

Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen

Überlegungen zur Europäischen
Sicherheits- und Verteidigungsunion

Ringo Wagner
Hans-Joachim Schaprian
(Hrsg.)

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

Landesbüro Sachsen-Anhalt

Handlungsfähigkeit stärken – Stabilität schaffen

**Überlegungen zur Europäischen
Sicherheits- und Verteidigungsunion**

Ringo Wagner
Hans-Joachim Schaprian
(Hrsg.)

IMPRESSUM

© 2018 by

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Lektorat

Sönke Hallmann, Berlin

Fotos

Titel: Europäisches Parlament/Fred Marvaux
Rückseite: dpa Picture Alliance

Innen:

Annegret Bendiek: EU Parlament
Jean-Claude Juncker: Europäische Union
Martin Schulz: Benno Kraehahn
Ringo Wagner: Rayk Weber
Wieland-Karimi: fotostudio-charlottenburg.de
alle anderen privat

In einigen Fällen war es uns nicht möglich, die
Urheber_innen zu ermitteln. Rechteinhaber_innen
wollen sich bitte melden.

Layout

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck

Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISBN 978-3-96250-037-5

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Inhaltsverzeichnis

Grußworte

<i>Martin Schulz, MdB, Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands</i>	7
<i>Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission</i>	9

Vorwort der Herausgeber

<i>Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD</i>	
<i>Dr. Ringo Wagner, Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung</i>	

Impulse für eine Europäische Verteidigungsunion

<i>Sigmar Gabriel, Bundesminister des Auswärtigen</i>	17
---	----

Der Europäische Auswärtige Dienst – Impulsgeber für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik

<i>Helga Maria Schmid, Generalsekretärin des Europäischen Auswärtigen Dienstes</i>	24
---	----

Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik

<i>Wolfgang Hellmich, Mitglied des Deutschen Bundestages, von 2015 bis 2017 Vorsitzender des Verteidigungsausschusses</i>	
<i>Katrin Kubica, Diplom-Politologin, seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin von Wolfgang Hellmich</i>	30

Impulse der europäischen Sozialdemokratie im Europaparlament zur Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion

<i>Arne Lietz, MdEP, Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und im Entwicklungsausschuss und stellvertretendes Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung</i>	38
---	----

Aktuelle Überlegungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

<i>Flottillenadmiral Jürgen Ehle, Leiter Arbeitsbereich Militärpolitik, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU</i>	46
---	----

Herausforderungen und Chancen der europäischen sicherheits- und wehrtechnischen Industrie auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion

Armin Paperger, Vorsitzender des Vorstandes der Rheinmetall AG..... 52

**Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung:
Ein Beitrag zur Verringerung von Fluchtursachen?**

Dr. Ingolf Dietrich, BMZ, Unterabteilungsleiter, Beauftragter für Agenda 2030/Nachhaltige Entwicklungsziele 56

Friedenseinsätze sind das beste aller möglichen, multilateralen Instrumente – realistische Mandate, gutes Personal und strategisches Umdenken vorausgesetzt

Dr. Almut Wieland-Karimi, Geschäftsführerin Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) 63

**Arbeiten in Ländern mit fragiler Staatlichkeit:
Stabilisieren oder verändern?**

Bärbel Dieckmann, Präsidentin der Welthungerhilfe 69

**Europäische Verteidigungsunion –
neue Impulse für Abrüstung und Rüstungskontrolle?**

Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD 75

**Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum –
Herausforderungen für die Europäischen Streitkräfte**

Matthias Mielimonka und *Hans-Ulrich Geißler*, Referenten im Bundesministerium der Verteidigung, Abteilung Cyber/Informationstechnik 82

Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland

Generalleutnant Dieter Warnecke, Abteilungsleiter Strategie und Einsatz im BMVg..... 93

Europäische Verteidigungsagentur –

Perspektiven der gemeinsamen Fähigkeitsentwicklung

Bernd-Ulrich von Wegerer, Ministerialrat, Leiter Arbeitsbereich Rüstungspolitik
Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union... 101

**Militärpolitische Entwicklungen in NATO und EU –
eine Bestandsaufnahme**

Generalleutnant Hans-Werner Wiermann, Deutscher Militärischer
Vertreter im Militärausschuss der NATO und EU 109

**Sicherheitspolitische Herausforderungen und
Deutschlands Verantwortung**

Dr. Rüdiger Huth, Ministerialdirigent, stellvertretender Abteilungsleiter Politik,
BMVg 117

**Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik –
Herausforderung für die Beziehungen zwischen NATO und EU**

Prof. Dr. Johannes Varwick, Professor für Internationale
Beziehungen und europäische Politik an der Universität Halle-Wittenberg 124

Ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung tut Not!

Dr. rer. pol. Annegret Bendiek, Stiftung Wissenschaft und Politik
Forschungsgruppe: EU/Europa 132

**Der Neustart der gemeinsamen Verteidigungspolitik und die
Zukunft des Friedensprojekts Europa**

Matthias Dembinski, Projektleiter an der HSK 139

Auf dem Weg zur Europäischen Armee?

Anna Maria Kellner, wissenschaftliche Mitarbeiterin für europäische
Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung 145

Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee?

Eine rechtliche Betrachtung

Dr. Dieter Weingärtner, Leiter Abteilung Recht, BMVg 152

**Innere Führung – Grundlage für eine Konzeption
Europäischer Streitkräfte?**

Hans-Joachim Schaprian, Oberst a. D., Vorsitzender des
Arbeitskreises Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD 160

Gesucht: Europäische Staatsbürger in Uniform

Hauptmann Andreas Steinmetz, 2. Stellvertreter des Bundesvorsitzenden
des Deutschen BundeswehrVerbandes e.V..... 168

**Erwartungen an die Weiterentwicklung der Gemeinsamen
europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Klaus Beck, Bundesvorstandssekretär DGB, und
Michael Wagner, Internationaler Sekretär DGB Jugend 174

**Bedeutung der Reserve für die GSVP –
Zeit für eine europäische Reservistenkonzeption?**

Dr. Hans-Jürgen Schraut, Vizepräsident für Internationale Zusammenarbeit
des Reservistenverbandes und
Christian Faul, Vizepräsident für Sicherheitspolitische Bildung
des Reservistenverbandes..... 181

**Bürger_innen in Uniform – ein Leitprinzip zukünftiger
Europäischer Streitkräfte?**

Emmanuel Jacob, Präsident EUROMIL 186



Martin Schulz, MdB
 Vorsitzender der Sozialdemokratischen
 Partei Deutschlands

Grußwort

Es ist das richtige Buch zur richtigen Zeit: Mit dem jüngsten Beschluss einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) hat die Europäische Union einen historischen Schritt zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik getan. Damit kann Europas Sicherheit in Zukunft handlungsfähiger, effizienter und nicht zuletzt erheblich kostengünstiger organisiert werden. Kaum ein Politikfeld ist in der Geschichte der europäischen Integration so national geprägt gewesen – umso bedeutender ist der politische Fortschritt, der auch durch die sozialdemokratische Außenpolitik innerhalb der Großen Koalition sowie im Bundestag und im Europäischen Parlament erreicht werden konnte.

Mit diesem politischen Durchbruch reagiert Europa auf eine weltpolitische Lage, die sich dramatisch verändert. Denn der Nationalstaat hat in der globalisierten Welt nochmals an Gestaltungsmacht verloren. Selbst die großen europäischen Staaten, die im 20. Jahrhundert teilweise noch den Globus dominierten, können heute nur noch begrenzt eigenständig agieren. Ob Klimawandel, Digitalisierung, Welthandel oder Migration – die Bewältigung der großen wirtschaftlichen, technologischen und ökologischen Herausforderungen unserer Zeit wird keinem individuellen europäischen Staat langfristig alleine gelingen.

Das gilt auch für die Frage der Sicherheit: Denn Europas Nachbarschaft ist ebenso unruhig wie unsicher, seine Krisen und Probleme wirken sich unmittelbar auf die EU aus. Die Großmächte der Welt definieren währenddessen ihre globale Rolle in vieler Hinsicht neu, jedoch nicht zwangsläufig im europäischen Interesse. Die weltpolitischen

Strukturen sind in den vergangenen Jahren diffuser geworden und das vermeintliche „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama), das mit dem Ende des Kalten Krieges noch beschrieben wurde, scheint keineswegs erreicht.

Keine Frage: Wenn Europa diese Herausforderung bestehen will, muss es gemeinsam entschlossen nach vorne gehen. Der französische Präsident Emmanuel Macron hat in seiner Europa-Rede an der Pariser Universität Sorbonne den Anspruch einer Neugründung Europas formuliert. Wie er bin ich der Meinung, dass es in Europa kein „Weiter so“ geben darf. Vielmehr müssen aus meiner Sicht die Vereinigten Staaten von Europa unsere politische Perspektive und Vision sein. Das bedeutet konkret, dass wir die europäische Integration mindestens beim Klimaschutz, bei der Steuer- und Geldpolitik, beim Kampf gegen Steueroasen, bei der Flüchtlingspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit und nicht zuletzt in den Bereichen innere und äußere Sicherheit weiter vorantreiben und vertiefen müssen.

Die PESCO beweist, dass eine engere und vertiefte Zusammenarbeit möglich ist, wenn der politische Wille besteht. Umso wichtiger ist es, dass jetzt dieser Prozess hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion entschlossen weiter beschritten wird.

