

VOR DEM EU-GIPFEL ZUR VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Im Dezember 2013 werden die Staats- und Regierungschefs der EU über ihre künftige Verteidigungspolitik beraten. Der EU-Gipfel bietet die Gelegenheit, neue Impulse zu setzen in einem Politikbereich, der aufgrund eines veränderten strategischen Umfelds und in Zeiten schrumpfender Verteidigungsbudgets besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Es sind jedoch kaum Fortschritte zu erwarten, da nationale Hoheitsrechte immer noch Vorrang geniessen.



Ein Mitglied der EU-Trainingsmission spricht zu von der EU während sieben Monaten in Uganda ausgebildeten somalischen Regierungstruppen.
James Akena / Reuters

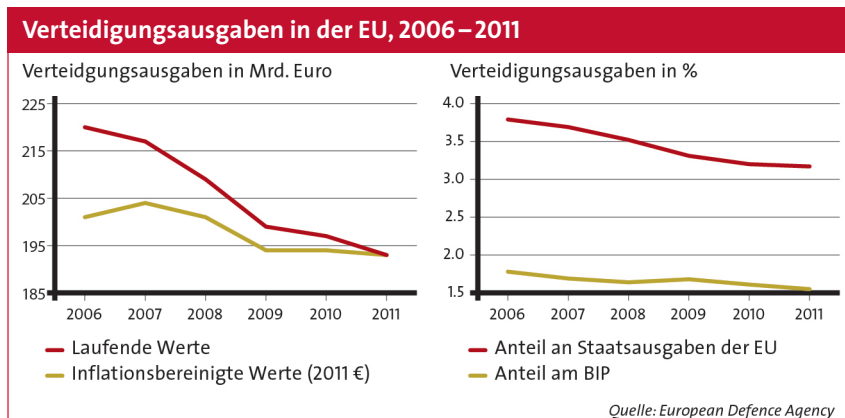
Erstmals seit 2008 werden die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Gipfel vom 19. bis 20. Dezember 2013 wieder über Sicherheits- und Verteidigungsthemen sprechen. Vorherige EU-Gipfel konzentrierten sich auf die Finanzkrise, so dass mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein lange vernachlässigtes Thema auf die Tagesordnung zurückkehrt. Zwar wird es kein leichtes Unterfangen, einen Konsens der 28 Mitgliedstaaten zu erreichen. Es ist jedoch höchste Zeit, dass die EU ihre verteidigungspolitischen Aktivitäten unter die Lupe nimmt. Der Georgienkrieg, die Transitionsprozesse in Ägypten, Libyen und Tunesien, die Krise in Mali und der Bürgerkrieg in Syrien haben seit 2008 zu zunehmender Instabilität in Europas Nachbarschaft geführt. All dies geschieht zu einem Zeitpunkt, da die USA deutlich machen, dass

sie mehr Engagement von ihren europäischen Bündnispartnern im Bereich der Krisenbewältigung erwarten. Durch den fiskalpolitischen Sparkurs vieler europäischer Staaten geraten jedoch auch die Verteidigungsbudgets immer mehr unter Druck.

Das Gipfeltreffen bietet die Chance, auf höchster Ebene eine neue Dynamik der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, ehemals ESVP) in Gang zu setzen. Derzeit existiert keine langfristige Vision der GSVP. Bereits der Versuch, Verpflichtungszusagen der Mitgliedstaaten für neue Missionen und Truppenstellungen im Rahmen internationaler Einsätze zu erhalten, bereitet der EU Schwierigkeiten. Sie hat immer noch Mühe, die erforderlichen Fähigkeiten zu entwickeln, obwohl Grossbritannien,

Frankreich, Deutschland und Italien im weltweiten Vergleich immer noch relativ grosse Verteidigungshaushalte vorweisen. Die Instabilität vor der Haustür Europas nimmt zu, die USA bevorzugen neuerdings die «Lead from behind»-Strategie und die Verteidigungshaushalte schrumpfen: Angesichts dieser Entwicklungen ist es unerlässlich, grössere Anreize zu schaffen, um die Mittel zu bündeln und die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern. Fraglich bleibt jedoch, ob die Anreize ausreichen, um eine stärkere Konvergenz zwischen der EU und den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu erreichen.

