnungslos unzureichend« (Dembinski/Peters 2018: 4).

In diesen Diskussionen wird deutlich, dass die Europäische Union immer wieder mit dem Problem konfrontiert wurde, dass die Erwartungen, die an sie auf dem Feld der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik herangetragen wurden, mit den eigenen Ressourcen und Kapazitäten nicht oder nur schwerlich zu erfüllen waren – diese »Kluft«, die sich hier auftut und die der Politikwissenschaftler Christopher Hill (1993) als »Capability-Expectations Gap« beschrieben hat, hat die Lernprozesse und Reformdebatten der Vergangenheit geprägt und sie findet sich auch in den aktuellen Initiativen wieder.



Abb. 2 »Marianne sieht die deutsche Gefahr schon wieder riesengroß«
© Karikatur von Helmut Beyer aus dem Jahre 1952



Abb. 3 »Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch den französischen Senat. Hier Charles de Gaulle bei einer Pressekonferenz am 7.4.1954 in Paris«
© picture alliance/ akg-images

Die Anfänge einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Frühgeschichte des (west-)europäischen Einigungsprozesses wurde geprägt vom aufkommenden Kalten Krieg und der bis 1989 dauernden Blockkonfrontation zwischen den beiden Supermächten. Auf der einen Seite stand der »Westen« unter der Führung der Vereinigten Staaten von Amerika und auf der anderen der »Ostblock«, der von der Sowjetunion angeführt wurde. Das 1949 gegründete transatlantische Verteidigungsbündnis NATO – zunächst noch ohne die Bundesrepublik Deutschland, die erst 1955 hinzugekommen ist – war und ist bis heute die zentrale Militärorganisation zur Verteidigung Europas. Die NATO kann in der Logik der Abschreckung glaubwürdig auf entsprechende Arsenalen von Atomwaffen verweisen und sie kann damit die für die Glaubwürdigkeit der Abschreckung wichtige »Zweitschlagsfähigkeit« sicherstellen. Das heißt, bei einem nuklear ausgeführten Angriff eines militärischen Gegners besitzt der Angegriffene – so die Theorie – immer noch genügend Waffen, um den Angreifer seinerseits mit dem sicheren Nukleartyp zu bedrohen. Es gilt also das Prinzip: »Wer zuerst schießt, stirbt als zweiter«. Dass die NATO für so lange Zeit diese Funktion als Sicherheitsgarant für die in der Europäischen Gemeinschaft vereinigten Staaten haben würde und dass die USA in diesem System diese hegemoniale Stellung einnehmen würden, war in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst nicht ausgemacht.

Zwei Neugründungen, von denen eine gar nicht verwirklicht wurde und die andere inzwischen in der Europäischen Union aufgegangen ist, standen als Alternativen bereit: Die erste, aber nie verwirklichte Organisation war die »Europäische Verteidigungsgemeinschaft« (EVG). Sie hätte eine echte »Europäische Armee« (in der die deutschen Truppen integriert sein sollten) geschaffen und basierte auf dem nach dem französischen Verteidigungsminister benannten Plevin-Plan vom Oktober 1950. Die Ratifizierung scheiterte jedoch daran, dass die Französische Nationalversammlung dem Plan 1954 nicht zustimmen wollte und die EVG-Idee damit, zusammen mit dem Projekt einer »Europäischen Politischen Gemeinschaft« (EPG), obsolet geworden war.

Die zweite, heute inzwischen überflüssig gewordene Institution ist die »Westeuropäische Union«. Diese WEU geht zurück auf den Brüsseler Pakt aus dem Jahr 1948 und sicherte den Partnerstaaten militärischen Beistand zu. Die WEU war lange Zeit das Forum für den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen; da die Mehrzahl der Staaten ja auch Mitglied in der Europäischen Gemeinschaft war, wurden im Rahmen der Institutionen der WEU wichtige Erfahrungen



Abb. 4 »Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Westeuropäischen Union und zur NATO am 9. Mai 1955. Rechts Bundeskanzler Konrad Adenauer, in der Mitte der französische Außenminister Antoine Pinay« © picture alliance/ akg-images

gen in der militärischen Zusammenarbeit gesammelt. Bis zum Beitritt Großbritanniens 1973 zur Europäischen Gemeinschaft war die WEU auch die zentrale Institution für den Austausch in Sicherheits- und Verteidigungsfragen zwischen den »Europäern« und dem Vereinigten Königreich.

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes 1989/90 ergaben sich auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die EU ganz neue Optionen: Die Erwartungen an eine echte europäische Politik auf diesem Feld waren groß und angesichts der gemischten Erfahrungen mit der »Europäischen Politischen Zusammenarbeit« (EPZ), dem Vorläufer des späteren Systems der außenpolitischen Koordinierung, öffnete sich mit der historischen Zeitenwende ein »Fenster der Gelegenheit«. Mit dem Vertrag von Maastricht, der im Februar 1992 unterzeichnet wurde und 1993 in Kraft getreten ist, wurden die Schienen gelegt, auf denen sich die EU in Richtung einer eigenständigen Außen- und Sicherheitspolitik bewegen sollte, die freilich weiter eingebettet blieb in die transatlantische Sicherheits- und Wertegemeinschaft der NATO. Da sich die Europäische Union in den nachfolgenden Jahren in den verschiedenen Vertragsänderungen neue Institutionen und Mechanismen geschaffen hatte, verlor die Westeuropäische Union ihre Bedeutung auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und wurde deshalb 2011 formal aufgelöst. Aber trotz der wichtigen Reformen in den frühen 1990er Jahren war die Integration und engere Zusammenarbeit nie ein Selbstläufer.

Abb. 5 »Die NATO-Staaten mit Beitrittsjahr und Beitrittskandidaten« © picture-alliance/ dpa-infografik



Die Hindernisse einer »Europäisierung« der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Schon zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses gab es unter dem Stichwort »Europe puissance« erste Versuche, die Europäische Gemeinschaft neben den beiden Supermächten USA und Sowjetunion als eigenständige Macht zu definieren, die bei Fragen zur internationalen Politik mit einer Stimme spricht und geschlossen auf der Weltbühne auftritt. Die dem US-amerikanischen Sicherheitsberater Kissinger in den 1970er Jahren zugeschriebene Frage: »Wen soll ich anrufen, wenn ich mit Europa telefonieren will« macht das Problem anschaulich, dass die Europäische Gemeinschaft eben nicht nur einen Ansprechpartner hat, sondern potentiell ganz viele.

Drei Problemfelder und Hindernisse lassen sich unterscheiden (vgl. Friis/Juncos 2019: 282): Dazu gehören erstens Meinungsunterschiede im Kreis der Mitgliedstaaten. Während die eine Gruppe eine **Supranationalisierung**, also die Schaffung echter europäischer Strukturen und die vollständige Integration der nationalen Streitkräfte im Sinne einer »Europäischen Armee« und die damit einhergehende »Staatswerdung« der Gemeinschaft unterstützt (Dembinski/Peters 2018: 2), wollen andere Staaten an einer der **»intergouvernementalen«**, also **zwischenstaatlichen Zusammenarbeit** in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik festhalten und die nationale Souveränität auf diesen politisch sensiblen und klassischen »staatlichen« Politikfeldern nicht aufgeben. Sensibel sind diese Bereiche auch deshalb, weil es am Ende um existentielle Fragen, d.h. um Leben und Tod gehen kann, wenn eine Regierung oder ein Parlament beschließen, Soldatinnen und Soldaten in gefährliche Krisengebiete zu entsenden. Aus Sicht der Skeptiker und Bremser – in diesen Kreis gehörte lange Zeit Großbritannien – würde eine vollständige Übertragung von Entscheidungsmacht in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach »Brüssel« der EU den Status eines föderalen »super state« geben.

Aus der Sicht der Befürworter ist eine Europäisierung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedoch zwingend, weil auch große Staaten wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien klein erscheinen gegenüber China, Russland oder den USA und auch die »Großen« nicht das nötige Gewicht in die Waagschale

werfen können, sondern allein durch ein gemeinsames »europäisches« Vorgehen ihren Interessen und Werten die nötige Geltung verschaffen können. Eine besondere Rolle spielen die »neutralen« Mitgliedstaaten der EU wie etwa Finnland, Schweden oder auch Österreich mit seinem historisch verankerten Status der »immerwährenden Neutralität«. Diese drei Länder, die erst seit 1995 Mitglied in der EU sind, haben sich in einer entsprechenden Erklärung ausdrücklich dazu verpflichtet, mit dem Beitritt »in vollem Umfang und aktiv an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« mitzuwirken. Österreich hat sogar seine Verfassung angepasst und »europäisiert«, um mögliche Konflikte und Kollisionen zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und dem Europarecht zu vermeiden (vgl. Jandl 2018: 173). Eine zweite Herausforderung, mit der die EU konfrontiert ist, und die vor allem in den ersten Jahrzehnten der Europäischen Gemeinschaft prägend war, ist der Konflikt zwischen den »Atlantikern«, die auf eine enge Anbindung an die USA und den Schwerpunkt auf die NATO legten, und den »Europäern«, die dem seit den Zeiten des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle bevorzugten Modell einer eigenständigen europäischen Macht folgen. Hier ging es auch darum, in den Zeiten des Kalten Krieges nicht zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion zerrieben zu werden, sondern eine autonome Rolle in der internationalen Politik zu spielen und eine Art Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten zu bilden. Und schließlich als dritte Hürde einer Integration lassen sich Unterschiede der »strategischen Kultur« der EU-Staaten anführen: Auf der einen Seite stehen Staaten wie Frankreich und Großbritannien, die aufgrund ihrer kolonialen und imperialen Geschichte und die als Nuklearmächte, als Befehlshaber über gut ausgestattete Streitkräfte und ständige Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen häufiger eine interventionistische Politik verfolgen, weil sie auch die Mittel und den politischen Willen mitbringen. Sie sind also eher bereit, das eigene Militär unter nationaler oder auch unter der EU-Flagge in Krisengebiete zu entsenden. Auf der anderen Seite stehen Mitgliedstaaten, wie die Bundesrepublik Deutschland und »neutrale« Staaten, die eine »Kultur der militärischen Zurückhaltung« pflegen und den Einsatz von Kampftruppen und militärischer Gewalt nur im äußersten Notfall unterstützen (»ultima ratio«). Sie setzen stärker auf Prävention oder zivil-militärische Peacekeeping-Missionen.