Zu diesen Überlegungen liefert dieser Band wichtige Impulse aus den verschiedensten Perspektiven. Den Herausgebern Hans-Joachim Schaprian und Ringo Wagner ist es gelungen, zahlreiche renommierte Autoren aus Politik und Wissenschaft, aus dem Verteidigungssektor und dem NGO-Bereich für dieses Buch zu gewinnen. Gemeinsam gelingt ihnen eine umfassende Übersicht auf höchstem Niveau mit Blick auf die politischen, rechtlichen und technologischen Aufgaben für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Buch bildet einen Querschnitt durch die Debatte und spiegelt die unterschiedlichsten Auffassungen zu diesem so zentralen europäischen Projekt wider.

Besonders dankbar bin ich der Friedrich-Ebert-Stiftung, die dieses Projekt möglich gemacht hat und das Thema in vielfältiger Weise begleitet. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Debatte um die Sicherheit in Europa unter Experten, aber auch innerhalb einer interessierten und kritischen europäischen Öffentlichkeit geführt wird.

Ich wünsche dem Buch viele Leser!



Jean-Claude Juncker
Präsident der Europäischen Kommission

Grußwort

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. Diese Einsicht setzt sich endlich durch, sodass meine Vorschläge aus dem Wahlkampf, die viele vor drei Jahren noch für europäisches Wunschdenken gehalten haben, heute zu einer pragmatischen Notwendigkeit geworden sind: 23 Länder haben sich zu einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen entschlossen. Diese erlaubt es den Mitgliedstaaten, in gemeinsame Verteidigungsprojekte zu investieren oder multinationale Formationen zu gründen. Das ist ein wichtiger Meilenstein hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion.

Es ist nicht nur eine Frage des gesunden Menschenverstandes, sondern vor allem eine Frage des Friedens, dass wir diese Sicherheits- und Verteidigungsunion bis 2025 aufbauen. Das erwarten die Menschen von uns, und es ergibt auch wirtschaftlich Sinn. Warum sollten wir 178 verschiedene 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 Sinn ergibt es, dass die Mitgliedstaaten 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.

Die Europäische Kommission hat deshalb eine Agenda für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgelegt, mit der wir einen europäischen Mehrwert schaffen wollen, ohne die Verteidigung der Mitgliedstaaten anzutasten oder gar zu zentralisieren. Es geht vielmehr darum, die Gelder besser und strategischer einzusetzen, was ebenso im Interesse unserer Sicherheit wie im Sinne der Steuerzahler_innen ist.

Ganz konkret hat die Europäische Kommission bereits einen Europäischen Verteidigungsfonds auf den Weg gebracht. So schaffen wir Anreize, damit die nationalen Regierungen bei Forschung und Entwicklung kooperieren. Gleichzeitig können wir bis zu 30 Prozent der jährlichen Verteidigungsausgaben sparen, wenn wir die Beschaffung besser bündeln. Wir stärken Europas Sicherheit und Verteidigung mittel- und langfristig auch, indem wir enger mit der NATO zusammenarbeiten, etwa wenn es um hybride Bedrohungen, Forschung und um Cybersicherheit geht.

Wenn wir unsere gemeinsame europäische Verteidigung ausbauen, profitieren davon alle Mitgliedstaaten – nicht nur weil wir so zusätzliche Ressourcen freisetzen, sondern auch weil wir unserer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mehr Gewicht verleihen. Einerseits zeigen wir der Welt damit, dass es zwischen EU-Ländern nie wieder Krieg geben wird. Andererseits können wir in Konfliktsituationen glaubwürdiger agieren. Eine gemeinsame Verteidigung ist also ein wesentliches Element unseres europäischen Friedensprojekts, weil sie dem Frieden zusätzliche Kraft verleiht.

Gerade in Zeiten, in denen sich andere wichtige Akteure zurückziehen scheinen, ist Europa als Sicherheits- und Stabilitätsanker mehr gefragt denn je. Deshalb ist es auch so wichtig, dass wir diese Debatte, zu der die Friedrich-Ebert-Stiftung mit dieser Publikation einen wichtigen Beitrag leisten wird, jetzt führen. Schließlich geht es um nichts Geringeres als die Frage, wie die Europäische Union ihr Versprechen von Sicherheit und Frieden auch in Zukunft halten kann.



Hans-Joachim Schaprian
Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises
Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD

Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt
der Friedrich-Ebert-Stiftung



Vorwort

Die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit ist eine der zentralen Aufgaben des Staates. Sie trägt entscheidend zum Schutz unseres Wertesystems bei und ist Voraussetzung für ein Leben in Würde, Frieden und Freiheit in einer funktionierenden Gesellschaft. In den vergangenen Jahren kamen Deutschland, die EU und die NATO mit zahlreichen Konflikten in Berührung. Sie betreffen mit einer neuen Vehemenz sowohl die Politik als auch die alltägliche Lebenswelt der Menschen. Ob der Terroranschlag in Berlin, Cyberattacken auf Krankenhäuser in Großbritannien oder die Zahl von mehr als 65 Millionen Menschen auf der Flucht vor unterschiedlichsten Bedrohungen weltweit – die Risiken für unsere Sicherheit sind immens. Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehen sich heute völlig neuen und noch vor Kurzem für undenkbar gehaltenen Herausforderungen gegenüber. Dazu gehören ebenso die vermehrt auftretenden Klimakatastrophen, die Verknappung von Wasser und anderer lebenswichtiger Ressourcen und nicht zuletzt die neuralgische Anatomie der vernetzten und Kritischen Infrastrukturen. Dabei erscheint das Paradigma des nationalstaatlichen Handelns immer weniger wirkmächtig. Nicht deutsche, sondern europäische Lösungsansätze stehen deshalb im Mittelpunkt dieses Buches.

Wer heute Einschätzungen der aktuellen sicherheitspolitischen Lage vornimmt, begibt sich auf ein Terrain mit vorläufigem Charakter. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU und die Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung in der Ukraine durch Russland sind dabei wichtige Faktoren. Allein mit

Blick auf die vergangenen zwei Jahre ist mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten die Kalkulierbarkeit der weltpolitischen Sicherheitsstrategie der USA erheblich unsicherer geworden. Trumps wankelmütiges Verhältnis zur NATO, sein America-First-Fetischismus sowie seine Unberechenbarkeit in außenpolitischen Fragen erfordern einen autonomeren sicherheitspolitischen Akteur EU. Auch in der anhaltend krisengeplagten Beziehung zur Türkei sind verblüffende Entwicklungen zu beobachten. Das Land lockert seine Verbindungen zu Deutschland und der EU und scheint diese durch eine intensivere Zusammenarbeit ausgerechnet mit Russland, vor zwei Jahren noch spinnefeind, sukzessive ersetzen zu wollen. In Europas Peripherie wächst ein globaler Dschihadismus, trotz militärischer Kampferfolge gegen den IS in Syrien und im Irak. Und ein Feld von zum Teil miteinander verwobenen Krisen zieht sich von Westafrika bis zum Hindukusch.

Derzeit zählen wir weltweit 45 kriegerische Konflikte, ca. 1,5 Milliarden Menschen leben in fragilen Staaten.

Inmitten dieses Gefüges tritt ein Gefühl der europäischen Schwäche. Bedingt ist es durch die Nachwirkungen der noch nicht überwundenen europäischen Finanzkrise, aber auch durch innereuropäische Fliehkräfte. Verstärkt wird es durch die Spaltkraft der Populist_innen. Die Erkenntnis, dass wir in Europa unsere Kräfte auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bündeln müssen, wird deshalb zugleich auch als eine Gelegenheit wahrgenommen, wenigstens auf diesem Feld in den kommenden Jahren zu einer vertieften europäischen Integration zu kommen. In allen Mitgliedstaaten spricht sich eine Mehrheit von 70 bis 80 Prozent für „mehr Europa“ im Sicherheits- und Verteidigungsbereich aus. Die Zielformulierung lautet dabei, dass von der nationalen Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Weg über die verstärkte Zusammenarbeit hin zur Integration der Instrumente der Verteidigungspolitik und schließlich zu einer Europäischen Verteidigungsunion führen muss.

Diese Idee, eine Europäische Verteidigungsunion mit gemeinsamen Streitkräften aufzubauen, stand schon nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Agenda. Auf Initiative des französischen Ministerpräsidenten sollte damals eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft gegründet werden. Obwohl die Planungen hierzu weit fortgeschritten waren, scheiterte die Ratifizierung des Vertrages im französischen

Parlament. Doch die Vorstellung von Europäischen Streitkräften¹ lebte weiter und fand seither Eingang in viele Parteiprogramme. So wurde im Grundsatzprogramm der SPD (Hamburger Programm) von 2007 das Ziel formuliert, dass die Armeen der Mitgliedstaaten enger zusammenwachsen müssen, und gefordert: „Langfristig wollen wir eine europäische Armee, deren Einsatz parlamentarisch legitimiert werden muss.“ Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD von 2013 wurde festgelegt: „Wir streben einen immer engeren Verbund der Europäischen Streitkräfte an, der sich zu einer parlamentarisch kontrollierten europäischen Armee weiterentwickeln kann.“ Und auch im aktuellen Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr wird als Fernziel „eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsunion“ genannt. Unter Europäischen Streitkräften werden dabei Streitkräfte verstanden, die über eine gemeinsame Führungsphilosophie, eine einheitliche Ausbildung, Wehrstruktur und Ausrüstung verfügen und unter dem Kommando der EU stehen. Hier wird nicht nur wegen der Vorbehalte der östlichen Mitglieder der Union schnell deutlich, dass dieses Ziel sicher nur sehr langfristig erreichbar sein wird. Denn neben der großen Strahlkraft eines solchen gemeinsamen Projekts deuten sich auch zahlreiche Schwierigkeiten auf dem Weg zur Ausgestaltung einer gemeinsamen Europäischen Armee an.