In dieser Hinsicht werden die Diskussionen auf dem EU-Gipfel im Dezember aufschlussreich sein. Eigentlich werden keine grossen Absichtserklärungen erwartet. Frankreich, Schweden, Spanien, Italien und Polen werden den Versuch unternehmen, neue Impulse für die GSVP zu setzen, viele andere Schlüsselstaaten werden sich jedoch passiv zeigen. Grossbritannien lehnt angesichts des für 2017 avisierten Referendums über den Verbleib in der EU die Diskussion sicherheits- und verteidigungspolitischer Themen grundsätzlich ab. In der Tat hätte ein potenzieller Austritt Grossbritanniens aus der EU massive Auswirkungen auf das EU-Krisenmanagement. Auch Deutschland wird, angesichts der Tatsache, dass es zum Zeitpunkt des Gipfels vermutlich noch keine neue Regierung gebildet haben wird, wohl keine Vorstösse unternehmen. Darüber hinaus ist den baltischen Staaten und der Mehrheit der mittel- und osteuropäischen Länder weiterhin die kollektive Verteidigung durch die Nato wichtiger.



Einige Staaten werden sich trotzdem dafür einsetzen, eine tragfähigere strategisch-konzeptionelle Grundlage für die GSVP zu erarbeiten. Äusserungen der Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, und der Europäischen Kommission lassen vermuten, dass die Staats- und Regierungschefs der EU darüber diskutieren werden, wie sich die Effektivität der GSVP-Missionen erhöhen lässt und wie angemessene Fähigkeiten für ein erweitertes Aufgabenspektrum im Rahmen einer systematischen und langfristigen Verteidigungszusammenarbeit entwickelt werden können. Ein weiterer Punkt auf der Tagesordnung wird die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie sein, die durch die Entwicklung einer besser integrierten, nachhaltigeren und wettbewerbsfähigeren wehrtechnisch-industriellen Basis Europas verwirklicht werden soll. Zudem sollen Synergien zwischen der zivilen und militärischen Forschung geschaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsmärkte verbessert werden.

Rolle der GSVP definieren

Vielfach wird die Auffassung vertreten, die GSVP werde durch fehlende strategische Ziele behindert, mit denen sich ihre Rolle näher definieren liesse. Den strategischen Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bildet die 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS). Diese wurde vor dem Hintergrund des damaligen Irak-Kriegs und der Präsidentschaft George W. Bushs formuliert. Die ESS skizziert die Bedrohungen (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, regionale Konflikte, Staatenzerfall und organisiertes Verbrechen) ebenso wie die geografischen Gebiete von strategischer Bedeutung (die Nachbarschaft der EU sowie Süd- und Ostasien). Die ESS gibt jedoch nicht Aufschluss darüber, wie sich die Bedrohungen im Rahmen der GSVP bewältigen lassen. Die Strategie der EU

gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen von 2003 hat jedoch empfohlen, dieser besonderen Bedrohung gemeinsam zu begegnen.

Die Überprüfung der ESS – der 2008 veröffentlichte «Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie» ergänzte die Liste um Internetsicherheit, Energiesicherheit und Klimawandel. Das Dokument erläutert ausserdem, wie die EU den Herausforderungen besser begegnen kann, und betont die Notwendigkeit grösserer Kohärenz, besserer institutioneller Koordinierung und strategischerer Entscheidungsprozesse. Es wird aber auch gefordert, ziviles und militärisches Fachwissen stärker miteinander zu vernetzen, und zwar von der Konzeption einer Mission über die Planung bis zur Umsetzung. Ebenso wird auf die Bedeutung einer besseren Interoperabilität zwischen den nationalen Kontingenten in zivilen Missionen verwiesen und die Notwendigkeit betont, intensivere Anstrengungen zum Aufbau militärischer Fähigkeiten zu unternehmen.

Einige Mitgliedstaaten haben angeführt, dass ein EU-Verteidigungswissbuch die Chance biete, das strategische und konzeptionelle Fundament der GSVP weiterzuentwickeln. Darüber hinaus könne das Weissbuch den Beginn langfristigerer Planungen zum Aufbau der notwendigen Fähigkeiten darstellen. Doch so wünschenswert die Weiterentwicklung der EU-Strategie sein mag, so wenig durchführbar erscheint sie in der Praxis. Frankreich, aber auch Italien, Polen, Spanien und Schweden befürworten eine Neudefinition der strategischen Rolle der EU, andere Schlüsselstaaten, darunter Grossbritannien und Deutschland, lehnen dies ab. Grossbritannien sperrt sich gegen jegliche Vorhaben, die es für politische Integrationspro-

zesse im Bereich der Verteidigung erachtet, und Deutschland ist nach wie vor wenig risikofreudig und zudem in Fragen der militärischen Intervention durch das Parlament immer noch stark eingeschränkt. Die baltischen und viele mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten, die immer wieder mit Nachdruck auf die Bedeutung der Nato und das Bündnis mit den USA verwiesen haben, könnten ebenfalls eine eher pragmatische Haltung zur GSVP einnehmen.