Politische Lernprozesse in den 1990er Jahren

Obwohl die genannten Hürden eine Integration nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 lange Zeit verhindert haben, ist seit Ende der 1990er Jahre eine neue politische Dynamik zu beobachten. Der erste Inhaber des mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) neu geschaffenen Amtes eines »Hohen Beauftragten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« (GASP) der EU, Javier Solana, sprach im Jahr 2000 davon, dass die EU sich in der GASP geradezu mit »Lichtgeschwindigkeit« bewege. Diese neue Dynamik war und ist das Ergebnis eines schmerzlichen Lernprozesses, der vor allem durch die Jugoslawien-Kriege in den 1990er Jahren angestoßen wurde. Dazu gehört die Erfahrung der EU, dass sie einen Bürgerkrieg vor der eigenen Haustüre nicht mit eigenen Mitteln stoppen konnte, sondern am Ende auf die NATO angewiesen war. Ein erster Meilenstein war



Abb. 6 »Vertrag von Maastricht: Die Entwicklung der EU und die wichtigsten Verträge«

© picture alliance/ dpa-infografik

der Vertrag von Maastricht, der in einem eigenen Kapitel eine »Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik« (GASP) etabliert hat. Die GASP schuf einen Rahmen und erleichterte die nachfolgenden Schritte in Richtung einer Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik und schließlich auch der Verteidigungspolitik, die ein Teil der GASP ist. Während die »Europäische Politische Zusammenarbeit« (EPZ), also der Vorläufer der GASP, noch auf eine reine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politik ausgerichtet war – zum damaligen Zeitpunkt freilich schon ein großer Schritt –, haben die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) im Rahmen der »Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« neue Institutionen wie den »Mr. GASP«, konkrete Ziele (z. B. »Wahrung des Friedens«), neue Verfahren und Instrumente (z. B. »Gemeinsame Standpunkte«) geschaffen, die das Gewicht der EU als Akteur auf der internationalen Bühne erhöhen sollten. Mit dem Vertrag von Maastricht war perspektivisch auch schon eine gemeinsame Verteidigungspolitik angelegt. Die Formulierung des entsprechenden Vertragsartikels im Konjunktiv zeigt jedoch, dass zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung am 7. Februar 1992 nur ganz vorsichtig die Tür einen Spalt weit geöffnet werden sollte: Der Wortlaut des Vertragsartikels liest sich entsprechend vage: »Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte« (Art. J.4 des Maastrichter Vertrags).

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft getreten ist, setzte dann jedoch ein in der Entwicklung der EU beispiellose Reformphase ein, die ihren vorläufigen Höhepunkt mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 erreicht hat. In dieser Zeit kam es in kurzen Abständen zu neuen Regierungskonferenzen, die der Europäischen Union nach zum Teil kontroversen und langwierigen Verhandlungen jeweils einen neuen Vertrag bescherte (vgl. Große Hüttmann 2018). Die Städte, in denen die neuen Verträge unterzeichnet wurden, gaben ihnen je-



Abb. 7 »Auslandseinsätze der Bundeswehr mit Mandaten«

© picture alliance/ dpa-infografik

weils ihren Namen: Nach dem »Vertrag von Maastricht« kam es schon 1997 zum »Vertrag von Amsterdam«, der schon wenige Jahre später durch den »Vertrag von Nizza« (2000) abgelöst wurde und an dessen Stelle sollte der EU-Verfassungsvertrag treten, den der Konvent – ein neues, demokratischeres und »deliberatives« Verfahren zur Fortschreibung der EU-Verträge – im Juli 2003 beschlossen hatte. Dieser Verfassungsvertrag war der bislang ambitionierteste neue Vertrag, was sich nicht zuletzt in seinem Namen »Vertrag über eine Verfassung für Europa« – so der offizielle Titel – widerspiegelte. Die Ratifizierung dieses Vertrages scheiterte jedoch in den Referenden, die im Frühsommer 2005 in Frankreich und in den Niederlanden abgehalten wurden. Ein neuer Anlauf unter der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 »rettete« weite Teile des Verfassungsvertrags und überführte diese in den Vertrag von Lissabon, der in der portugiesischen Hauptstadt am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde und der bis heute die primärrechtliche Grundlage der Europäischen Union und ihrer Politik ist.

In allen Reformdebatten, die in den entsprechenden Regierungskonferenzen bzw. im Verfassungskonvent geführt wurden, spielten die Themen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine zentrale Rolle. Immer ging es darum, die bisherigen Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten und Verfahren in diesen Politikfeldern zu bewerten und die Lernprozesse in entsprechende Änderungen des Vertrags zu übersetzen. Es ging also darum, die eingangs erwähnte »Capability-Expectations Gap« (Hill 1993), also die »Lücke« zwischen den vorhandenen Kapazitäten und den Erwartungen, die von außen und innen an die EU hergetragen wurden, durch die Einführung neuer Institutionen, Verfahren und Instrumente zu schließen. Eine wichtige Rolle spielten hier nicht nur die Europäischen Gipfel, auf denen sich die Staats- und Regierungschefs treffen oder die sich über Monate ziehenden Regierungskonferenzen, sondern auch bilaterale oder kleine multilaterale Zusammenkünfte wie der »Pralinengipfel«.

Ein wichtiges bilaterales Treffen war der französisch-britische Gipfel in St. Maló 1998, der die Regierung in London, die immer als Bremser aufgetreten war, an Bord holte und schließlich die Grundlage schuf für Beschlüsse, die auf dem Kölner Gipfel 1999 getroffen wurden. Hier verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der sogenannten »Headline Goals« dazu, zum Beispiel 60.000 Soldaten und 5.000 Polizisten ab 2003 bereitzuhalten und in zivil-militärische Missionen zu entsenden. Darüber hinaus ging es auch um die Frage, wie die Zusammenarbeit mit der NATO künftig organisiert werden sollte. Die hierzu beschlossene »Berlin-Plus-Vereinbarung« aus dem Jahr 2003 sollte sicherstellen, dass die Europäische Union auch dann auf die militärischen Ressourcen und Kapazitäten der NATO (z. B. Zugang zu Geheimdienstinformationen) zurückgreifen kann, wenn das transatlantische Verteidigungsbündnis selbst nicht an Einsätzen beteiligt ist; die Mission »EUFOR-Althea« in Bosnien-Herzegowina geht auf diese Berlin-Plus-Vereinbarung zurück.

Die Schaffung neuer Institutionen wie das PSK, das »Politische und Sicherheitspolitische Komitee«, das die unterschiedlichen Ebenen und Bereiche der zivilen und militärischen Seite der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU verbindet, ist ein weiteres Beispiel dafür, wie die Europäische Union die Lücke zwischen Erwartungen und Fähigkeiten zu schließen versucht. Weitere Neuerungen sind das bereits er-

wähnte Amt des »Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU«, der mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene »Europäische Auswärtige Dienst« (EAD), eine Art »Außenministerium« der EU, sowie der Militärausschuss bzw. Militärstab der EU, der als Operationszentrum dient und kleinere Militäroperationen selbständig leiten kann. Eine zentrale Rolle spielt auch seit 2004 die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), die eine Art »Harmonisierung« der Verteidigungs- und Rüstungspolitik in den Mitgliedstaaten ermöglichen soll; es geht hier um eine europäische Koordinierung der bislang hauptsächlich national organisierten Beschaffungspolitik. Das Ziel sind Einsparungen und Synergieeffekte bei der Beschaffung von Gerät und Material. Traditionell zeichnen sich die Rüstungsmärkte in Europa durch eine »besondere Symbiose zwischen Staaten und nationalen Industrien aus« (Dembinski/Peters 2018: 4). Die Folgen sind zum einen die hohe Fragmentierung in 28 nationale Rüstungsmärkte, die auch durch Ausnahmen von den Wettbewerbsregelungen im Binnenmarkt für Rüstungsgüter (Art. 346 AEUV) begünstigt werden und zum anderen zu niedrige Skalenerträge: »Nationale Regierungen kaufen von den zunehmend weniger wettbewerbsfähigen nationalen Industrien Güter in immer kleineren Serienstückzahlen für immer mehr Geld pro Einheit. (...) Und wenn europäische Staaten Rüstungsgüter nicht selbst herstellen, beziehen sie diese oft von amerikanischen Anbietern« (Dembinski/Peters 2018: 4–5). Das heißt auch, dass eine fortschreitende »Europäisierung« der Rüstungsproduktion und auch des späteren Exports von gemeinsamen europäischen Produkten wie dem Eurofighter im Sinne der europäischen Unternehmen und Hersteller von Rüstungsgütern ist. Diese Fragmentierung ist auch ein Problem für die sogenannte Interoperabilität, also die gemeinsame Einsatzfähigkeit der unterschiedlichen europäischen Waffensysteme, etwa bei Hubschraubern, Schiffen oder Panzern. Nach Berechnungen der EU-Kommission gibt es in den europäischen Streitkräften knapp 180 unterschiedliche Waffensysteme mit niedrigen Stückzahlen, während in den USA nur



Abb. 8 »PESCO-Beschluss des Europäischen Rats am 15.12.2017. PESCO bezeichnet die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die sich in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) besonders engagieren wollen.« © picture alliance/ Photoshot

30 mit entsprechend sehr viel höheren Stückzahlen im Einsatz sind (vgl. Dembinski/Peters 2018: 5).

Das Jahr 2016 brachte mit dem Brexit-Referendum in Großbritannien im Juni und der Wahl des US-amerikanischen Präsidenten im November zwei einschneidende Ereignisse, die den europäischen Lernprozess der letzten Jahre in eine steile Lernkurve überführten. Es stellte sich nun mehr denn je die Frage, wie die Europäer in »Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, [...] ein Stück vorbei« sind, ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen müssen, wie es Kanzlerin Angela Merkel in ihrer »Bierzeltrede« in Trudering Ende Mai 2017 formuliert hat (zit. nach Dembinski/Peters 2018: 1).

Die Terroranschläge in Frankreich seit 2015 auf Redaktionen, Cafés und Konzerthallen waren, ebenso wie die Anrufung der im EU-Vertrag verankerten militärischen »Beistandsklausel« nach Artikel 42 Absatz 7, ebenfalls einschneidende Ereignisse und ein schwerer Schock, die gezeigt haben, wie verletzlich die Europäer in ihrer westlich-liberalen Lebensart sind. Die französische Regierung hat sich nach den Anschlägen des sogenannten Islamischen Staates im November 2015 in Paris »in systemwidriger Weise« (Hummer 2017b: 11) auf diese militärische Klausel berufen und nicht auf den für solche Fälle terroristischer Anschläge in einem EU-Staat vorgesehenen Artikel 222 AEUV, der eine »Solidaritätsklausel« beinhaltet. Häufig waren es in der Vergangenheit ähnliche Krisen und externe Schocks, die als Katalysator für weitreichende Reformen in der Europäischen Gemeinschaft dienten – das gilt auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Raine 2019). Trump, Brexit und die Terroranschläge in Paris und anderswo haben also ihren Teil dazu beigetragen, dass PESCO – vor allem auch als politisches Projekt verstanden – für die EU nach all den Krisen zu einer neuen Leitidee mit hohem Symbolgehalt werden konnte.