Grundsätzlich gilt: Bei internationalen Konflikten und Kriegsgefahr hat das Primat von Politik und Diplomatie für uns oberste Priorität. Das bedeutet vor allem Krisenprävention, Konfliktmanagement, Abbau von Spannungen, Gewaltverzicht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Doch auch militärische Fähigkeiten sind als Mittel der Politik unverzichtbar. Die EU baute erfolgreich zivile Fähigkeiten zum Krisenmanagement durch die Bereitstellung von Polizist_innen, Richter_innen, Staatsanwält_innen sowie Fachleuten für den Aufbau einer Zivilverwaltung und den Katastrophenschutz auf. Die Fähigkeit, zivile und militärische Elemente in den Einsätzen miteinander zu verknüpfen, wurde zu einem Markenzeichen der EU – die Gleichgewichtung ziviler und militärischer Fähigkeiten ihre Stärke. Die EU kann als sicherheitspolitischer Akteur durch 25 unter ihrer Führung durchgeführte zivile und militärische Missionen auf erste Erfolge verweisen. Doch für die aktuellen Herausforderungen ist Europa unzureichend gerüstet.

1 Die Begriffe „Europäische Streitkräfte“ und „Europäische Armee“ werden in dieser Publikation synonym gebraucht.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sollte mit dem Vertrag von Lissabon 2009 zu einem zentralen Element für die stärkere Integration der EU werden. Doch die GSVP stagnierte lange im Schatten der Finanz- und Schuldenkrise. Reformen zielten vor 2014 ganz überwiegend auf einen Abbau von Fähigkeiten. Personal wurde reduziert, die Wehrpflicht vielerorts abgeschafft und Material nicht mehr erneuert. Die 28 EU-Staaten planen deshalb bis heute ihre Streitkräfte weitestgehend ohne Abstimmung. Für Europas nationale Armeen mit ca. 1,5 Millionen Soldat_innen wendet die Union dabei ca. 225 Milliarden Euro auf. Doch im Verhältnis zu den hohen Ausgaben werden die erzeugten Verteidigungsfähigkeiten als recht gering eingeschätzt. Und obwohl es viele multinationale Kooperationen im Verteidigungsbereich gibt, wird die Kooperation der Europäischen Streitkräfte als nicht ausreichend bewertet. So besteht in vielen europäischen Mitgliedstaaten nach wie vor der Wunsch, möglichst unabhängig und sicher mit Rüstungsgütern versorgt zu sein, weshalb sie zum Schutz ihrer nationalen Rüstungsindustrien neigen. Diese Einstellung behindert das Vorhaben einer GSVP, die eben auch die Schaffung eines europäischen Rüstungssektors anvisiert. Zudem setzt ein europäischer Rüstungssektor voraus, dass die Kooperationen sowohl aus den sicherheitspolitischen Zielen Europas als auch von den Anforderungen an die Fähigkeitsentwicklung europäischer Streitkräfte abgeleitet werden. Dass hier mehr Zusammenarbeit notwendig ist, stützt die EU-Kommission auf beeindruckende Zahlen: Heute werden 80 Prozent der Verteidigungsfähigkeiten national beschafft, sogar 90 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im Rüstungsbereich sind national finanziert. Nur 30 Waffensystemen in den USA stehen 178 vergleichbare in Europa gegenüber. Laut EU-Kommission kann durch europäische Kooperation in der Entwicklung und Beschaffung ein Einsparpotenzial von 30 Prozent realisiert werden.

Bei der GSVP geht es um eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EU, die schließlich dazu beitragen wird, die einhelligen Ziele der Friedenswahrung und Sicherheit effektiv zu verfolgen. In den vergangenen Monaten sind viele Initiativen eingeleitet worden, insbesondere auch von Deutschland, die uns diesem Ziel näherbringen. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, hat im Juli 2016 den europäischen Staats- und Regierungschefs und -chefinnen ihr Konzept einer globalen Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der EU vorgestellt. Im Juni 2017 wurde eine europäische militärische Planungs- und Führungsfähigkeit (MPCC) eingerichtet. In seiner Rede zur Lage der Union vom 13.9.2017

forderte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker: „Bis 2025 brauchen wir eine funktionierende Europäische Verteidigungsunion.“ Ein Durchbruch auf dem Weg dahin ist mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (nach dem Englischen Permanent Structured Cooperation – PESCO) gelungen. Durch sie verpflichteten sich die daran teilnehmenden Nationen mit ausreichenden militärischen Kapazitäten und Fähigkeiten dazu, die GSVP aneinander auszurichten und zum Beispiel das Verteidigungsinstrumentarium anzugleichen. Mit diesem Instrument ist es einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlaubt, im Bereich der militärischen Fähigkeiten gemeinsame Vorhaben voranzutreiben, die dann der GSVP nutzen. 23 Mitgliedstaaten haben sich im November 2017 zusammengefunden und entschieden, eine vertiefte Zusammenarbeit voranzutreiben. Zusätzlich wurde der Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker für einen Europäischen Verteidigungsfonds angenommen. Damit ist es der Kommission möglich, gemeinsame Rüstungsprojekte im Bereich der Forschung, aber auch Entwicklung mit EU-Mitteln zu unterstützen, wenn sie von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam betrieben werden.

So schockierend es für die EU und große Teile der europäischen Bevölkerung auch war: Der Ausstieg Großbritanniens aus der EU – der Brexit – hat im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein Gelegenheitsfenster geöffnet, die GSVP wirksam weiterzuentwickeln. Doch für unsere Sicherheit und für die kollektive Landesverteidigung bleibt die NATO unverzichtbar. Die Europäische Verteidigungsunion steht nicht in Konkurrenz zur NATO, sondern stellt eine Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO und damit ein zentrales Element des transatlantischen „burden sharing“ dar.

Doch wenn auch eine positive Weichenstellung hin zu einer Europäischen Verteidigungsunion eingeleitet wurde, steht die EU bei der Umsetzung vor großen Herausforderungen. Wer gemeinsam handeln will, der braucht gemeinsame Standards. Eine vertiefte Sicherheitsunion muss mithilfe des vernetzten Ansatzes Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem Ressortgefüge zusammen mit beispielsweise innen- und außenpolitischen Erwägungen denken können. Hierzu braucht es eine ressortübergreifende, gemeinsame Auffassung von Zielen und Handlungsfeldern, die den komplexen Problemstellungen gerecht werden. Darüber hinaus ergeben sich auch bei der konkreteren Ausgestaltung einer Europaarmee wichtige Fragen. Wie kann beispielsweise eine Harmonisierung der europäischen Führungsstile an-

gestrebt werden? Hier könnte das deutsche Konzept der Inneren Führung als Möglichkeit für eine soldatische europäische Berufsidentität dienen. Auch die Frage der Kompetenzverteilung wird politisch beantwortet werden müssen. Das Prinzip der Inneren Führung sieht die nationale parlamentarische Kontrolle als sicherheitspolitischen Grundpfeiler an. Inwieweit können hochsensible Kompetenzen, die verfassungsrechtlich die Staatlichkeit der Mitgliedsländer berühren, auf ein europäisches Organ übertragen werden? Generell zeichnet sich ab, dass die zum Teil erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise auch bei der Wahrnehmung elementarer Gewerkschaftsrechte von Beschäftigten im Sicherheitsbereich, harmonisierungsbedürftig sind.

Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hin zu einer Verteidigungsunion mit dem Fernziel gemeinsamer Europäischer Streitkräfte hat Fahrt aufgenommen. Viele Fragen sind noch zu klären. Umso wichtiger ist es deshalb, dieses wichtige Thema in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Diskussion zu stellen.

Das Landesbüro Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung greift nach ihrer erfolgreichen Publikation „Komplexe Krisen – aktive Verantwortung“ aus dem Jahr 2016 nun die Frage nach einer gelingenden GSVP auf. Wir haben erneut u. a. Sicherheitspolitiker_innen, Abgeordnete des Bundestages und des Europäischen Parlaments, Führungspersonal von NATO und EU, Wissenschaftler_innen, Regierungsvertreter_innen, Führungspersonal der Bundeswehr oder der Wirtschaft sowie Interessenvertreter_innen gebeten, ihre Auffassungen zu aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen mit dem Fernziel einer Europäischen Armee zu formulieren. Das vorliegende Buch sammelt die Vorschläge und Anregungen, greift Bedenken auf, zeigt mögliche Entwicklungen hin zu einer Europäischen Verteidigungsunion und möchte damit zur Belebung der sicherheitspolitischen Diskussion beitragen. Unser Dank gilt vor allem den zahlreichen Autor_innen, die anregende Denkanstöße vermitteln. Wir freuen uns, dass sie sich in unser Vorhaben so überaus engagiert eingebracht haben.