Wirksamkeit der Mission gewährleisten

Es wird viel über die strategischen Grundlagen der GSVP diskutiert, dennoch wird dieser Politikbereich in erster Linie als Instrument zur Krisenbewältigung verstanden. Seit 2003 hat die EU etwa 30 Missionen in Afrika, dem Nahen Osten, Zentralasien, Südosteuropa und Südostasien durchgeführt. Die Mehrzahl waren zivile Einsätze, es gab jedoch auch rein militärische und zivil-militärische Operationen. Dies ist kein geringer Erfolg angesichts der Tatsache, dass die GSVP als Reaktion auf das damalige Unvermögen der EU gegründet wurde, Antworten auf die Balkankriege der 1990er-Jahre zu finden. Die bisher gesammelte Einsatzerfahrung hat indes eine Reihe von Schwachpunkten offengelegt.

Entscheidungsfindungs- und Planungsprozesse sind aufgrund der zwischenstaatlichen Funktionsweise der GSVP bisweilen schwerfällig. Die Entscheidung über die Durchführung von Missionen zieht zeitintensive Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten nach sich. Sobald die Entscheidung über die militärische Mission gefallen ist, stossen die Beteiligten auf Schwierigkeiten in der Planungsphase. Um den Schwächen bei der Planung und Führung besser begegnen zu können, werden vermutlich einige der Mitgliedstaaten, darunter Frankreich, Deutschland, Italien, Polen und Spanien, auf dem Gipfel die Schaffung eines operativen EU-Hauptquartiers fordern. Für die Schaffung einer solchen ständigen Institution sprechen die nicht vorhandenen militärischen Mittel, vor allem aber die Notwendigkeit, rasch auf Krisen reagieren zu müssen – eine Fähigkeitslücke, die im Fall Libyen schmerzhaft erkennbar wurde. Unter den Mitgliedstaaten gibt es aber auch Gegner des Vorhabens, allen voran Grossbritannien, die ein EU-Hauptquartier vor dem Hintergrund der so genannten «Berlin-Plus-Vereinbarung» für redundant halten. Diese

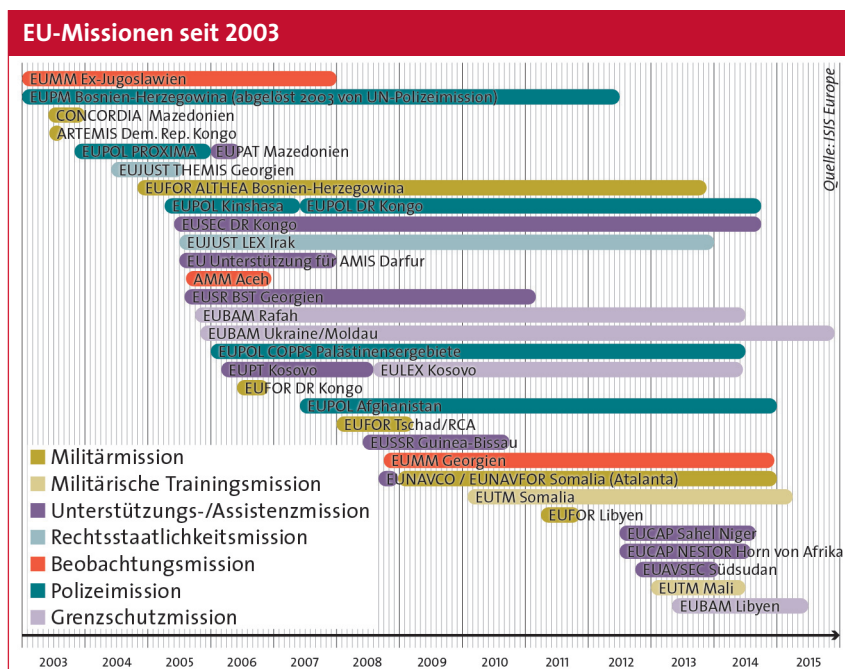
Die Mehrzahl der 30 EU-Missionen waren zivile Einsätze.