Neue Strukturen und Initiativen: Was steckt hinter PESCO?

Die Europäische Union ist berühmt und berüchtigt für ihre Abkürzungen. Kürzel sind fester Bestandteil des für Außenstehende manchmal schwer zu verstehenden »EU-Jargons«. Die englische Abkürzung **PESCO** ist nicht nur Insidern geläufig, sondern hat inzwischen auch ihren Weg in die Medien gefunden und lautet ausgeschrieben so: »**Permanent Structured Cooperation**«. Im Deutschen klingt der Begriff nicht weniger abstrakt und heißt »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« und wird mit »SSZ« abgekürzt. Hinter dieser Abkürzung stehen das Leitbild eines »Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten« bzw. das Prinzip der »differenzierten Integration«. Ein im EU-Vertrag (»Primärrecht«) verankerter Mechanismus erlaubt es einer Kerngruppe von EU-Mitgliedstaaten, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik en-



Abb. 9 »Gemeinsam sind wir stark!«

© Gerhard Mester, 18.5.2018



Abb. 10 »Drei Großmächte?«

© Gerhard Mester, 9.2.2019

ger zusammenzuarbeiten und gewissermaßen als Avantgarde voranzugehen, auch wenn (noch) nicht alle Staaten mitziehen wollen. Es geht also darum, innerhalb des EU-Vertrags eine »Koalition der Willigen« zu schmieden oder ein »Kerneuropa« zu gründen. Die Idee ist es, Fortschritte auch auf einem politisch »heiklen« Feld wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu ermöglichen, ohne dass Bremsen und Blockierer ihre Veto-Macht einsetzen und einen Beschluss verhindern können. Auch wenn der Kreis der Staaten zunächst klein ist, kann er später größer werden – es soll also kein Staat ausgeschlossen werden.

Zwischen Deutschland und Frankreich gab es unterschiedliche Meinungen, ob der Kreis der PESCO-Staaten eher exklusiv, so die französische Position, oder aber inklusiv angelegt sein sollte, wofür Berlin sich immer stark gemacht hat. Frankreich ist an einer kleineren und deshalb schlagkräftigeren Gruppe interessiert, weil man in Paris hofft, im kleinen Kreis von Gleichgesinnten später auch ambitioniertere militärische Einsätze organisieren zu können, nicht zuletzt als Weg, um das französische Militär zu entlasten.

Die in der Sorbonne-Rede 2017 von Präsident Macron vorgeschlagene und am 25. Juni 2018 von neun europäischen Staaten – darunter auch Großbritannien – unterzeichnete Erklärung zur Gründung der Europäischen Interventionsinitiative (EI2) ist zwischenstaatlich ausgerichtet und soll nach den Vorstellungen von Paris eine rasche und flexible militärische Einsatzfähigkeit von Staaten in Krisengebieten ermöglichen. Die EI2 ist im Unterschied zu PESCO außerhalb des EU-Rahmens organisiert und mit aktuell nur neun Mitgliedern auch deutlich exklusiver angelegt, was die Initiative nach französischer Ansicht auch interessanter macht als das PESCO-Modell. Die Europäische Interventionsinitiative ist jedoch keine Eingreiftruppe, wie der Name suggeriert, sondern ein breiter Rahmen, um die operative Zusammenarbeit der beteiligten Streitkräfte zu organisieren. Erst am Ende eines längeren Prozesses des intensiven Austausches und der gemeinsamen Planungen könnten gemeinsame militärische Einsätze in Krisengebieten durchgeführt werden (vgl. Kahlert/Major 2019).

Zu den treibenden Kräften von PESCO gehörten neben der EU-Kommission, die sich hier als verteidigungspolitischer Akteur durch die Vorlage von Strategie- und Konzeptpapieren profiliert (Becker/Kempin 2019), vor allem Frankreich und Deutschland. Die beiden Staaten haben sich hier auf ihre klassische Rolle als »Motor der Integration« besonnen und seit den 2000er Jahren Anstöße gegeben zur »verstärkten Zusammenarbeit« auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik.

Ein erster wichtiger Anstoß zur Fortentwicklung der bestehenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU kam von Dominique

de Villepin und Joschka Fischer, den beiden Kollegen im Amt des Außenministers, in Form eines gemeinsamen Vorschlags an den Verfassungskonvent im November 2002. Hier taucht zum ersten Mal in einem gemeinsamen Papier ein Begriff auf, der viele Jahre später die Debatten prägen sollte – der Begriff einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-Union«, die nicht als Konkurrenzprojekt zur NATO gedacht war, sondern »zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz beitragen soll«.

Der 13. November 2017 könnte im Rückblick als ein historischer Tag in die europäische Integrationsgeschichte eingehen. Das war der Tag, als eine große Zahl an Mitgliedstaaten – zunächst noch ohne Dänemark, Irland, Malta, Portugal und Großbritannien – dem Rat der EU und der Außenbeauftragten Federica Mogherini ihre Absicht bekundet hat, dass sie den im EU-Vertrag angelegten Mechanismus der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (PESCO) nutzen wollen, um auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik künftig enger zu kooperieren (Rats-Dokument 14190/17 vom 13.11.2017).

Im Anhang des englischsprachigen Dokuments tauchen mehrfach die Begriffe »inclusive«, »modular« und »ambitious« auf – damit wird deutlich, dass PESCO als Rahmen und Prozess zu verstehen ist, der aber offen ist für weitere Mitgliedstaaten und der darüber hinaus einen modularen Ansatz verfolgt, also sich aus unterschiedlichen Elementen zusammensetzt und gleichzeitig ehrgeizig ist in seinen Zielen. Im Dezember 2017 fassten die Mitgliedstaaten dann den förmlichen Beschluss und verabschiedeten eine Liste von Einzelprojekten. Die einzelnen Projekte, die in einer zweiten Runde erweitert wurden, reichen von mehr oder weniger ambitionierten Ideen wie dem Aufbau eines Zentrums für EU-Ausbildungsmissionen (European Union Training Mission Competence Centre, kurz: EU TMCC), dem Projekt eines Prototyps eines Fahrzeugs für die Infanterie (Armoured Infantry Fighting Vehicle), einer Euro-Drohne bis zum Aufbau von technischen Kapazitäten in »Elektronischer Kriegsführung« und der Schaffung eines European Medical Command oder auch dem Abbau bürokratischer Hürden beim grenzüberschreitenden Transport von militärischem Gerät, das als »military Schengen« beschrieben wird (vgl. Beer 2019). Bei 14 PESCO-Projekten ist die Bundesrepublik Deutschland beteiligt, bei sechs übernimmt sie die Federführung. Die Zahl der Projekte lag ursprünglich bei 17 und wurde 2018 erweitert auf 34. Die berechnete Frage, die Joshua Beer (2019) in der F.A.Z. gestellt hat, lautet freilich: »Machen 34 Projekte die EU verteidigungsfähig?« Er gibt gleich auch eine Antwort, die zeigt, dass seiner Ansicht nach und nach Meinung vieler Experten eine gewisse Skepsis angebracht ist: »An Vorhaben mangelt es offenkundig nicht, doch den Erfolg von Pesco an der Zahl seiner Projekte zu messen, wäre falsch.« Ähnlich zurückhaltend argumentiert Niklas Helwig von der Rand Corporation, wenn er sagt: »PESCO baut keine europäische Armee auf, wie es die Politik gerne vermittelt.« Das heißt, dass die öffentliche Debatte, die sich mit den Stichworten PESCO und »Verteidigungsunion« verbindet, eine politische Dynamik unterstellt, die die Befürworter einer engeren Zusammenarbeit wie auch die Gegner einer angeblichen »Militarisierung« der EU (Nesch 2018) wohl gleichermaßen überschätzen. Die Schwierigkeiten, die vielen Initiativen und Konzepten wie die Verteidigungsunion rechtlich einzuordnen (Croitoru 2019; Wolfstädter 2018) und auch die Vielzahl neuer Begriffe und Narrative sind freilich ein Indiz dafür, dass aus der Sicht der Protagonisten noch einiges an Überzeugungs- und Legitimationsarbeit zu leisten ist und eine »sinnstiftende Erzählung« nachgeliefert werden muss.

Neue Begriffe und »Erzählungen« (Narrative) zur Europäischen Verteidigungsunion

Seit einiger Zeit tauchen eine Reihe von neuen Begriffen und Schlagworten wie »strategische Autonomie« oder »Resilienz« in wissenschaftlichen Studien, in Politikerreden, aber auch in der öffentlichen Diskussion jenseits der Fachkreise auf, wenn die Rede ist von der »Weltpolitikfähigkeit« – den Begriff hat der frühere EU-Kommissionspräsident Juncker geprägt – der Europäischen Union. Im Kern geht es um die Frage, was »Souveränität« heute, also in Zeiten der »Großmächterivalität« heißt. In einer Zeit, in der die USA, China und Russland in Fragen der Politik, Wirtschaft und Technologie sich als Konkurrenten der EU verstehen und manche Beobachter gar von einem neuen Kalten Krieg oder von Handelskriegen, die mit der Erhebung immer neuer Zölle ausgetragen wird, sprechen. Eine im Februar 2019 von der »Stiftung Wissenschaft und Politik« in Berlin veröffentlichte Studie hat hier die nötige konzeptionelle Klarheit geschaffen. Die Autorinnen und Autoren definieren »strategische Autonomie« (nicht zu verwechseln mit Autarkie oder Abschottung) folgendermaßen: Sie beschreiben sie als »... die Fähigkeit, selbst außen- und sicherheitspolitische Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, sowie die institutionellen, politischen und materiellen Voraussetzungen, um diese in Kooperation mit Dritten oder, falls nötig, eigenständig umzusetzen. Ein hoher Grad an strategischer Autonomie befähigt dazu, Regelwerke in der internationalen Politik aufrechtzuerhalten, weiterzuentwickeln oder zu schaffen und sich nicht unwillentlich fremden Regelwerken unterwerfen zu müssen. Das Gegenteil strategischer Autonomie wäre ein Status als Empfänger von Regeln und strategischen Entscheidungen, die Dritte – die USA, China oder Russland – mit unmittelbarer Wirkung für Europa treffen« (Lippert u. a. 2019: 5).