Sigmar Gabriel
Bundesminister des Auswärtigen

Impulse für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion

Im März 2017 feierten die Bürger_innen der Europäischen Union 60 Jahre europäischer Einigung. Die Römischen Verträge vom 25.3.1957 legten den Grundstein für eine beispiellose Erfolgsgeschichte zunächst wirtschaftlicher, dann immer enger politischer Zusammenarbeit mit einer immer größeren Zahl an Mitgliedstaaten. Ziel der Union war und ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.¹ Das Friedensversprechen hat Europa für alle eingelöst. Die Errungenschaften der letzten sechs Jahrzehnte sind Grund zu Freude und berechtigtem Stolz.

Doch es gibt keine Veranlassung, die Hände in den Schoß zu legen. Die friedliche Verständigung in Europa, die der „ständige Verhandlungstisch“ in Brüssel jahrein, jahraus garantiert, nehmen viele für selbstverständlich. Sie ist es nicht. Darum müssen wir unsere Union bewahren, pflegen und weiter voranbringen. Das erfordert Kraft, denn die Europäische Union ist an einem kritischen Punkt. Die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sind noch nicht völlig überwunden. Und die EU muss erstmals in ihrer Geschichte über den Austritt eines Mitgliedstaats verhandeln.

Der fast schon reflexartige Ruf nach „mehr Europa“ reicht nicht. Unsere Antwort muss differenzierter ausfallen. Es geht im Kern darum, die Europäische Union besser

1 Vgl. Art. 3 EU-Vertrag.

zu machen, ihre Bürger_innen besser teilhaben zu lassen, Lasten besser und solidarischer zu verteilen. Es geht um ein Europa, das sich auf das konzentriert, was allein national nicht mehr zu bewältigen ist. Das ist kein Verlust von Souveränität. Im Gegenteil: Die Europäische Union soll für ihre Mitgliedstaaten jene Souveränität gemeinschaftlich zurückgewinnen, die jeder einzelne von ihnen längst aufgegeben hat. Denn Europa ist ein Souveränitätsgewinn für die Nationalstaaten und nicht etwa ein Verlust, wie das manche behaupten.

Dies gilt insbesondere für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als einer traditionell nationalen Domäne, die in den letzten Dekaden weniger im Zentrum der europäischen Integration stand. Es bedurfte leider vieler Krisen und Konflikte, um zu erkennen, dass Europa nur dann wirkungsvoll für seine Sicherheit sorgen, für Frieden und seine Interessen eintreten kann, wenn es vereint und gemeinsam handelt – als eine glaubhafte Friedensmacht, für die die Außenpolitik Rahmen und Richtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgibt.

Das Europa des Jahres 2017 befindet sich in einer Weltlage, die selten so komplex und so bedrohlich erschien. Wie vielleicht nie zuvor seit 1957 muss die Europäische Union sich als Friedens- und Ordnungsmacht beweisen. Die Konflikte in unserer Nachbarschaft sind nicht nur zahlreicher geworden. Sie rücken auch näher an uns heran – sowohl an unsere östlichen als auch an unsere südlichen Grenzen.

Und auch die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus nimmt nicht ab. Im Gegenteil: Im Jahr 2016 erreichte der Terrorismus auch Deutschland. Der brutale Anschlag auf den Weihnachtsmarkt in Berlin stand 2016 in einer traurigen Reihe mit Orten wie Istanbul, Orlando, Nizza, Brüssel, Paris, London oder Masar-e-Scharif in Afghanistan, wo das deutsche Generalkonsulat von Taliban angegriffen wurde.

Krisen, ausgelöst durch staatliches Scheitern und politisches Versagen, Korruption oder Klimaphänomene und Hunger kommen hinzu. In der Folge müssen Menschen ihre Heimat verlassen, wie die mehr als fünf Millionen, die aus Syrien flohen.² In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nehmen die Menschen Flüchtlinge und Schutzsuchende auf, müssen Regierungen und Gesellschaften mit starken Migrationsbewegungen umgehen.

2 Vgl. hierzu UNHCR 2017: Syria Emergency, <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (28.9.2017).

Gleichzeitig ist mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine eine überwunden geglaubte, militärisch hinterlegte Machtpolitik auf den europäischen Kontinent zurückgekehrt. Durch Missachtung der OSZE-Prinzipien hat Russland die Sicherheitsordnung in Europa massiv infrage gestellt. In Ostasien ist derweil eine neue und immer akutere atomare Bedrohung herangewachsen. Der nordkoreanische Diktator Kim Jong Un droht vor allem Japan, Südkorea und den USA mit Atomschlägen und ignoriert sämtliche Resolutionen des Weltsicherheitsrates. Die Folge sind erhebliche regionale Unsicherheit und die weltweite Angst, den Drohungen könnten einmal Taten folgen. Im Iran schien die Gefahr eines Atomprogramms dank gemeinsamer Anstrengungen der sogenannten E3/EU+3-Staaten³ und dem JCPoA (Joint Comprehensive Plan of Action) mit dem Iran eingehegt. Die Infragestellung dieser Vereinbarung durch die USA würde ein Scheitern dieser Politik bedeuten und könnte die Entwicklung von Nuklearwaffen zufolge haben.

Die verantwortlichen Staaten der Welt müssten dieser gefährlichen Entwicklung Zeichen der Vernunft und des Friedenswillens entgegensetzen. Stattdessen sehen wir einen breiten Trend zu stärkerer Aufrüstung, weltweit. Und dies in einer Phase, in der das transatlantische Verhältnis und die Bündniskraft der NATO-Allianz Turbulenzen ausgesetzt sind, die wir vor einigen Jahren nicht für möglich gehalten hätten.

Es ist höchste Zeit, an Stelle der Aufrüstungsspirale Schritt für Schritt wieder zu weitreichenden Abrüstungsmaßnahmen zu kommen. Politiker_innen, Diplomatinnen, zivile und militärische Expert_innen haben in den letzten Jahrzehnten so viel erreicht für Europas Sicherheit: Transparenz, Rüstungskontrolle und Abrüstung sind wichtige Elemente unserer gemeinsamen Sicherheit, die wir bewahren und ausbauen sollten. Sicherheit entsteht, wenn wir miteinander in einen Dialog treten und Maßnahmen ergreifen, die gegenseitiges Vertrauen möglich machen und stärken. Einen Rückfall in die Bedrohungsszenarien und in die Eskalationslogik des Kalten Krieges müssen wir in Europa um jeden Preis verhindern.

Nicht auf alle Sicherheitsfragen lautet die Antwort „mehr Europa“. Aber doch auf viele. Dies zeigen zum Beispiel die Sanktionen gegenüber Russland und die gemeinsame Mission im Mittelmeer zur Eindämmung des skrupellosen Schleusertums. Ein Staat allein hätte dies nie vermocht.

3 Dazu zählen China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA und EU.

In der Tat ist die Europäische Union mit ihrer Entwicklung seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 zu einer Ordnungs- und Friedensmacht geworden. Sie strahlt über die eigenen Grenzen hinaus Stabilität aus – politisch, durch aktives sicherheitspolitisches Engagement, wie auch wirtschaftlich und kulturell. Aber zur Wahrheit gehört auch, dass Europas Fähigkeiten zur Projektion von Sicherheit und Stabilität in einem drastisch veränderten Sicherheitsumfeld nicht ausreichend entwickelt sind.

Daher gehört es zu den Hoffnungszeichen der internationalen Politik, dass gerade die viel kritisierte EU über das letzte Jahr mehr Fortschritte im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht hat als über die ganze Dekade zuvor. Dies fängt bei der Formulierung einer gemeinsamen strategischen Sicht und gemeinsamer Ziele, die sich aus unseren Werten und Interessen ergeben, an: Die 2016 veröffentlichte Globale Strategie der EU⁴ ist ein gemeinsamer Erfolg, ohne den die aktuellen politischen Schritte zu mehr Zusammenarbeit bei Sicherheit und Verteidigung gar nicht denkbar gewesen wären. Sie hat eine starke Basis begründet, auf der wir eine neue Agenda für Sicherheit und Verteidigung verankern konnten, die uns langfristig zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion führen soll.

Der eingeschlagene Weg führt keineswegs in eine Militarisierung der EU oder ihrer Außenpolitik, wie manche Kritiker_innen meinen. Im Gegenteil, denn die getroffenen Entscheidungen stellen allesamt den sogenannten vernetzten Ansatz in den Mittelpunkt: Unsere Außen- und Sicherheitspolitik kann nur erfolgreich und nachhaltig sein, wenn alle sicherheitspolitisch relevanten Faktoren ineinandergreifen. Die EU ist die einzige Institution in Europa, die das gesamte Spektrum zwischen rein zivil bis militärisch abdeckt. Daher muss sie auch in die Lage versetzt werden, es kohärent einzusetzen.

Bei der Umsetzung der Globalen Strategie legen wir daher besonderen Wert auf die EU-Zusammenarbeit bei der zivilen Krisenbewältigung. Initiativen wie eine zivile Personalreserve beim Europäischen Auswärtigen Dienst und wie der Einsatz ziviler spezialisierter Teams werden die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) voranbringen.