Vereinbarung zwischen der EU und der Nato sieht die gemeinsame Nutzung der Nato-Kommandostruktur vor und stützt sich auf multilateral organisierte nationale Hauptquartiere in Mont Valérien (Frankreich), Northwood (Britannien), Potsdam (Deutschland), Rom (Italien) und Larissa (Griechenland). Darüber hinaus spricht auch die 2012 vorübergehend eingerichtete EU-Einsatzzentrale in Brüssel gegen eine permanente Kommandostruktur.

In der Vergangenheit hatte die EU bereits Schwierigkeiten, angemessene Streitkräfte für spezifische Einsatzprofile bereitzustellen. Die Truppenstellung erfolgte jeweils verhältnismässig spät im Planungsprozess. So wurden die Missionen geplant, ohne im Vorfeld sichergestellt zu haben, dass die Mitgliedstaaten über die notwendigen Fähigkeiten verfügen. Die Truppenstellerkonferenzen dienen demzufolge lediglich dazu, die Planungsphase aufrechtzuerhalten. Können die erforderlichen Ressourcen nicht aufgebracht werden, schadet dies nicht nur der Mission, sondern auch dem Ruf der EU. Dies geschah bei der Militäroperation EUFOR Tschad/RCA (2008/09), in der letztlich Frankreich die Fähigkeitslücken schliessen musste. In der Theorie werden seit 2007 EU-Battlegroups kampfbereit gehalten, um im Krisenfall rasch reagieren zu können. In der Praxis wurden sie bisher kein einziges Mal entsendet. Vorrangig ist dies auf eine unangemessene Kostenaufteilung zwischen den truppenstellenden Nationen und auf eine mangelhafte Koordination bei der Entscheidungsfindung, der Planung und den Befehlsstrukturen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Auf dem Gipfel wird daher unweigerlich darüber diskutiert werden, wie sich die operative Relevanz und die Wirksamkeit der EU steigern lassen.

Ein weiteres Thema wird sein, wie die EU eine umfassende Herangehensweise für Missionen entwickeln kann. Das ursprüngliche Einsatzspektrum der EU, die so genannten Petersberg-Aufgaben von 1992, umfassten militärische Unterstützung bei humanitären Interventionen sowie friedensstiftende und friedenserhaltende Massnahmen. Seither ist der Verantwortungsbereich im Rahmen des Vertrags von Lissabon 2009 um weitere Aufgaben wie gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, militärische Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und Ope-

Im Tschad musste letztlich Frankreich die Fähigkeitslücken schliessen.



rationen zur Stabilisierung nach Konflikten erweitert worden. Die EU muss angesichts dieser Aufgaben in der Lage sein, ein breit gefächertes Einsatzspektrum abzudecken. Dies setzt eine Koordination innerhalb und zwischen den Institutionen der EU voraus. Der umfassende Charakter des EU-Engagements wird in der Regel als Mehrwert betrachtet, es mangelt jedoch häufig an ausreichender Koordination zwischen den Verwaltungen und einer säulenübergreifenden Zusammenarbeit. Auch Catherine Ashton hat bereits gefordert, eine umfassende Herangehensweise der Krisenreaktion zu entwickeln.

Angemessene Fähigkeiten entwickeln

Neben Verfahrens- und institutionellen Fragen wird auf dem Gipfel auch die wiederkehrende Frage diskutiert werden, wie sich die Fähigkeitslücken schliessen lassen. Die Mitgliedstaaten haben bereits grosse Fortschritte bei der Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten erzielt, insbesondere bei der Schaffung der EU-Battlegroups. Wesentliche Fähigkeitslücken existieren jedoch weiterhin in den Bereichen Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung, strategischer Lufttransport, Luftbetankung und präzise Zielerfassung. Vor dem Hintergrund schrumpfender Verteidigungshaushalte und nicht miteinander abgestimmter Ausgabenkürzungen erfordert die Entwicklung von Fähigkeiten eine stärkere Bündelung und eine gemeinsame Nutzung, das so genannte *Pooling &*

Sharing. Dieses bezieht sich vorrangig auf von Mitgliedstaaten geleitete Projekte und Initiativen, die einer intensiveren Kooperation im Bereich der militärischen Fähigkeiten dienen. Die Bündelung von Fähigkeiten erfordert die gemeinsame Nutzung nationaler oder kollektiver Fähigkeiten. Die gemeinsame Nutzung erfolgt, wenn Mitgliedstaaten auf gewisse Fähigkeiten verzichten, in dem Wissen oder mit der Garantie, dass diese nötigenfalls durch andere Nationen bereitgestellt werden.

Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) steht Mitgliedstaaten auf Wunsch im Bereich *Pooling & Sharing* beratend zur Seite. Fortschritte sind etwa bei der Luftbetankung zu verzeichnen. Die EDA unterstützt die EU-Staaten auch im Rahmen des Tankflugzeugprojekts «Air-Tanker». Bereits zehn Mitgliedstaaten haben ihre Absicht bekundet, bis 2020 neue Tankflugzeuge zu entwickeln. Und 18 Nationen tauschen im Rahmen des EDA-Netzwerks Informationen aus, um die Seeraumüberwachung zu vereinfachen. Des Weiteren berät die EDA Regierungen dabei, ihre Sicherheitsnormen für Munition zu harmonisieren. Im Bereich Nachrichtengewinnung und Aufklärung (IRS) konnten sich die Mitgliedstaaten hingegen noch nicht zu einem *Pooling & Sharing* im Rahmen des EDA-Netzwerks durchringen, obwohl auf diesem Gebiet eine zentrale Fähigkeitslücke besteht.

Bisher wurde das *Pooling & Sharing* ad hoc angewendet, seit 2012 gibt es jedoch einen von den Verteidigungsministern verabschiedeten EDA-Verhaltenskodex zum

Wichtige Dokumente

A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy [☞](#)

EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction [☞](#)

Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World [☞](#)

Code of Conduct on Pooling and Sharing [☞](#)

Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative [☞](#)

A New Deal for European Defence - Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector [☞](#)

Thema *Pooling & Sharing*. Dieser dient dazu, Kooperationsmöglichkeiten auf Ebene der nationalen Verteidigungsplanung systematisch zu erleichtern und *Pooling & Sharing* durchgängig zu berücksichtigen. Die Umsetzung erfolgt freiwillig durch die jeweiligen Verteidigungsministerien. Der Kodex belegt, dass es einer grösseren Kohärenz zwischen den einzelnen *Pooling & Sharing*-Initiativen bedarf. Der erste Jahresbericht zur Umsetzung des Verhaltenskodex soll Ende 2013 veröffentlicht werden. Anhand des Berichts lässt sich auswerten, inwiefern die nationalen Planungsprozesse und Fähigkeiten mit den Anforderungen der GSVP korrespondieren. Um eine stärkere Kompatibilität zwischen nationaler Verteidigungsplanung und erforderlichen Fähigkeiten zu erreichen, veröffentlichte die EU-Aussenbeauftragte das Dokument «Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence». Dieses greift die Idee einer verteidigungspolitischen Roadmap zur Förderung einer systematischen und langfristigen Verteidigungszusammenarbeit auf. Ausserdem wird angeregt, verteidigungsrelevante Projekte und Initiativen von Haushaltskürzungen auszunehmen und damit Anreize für die Rüstungszusammenarbeit zu schaffen.

Rüstungsindustrielle Fragen

Rüstungsindustrielle Fragen werden ebenfalls Teil des Gipfels sein. Wenn Europa auch künftig über die nötige industrielle Kapazität verfügen will, um den Bedarf an militärischen Fähigkeiten zu decken und damit die Basis für eine glaubwürdige GSVP zu schaffen, müssen konzertierte Massnahmen auf europäischer Ebene ergriffen werden. Die Entwicklung und Erhaltung dieser Fähigkeiten übersteigt schon heute die Kapazitäten der einzelnen Mitgliedstaaten. Die EU-Kommission versucht vor diesem Hintergrund, die euro-

päische Zusammenarbeit aktiv zu fördern. Zentrale Bedeutung kommt in dieser Hinsicht dem Arbeitspapier der Europäischen Kommission vom 24. Juli 2013 zu: «Auf dem Weg zu einem wettbewerbsfähigeren und effizienteren europäischen Verteidigungs- und Sicherheitssektor». Hierin stellt die Kommission einen Aktionsplan zur verbesserten Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Verteidigungs- und Sicherheitssektors vor. Es sind Massnahmen zum Ausbau des Binnenmarkts für Verteidigungsgüter, zur Förderung einer wettbewerbsfähigeren Verteidigungsindustrie und zur Schaffung von Synergien zwischen der zivilen und der militärischen Forschung vorgesehen.

