



Auf dem Weg zu einer gemeinsamen strategischen Kultur

Wie steht es um den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion und was bedeutet das für die Bundeswehr?

von *Armin Staigis*

Die Europäische Union muss in dieser fragilen multipolaren Welt zu einem politischen Akteur werden, der seine Werte und Interessen sichern und verteidigen kann. Dazu bedarf es einer „gemeinsamen strategischen Kultur“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie es Präsident Macron 2017 gefordert und Bundeskanzlerin Merkel nun bestätigt hat. Was bedeutet dies für eine europäische Strategieentwicklung, den notwendigen Fähigkeitsaufbau und welche Konsequenzen hat es für die Bundeswehr?¹

Europa in einer unsicheren Welt

Die multipolare Welt, die sich viele als Alternative zur US-Hegemonie herbeigewünscht hatten – sie ist nun Wirklichkeit. Nur hat diese Welt keine Ähnlichkeit mit der freundlichen Utopie, die sich manche darunter vorgestellt haben. Die Europäische Union, als Friedensstifter nach innen gegründet, steht heute angesichts der Krisen und Konflikte in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft vor der Erkenntnis, dass es sich bei der EU nicht nur um eine Wirtschaftsgemeinschaft handelt, sondern um einen politischen Akteur mit gemeinsamen Werten und Interessen, die es zu sichern und zu verteidigen gilt.

Die Europäer müssen „ihr Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen“, da „sie sich nicht mehr auf andere völlig verlassen“ können, wie es Bundeskanzlerin Angela Merkel schon 2017 zum Ausdruck gebracht hat. Für die EU geht es um eine Kultur der Selbsterklärung und Selbstbehauptung in Zeiten des Brexits, in denen Wirtschafts-, Flucht- und Migrationskrise nicht überwunden und in einigen Staaten sehr unterschiedliche Auffassungen zu freiheitlich-demokratischen Grundprinzipien der Union erkennbar sind. Die globalen Herausforderungen brauchen europäische Antworten.

Die EU auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion?

Europa darf sicherheitspolitisch nicht ein De-Facto-Protectorat der USA bleiben. Diese Forderung stammt nicht von der auf sich selbst bezogenen Trump-Administration – „America First“ – sondern datiert zurück auf das Jahr 1997, geäußert von Zbigniew Brzezinski, dem Sicherheitsberater der Carter-Präsidentschaft. In dieser multipolaren Welt ist es nicht mehr vertretbar, dass 320 Millionen Amerikaner für die Sicherheit und Verteidigung von 500 Millionen Europäern immer noch die Hauptverantwortung und die wesentlichen Lasten tragen.

¹ Dieses Arbeitspapier ist zuerst in leicht gekürzter Form erschienen in: *zur sache bw* – Evangelische Kommentare zu Fragen der Zeit, 33, 1/2018, S. 45-48.

Auf der Grundlage des Lissaboner Vertragswerks und der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union von 2016 sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) auf den Weg gebracht worden, die zu einer EU-Sicherheits- und Verteidigungsunion führen sollen. Ausgehend von den noch immer unterschätzten Erfolgen der GSVP in den ersten 15 Jahren, soll zukünftig konzeptionell und planerisch der notwendige Fähigkeitsaufbau der nationalen Streitkräfte in der EU konsequent vorangebracht werden. Instrument hierzu ist die im EU-Vertrag vorgezeichnete Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), der 25 EU-Staaten beigetreten sind. Die ersten 17 Projekte sind bereits identifiziert, um militärische Fähigkeitslücken zu schließen und Rüstungsprojekte gemeinsam zu entwickeln. Der geschaffene Europäische Verteidigungsfonds, von der EU-Kommission auf den Weg gebracht und aus dem Haushalt der Union finanziert, wird die Mitgliedsstaaten bei spezifischen Vorhaben der Forschung und Fähigkeitsentwicklung unterstützen. Mit einer koordinierten jährlichen Überprüfung der nationalen Planungen, analog zu den in anderen Bereichen bereits praktizierten „Europäischen Semestern“, sollen Arbeits-, Zeit- und Finanzpläne unter Kontrolle gehalten und weiterentwickelt werden. Hinzukommen wird eine Überprüfung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der militärischen Einsätze. Weiterhin ist in diesem Gesamtkontext die 2016 wieder aufgenommene enge Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU hervorzuheben, mit derzeit 74 Projekten wie der Abwehr hybrider Bedrohungen, zur Cybersicherheit oder die Zusammenarbeit bei Operationen im Mittelmeer.