Diese sehr breit angelegte Definition von »strategischer Autonomie« macht deutlich, dass die EU eine so verstandene Eigenständigkeit nicht von heute auf morgen erreichen kann, sondern dass es nur darum gehen kann, ein »Mehr an Autonomie« in unterschiedlichen Politikbereichen zu schaffen und dass von einem »Prozess der graduellen Autonomisierung« auszugehen ist (Lippert u. a. 2019: 5). Aber selbst eine schrittweise Vorgehensweise würde zu weitreichenden Anpassungen und immensen finanziellen Kosten führen, die die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, also auch die Bürgerinnen und Bürger tragen müssten, nur bezogen auf die militärische Dimension einer »strategischen Autonomie«. Im Mai 2019 haben Experten des »International Institute for Strategic Studies« (IISS) eine Studie vorgelegt, in der in verschiedenen Szenarien der Abwehr einer militärischen Aggression ausgearbeitet wurde, welche finanziellen und personellen Lasten die Europäer im hypothetischen Falle eines Austritts der USA aus der NATO zu tragen hätten, um den Ausfall zu kompensieren: »Zum ersten Mal klebt damit ein Preisschild an dem Begriff der ‚strategischen Autonomie‘, der die außenpolitische Debatte in Deutschland und Europa seit dem Amtsantritt Donald Trump beherrscht«, schrieb das Nachrichtenmagazin »Der Spiegel«. Die Studie wurde nach »Spiegel«-Angaben vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes in Berlin angeregt und mitfinanziert. Um das »massive Rüstungsdefizit« auszugleichen, müsste das Verteidigungsbündnis ohne die USA gewaltige Summen aufwenden, um in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahrzehnten, so die IISS-Experten, diese Lücke schließen zu können: »Insgesamt müsste die kleinere Nato zwischen 288 Mil-



Abb. 11 »Verteidigungsausgaben der NATO-Staaten«

© picture alliance/ dpa-infografik

liarden und 357 Milliarden Dollar ausgeben, um für dieses Szenario gewappnet zu sein« (Spiegel, 11.5.2019, S. 35).

Ein anderer Begriff, der von der »Europäischen Souveränität«, spielt in der aktuellen Debatte ebenfalls eine wichtige Rolle. Die neue Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, zählt Selbstbewusstsein, Wettbewerbsfähigkeit und Souveränität zu den Leitbildern der EU. Der Begriff geht zurück auf den französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, der in seiner Sorbonne-Rede 2017 und in seiner Ansprache vor dem Europäischen Parlament dazu aufgerufen hat, der Europäischen Union eine eigene »Souveränität« zuzusprechen. Macron setzt sich hier ab von einem Souveränitäts-Verständnis, das allein, wie etwa bei italienischen oder französischen Rechtspopulisten, nationalstaatlich definiert ist und von den Gegnern einer weiteren EU-Integration oder auch von den Befürwortern des »Brexit« als Begriff besetzt wurde, um die Souveränität der Mitgliedstaaten zu sichern und einer weiteren Integration einen Riegel vorzuschieben. In Großbritannien wurde das Motto »Take back control« zum Versprechen und zur zentralen Idee der Austrittsbefürworter und der Anhänger eines harten Brexit. Macron und andere, die diesen Begriff »europäisch« definieren, sehen nur in einer engen Zusammenarbeit und Integration der europäischen Staaten eine Chance, so etwas wie nationalstaatliche Souveränität zu erhalten bzw. sie wiederzuerlangen: In einer globalisierten Welt und den damit verbundenen Herausforderungen seien auch große Staaten überfordert und auch sie seien, so die Überzeugung von Macron und anderen, wenn sie klassische »Staatsaufgaben« noch erfüllen wollten, auf eine weitere Integration im Rahmen der Europäischen Union angewiesen.

Einem dritten Schlagwort – »strategische Kultur« – kommt in der Debatte um die Zukunft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ebenfalls eine wichtige Rolle zu. Hinter dem Begriff steht die Idee, dass es in Staaten und Gesellschaften eine historisch gewachsene und tief verankerte »Kultur« auch in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt. Es wird unterstellt, dass die Außenpolitik eines Staates durch unterschiedliche strategische Kulturen geprägt (»gerahmt«), aber nicht determiniert, also »schicksalhaft« vorherbestimmt wird (Göler 2019: 25). In Frankreich und Großbritannien haben die Kolonialgeschichte und die imperialen Erfahrungen zu einem bestimmten Grundverständnis darüber geführt, ob und wenn ja, wie das eigene Militär den nationalen Interessen und außen- und sicherheitspolitischen

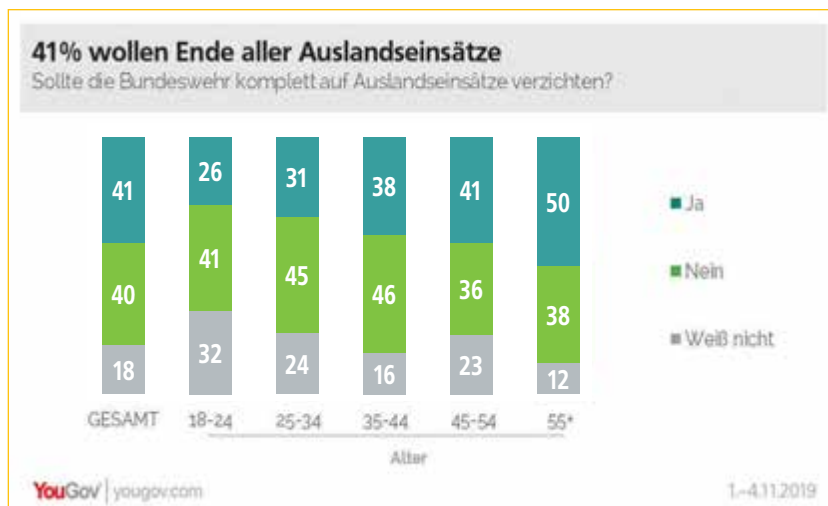


Abb. 12 »YouGov-Umfrage zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr«, 2019 (wenn sich bei den Säulen nicht 100% ergeben, geschieht dies aufgrund von Rundungen) © yougov.de

Zielen dienen sollte. Dies schlägt sich nieder in der Art und Weise, wie Politik und die Bevölkerung zum Einsatz militärischer Mittel in der Außen- und Sicherheitspolitik stehen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund der Schuld in zwei Weltkriegen und der damit einhergehenden historischen Verantwortung eine »Kultur der Zurückhaltung« fest verankert in der Gesellschaft. Dieser Reflex führt dazu, dass in der Öffentlichkeit der Einsatz von Militär nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) oder als Unterstützung und Absicherung entsprechender ziviler Operationen akzeptiert wird. Untersuchungen zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland trotz aller Appelle vonseiten der Politik zu mehr »Verantwortung« in den internationalen Beziehungen skeptisch sind, wenn die Frage nach dem Einsatz der Bundeswehr in Krisengebieten gestellt wird: Eine breite Zustimmung gibt es zur multilateralen und europäischen Einbindung: 84 Prozent der Befragten befürworteten 2017 in einer repräsentativen Umfrage die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und 79 Prozent sprachen sich dafür aus, dass die Bundesrepublik Deutschland international und multilateral eingebunden bleibt. Wenn die Frage gestellt wird, welche Mittel in der Außen- und Sicherheitspolitik zum Einsatz kommen sollen, plädieren 48 Prozent in der besagten Umfrage für diplomatische Lösungen, 71% für Entwicklungshilfe, 59% für die Beteiligung der Bundeswehr an Ausbildungsmissionen, 56% für Stabilisierungseinsätze, aber nur 34% für Kampfeinsätze mit Beteiligung deutscher Soldaten. Eine besondere Rolle spielt in der deutschen Debatte der Parlamentsvorbehalt, also das Prinzip, dass Einheiten der Bundeswehr nur mit Zustimmung des Bundestags in Einsätze entsandt werden dürfen. Ob und inwiefern das Konzept der »Parlamentsarmee« zu einem »Problem für eine Beteiligung an integrierten Verteidigungsstrukturen« (Göler 2019: 27) im Rahmen der Europäischen Union, etwa im Zusammenhang mit der von Emmanuel Macron vorgeschlagenen »Europäischen Interventionsinitiative«, werden könnte, wird in Berlin und Brüssel in Expertenkreisen diskutiert. Dass die Schaf-

fung einer gemeinsamen »strategischen Kultur« ein wichtiges Element für eine echte Europäisierung der Verteidigungspolitik ist, scheint in Paris und Berlin Konsens zu sein. Macron hat in seiner Sorbonne-Rede im September 2017 auf den bestehenden Mangel verwiesen: »Woran es Europa, diesem Europa der Verteidigung, heute am meisten fehlt, ist eine gemeinsame strategische Kultur.« Bundeskanzlerin Merkel hat in einem Interview ganz ähnlich argumentiert und einen engen Zusammenhang hergestellt zwischen der PESCO und einer »gemeinsame(n) militärstrategische(n) Kultur in Europa«.

Eine »strategische Autonomie« der EU hängt, wie oben gezeigt wurde, also nicht nur ab von der Schaffung und Bereitstellung von Kapazitäten und Strukturen im Sinne einer neuen Hardware, es braucht nach Ansicht der Experten also auch eine neue Software, also ein Umdenken und eine »Europäisierung« der nationalen Kulturen und darauf aufbauend der Praxis in den Mitgliedstaaten. Auch hier

muss nach Ansicht von Experten und nach allgemeiner Überzeugung in der Politik eine »Lücke« (Hill 1993) geschlossen werden, um den Anforderungen gerecht zu werden.

Ein viertes Schlagwort, das in der Debatte seit kurzem die Runde macht, ist das von der »Resilienz« (lat., *resilire*: zurückspringen, abprallen). Der Begriff wurde wie auch der »strategischen Autonomie« mit der »Globalen Strategie« der EU 2016 veröffentlicht und in den Diskurs eingespeist. Er taucht seither in zahlreichen Dokumenten der EU als ein neues »Leitmotiv« auf (Bendiek 2018; Wagner/Anholt 2016). Der Begriff »Resilienz« stammt eigentlich aus der Psychologie und beschreibt die »Fähigkeit eines Menschen, Krisensituationen durch den Rückgriff auf persönliche und soziale Ressourcen zu meistern« (Bendiek 2018: 66). Das Konzept der Resilienz wird aber auch übertragen auf Ökosysteme und die Wirtschaft – und nun also auch auf die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Ziel, das die Globale Strategie der EU verfolgt, ist es, die »Widerstandsfähigkeit der EU gegen innere und äußere Bedrohungen« (Bendiek 2018: 66f.) zu erhöhen.