4 Vgl. <https://europa.eu/globalstrategy/en> (20.11.2017).

Auch um die zivil-militärische Zusammenarbeit zu verbessern, besitzt die EU in Brüssel seit dem 8.6.2017 einen neuen ständigen militärischen Planungs- und Führungsstab für militärische Ausbildungsmissionen, eine Art Kommandozentrale. Diese ergänzt die Strukturen für die Planung und Führung von zivilen Kriseneinsätzen der EU. Mit aktuell zehn zivilen und sechs militärischen Kriseneinsätzen auf drei Kontinenten trägt die Europäische Union schon seit Jahren zu Frieden und Stabilität weltweit bei (Stand Ende 2017). Nun ist auch für sogenannte nichtexekutive Mandate, also dort, wo Militär nur beratend oder beobachtend tätig ist, eine deutlich bessere Planung von Einsätzen möglich. Zudem werden die Kommandeur_innen vor Ort entlastet. Mussten sie früher zum Beispiel neben den Führungsaufgaben auch noch in den Ratsgremien in Brüssel Rede und Antwort stehen, erfolgt dies nun direkt durch die Zentrale.

Die koordinierte jährliche Analyse der Verteidigungsplanungen der Mitgliedstaaten (Coordinated Annual Review on Defence – CARD) soll dazu führen, dass Planungszyklen der EU-Mitgliedstaaten parallel laufen. Dadurch wird Bedarf transparenter, was wiederum mehr multinationale Projekte möglich macht.

Dieses Analyseinstrument soll Teil eines neuen Rahmens für die GSVP sein. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist ein neuer institutioneller Rahmen für inklusive, vertiefte EU-Kooperation vor allem bei der Fähigkeitsentwicklung auf Basis verbindlicher Verpflichtungen – wenn wir mehr investieren, sollte es einen europäischen Rahmen dafür geben. Auch dieser Schritt wird die Union stärker machen.

Die Europäische Kommission unterstützt diesen Ansatz und hat mit dem Europäischen Aktionsplan im Verteidigungsbereich einen wichtigen Beitrag geleistet. Sie wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre Ausgaben im Bereich gemeinsamer Verteidigungsfähigkeiten effizienter zu gestalten und eine wettbewerbsfähige, innovative industrielle Basis für die europäische Verteidigung zu fördern. 2017 entstanden auf dieser Grundlage bereits Vorschläge für die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds für Verteidigungsforschung und für die gemeinsame Entwicklung von Fähigkeiten. Damit besteht die Hoffnung, dass sich auf diesem Weg auch die europäische Verteidigungsindustrie auf eine vernünftige Anzahl leistungsfähiger und innovativer Firmen konsolidiert. Es ist schlicht nicht sinnvoll, dass unsere Streitkräfte immer enger zusammenarbeiten, in „Battle Groups“ oder im Einsatz

schon gemeinsam handeln, dass aber jeder noch seinen eigenen Panzer fährt. Es ist ganz offensichtlich, dass hier Einsparpotenziale bei Entwicklung, Beschaffung und Betrieb bestehen. Was wir brauchen, ist politische Kraft und Sinn für das gemeinsame Ziel einer solidarischen Verteidigung, damit die hohen Hürden gewachsener Traditionen und nationaler Wirtschaftsinteressen beseitigt werden.

Dass eine neue Dynamik entstanden ist, zeigt auch die immer engere Zusammenarbeit zwischen EU und NATO, die beide Organisationen in den letzten Monaten vorangetrieben haben.⁵

Die neue Lage, neue und komplexere Sicherheitsrisiken erfordern mehr gemeinsame Handlungsfähigkeit. Die vielfältigen Bedrohungen machen es erforderlich, die militärischen Fähigkeiten in Europa für Krisenmanagement und gemeinsame Verteidigung zusammenzuführen. Mehr Kooperation – weniger nationale Egoismen. Das gilt erst recht für Sicherheit und Verteidigung.

Die Europäische Union ist nicht als weltpolitischer Akteur konzipiert worden. Sie sollte Frieden und Wohlstand für ihre Mitglieder schaffen. Diese Aufgabe hat sie über Jahrzehnte hervorragend erfüllt. Aber um aktiv und gestaltend, vermittelnd und mäßigend, konfliktbegrenzend und stabilisierend auf globaler Ebene tätig zu sein, müssen wir die EU entsprechend voranbringen. Eine EU als glaubwürdiger Akteur in der Welt ist heute wichtiger denn je!

Das bedeutet auch, die Ausgaben für die Ausstattung und professionelle Ausbildung der Streitkräfte in einem europäischen Verbund und unter Nutzung von Synergieeffekten den neuen Herausforderungen anzupassen. Uns besser europäisch aufzustellen in der NATO wie in der EU heißt auch, dass wir unsere politischen, zivilen und militärischen Instrumente noch besser miteinander verzahnen.

Die GSVP umfasst – so sagt es der EU-Vertrag – die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese soll zu einer gemeinsamen Verteidigung führen. Wer den Blick über den Tag hinaus auf eine echte Sicherheits- und

5 Vgl. European Council 2017: EU-NATO Cooperation: Council Welcomes Progress Made, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-eu-nato-cooperation/> (9.11.2017).

Verteidigungsunion richtet, kann auf den Fortschritt aufbauen und weitere Schritte gehen – für eine starke Europäische Union, die zu Frieden und Sicherheit für die Menschen in Europa beiträgt.

Uns allen ist klar: Es ist ein mühsamer Weg hin zu einer echten europäischen Außenpolitik, zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion. Umso beachtenswerter ist es, dass uns die vielen Schritte des vergangenen Jahres bereits heute ein gutes Stück nach vorne gebracht haben. Die europäische Einigung war nie ein Selbstläufer. Erst recht nicht im Feld der Sicherheit und Verteidigung. Aber sie ist der einzige Weg in eine sichere Zukunft für Europa.



Helga Maria Schmid
 Generalsekretärin des Europäischen
 Auswärtigen Dienstes

Der Europäische Auswärtige Dienst – Impulsgeber für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Seit der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) Anfang 2011 gab es selten einen Moment, in dem der EAD sich in Ruhe mit sich selbst beschäftigen konnte, um seine Rolle und Stellung als neuer außenpolitischer Akteur zu finden. Die zahlreichen außenpolitischen Herausforderungen in Europa und der Welt stellten den EAD von Anfang an vor die Aufgabe, aktiv auf dem außenpolitischen Spielfeld mitzugestalten – für Selbstfindung an der Seitenlinie war kaum Zeit.

Auch wenn anfangs noch nicht alle Prozesse und Strukturen etabliert waren, hat sich inzwischen gezeigt, dass der EAD einen deutlichen Mehrwert für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bringt und Europa insgesamt schlagkräftiger machen kann. Das geht natürlich nur im engen Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten – die GASP ist ein „Mannschaftssport“.

Die Europäische Union ist als außenpolitischer Akteur vor allem dann stark, wenn sie eine gemeinsame Vision verfolgt und gemeinsam handelt. Nur wenn wir als EU geschlossen auftreten, unsere Werte und Interessen entschieden vertreten, wird das im Rest der Welt Beachtung finden. Ich merke bei jeder Auslandsreise, dass unsere Partner ein immer stärkeres Interesse haben, mit der EU zusammenzuarbeiten. Denn wir sind auch in schwierigen Zeiten – im Gegensatz zu anderen – ein verlässlicher und stabiler Ansprechpartner geblieben.

In einer Welt, die vernetzter, konfliktreicher und komplexer als zuvor ist, kommt es für die Gestaltung unserer Außenpolitik umso mehr darauf an, dass wir uns von unseren gemeinsamen Interessen, Grundsätzen und Zielen leiten lassen. Damit wir nicht nur in Reaktion auf eine aktuelle Krise gemeinsam aktiv werden, sondern auch langfristig und strategisch handeln können, hat die Hohe Vertreterin Federica Mogherini im Juni 2016 am Tag nach dem Brexit-Votum die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU¹ vorgelegt. Es war damals eine mutige politische Entscheidung zu sagen: Brexit hin oder her – die großen Linien der Strategie ändern sich nicht, und es ist wichtiger denn je, Bürger_innen und Mitgliedstaaten eine Orientierung zu geben. Die Globale Strategie tut genau dies: Sie ist das Grundsatzdokument, welches unsere strategischen Interessen und Ziele definiert und für das außenpolitische Handeln der EU die Richtschnur vorgibt.

Die Globale Strategie rückt vor allem das Kerninteresse der EU-Bürger_innen nach mehr Sicherheit in den Mittelpunkt und leitet davon das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Union ab. Wir möchten den Anspruch auf strategische Autonomie der EU im Bereich der Verteidigungspolitik verwirklichen. Dabei wird das Ziel oft missverstanden: Es geht weder um die Militarisierung der EU noch um eine Duplizierung von Fähigkeiten der NATO oder gar die Schaffung einer Europäischen Armee. Worum es geht, ist eine EU, die ihre militärischen Fähigkeiten besser koordiniert und damit insgesamt handlungsfähiger wird. Denn jede Soft Power braucht auch glaubhafte Hard Power, wenn sie auf Dauer ernst genommen werden will. Mit unseren 17 militärischen und zivilen Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist die EU schon jetzt ein Sicherheitsdienstleister geworden, zum Beispiel bei der Operation ATALANTA zur Bekämpfung von Piraterie vor dem Horn von Afrika oder der Operation EUNAVFOR MED vor der libyschen Küste zur Bekämpfung der Schmuggler_innen. Diese Rolle gilt es aber auszubauen und zu stärken.