Federica Mogherini, die Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, hat anlässlich des Europäischen Rates im Dezember 2017 in Würdigung dieser Ergebnisse von einem „historischen Moment in der Europäischen Verteidigung“ gesprochen. Keineswegs sollten die erzielten Ergebnisse der GSVP geringgeschätzt werden, aber es sind lediglich erste Schritte hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion. Die genannten Einzelprojekte lassen noch keine umsetzbare strategische Ausrichtung europäischer Sicherheit und Verteidigung erkennen. Gerade darauf käme es jetzt an, in Zeiten amerikanischer Selbstbezogenheit, russischer Einfluss- und Machtpolitik, einer in Brand und Mord versinkenden südlichen Nachbarschaft und weiter aufstrebender asiatischer Mächte.

Strategische Ausrichtung der EU im Zusammenwirken mit der NATO

Der französische Präsident Macron hat in seiner Sorbonne-Rede im September 2017 das bestehende Defizit zur strategischen Ausrichtung der EU wie folgt identifiziert: „Woran es Europa, diesem Europa der Verteidigung, heute am meisten fehlt, ist eine gemeinsame strategische Kultur.“ Präsident Macron verbindet die Entwicklung dieser gemeinsamen Kultur mit einer europäischen Interventionsinitiative mittels einer gemeinsamen Einsatztruppe. Bundeskanzlerin Merkel hat sich hierzu positiv geäußert, unter dem Vorbehalt, dass dies in die Struktur der europäischen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit eingepasst werden muss. Federica Mogherini spricht von der Notwendigkeit einer „common strategic culture“. Es geht um die konkrete strategische Ausgestaltung der in der Erklärung von Rom getroffenen Feststellung: „eine Union, die sich zur Stärkung ihrer gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung bekennt, auch in Zusammenarbeit und Komplementarität mit der Nordatlantikvertrags-Organisation“. Dies dürfte bei den zukünftig 27 EU-Staaten, davon 21 NATO-Mitgliedsstaaten, mit unterschiedlichen verfassungsrechtlichen außen- und sicherheitspolitischen Verpflichtungen und verschieden gewachsenen Strategiekulturen nicht einfach sein. Letztlich geht es dabei um ein zielgerichtetes Bündeln von Souveränität innerhalb der EU. Denn es wird zunehmend unabweisbar, dass die EU in dieser multipolaren, fragilen Welt nicht als loser Verbund sich stets mühsam zusammenraufender Nationalstaaten bestehen kann, sondern nur integriert, einig und stark handlungsfähig sein wird.

Eine solcher Ansatz müsste in diesem Verständnis zu einer Angleichung der Strategiekulturen, einem gemeinsamen Verständnis von Risiken und Bedrohungen und einer Übereinkunft zu geeigneten Präventions- und Reaktionsformen führen. Dazu gehört zwingend die strategische Ausgestaltung der Beziehungen und des Zusammenwirkens von NATO und EU. Es muss die Frage beantwortet werden, wie die Beistandsverpflichtungen aus dem NATO- und EU-Vertrag auf sich gegenseitig verstärkende Weise umsetzbar sind. In

diesem Gesamtzusammenhang wäre die Frage nach den politischen Entscheidungsstrukturen zu behandeln. Bundeskanzlerin Merkel hat nun die Idee zu einem Europäischen Sicherheitsrat mit rotierender Mitgliedschaft eingebracht, um schneller agieren zu können und die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Weiterhin dürfte vernetztes Handeln im gesamten Aufgabenspektrum von EU und NATO vonnöten sein in einer Zeit, in der zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht mehr unterschieden werden kann, hybride Bedrohungen auf dem Vormarsch sind und neue technologische Dimensionen, wie beispielsweise der Cyberraum, konsequent genutzt werden.

Fähigkeiten und Strukturen einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion

Für die Verbesserung der europäischen Sicherheit und Verteidigung sind allen voran die Europäer selbst zuständig. Die Ressourcen wären vorhanden, denn zusammengenommen sind die Verteidigungsausgaben der EU-Staaten die zweithöchsten der Welt. Alle 27 Mitgliedsstaaten zusammengenommen betragen sie rund 200 Milliarden Euro, und ihre Streitkräfte sind mit 1,5 Millionen Soldaten mit die umfanglichsten auf diesem Globus. Gerade die EU-Staaten und die europäischen NATO-Mitgliedsstaaten haben im bi- und multilateralen Rahmen bereits viel unternommen, um Fähigkeiten zu bündeln und gemeinsame Strukturen zu schaffen. Trotzdem bleibt bei fortbestehenden nationalen Streitkräfteplanungsprozessen, verbunden mit vornehmlich national ausgerichteten Rüstungsinteressen, der „Output“ bei 27 Staaten zu gering und immer noch zu stark fragmentiert. So leisten sich die Europäer beispielsweise noch heute eine Vielzahl verschiedener Typen von gepanzerten Gefechtsfahrzeugen und vergeben 80 Prozent der Rüstungsaufträge an ihre jeweiligen nationalen Industrien. Die bereits genannten GSVP-Initiativen der letzten Jahre werden hier zu Verbesserungen führen, aber wohl kaum den erhofften Durchbruch erzielen. Übergreifend betrachtet geht es auch um mehr als eine Europäische Interventionsinitiative.