Abb. 13 »Bundeswehr als Parlamentsarmee«

© Gerhard Mester, 2018

Hinter einer »resilienten« Europäischen Union, wie sie in der Globalen Strategie konzipiert ist, stehen zwei Prinzipien: »zum einen die Idee, äußere Risiken und Gefahren abwehren zu können, zum anderen die Fähigkeit, in den Nachbarstaaten der EU stabilisierend zu wirken« (Bendiek 2018: 69).

Zentral ist der Begriff – ähnlich auch der der »Souveränität« – für die digitale und technologische Selbstbehauptung der Europäer gegenüber den USA und China. Sogenannte »hybride Bedrohungen« wie Angriffe aus der Cyber-Welt spielen in den Szenarien und Debatten in Expertenkreisen in den letzten Jahren eine immer größere Rolle. Daneben gibt es aber auch noch die »klassischen« Bedrohungen der territorialen Integrität der EU-Staaten durch Angriffe eines Drittstaates. Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von EU und NATO und wie sehr die Europäer immer noch vom militärischen Schutz der USA abhängig sind, auch wenn mit PESCO und anderen Initiativen der europäischen Pfeiler der NATO gestärkt werden soll.



Abb. 14 »Strengt euch gefälligst an!«

© Gerhard Mester, 2017

Das Verhältnis zwischen PESCO und NATO

Das 1949 gegründete transatlantische Verteidigungsbündnis war und ist immer noch das zentrale Forum und die wichtigste Lebensversicherung für die Europäer. Sie basiert auf dem Artikel 5 des NATO-Vertrags beruhenden Versprechen, dass bei einem Angriff auf ein Land alle anderen diesem Land zu Hilfe eilen. Diese Garantie ist so lange glaubwürdig, wie die oben erwähnte »Zweitschlagsfähigkeit« gesichert ist. Nachdem die ursprünglichen Pläne einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 1950er Jahren gescheitert waren, spielte die NATO auch für die europäischen Staaten – Frankreich besaß eine Sonderrolle, solange es nicht in die militärischen Kommandostrukturen der NATO eingebunden war – die Hauptrolle in allen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die USA hatten aufgrund ihrer militärischen Stärke und aufgrund ihres Status als atomare Supermacht in der NATO eine hegemoniale Stellung. Ein ewiges Streitthema war und ist bis heute die Frage nach der gerechten »Lastenteilung« (*burden sharing*). Die US-amerikanische Seite dringt immer wieder – und das nicht erst seit Trump – darauf, dass die Europäer einen höheren Anteil an den finanziellen und personellen Kosten tragen. Die Debatte um das sogenannte Zwei-Prozent-Ziel, also das im NATO-Kreis vereinbarte Ziel, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2024 ihre Verteidigungsausgaben schrittweise erhöhen auf einen Anteil von zwei Prozent, gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Vor allem die Bundesrepublik Deutschland steht da immer wieder in der Kritik, weil sie momentan »nur« die Marke von 1,3 Prozent erreicht.

Als der Kalte Krieg zu Ende ging, hatten viele Beobachter erwartet, dass sich die NATO auflösen würde, da mit dem Untergang der Sowjetunion der zentrale »Gegner« nicht mehr existierte und damit die Existenzgrundlage der NATO weggebrochen war. Das transatlantische Verteidigungsbündnis hatte jedoch eine erstaunliche Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit in Richtung eines »Weltpolizisten« gezeigt. Als die EU in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann, eine eigenständige »Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik« aufzubauen, wurde das in den USA kritisch gesehen.

Die US-amerikanische Außenministerin Madeleine Albright hat im Dezember 1998 in einer Rede ihre berühmten »3Ds« definiert:

Zum einen solle ein »Decoupling«, also ein Abkoppeln der EU von den USA vermieden werden; zum zweiten sollten keine Doppelstrukturen (*»no duplication«*) geschaffen werden, weil dies nicht effektiv sei und unnötige Zusatzkosten verursache und schließlich, zum dritten, sollten Mitgliedstaaten der EU, die nicht in der NATO seien, nicht diskriminiert (*»no discrimination«*) werden.

Eine EU, die sich glaubwürdiger als eigenständiger Sicherheitsproduzent positionieren wollte, musste sich mit der NATO neu arrangieren. In den Folgejahren gab es deshalb eine Reihe von Beschlüssen und Initiativen, die die Zusammenarbeit zwischen NATO und EU auf eine neue Basis stellen und ein engmaschiges Netzwerk der Zusammenarbeit geflochten und eine Art von Arbeitsteilung organisiert haben. Die 2003 beschlossene und oben bereits erwähnte »Berlin-Plus«-Vereinbarung regelt die Nutzung von NATO-Ressourcen und ermöglicht ein militärisches Handeln und Eingreifen der EU in Konfliktsituationen auch dann, wenn die NATO selbst nicht tätig wird. In zwei wichtigen Gemeinsamen Erklärungen (*»Joint Declarations«*) zwischen NATO und EU, die im Juli 2016 bzw. 2018 verabschiedet wurden, bekräftigen die beiden Organisationen, dass ihre Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Feldern der Sicherheit und Verteidigung (z. B. *hybride Bedrohungen, Stärkung der Resilienz, Prävention, Teilen von Informationen*) intensiviert werden sollten. Begründet wird die engere Zusammenarbeit damit, dass der Westen angesichts der neuen Bedrohungen zusammenstehen und seine Ressourcen bündeln müsse. Ein typischer Satz aus der Erklärung aus dem Jahr 2016 lautet: *»Today, the Euro-Atlantic community is facing unprecedented challenges emanating from the South and the East. Our citizens demand that we use all ways and means available to address these challenges so as to enhance their security«*. Dass die Debatten um eine »Europäische Armee« nicht gegen die NATO gerichtet sei, hat Angela Merkel in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament deutlich gemacht: *»Aber wir sollten – das sage ich aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre sehr bewusst – an der Vision arbeiten, eines Tages auch eine echte europäische Armee zu schaffen. Ja, so ist es! (...) Das ist ja keine Armee gegen die NATO – ich bitte Sie! –, sondern das kann eine gute Ergänzung der NATO sein.«* (13.11.2018)

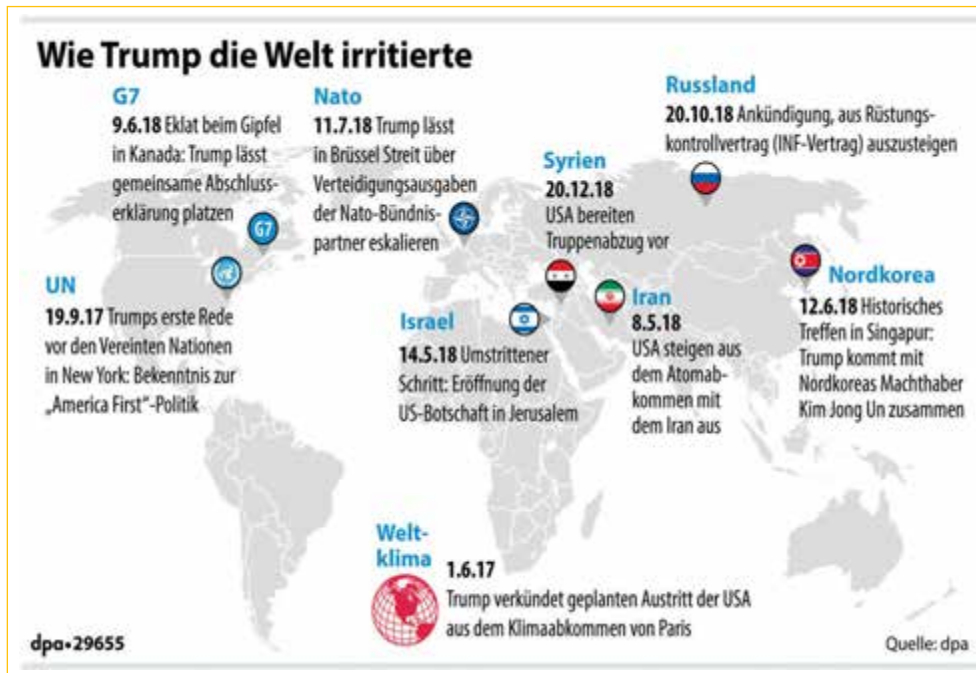


Abb. 15 »Wie Donald Trump die Welt irritierte«

© picture alliance/ dpa-infografik

Ein konkretes Ziel wie die Schaffung einer »Europäischen Armee« oder ein europapolitisches Leitbild wie die »Vereinigten Staaten von Europa« ist hier (noch) nicht zu erkennen und wird bewusst auch ausgeblendet – es geht zunächst um die Schaffung von Synergieeffekten, die sich in barer Münze auszahlen lassen, und die Errichtung eines gemeinsamen Rahmens für eine wirklich europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Fiott u.a. 2017: 8). Das ist deutlich weniger ehrgeizig als das Vorhaben der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in den 1950er Jahren, das damals unter ganz anderen sicherheitspolitischen Vorzeichen entwickelt worden ist, aber es geht über das hinaus, was jahrzehntelang politisch möglich schien. Es geht am Ende realistischerweise darum, nicht ein Entweder-oder

zwischen EU und NATO zu organisieren, sondern ein Sowohl-als-auch. Ursula von der Leyen hat diese Herausforderung in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 16. Juli 2019 dialektisch so aufgelöst: »Wir bleiben transatlantisch und müssen gleichzeitig europäischer werden«.

Die Zukunft der PESCO

Die Bemühungen, die die EU seit 2017 unter dem Stichwort PESCO unternommen und mit dem Leitbild der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion« verknüpft hat, folgen dem Konzept einer pragmatischen und auf Synergie- und Einspareffekte ausgerichteten und projektbasierten Form der Kooperation auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen von EU bzw. NATO. Ein solcher »modularer« und pragmatischer Ansatz scheint auf den ersten Blick ganz unspektakulär zu sein. Es wäre freilich nicht das erste Mal, dass die EU im guten Sinne ganz technokratisch und bürokratisch, auf den ersten Blick also »unpolitisch«, in einigen ausgewählten Bereichen eine engere Zusammenarbeit beginnt und dass daraus am Ende aber so etwas wie eine »Europäische Armee« hervorgeht oder eine »Armee der Europäer« entsteht, wie sie Ursula von der Leyen, damals noch als Verteidigungsministerin, beschrieben hat. Die notwendige öffentliche Debatte darüber, ob und inwiefern die EU ihr Schicksal in Fragen der Verteidigung und militärischen Sicherheit in die eigenen Hände nehmen muss, hat gerade erst begonnen. Es sind viele Jahre vergangen zwischen dem Jahr 2002, als der deutsche und der französische Außenminister einen gemeinsamen Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen »Sicherheits- und Verteidigungs-Union« dem EU-Konvent vorgelegt haben. Auch der »Pralinen-Gipfel« aus dem Frühjahr 2003 und die kontroversen Debatten, die er ausgelöst hat, liegen Jahre zurück.