Seit der Vorlage der Globalen Strategie haben wir mehrere Initiativen auf den Weg gebracht, welche die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Verteidigungspolitik stärken sollen. Dieser Prozess hat eine beachtliche Dynamik entwickelt: In den letzten zwölf Monaten ist hier mehr passiert als in den letzten zehn Jahren. Um ihre militärischen Fähigkeiten weiterzuentwickeln und auch um

1 Vgl. hierzu <https://europa.eu/globalstrategy/en> (20.11.2017).

technisch weiter auf der Höhe der Zeit zu bleiben, müssen die Mitgliedstaaten nicht nur mehr investieren, sondern sich vor allem besser abstimmen. Folgendes Beispiel illustriert dies sehr passend: Europäische Armeen leisten sich 17 verschiedene Typen Kampfpanzer und 20 verschiedene Kampfflugzeuge – im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, die sich auf einen Typ Kampfpanzer und sechs Flugzeugtypen konzentrieren.

Um diese Doppelstrukturen und -ausgaben zu reduzieren und unsere europäischen Fähigkeiten zu stärken, arbeiten wir zurzeit an folgenden Initiativen:

Die **Ständige Strukturierte Zusammenarbeit** (nach dem englischen Akronym PESCO); ein Instrument, das einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlaubt, im Bereich der militärischen Fähigkeiten gemeinsame Vorhaben voranzutreiben, die dann der GSVP zugutekommen können. Diese Möglichkeit war schon im Lissabon-Vertrag vorgesehen, blieb aber ungenutzt, bis sich in 2017 eine Gruppe von Mitgliedstaaten zusammengefunden hat, um eine solche vertiefte Zusammenarbeit voranzutreiben. Deutschland und Frankreich haben hier eine besondere Vorreiterrolle gespielt.

Zusätzlich hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker einen Vorschlag für einen **Europäischen Verteidigungsfonds** vorgelegt. Der Fonds würde es der Kommission erlauben, gemeinsame Rüstungsprojekte im Bereich der Forschung, aber auch Entwicklung mit EU-Mitteln zu unterstützen, wenn sie von mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam betrieben werden. Die Kommission hat dazu im Haushalt bereits Mittel umgeschichtet, sodass gemeinsame Forschungsprojekte schon ab jetzt unterstützt werden können (Forschungsfenster). Im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ab 2020 soll der Fonds 500 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung stellen und so zu einem der größten europäischen Forschungsfonds in diesem Bereich werden. Im Bereich der Entwicklung und Beschaffung (Fähigkeitsfenster) sollen ab dem Jahr 2020 bis zu 5,5 Milliarden Euro jährlich zur Unterstützung gemeinsamer Projekte zur Verfügung gestellt werden. Damit könnte beispielsweise eine Gruppe von Mitgliedstaaten beim gemeinsamen Kauf eines Hubschraubertyps unterstützt werden und noch zusätzlich wegen der höheren Stückzahl Geld sparen.

Eine altbekannte Forderung ist auch, dass die EU effizientere Führungsstrukturen für ihr militärisches Engagement benötigt. Das ist nicht nur eine Phrase, sondern

war leider auch ein Brüsseler Dauerbrenner, über den wir fast ein Jahrzehnt oftmals recht abstrakt und ohne Ergebnis über die ideale Gesamtstruktur diskutiert haben. In den letzten Monaten gelang es nun, sehr konkrete Fortschritte zu erzielen: Im Juni 2017 nahm der Militärische Planungs- und Durchführungsstab seine Arbeit auf. Der Titel ist etwas sperrig, seine Aufgabe aber umso wichtiger. Diese neue Kommandostruktur ist nun für die zentrale Führung aller militärischen nichtexekutiven EU-Operationen zuständig (wie z. B. die Ausbildungsmissionen in Mali, der Zentralafrikanischen Republik und Somalia). Dies ist nicht ein zentrales EU-Hauptquartier, welches sämtliche EU-Krisenmanagementmaßnahmen steuert; die neue Struktur trägt (innerhalb des existierenden Militärstabs) aber ganz praktisch zur effizienteren und kohärenteren Planung und Durchführung nichtexekutiver Militärmissionen (in der Regel Ausbildungsmissionen) bei.

Bei all diesen verteidigungspolitischen Fortschritten nimmt die engere Koordinierung mit der NATO eine zentrale Rolle ein. Einer der bekanntesten Vorbehalte gegen eine Stärkung der EU-Verteidigungspolitik war immer die Angst, dass dies zu einer Schwächung der NATO führen würde – oder zumindest zu Dopplungen. Das vergangene Jahr hat gezeigt, dass das Gegenteil der Fall ist. Auf Initiative der Präsidenten des Europäischen Rats und der Kommission sowie des Generalsekretärs der NATO wurde eine Palette von 42 konkreten Kooperationsprojekten gestartet, die anfangen, ihre Wirkung zu entfalten. Insbesondere stimmen sich unsere Expert_innen in den Bereichen hybride Bedrohungen, Cyberverteidigung und strategischer Kommunikation enger ab. Auch die operationelle Zusammenarbeit, z. B. bei den Marinemissionen von EU und NATO im Mittelmeer, wurde deutlich verbessert. Im Herbst 2017 fand erstmals auch eine gemeinsame Übung beider Institutionen zu Cyberangriffen statt.

Bei all diesen Aktivitäten und den ersten Erfolgen bei der engeren Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik vergessen wir aber nicht das große Ganze. Diese neuen Instrumente und Strukturen sind eng in unsere Außenpolitik eingebettet und stärken damit den „integrierten Ansatz“ der GASP. Oberstes Ziel des EAD ist und bleibt die Konfliktprävention und Mediation. Unsere Aktivitäten in diesem Bereich bekommen vielleicht nicht ganz so viel mediale Aufmerksamkeit, sind aber umso wichtiger. Die Arbeit der EU-Sonderbeauftragten vom Südkaukasus bis zum Horn von Afrika, die Unterstützung der Friedensprozesse in Kolumbien, Myanmar und auf den Philippinen bleiben weitgehend unter dem Radarschirm der Medien, aber

unsere Mitarbeiter_innen haben hier entscheidend zur Prävention oder Lösung von Konflikten beigetragen.

Unser Engagement im Sahel ist ein exzellentes Beispiel, wie breit gefächert unsere Instrumente sind. Die Region ist mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert: Militärische Konflikte, Terrorismus, Migrationsströme und Klimawandel treffen die Staaten und Menschen im Sahel ganz besonders. Gleichzeitig zählen die Staaten zu den ärmsten Ländern der Welt. Wie setzt also die EU den integrierten Ansatz hier in die Praxis um? Hier sind vor allem drei Elemente zu nennen:

- Politisch unterstützen wir die stärkere regionale Zusammenarbeit der Sahelstaaten, die sich zu einer Gruppe der Fünf (G5) zusammengeschlossen haben, um sich in Sicherheits- und Entwicklungsfragen besser abzustimmen. Als EU haben wir ja einige Erfahrung mit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Gleichzeitig ist unser EU-Sonderbeauftragter für den Sahel stark in den Friedensverhandlungen in Mali engagiert.
- Finanziell unterstützen wir die Staaten mit Entwicklungszusammenarbeit und Makrofinanzhilfen zur Stabilisierung ihrer öffentlichen Haushalte. Mit dem Treuhandfonds für Afrika fördern wir zudem Projekte zur Steuerung von Migrationsströmen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Nur wenn die Staaten Afrikas politisch und wirtschaftlich stabil sind, können ihre Regierungen Krisen und Konflikte (die häufigsten Fluchtursachen) effektiv bekämpfen.
- In der Sicherheitspolitik sind wir mit drei zivilen und militärischen Missionen in Mali und Niger engagiert, um die Polizei und Armee vor Ort auszubilden und zu beraten und damit den Sicherheitssektor der Länder zu stärken.

Gleichzeitig können wir als EU und als EAD auch als Vermittler agieren, wenn wir von allen Seiten als zuverlässiger und ehrlicher Makler akzeptiert werden. Das war beim Nuklearabkommen mit dem Iran der Fall, welches die EU als Koordinator entscheidend mitgestaltet hat. Nur die EU war für diese federführende Rolle für alle akzeptabel und hatte das Vertrauen aller Seiten. So konnten wir dazu beitragen, dass nach zwölf Jahren schwieriger Verhandlungen eine Einigung erzielt werden konnte, um Irans Weg zu einer militärischen Atommacht zu stoppen. Das Iran-Abkommen ist ein gutes Beispiel, wie wir ohne militärischen Einsatz, aber dafür mit

klassischem diplomatischen Engagement und viel Geduld Erfolge erzielen können. Ich habe im Auftrag der Hohen Vertreterin Federica Mogherini auch weiterhin den Vorsitz in der Gemeinsamen Kommission zur Überwachung des Abkommens; gleichzeitig sind wir aktiv dabei, unsere politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Iran zu normalisieren und neu zu gestalten.