Auf der Grundlage der strategischen Ausrichtung bedarf es einer gemeinschaftlich weiterentwickelten EU-Streitkräfteplanung, eng koordiniert mit den NATO-Erfordernissen. Hierzu hat es in der Vergangenheit schon eine Vielzahl von Initiativen gegeben, denen es jedoch an einem mangelt, nämlich der konsequenten Umsetzung. So war man beispielsweise mit der „Gent-Initiative“ 2011 auf einem durchaus zielführenden Weg, der leider nicht implementiert wurde. Diese Initiative ließ den Staaten ein hohes Maß an Eigenständigkeit, da sie entscheiden konnten, welche Fähigkeiten und Strukturen sie national weiterhin bereitstellen wollten und welche Fähigkeiten und Strukturen sie mit anderen gemeinsam zusammenfassen – „Pooling“ – beziehungsweise welche sie mit anderen teilen beziehungsweise für andere bereitstellen würden – „Sharing“. Ein solcher nationaler „Bottom-up“-Ansatz wäre dann über ein „Top-Down“-Vorgehen in der EU zu koordinieren und zu einem Europäischen Streitkräftedispositiv einvernehmlich weiterzuentwickeln. Hochwertige Zukunftsprojekte wie strategische Aufklärung, Führung- und Informationssysteme, Cybersicherheit, Drohnen und strategische Transportkapazitäten wären beim „Sharing“, alternativ beim „Pooling“ anzusiedeln. Weiterführend ließen sich darauf basierend Europäische Streitkräftestrukturen entwickeln, mit einem strategischen zivil-militärischen Hauptquartier in Brüssel an der Spitze, in Kompatibilität und Komplementarität zu den NATO-Kommandostrukturen.

Die Bundeswehr als Teil der „Armee der Europäer“

Die Bundeswehr ist mit ihrer inneren Verortung, von ihrem Erfahrungshintergrund her und auch strukturell für den Weg zur „Armee der Europäer“, wie im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vorgegeben, gut gerüstet. Aber Deutschland muss bereit sein, gemeinsam mit Frankreich voranschreitend, die Frage nach der „Strategischen Kultur“ und nach der eigenen politisch-militärischen Verantwortung für europäische Sicherheit und Verteidigung zu beantworten. Weiterhin gilt es, unter den verfassungsrechtlichen und haushalterischen Vorgaben unsere Streitkräfteplanung und Rüstung noch viel stärker als bisher zu multinationalisieren, das heißt zu europäisieren. Dabei werden wir uns bei unseren Fähigkeiten viel stärker zu konzentrieren und von „Liebgewordenem“ zu verabschieden haben, und wir werden lernen müssen, uns auf andere zu verlassen, so wie sich andere auf uns verlassen. Auch als der ökonomisch leistungsfähigste Staat in der

EU wird Deutschland in Breite und Tiefe auf Teile oder in Gänze auf Fähigkeitskategorien in seinem Streitkräftedispositiv zukünftig verzichten müssen, um vorhandene personelle, materielle und finanzielle Mittel konzentriert und zielgerichtet zu verwenden. Welche Fähigkeiten das sein werden und müssen, ist in dem beschriebenen „Top-Down“-Ansatz gemeinsamer Streitkräfteplanung mit unseren Partnern in EU und NATO zu entscheiden. Beschreiten Deutschland und ihre Partner in EU und NATO nicht diesen Weg, werden auch die in der NATO anvisierte Steigerung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts weiterhin national fragmentiert, mit dem Ergebnis eines nur begrenzten Fähigkeitszuwachses für die EU und die NATO als Ganzes. Dieser planerische Kulturwandel sollte einhergehen mit einem realen, wenn zukünftig Europäer aus anderen EU-Staaten in der Bundeswehr Dienst tun oder deutsche Staatsbürger in den Streitkräften anderer EU-Staaten dienen können und auch auf diese Weise eine zukunftsfähige „Armee der Europäer“ entsteht.

In einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen

Die Bildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion mit einer „Armee der Europäer“ ist ein unentbehrlicher Schritt zu einer handlungsfähigen Europäischen Union, zur Wahrung ihres Anspruchs als globaler Akteur und der damit einhergehenden Verantwortung. Wahrscheinlich werden zunächst einige Mitgliedsstaaten vorangehen und Fakten zur Strategieentwicklung, der Streitkräfteplanung und gemeinsamer Strukturen schaffen müssen, was dann im Ergebnis auch attraktiv für andere sein wird. Für uns Deutsche wäre es ein wichtiger Schritt, unserer Verpflichtung aus der Präambel des Grundgesetzes „in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen“ gerecht zu werden.

Armin Staigis, Brigadegeneral a.D., ist Vorsitzender des Freundeskreises der Bundesakademie für Sicherheitspolitik e.V. und war von 2013 bis 2015 Vizepräsident der BAKS. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.