Diese lange Zeitspanne bis zu den PESCO-Beschlüssen zum Jahresende 2017 zeigt, dass Befürworter wie auch Skeptiker einer Europäisierung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sich von dem Bonmot Max Webers leiten lassen sollten, dass Politik dem starken langsamen Bohren von harten Brettern gleicht und dass die notwendigen öffentlichen Diskussionen durchaus mit Leidenschaft, aber auch mit Augenmaß geführt werden sollten.

Literaturhinweise

Algieri, Franco (2010): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Wien.

Bartels, Hans-Peter u. a. (Hrsg.) (2017): Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zur Europäischen Armee?, Bonn.

Becker, Peter/Kempin, Ronja (2019): Die EU-Kommission als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteurin, SWP-Aktuell Nr. 34, Berlin.



Abb. 16 »Die EU als Vermittler internationaler Konflikte ...«

© Gerhard Mester, 2018

Beer, Joshua (2019): Machen 34 Projekte die EU verteidigungsfähig?, in: F.A.Z. online, 26.03.2019 (www.faz.net).

Bendiek, Annegret (2018): Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart.

Croitoru, Joseph (2019): Die Verteidigungsunion: Juristisches Phantom, in: F.A.Z. vom 24.07.2019, S. N 3.

Dembinski, Matthias/Peters, Dirk (2018): Eine Armee für die Europäische Union? Europapolitische Konzeptionen und verteidigungspolitische Strukturen, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, PRIF Report 1/2018, Frankfurt am Main.

Deutscher Bundestag (2018): Die europäische Armee 1948–2018. Konzepte und Ideen zur Vertiefung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur Erhöhung des Grades der Streitkräfteintegration, Wissenschaftliche Dienste, WD 2–3000–12/18, Berlin.

Diedrichs, Udo (2012): Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien.

Fiott, Daniel u. a. (2017): Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper No. 142, Paris.

Friis, Anna M./Juncos, Ana E. (2019): The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies, in: M. Cini u. a. (Hrsg.), European Union Politics, 6. Aufl., Oxford, S. 281–294.

Göler, Daniel (2019): Die aktuelle Reformdebatte der GSPV aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: Zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Geltungsanspruch, in: integration, H. 1, S. 21–36.

Große Hüttmann, Martin (2018): Reformen durch Regierungskonferenzen. Struktur und Wandel von Vertragsänderungen in der Europäischen Union. Tübingen (<https://publikationen.uni-tuebingen.de>).

Habermas, Jürgen (2004): Der gesplittene Westen, Frankfurt/Main.

Hill, Christopher (1993): The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies, Heft 3, S. 305–328.

Hummer, Waldemar (2017b): Sicherheits- und verteidigungspolitische Konzepte der EU im Rahmen des ESVP/GSPV. Verschlungene Wege im »semantisch-begrifflichen Irrgarten« der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Teil II), Beitrag auf: <http://www.eu-infothek.com> (Download am: 16.09.2019).

Jandl, Gerhard (2018): Die gemeinsame europäische Verteidigung – was ist sie, und wenn ja, wie viele?, in: Sicherheit und Frieden, H. 4, S. 171–180.

Kahlert, Maike/Major, Claudia (2019): Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven. Eine Zwischenbilanz, SWP-Arbeitspapier Nr. 01, Berlin.

Koenig, Nicole (2019): New Beginnings: Bolstering EU Foreign and Security Policy in Times of Contestation, Jacques Delors Institute, Berlin/Paris.

Lippert, Barbara u. a. (Hrsg.) (2019): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Berlin.



Abb. 17 »PESCO 2017«

© picture-alliance/ dpa-infografik

Major, Claudia (2018): Schwieriges Selbstständigwerden: Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und den Konsequenzen für Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 36–37, S. 17–22.

Mauil, Hanns W. (2005): Europe and the New Balance of Global Order, in: International Affairs, H. 4, S. 775–799.

Nesch, Florian (2018): Die PESCO der Großmächte. Die EU auf dem Weg zur Aufrüstungs- und Interventionsarmee, in: Ausdruck Nr. 88, Februar 2018, Magazin der Informationsstelle Militarisation e. V., Tübingen.

von Achenbach, Jelena (2019): The EU's New Defence Policy – Beyond the Distinction Supranational/ Intergovernmental, Verfassungsblog.de (28.03.2019).

Wagner, Wolfgang/Anholt, Rosanne (2016): Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Problematic or Promising?, in: Contemporary Security Policy, H. 3, S. 414–430.

Wolfstädter, Laura Maria (2018): »Europäische Verteidigungsunion«: Versuch einer rechtlichen Einordnung; Blog Post vom 1.8.2018, Jacques Delors Institut, Berlin.

MATERIALIEN

M 1 Andreas Ernst (2018): »Die EU verteidigt ihre Rüstungsprojekte gegen die Kritik aus den USA«, Neue Zürcher Zeitung, 17.5.2019

Die EU zeigt sich unbeeindruckt vom amerikanischen Vorwurf, sie untergrabe die transatlantische Solidarität. Die Kooperation unter europäischen Staaten stärke auch die Nato. Brüssel setzt auf größere »strategische Autonomie«. Die Kritik an der europäischen Rüstungspolitik aus dem amerikanischen Verteidigungsministerium sorgt im Brüsseler Außendienst für Verärgerung. (...) Es geht um den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), der mit 13 Milliarden Euro (2021 bis 2027) die Entwicklung von Waffensystemen in der EU unterstützt. Damit sollen die Leistungsfähigkeit und die Wettbewerbschancen der europäischen Rüstungsindustrie gesteigert werden. Amerikanisches Missfallen erregt auch die sogenannte »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« (Pesco), welche die militärische Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsstaaten koordiniert. Die Amerikaner kritisieren die »dramatische Umkehr«, welche die Europäer eingeleitet hätten und mit der sie drei Jahrzehnte der fortschreitenden Integration im transatlantischen Verteidigungssektor aufs Spiel setzten. In drohendem Ton heißt es, dass Brüssel gut beraten sei, wenn es die Verträge im Hinblick auf die gemeinsame Sicherheitspartnerschaft nochmals überprüfe.

Konkret geht es darum, dass die EU-Staaten Firmen aus Nichtmitgliedsländern nur eingeschränkten Zugang zu den Rüstungsprojekten geben wollen. Dazu ist ein einstimmiges Votum notwendig, wofür vor allem Frankreich sich einsetzte. Man will auch verhindern, dass europäisch subventionierte Waffensysteme von Dritten exportiert werden können. Die Amerikaner möchten dagegen, dass die europäischen Firmen selbstständig entscheiden, wen sie zur Mitarbeit an ihren Projekten heranziehen. Dabei, so Washington, sollten bloß technische und wirtschaftliche, nicht aber politische Überlegungen eine Rolle spielen.

Pesco und EDF, argumentieren die Europäer, seien keine Konkurrenz zur Nato. Im Gegenteil, sie stärkten die Investitionen in die Verteidigung. Damit würden die Mitgliedsstaaten den Verpflichtungen gegenüber der Nato in Zukunft besser gerecht. Damit spielt der Außendienst auf Präsident Trumps Forderung an, alle Europäer müssten wenigstens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für das Militär ausgeben. Was europäische Restriktionen gegen amerikanische Firmen betrifft, macht die EU klar, dass die Hürden umgekehrt für europäische Firmen in den USA ungleich größer seien. Anders als dort habe man in Europa keine Entsprechung zur »Buy American Act«, welche die einheimischen Anbieter per Gesetz bevorzuge. Bei amerikanischen Rüstungsprojekten sind europäische Beiträge fast inexistent.

EU-Diplomaten räumen ein, dass das Ziel der europäischen Anstrengungen eine größere strategische Autonomie sei, wozu eben auch eine eigene industrielle Basis für Rüstungsgüter notwendig sei. Dagegen wehrten sich die Amerikaner, die um den Absatz ihrer Waffensysteme in Europa fürchteten.

Von Journalisten um eine Bilanz ihrer Amtszeit gebeten, die dieses Jahr zu Ende geht, antwortete die Chefin des Außendienstes, Federica Mogherini, die meisten Fortschritte gebe es auf dem Gebiet der gemeinsamen Verteidigung. Mehr als in anderen Bereichen bestehe hier ein breiter Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten und den Institutionen der Union.

© www.nzz.ch/international/eu-verteidigt-ruestungsprojekte-gegen-kritik-der-usa-ld.1482546



M 2 »Die Stimme der Europäischen Union bitte!«

© Gerhard Mester, 2019

M 3 Jean-Claude Juncker: EU-Kommissionspräsident 2014–2019, Magdeburg 2018

Europa ist das Versprechen von Frieden und Sicherheit. Dieses Versprechen, das die europäische Idee begründet und das diesen Kontinent versöhnt hat, ist heute aktueller denn je. Denn in unserer multipolaren Welt wird die Sicherheitslage immer komplexer. Dazu tragen nicht nur Konflikte in unserer Nachbarschaft bei, die Terrorgefahr bergen und internationales Recht missachten, sondern auch Cyberangriffe, die nicht an Grenzen haltmachen. Kein europäisches Land allein kann sich für all diese Herausforderungen wappnen. Wenn wir unsere Sicherheit wirksam schützen wollen, müssen wir das europäisch tun. [...] Es ist nicht nur eine Frage des gesunden Menschenverstandes, sondern vor allem eine Frage des Friedens, dass wir (eine) Sicherheits- und Verteidigungsunion bis 2025 aufbauen. Das erwarten die Menschen von uns, und es ergibt auch wirtschaftlich Sinn. Warum sollten wir 178 Waffensysteme in der Europäischen Union verzeichnen, während die USA offenbar ganz gut mit 30 auskommen? Oder warum sollten wir mehr Hubschrauberhersteller als Regierungen haben, die diese kaufen können? Genauso wenig ergibt es Sinn, dass die Mitgliedsstaaten nebeneinander her in Forschung und Innovation investieren, statt gemeinsam bessere Ergebnisse zu erzielen. Die bisher fehlende Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen kostet Europa jedes Jahr zwischen 25 und 100 Milliarden Euro. Geld, das wir gemeinsam sinnvoller investieren können. (...) Gerade in Zeiten, in denen sich andere wichtige Akteure zurückziehen scheinen, ist Europa als Sicherheits- und Stabilitätsanker mehr gefragt denn je.