Die Kommission versucht, die Mängel auf den europäischen Rüstungsmärkten anhand von zwei Richtlinien zu beheben: Die erste fördert die Straffung der Ausfuhrkontrollen für militärisches Gerät; die zweite erleichtert es Regierungen, Rüstungsgüter im Rahmen wettbewerblicher Vergabeverfahren zu beschaffen. Die Vorstellung, die Kommission könne künftig eine grössere Rolle im Verteidigungssektor spielen, stösst jedoch auf Widerstand. Grossbritannien lehnt jedwede Bemühungen, neue Vorschriften für die europäische Verteidigungsindustrie zu erlassen, grundsätzlich ab. Die Regierungen beschaffen militärisches Gerät bevorzugt von nationalen Anbietern, da diese als besonders verlässlich gelten. Darüber hinaus herrschen massive Bedenken, dass mit den neuen Regelungen ein Austausch sensibler wehrtechnischer Daten verbunden sein könnte. Im Jahr 2012 verweigerten Frankreich, Deutschland und Grossbritannien ihre Zustimmung zu der geplanten Fusion des britischen Verteidigungs- und Luftfahrtunternehmens BAE Systems mit dem französisch-deutschen Rüstungsunternehmen EADS. Der Grund hierfür – politische Differenzen – spiegelt die aktuellen Vorbehalte wider, die gegen eine Konsolidierung der europäischen Verteidigungsindustrie aufgrund von drohenden Arbeitsplatzverlusten bestehen.

Mögliche Wege für die Zukunft

Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember auf ein neues strategisches

Konzept verständigen werden. Vor diesem Hintergrund wird der Erfolg des EU-Gipfels daran gemessen werden müssen, inwiefern es den Mitgliedstaaten gelingt, konkrete Massnahmen zur raschen Entsendung von Eingreiftruppen zu verabschieden, umfassende Antworten der Krisenreaktion zu finden und die militärischen Kernfähigkeiten der EU weiter auszubauen. Insbesondere besteht der dringende Bedarf, das Krisenreaktionspotenzial der EU zu verbessern. Es ist anzunehmen, dass es nicht zu einer Einigung über ein ständiges operatives EU-Hauptquartier kommen wird. Umso wichtiger ist es, dass die Staaten Verpflichtungen für eine bessere Kostenaufteilung eingehen, um im Krisenfall rasch eingreifen zu können. Ebenso begrüssenswert wäre die Schaffung von Teams, welche im Bereich der Krisenreaktion Bewertungen durchführen. Ein Meilenstein wäre erreicht, wenn eine Vereinbarung über die Ausweitung der Kapazitäten des Europäischen Auswärtigen Dienstes getroffen würde. Dieser sollte die Aktivitäten zur Krisenbewältigung zwischen GSVP und Europäischer Kommission enger und besser koordinieren. Im Hinblick auf die Fähigkeiten könnten auf dem Gipfel verschiedene Massnahmen beschlossen werden, die einem koordinierten Ansatz der Verteidigungsplanung dienen, die Entwicklung von Kernfähigkeiten fördern und die Auswirkungen schrumpfender Verteidigungsetats verringern. Insbesondere ist denkbar, dass sich die Staaten auf dem Gipfel über eine verteidigungspolitische Roadmap, ein Mainstreaming des *Pooling & Sharing* und über eine finanzielle Absicherung gemeinsamer Vorhaben zur Entwicklung von Kernfähigkeiten, darunter Projekte im Bereich Überwachung und Aufklärung, verständigen werden.

Verantwortlicher Editor:
Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Fachexpertin für diese Analyse:
Lisa Watanabe
lisa.watanabe@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0236

Zuletzt erschienen [☞](#)

Nr. 142: Das Konzept der Resilienz: Gegenwart und Zukunft

Nr. 141: «Kidnapping for Ransom» zur Terrorismusfinanzierung

Nr. 140: Chinas nukleare Aufrüstung: Hintergründe und Folgen