Auch in unserer direkten Nachbarschaft haben die von der Hohen Vertreterin vermittelten Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina zu einer Normalisierung der Beziehungen geführt. Der Balkan ist ein gutes Beispiel für eine Region, in der Europa als Friedensprojekt auch heute ein zentraler Partner, Vermittler und Hoffnungsträger ist.

Diese Beispiele zeigen, dass der EAD einen entscheidenden Mehrwert hat: Wir haben eine Vielzahl außenpolitischer Instrumente – von finanziellen Mitteln über zivile Krisenmissionen bis hin zu militärischem Engagement. Damit bringen wir insgesamt Ressourcen zusammen, die einzelne Staaten allein nicht haben oder aufbringen könnten. Natürlich bleibt noch reichlich Raum für zukünftige Weiterentwicklung und Verbesserung der Prozesse. Auch an außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen wird es sicher in Zukunft nicht mangeln. Der EAD wird dabei weiter gemeinsam mit den Mitgliedstaaten seine Rolle als Impulsgeber für die GASP spielen und ausbauen.



Wolfgang Hellmich
Mitglied des Deutschen Bundestages, von 2015 bis
2017 Vorsitzender des Verteidigungsausschusses



Katrin Kubica
Diplom-Politologin, seit 2012 wissenschaftliche
Mitarbeiterin von Wolfgang Hellmich

Parlamentarische Kontrolle und politische Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die im Grundgesetz verankerte Wehrverfassung ist international einmalig, insofern sie für die Streitkräfte des Landes eine zivil-militärische Verantwortung formuliert. Die vor dem Hintergrund der jüngeren deutschen Geschichte getroffenen verfassungsmäßigen Festlegungen zielen auf Streitkräfte ab, die als Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft in Verfasstheit und Einsatz dem Willen des Souveräns unterliegen. Dabei sind die parlamentarische Verankerung, die zivile Verantwortung für die Ausrüstung der Streitkräfte sowie das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform die tragenden Säulen für die Integration unserer Streitkräfte in die Gesellschaft.

Den Beitrag und Auftrag der Bundeswehr für unsere Gesellschaft gilt es – insbesondere nach dem Wegfall der Wehrpflicht 2011 –, kontinuierlich zu verdeutlichen. Unsere Streitkräfte leisten einen immensen Beitrag für die Sicherheit der Bürger_innen der Bundesrepublik gemäß dem staatlichen Auftrag, die Staatsbürger_innen gegen jedwede Bedrohungen von außen zu schützen. Auch die damit verbundenen Gefahren und Belastungen müssen stets mitgedacht werden, wenn wir über die Bundeswehr als Stütze und integralen Bestandteil der Gesellschaft sprechen.

Die Bundeswehr folgt dem Prinzip „Vom Einsatz her denken“. Wir empfehlen, dieses Prinzip zu erweitern bzw. zu ergänzen: „Vom Auftrag her denken“. Das nämlich bedeutet, die Aufgaben der Bundeswehr, ihre Legitimation und ihre Verfasstheit als Parlamentsarmee genauer und immer neu in den Blick zu nehmen.

Der verfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt in Deutschland

Der Auftrag der Bundeswehr leitet sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie aus Deutschlands Werten und Interessen ab. Bereits seit 1956 regelt die sogenannte Wehrverfassung die rechtlichen Grundlagen. Diese bildet allerdings im Grundgesetz keinen eigenen Abschnitt. Vielmehr verteilen sich die Bestimmungen, die die Bundeswehr betreffen, auf viele unterschiedliche Artikel. Als zentrale Norm gilt hierbei Art. 87a GG Satz 1: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“ Das bedeutet, dass der Bund für die Armee verantwortlich ist und nicht die Länder. Darüber hinaus wird als Hauptaufgabe der Bundeswehr die Verteidigung definiert, wobei diese sowohl die Landes- als auch die Bündnisverteidigung auf der Grundlage des NATO-Vertrages umfasst.

Seit dem Ende des Kalten Krieges beteiligt sich Deutschland auch mit Soldat_innen an Auslandseinsätzen. Anlässlich des Einsatzes des Deutschen Unterstützungsverbands Somalia hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 12.7.1994 die Notwendigkeit einer konstitutiven Beteiligung des Bundestages für jeden Einsatz bewaffneter Streitkräfte festgestellt. Diese Ansicht wurde in weiteren Entscheidungen, beispielsweise mit der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes von 2005, bestätigt und wird heute umgangssprachlich als Prinzip der Parlamentsarmee bezeichnet.

Auch das sogenannte Pegasus-Urteil vom September 2015 bekräftigt „das wehrverfassungsrechtliche Recht und die Pflicht zur parlamentarischen Verantwortungsübernahme“. Diese Verantwortungsübernahme schließt die politische, aber auch rechtliche Verantwortung dafür ein, dass alle völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die den Einsatz der Bundeswehr rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt aus den „grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung“ (BverfGE 90, 286, 381) abgeleitet. Bei bewaffneten Auslandseinsätzen ist eine (namentliche) Zustimmung des Bundestages erforderlich. Diese Zustimmung zu einem Einsatz ist grundsätzlich auf zwölf Monate begrenzt und muss dann bei Bedarf verlängert werden. Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer konstitutiven Zustimmung des Bundestages vor jedem Einsatz nationaler Streitkräfte wurde somit zum Leitmotiv des deutschen Legitimitätsverständnisses.

Humanitäre Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, bei denen Soldat_innen nicht in bewaffnete Unternehmungen involviert werden, sind hingegen nicht zustimmungspflichtig. Auch bei „Gefahr im Verzug“ gibt es Ausnahmeregelungen, beispielsweise bei Evakuierung oder Geiselnbefreiung. In diesem Fall unterrichtet die Bundesregierung die Fraktionen streng vertraulich. Zudem muss der Einsatz dann nachträglich vom Parlament genehmigt werden. Darüber hinaus besitzt der Bundestag ein Rückholrecht für laufende Einsätze.

Der vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung der zuständigen Ressorts formulierte Kabinettsbeschluss geht als Antrag der Bundesregierung an den Bundestag und danach in die Ausschüsse. Diese beraten dann unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Anschließend erstellt der federführende Auswärtige Ausschuss auf Basis der Ausschussberatungen und Abstimmungen eine Beschlussempfehlung für den Bundestag. Die Krux hierbei: Das Parlament kann diesem Antrag nur zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen. Eine Veränderung des Mandatstextes kann nicht vorgenommen werden.

Laut Grundgesetz hat das Parlament auch die Budgethoheit und damit die Kontrolle über die Streitkräfte. Budgethoheit bedeutet, dass der Bundestag jährlich über den Verteidigungshaushalt entscheidet. Ein darüber hinausgehender Einfluss ergibt sich aus der Verpflichtung des Bundesministeriums der Verteidigung, Beschaffungsvorhaben mit einem Kostenvolumen von mindestens 25 Millionen Euro dem Verteidigungsausschuss als Fachausschuss und dem Haushaltsausschuss zur Entscheidung vorzulegen. Solche Beschaffungsvorhaben werden, auch wenn sie im Haushaltsgesetz eingeplant sind, ohne die Zustimmung des Verteidigungsausschusses nicht umgesetzt.

Das Grundgesetz sieht die Einsetzung vier ständiger Parlamentsausschüsse zwingend vor – hierzu gehört auch der Verteidigungsausschuss (Artikel 45a Abs. 1 GG). Zudem hat er als einziger Ausschuss des Deutschen Bundestages die Befugnis, sich selbst als Untersuchungsausschuss einzusetzen. Bereits seit 1956 gibt es zudem eine_n Wehrbeauftragte_n des Deutschen Bundestages (Art. 45b GG). An dieses parlamentarische Hilfsorgan können sich Soldat_innen mit allen Anliegen direkt wenden.

Es gilt also, „die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen“, sondern „dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern“ (BVerfGE 90, 286, 382). Nur als „Parlamentsheer“ soll die Bundeswehr Machtpotenzial sein.

Drei Traditionslinien innerhalb der EU

Innerhalb der Europäischen Union gibt es mehrere unterschiedliche Varianten parlamentarischer Kontrolle im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Deren Unterschiede lassen sich auf die historische Entwicklung und damit die verschiedenen Demokratiemodelle zurückführen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Legitimitätsverständnisse führen zu unterschiedlichen legislativen Einflussnahmen auf die Entscheidungsprozesse in Bündnissen wie der NATO und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Die Regelung des Vertrages von Lissabon, die den Nationalstaaten die alleinige Zuständigkeit in Fragen der Verteidigungspolitik garantiert, erwirkt für die grundgesetzlichen Regelungen eine Wirkungsmächtigkeit, die mit Blick auf die militärischen Fähigkeiten Deutschlands und ihre Bedeutung für die Bündnisse weit über den Bundestag hinausreicht. Angesichts der unterschiedlichen Regelungen in Europa ist sie höchst umstritten:

Die Ex-ante-Kontrolle, die sich auf jegliche Form parlamentarischer Kontrolle bezieht, die im Vorfeld des Entsendens von Soldat_innen stattfindet, ist neben Deutschland, auch in den Niederlanden und Spanien zu finden. Hier müssen die nationalen Parlamentarier_innen eine gemeinsame Mission genehmigen, nachdem sie im Rat beschlossen wurde, aber noch bevor Soldat_innen entsendet wurden. Darüber hinaus gehen nur noch die Länder Schweden, Finnland und Luxemburg: Hier werden in den nationalen Parlamenten alle anstehenden GSVP-Missionen beraten, noch bevor auf Ratsebene durch die Regierungsvertreter_innen eine gemeinsame Aktion beschlossen wird. In Frankreich, Portugal und Polen hingegen können die Parlamentarier_innen lediglich konsultativ am Entscheidungsprozess partizipieren; die Regierung ist nicht auf eine Zustimmung zum Einsatz angewiesen. Eine marginale Rolle spielen die Parlamente in Ländern wie Griechenland oder Rumänien im Rahmen von GSVP-Missionen; sie werden lediglich von ihrer Regierung über den anstehenden Einsatz informiert.