© Grußwort von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission zwischen 2014 und 2019, in: Ringo Wagner und Hans-Joachim Schaprian (Hrsg.) (2018): Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen. Überlegungen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion, Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen-Anhalt, Magdeburg, S. 9–10.

M 4 Hans-Peter Bartels: »Auf dem Weg zur Europäischen Armee.«, Bonn 2017

Auf dem Weg zu gemeinsamen Streitkräften bleiben viele Fragen zu klären. Noch gibt es in Europa wesentliche strukturelle Unterschiede, etwa bei der Wehrreform, der Parlamentsbeteiligung oder der inneren Führung. Ein europäisches Weißbuch wäre die

geeignete Form, diesen Prozess der Klärung und Verständigung voranzubringen und zu strukturieren.

Streitkräfte sind ein starker Ausdruck staatlicher Souveränität. Die EU ist kein Staat, sondern etwas völlig Neues, zurzeit eine Art Staatenbund mit eigenem Völkerrechtsstatus. Wie wird und wie muss die EU aussehen, damit gemeinsame Streitkräfte möglich werden? Auch die nationalen Bedingungen für die Abgabe von Souveränität müssen geregelt werden. Reichen zum Beispiel in Deutschland die Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 24) aus? Zu den letzten Dingen, die zu regeln bleiben, wird schließlich die Rolle der Nuklearstreitkräfte Frankreichs und Großbritanniens in oder neben einer integrierten europäischen Armee gehören. (...) Die stärkere Integration der nationalen Streitkräfte in multinationale Strukturen ist für Deutschland im Übrigen keine neue Erfahrung: In den Zeiten des Kalten Krieges war der Grad der Integration höher als heute

– aufgrund der kurzen Vorwarnzeiten ging es nicht anders. Die Bundeswehr war von Anfang an eine Bündnisarmee, vollkommen auf NATO-Strukturen ausgerichtet.

Die Abgabe von Souveränität in einem Kernbereich staatlicher Politik wie der Verteidigung mag auf manche Vorbehalte stoßen, ist aber nicht ohne Beispiel: Mit der Schaffung des EU-Binnenmarktes oder der Einführung einer gemeinsamen Währung haben die teilnehmenden Staaten auf erhebliche Entscheidungsbefugnisse in der Wirtschafts- und Währungspolitik verzichtet – im Interesse einer Stärkung Europas.

Deutschland hat in Europa die Initiative ergriffen, gemeinsam den Weg zu einer wirklichen Verteidigungsunion zu beschreiten. Deutschland lebt mit seinen Nachbarn seit Jahrzehnten in Frieden, viele sind mit uns gemeinsam Mitglied der NATO und der EU. Wir sollten bereit sein, in einen Prozess einzutreten, an dessen Ende wir unsere nationalen Armeen in eine neue, leistungsfähige, supranationale Armee, eine Europäische Armee einfügen. Sie wird der europäische Pfeiler der NATO sein.

© Hans-Peter Bartels: Auf dem Weg zur Europäischen Armee: Große Verantwortung, große Möglichkeiten, in: ders. u. a. (Hrsg.), Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas, Bonn 2017, S. 38ff. (hier: 54f).

M 5 Sabine Lösing/ Jürgen Wagner: »PESCO: EU-Aufrüstung mit Zwang und Sanktion«, Blätter für deutsche und internationale Politik 8|2018

Während Angela Merkel und Emmanuel Macron bei ihrer EU-Politik wirtschafts- und sozialpolitisch auf der Stelle treten, kommt ihre militärpolitische Neuaufstellung Europas erheblich »besser« in Gang. Bereits am 23. November 2017 unterzeichneten 23 EU-Länder ein »Notifizierungspapier«, mit dem sie formell das Interesse zur Teilnahme an der »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« – englisch abgekürzt PESCO – bekundeten.

Damit soll unter Führung Deutschlands und Frankreichs die Vorgabe der EU-Globalstrategie vom Juni 2016 umgesetzt werden, einen schlagkräftigen Militärapparat nebst florierender Rüstungsindustrie aufzubauen: »Die Mitgliedstaaten [benötigen] bei den militärischen Spitzenfähigkeiten alle wichtigen Ausrüstungen, um auf externe Krisen reagieren und die Sicherheit Europas aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet, dass das gesamte Spektrum an land-, luft-, welt-



M 6 »Strukturen europäischer Verteidigungspolitik«

© bpb

raum- und seeseitigen Fähigkeiten, einschließlich der strategischen Grundvoraussetzungen, zur Verfügung stehen muss. [...] Eine tragfähige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie ist von wesentlicher Bedeutung für die strategische Autonomie Europas und eine glaubwürdige GSVP.«

Vermutlich im Glauben, PESCO diene vorrangig der Absicht, Kosten zu sparen, sprechen sich auch in Deutschland stabile Mehrheiten für eine stärkere Integration des EU-Verteidigungsbereichs aus. Ob dies allerdings der Fall wäre, wenn offen gesagt würde, dass hierüber vor allem die in der EU-Globalstrategie definierten Ziele – notfalls militärisch – »effizienter« durchgesetzt werden sollen, darf bezweifelt werden. Denn das Dokument nennt als »Interessen« nicht etwa nur die Verteidigung, sondern auch den »Zugang zu Ressourcen« sowie den »Schutz« von Handelswegen. Als potentielle Einsatzgebiete werden östlich die Länder »Zentralasiens« und südlich alle Staaten bis »Zentralafrika« benannt, während es gleichzeitig gelte, die Seewege im »Indischen Ozean« ebenso zu sichern, wie »am Golf von Guinea bis hin zum Südchinesischen Meer und der Straße von Malakka«.

In den europäischen Institutionen kannte die Begeisterung über PESCO dagegen kaum Grenzen. »Sie ist erwacht, die schlafende Schönheit des Lissabon-Vertrags«, jubilierte EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker. Tatsächlich wird die Aktivierung von PESCO von all denen als »Meilenstein« gefeiert, für die der militärisch unterfütterte Aufstieg der Europäischen Union in die Riege der Weltmächte oberste Priorität hat. (...)

Aus friedenspolitischer Sicht handelt es sich hier allerdings um eine äußerst bedenkliche Entwicklung. Denn mit PESCO soll unter deutsch-französischer Führung ein System etabliert werden, das Konsens durch Zwang ersetzt und die Mitgliedstaaten mit handfesten Sanktionsdrohungen in ein Rüstungskorsett presst. Hierüber sollen dringend für andere gesellschaftliche Bereiche benötigte Milliardenbeträge zusätzlich in den Rüstungssektor gepumpt werden. Im Ergebnis droht PESCO auf diese Weise die ohnehin zu beobachtenden Zentrifugaltendenzen in der Union weiter zu verschärfen. Darüber hinaus nimmt auf diesem Weg eine hierarchisch strukturierte Militärmacht Europa immer konkretere Gestalt an, deren falsche Prioritäten mehr und mehr auf die – notfalls gewaltsame – Durchsetzung ökonomischer und/oder strategischer Interessen ausgerichtet werden.

© www.blaetter.de/download/pdf/28495

M 7 »Antwort der Bundesregierung auf eine ›Kleine Anfrage‹ der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Deutschen Bundestag«, Berlin 4.2.2019

Eine handlungsfähige Europäische Union braucht eine kluge, breit geteilte außen- und sicherheitspolitische Strategie, die der Förderung des Friedens in Europa und seiner Nachbarschaft dient und durch Dialog, Diplomatie und präventive Friedenspolitik zu mehr Sicherheit in der Welt und der Stärkung der drei Säulen der Schutzverantwortung (»R2P«) beiträgt. Zu oft stellen die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten ihre widersprüchlichen, kurzfristigen nationalen Eigeninteressen über die gemeinsamen Interessen, von deren Beachtung sie am Ende selbst profitieren würden. Eine solche vertiefte sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa braucht eine solide Planung, klar definierte Ziele und einen starken politischen Überbau sowie eine starke demokratische Kontrolle.

Während diese wichtigen Aspekte nach Auffassung der fragstellenden Fraktion leider immer wieder vernachlässigt werden, gibt es aktuell einen primären Fokus auf die rein militärischen Maßnahmen. Diese Reduktion auf ein Thema bringt eine Reihe von Problemen und Risiken und verliert künftige Herausforderungen, wie die Auswirkungen des Klimawandels und damit weltweit zunehmendes Konfliktpotential aus dem Blick. So zeigen beispielsweise die Erfahrungen aus den Militäreinsätzen der letzten Jahrzehnte, dass Konflikte sich nicht mit militärischen Mitteln lösen lassen. Im besten Fall schaffen sie die Grundlage, um an einem Frieden arbeiten zu können, sie können aber Konflikte nicht abschließend befrieden. Eine kluge Außen- und Sicherheitspolitik nimmt deshalb vor allem nachhaltige, politische und zivile Antworten, die gezielt und effektiv die komplizierten Ursachen von Konflikten angehen, in den Blick.

© Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/6657 – Positionen der Bundesregierung zur Europäischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, Drucksache 19/7529, 4.2.2019, S. 2.

M 8 Florian Nesch (2018): »Die EU auf dem Weg zur Aufrüstungs- und Interventionsarmee«, 2018

Europa soll eine »autonome Handlungsfähigkeit«, gestützt von militärischen Ressourcen, erlangen, die es ermöglicht, dass sie nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine militärische Supermacht wird. Dies soll über eine weitgehende Integration der Verteidigungspolitik und der Aufrüstung militärischer Kapazitäten und Fähigkeiten erfolgen, wofür PESCO eines der wichtigsten Mittel darstellen soll. Die PESCO ist also ein zentrales Instrument zur Verwirklichung der Ziele der GSVP (Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU) und der EUGS (»Globale Strategie der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom Juni 2016«) und der damit einhergehenden Interessen und kann dadurch zum neuen (militär-)politischen Machtzentrum der EU werden. Um diese autonome Handlungsfähigkeit zu erreichen, bedient PESCO verschiedene Interessen, die im Wesentlichen die Ambitionen der EU-Großmächte widerspiegeln und die dementsprechend federführend das Vorhaben vorantreiben.

© Florian Nesch: Die PESCO der Großmächte. Die EU auf dem Weg zur Aufrüstungs- und Interventionsarmee, in: Ausdruck. Magazin der Informationsstelle Militarisierung e. V., Ausgabe 1/2018, S. 18.



M 9 »Europa first!«

© Klaus Stuttmann, 13.11.2017

M 10 Andreas Schwarzkopf: »Ein Schritt in die richtige Richtung«, Frankfurter Rundschau, 14.11.2017

Die EU wird mehr Sicherheit nicht alleine mit einem Militärprojekt erreichen. Will sie die Anforderungen bewältigen, muss sie ernst machen mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit dem verteidigungspolitischen Projekt PESCO macht die Europäische Union unzweifelhaft einen Schritt in die richtige Richtung. 20 EU-Staaten wollen in Verteidigungsfragen künftig enger kooperieren. Dafür wollen sie eine fliegende Krankenstation ermöglichen, eine europäische Drohne oder einen Kampffjet entwickeln. Es geht also um militärische Ausrüstung, die ein Staat alleine wohl kaum finanzieren könnte.

Die Koalition der Willigen unter deutsch-französischer Führung will also einen alten europäischen Gedanken realisieren. Die Europäer wollen gemeinsam stärker sein und dabei nicht mehr Geld ausgeben. Zusätzlich zeigen sie den Bürgerinnen und Bürgern: Politik kann Probleme des Bündnisses benennen, angehen und lösen. Sie wollen also mehr Europa wagen. Das ist nicht zu unterschätzen in Zeiten, in denen die Skeptiker und Kritiker der Europäischen Union zahlreicher und lauter werden. Außerdem kommt der deutsch-französische Motor wieder zum Laufen, mit dem die EU in der Vergangenheit meist gut vorankam. Hoffentlich bleibt die Europäische Union bei diesem Projekt nicht stehen, sondern entwickelt endlich die Steuer-, Finanz- und Sozialunion weiter, so wie es der französische Staatspräsident Emmanuel Macron vorgeschlagen hat. Bedauerlich wäre, wenn die Bundesregierung unter der Führung von Kanzlerin Angela Merkel Pesco nur zugestimmt hätte, um die strittigeren Vorschläge Macrons nicht mehr diskutieren zu müssen. Das wäre ein fauler Kompromiss.

Die EU muss auch nach PESCO weitere Schritte unternehmen, um das Fernziel einer Verteidigungsunion erreichen zu können. Bis dahin ist es noch ein weiter Weg, auf dem die Verantwortlichen in den EU-Hauptstädten mit den Bürgerinnen und Bürgern die Frage beantworten müssen, wogegen sich Europa künftig eigentlich verteidigen will oder muss. Dies Frage stellt sich nicht erst nach dem Schock von Brexit und einem US-Präsidenten, der von den Europäern ein höheres politisches und finanzielles Engagement bei der Verteidigungspolitik fordert. Sie stellt sich im Grunde seit dem Ende des Kalten Kriegs immer wieder neu.

Eine bisherige Antwort war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die in Ansätzen mehr wollte als nur eine dauerhafte strukturelle Kooperation wie Pesco. Wenn dieses Projekt

tatsächlich die schlafende Schönheit Verteidigungspolitik wachgeküsst hat, wie es EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker so gerne formuliert, dann wird man darüber streiten müssen, mit welchen Mitteln Europa für die eigene Sicherheit sorgen und diese Politik mit der Nato abstimmen kann und muss. PESCO konkurriert jedenfalls schon mal nicht mit dem Nordatlantiktakt. Doch die Kernfrage bleibt, welche Ziele die EU mit ihrer Verteidigungs- und Sicherheitspolitik verfolgen soll. Die mittel- und osteuropäischen Staaten fühlen sich vor allem von Russland bedroht und fordern nicht nur von der Nato, sondern auch von der EU mehr Unterstützung. Die südeuropäischen EU-Mitglieder ächzen unter der Last der hohen Zahl von Flüchtlingen. Die Beispiele zeigen nicht nur, wie unterschiedlich die Anforderungen an eine moderne Sicherheitspolitik geworden sind. Sie verdeutlichen auch, dass ein paar Drohnen und Kampffjets mehr noch lange nicht für mehr Sicherheit sorgen.

Will die EU die Anforderungen bewältigen, muss sie ernst machen mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Das heißt, sie muss die unterschiedlichen Ziele der verschiedenen Staaten und der Ministerien deutlich besser abstimmen. Es hilft beispielsweise wenig, wenn Außenpolitiker der EU bei Besuchen in Saudi-Arabien das Vorgehen Riads beim Krieg im Nachbarland Jemen verbal kritisieren, Wirtschaftsministerien hingegen den Export von Waffen in großer Zahl nach Saudi-Arabien genehmigen.

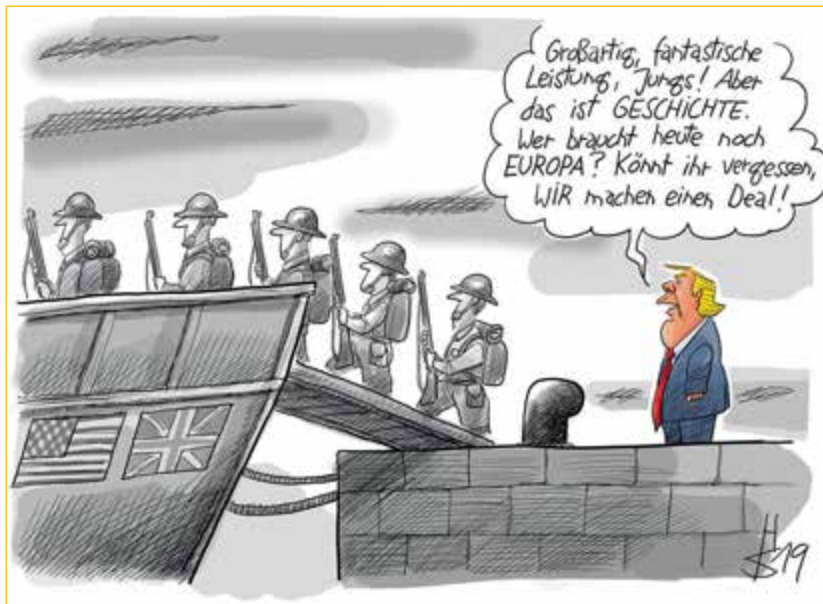
Es ist auch nicht wirklich zielführend, wenn die EU mit afrikanischen Staaten gemeinsam die Festung Europa ausbaut, um Flüchtlinge daran zu hindern, nach Europa zu kommen. So lässt sich weder das Problem lösen, noch wird Europa sicherer. Wichtiger wäre es, mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge Konzepte zu entwickeln, die es den Menschen ermöglichen, dort mit ihren Familien zusammen eine Perspektive zu entwickeln. Im Zweifel muss der alte Kontinent auch auf das eine oder andere Geschäft verzichten, wie etwa den Export von Hähnchenteilen, der auf dem Nachbarkontinent Arbeitsplätze zerstören kann.

Bei all dem geht es auch um eine moralische Glaubwürdigkeit der westlichen Demokratien. Dies ist nicht unwichtig, wie etwa die Debatte über den Dschihadismus zeigt. So haben sich einige Jugendliche von Europa ab- und dem »Islamischen Staat« zugewandt, weil westliche Demokratien ihre Versprechen von Teilnahme und Teilhabe nicht gehalten haben. Die EU hat also noch viel zu tun, will der Kontinent sich auch künftig friedlich entwickeln.

© www.fr.de/meinung/schritt-richtige-richtung-11005231.html

M 11 Mark Leonhard: »Warum Europa die Zukunft gehört«, München 2007

Die Europäer haben aus bitterer Erfahrung gelernt, dass man zuweilen Krieg führen muss, um Frieden zu schaffen. Doch selbst bei verbesserten militärischen Fähigkeiten werden sie unter allen bedeutenden Mächten auf diesem Planeten immer die letzten sein, die zur Gestaltung der Welt Waffengewalt gebrauchen. Was die Europäische Union auszeichnet, ist, dass sie auf Hilfsaktionen, Handels- und Entwicklungsmaßnahmen zur Krisenbewältigung zurückgreifen kann. Zu ihren Hilfstruppen zählen ja nicht nur Soldaten, sondern auch 45 000 Diplomaten, 5000 Polizeikräfte und 2000 Katastrophenhelfer, ferner ein Angebot an Juristen und Wahlbeobachtern. Das Fehlen einer militärischen Option



M 12 »Donald Day!«

© Heiko Sakurai, 6.6.2019

(...) veranlasste die Europäische Union zu kreativen Lösungen der Einflussnahme; nämlich zur Verbreitung ihrer Rechtsordnung, die dann durch Wirtschaftsmacht gestützt wurde. Der eigentliche Erfolg europäischer Außenpolitik wird nach wie vor darin liegen, kriegerische Auseinandersetzungen ganz zu vermeiden.

© Mark Leonhard: Warum Europa die Zukunft gehört, München 2007, S. 89f.

M 13 Barbara Lippert, u. a.: »Großbritannien und die strategische Autonomie Europas«, Berlin 2019

In der Vergangenheit hat allein die Tatsache, dass Großbritannien Mitglied der EU ist, die Vermutung genährt, dass die EU über strategische Qualitäten in der Außen- und Sicherheitspolitik verfügen könnte. Mit Großbritanniens nahendem Austritt büßt die EU in dieser Hinsicht an Prestige ein und verliert einen potenten Akteur in der GASP [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU] und bei der inneren Sicherheit, vor allem der nachrichtendienstlichen Kooperation. Allerdings wollte Großbritannien in seiner Zeit als EU-Mitglied eine faktische Stärkung der GASP allenfalls auf dem Wege des Pooling von Souveränität und Fähigkeiten herbeiführen, aber nicht durch weitergehende rechtlich bindende Integration (...). Gewiss wird Großbritannien auch nach dem Brexit zumindest in Europa eine strategische Rolle spielen und deshalb für die EU ein wichtiger Partner sein. Außenpolitisch verfügt das Land über eine bedeutsame strategische Reichweite, mit seinem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat, einem der größten diplomatischen Netzwerke der Welt, sowie engen historischen Beziehungen etwa zu den USA, Kanada, Australien oder Indien. Großbritannien gehört als einziges europäisches Land zum exklusiven Club der Five Eyes, der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit den USA, Kanada, Australien und Neuseeland. Sicherheits- und verteidigungspolitisch kommen eine eigene nukleare Abschreckung, eine – im europäischen Maßstab – hohe Einsatzfähigkeit der Streitkräfte, enge militärische Integration mit einzelnen EU-Staaten sowie eine eigenständige Verteidigungsindustrie hinzu.

© Barbara Lippert u. a. (Hrsg.) (2019): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Berlin, Seite 13–14.