Die Rolle, Zusammensetzung und Befugnisse der Ausschüsse der nationalen Parlamente sind ebenfalls in höchstem Maße unterschiedlich: Haben in Frankreich der Verteidigungs- und der Haushaltsausschuss zum Beispiel einen gemeinsamen Ausschuss für Rüstungsbeschaffung, werden diese Themen in Deutschland federführend vom Haushalts- und nur mitberatend vom Verteidigungsausschuss behandelt.

Der Versuch, in der 18. Legislaturperiode einen Unterausschuss „Cyber-Außen- und Sicherheitspolitik“ ins Leben zu rufen, ist an dem Widerstand der im Bundestag vertretenen Fraktionen gescheitert. Diese haben in Deutschland grundsätzlich viel Mitspracherecht und debattieren in ihren regelmäßig stattfindenden Fraktions-sitzungen etliche Themen. Ein weiterer (Unter-)Ausschuss würde die Kompetenz aus den Ministerien und den Fraktionen mehr und mehr zu den einzelnen Abgeordnet_innen verlagern. Ähnliches gilt für den mehrmals angedachten, aber bisher nicht realisierten Unterausschuss für Rüstungskontrollpolitik, der sich insbesondere mit den Rüstungsexporten ins Ausland befassen sollte.

Legitimation auf europäischer Ebene

Die unterschiedlichen Legitimitätsverständnisse innerhalb Europas werden ergänzt durch die formal geringen Kompetenzen des Europäischen Parlaments (EP) bei der Kontrolle der GSVP sowie ihrer nur informellen Mitwirkungsmöglichkeiten. Um das Spannungsfeld zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten aufzulösen, ist daher ein konstruktiver Entscheidungsprozess erforderlich – geht es doch um nationale Souveränitätsrechte.

Deutschland und die Bundeswehr stärken und fördern aktiv die Zusammenarbeit der europäischen Partnerarmeen und ihre gemeinsame Fähigkeitsentwicklung. So wurde beim deutsch-französischen Ministerrat im Juli dieses Jahres PESCO (Permanent Structured Cooperation) als das Herzstück der GSVP bezeichnet. Auch im Rahmen der NATO übernimmt die Bundesregierung Verantwortung, z. B. mit dem durch Deutschland eingebrachten Rahmennationenkonzept (Framework Nations Concept, FNC). Darüber hinaus reflektieren multinationale Rüstungsprojekte zusätzlich die politischen Prioritäten Deutschlands als verantwortungsvollem außen- und sicherheitspolitischen Akteur.

Bezüglich der Legitimation von europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat es der ehemalige Europaabgeordnete Dr. Karl von Wogau und Vorsitzende des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) im EP 2003 auf den Punkt gebracht: „In einer Demokratie darf es nicht die Exekutive sein, die über Angelegenheiten von Krieg und Frieden entscheidet. Mehr noch als in anderen Bereichen der Politik muss dieses das Befugnis demokratisch gewählter Parlamente sein. Bei der Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik muss das Europäische Parlament diese Aufgabe gemeinsam mit den Parlamenten der Mitgliedsländer wahrnehmen.“ Auf dem Weg zu stärker integrierten Europäischen Streitkräften wäre daher ein eigenständiger, den Integrationsprozess begleitender Verteidigungsausschuss im Europäischen Parlament ein wichtiges Signal für die Stärkung der parlamentarischen Verantwortung. Denn derzeit werden sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen lediglich in einem Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses behandelt.

Wir plädieren zudem für die Erstellung eines europäischen Weißbuchs. Nationale sicherheitspolitische Leitlinien wurden bereits in vielen Mitgliedsländern erstellt. Diese bedürfen nun eines Daches und einer Klammer, um in einer gemeinsamen europäischen Politik wirksam werden zu können. Insbesondere noch vorhandene strukturelle Unterschiede in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie bei der Wehrform, der Parlamentsbeteiligung oder der Inneren Führung könnten hier Berücksichtigung finden. Entweder in einem solchen europäischen Weißbuch oder an anderer Stelle müsste die Rolle der Nuklearstreitkräfte Frankreichs und gegebenenfalls auch Großbritanniens (je nach Ausgang der Brexit-Verhandlungen) in oder neben einer stärker ausgebauten GSVP thematisiert werden.

In nahezu allen europäischen Ländern zeigt sich eine breite Zustimmung zu mehr Rüstungskooperation auf EU-Ebene – von der Forschung und Entwicklung über gemeinsame Planung und Beschaffung bis hin zur gemeinsamen Finanzierung über den EU-Fonds. Insbesondere in den östlichen, aber auch in den nördlichen Mitgliedstaaten ist zudem eine tiefe Skepsis gegenüber Dopplungen von Strukturen oder einer Schwächung der NATO zu spüren.¹ Auch in der NATO bleibt diese Befürchtung ein handlungsleitendes Motiv, obwohl doch bei den Gipfeln in Wales und Warschau

1 Vgl. Bartels, Hans-Peter; Kellner, Anna Maria; Optenhögel, Uwe (Hrsg.) 2017: Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas: Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee, Bonn.

hier entscheidende Fortschritte erzielt wurden. Über den Dialog können solche Sorgen gemindert, Missverständnisse und gegensätzliche Meinungen aus dem Weg geräumt und an einem gemeinsamen Verständnis europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik gearbeitet werden. Ein wichtiges Dialogforum sowie institutioneller Rahmen der Legitimation der GSVP auf europäischer Ebene findet in der Interparlamentarischen Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik seinen Niederschlag. Seit 2012 beteiligt sich der Deutsche Bundestag an den halbjährlichen Plenartagungen. Neben dem Bundestag nehmen weitere Delegationen nationaler Parlamente sowie Vertreter_innen des Europäischen Parlaments teil. Delegationen von EU-Beitrittskandidaten sowie europäischen NATO-Mitgliedstaaten, die nicht Mitglied der EU sind, sind als Beobachter zugelassen. Jedoch hat die GSVP kein eigenständiges Sekretariat; Sekretariatsgeschäfte werden von dem Land, das die sechsmonatige Präsidentschaft innehat, übernommen. Diese damit fehlende institutionelle Verankerung und der nicht vorhandene personelle und strukturelle Unterbau mindern den Einfluss der GSVP erheblich. Hier könnte eine durch die Mitgliedstaaten und das EP finanzierte institutionalisierte Struktur erheblich mehr Schlagkraft mit sich bringen. Als Modell könnte die Parlamentarische Versammlung der NATO dienen.

Fazit

Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron hat kürzlich die „Neugründung Europas“ gefordert, einschließlich eines Europas der Verteidigung mit gemeinsamen Eingreiftruppen bis 2020 sowie einem gemeinsamen Haushalt. Europa brauche darüber hinaus im Verteidigungsbereich eine gemeinsame strategische Kultur. Gegenseitiges Verständnis könnte dadurch gefördert werden, dass in den nationalen Armeen der Mitgliedstaaten Soldat_innen aus anderen europäischen Ländern aufgenommen werden. Frankreich werde mit dieser Initiative in seinen Streitkräften beginnen. So sinnvoll und überlegenswert diese Vorschläge sind, so notwendig ist es, auch hierbei die parlamentarische Kontrolle mitzudenken. Im besten Fall könnten die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament durch ihre Vielzahl unterschiedlicher Praktiken in einem effektiven Mehrebenenmodell die parlamentarische Kontrolle der GSVP zusammenführen.

Teilweise war in den vergangenen Jahren der Vorwurf einer schleichenden Entparlamentarisierung bzw. einer unverhältnismäßigen Exekutivlastigkeit politischer Entscheidungen zu vernehmen. Es wird von einem „doppelten Demokratiedefizit“ im Bereich der GSVP gesprochen, womit einerseits der unzureichende formale Einfluss des EP sowie andererseits das formal einflussreichere, aber oft auf unzureichenden Informationen beruhende Handeln der nationalen Parlamente gemeint sind. Manchmal wird sogar der Versuch unternommen, die Bündnisbindung und das Parlamentsrecht gegeneinander auszuspielen, zumal in einer arbeits- und lastenteiligen sicherheitspolitischen Struktur die Verlässlichkeit unabdingbar sei. Wenn in den deutsch-französischen Regierungsvereinbarungen vom Juli 2017 etwas von der Beschleunigung von Entscheidungsprozessen zu lesen ist, so bedeutet das nichts anderes, als die Aufnahme von französischen Bedenken gegen die deutsche Parlamentsbeteiligung. Das wird in Deutschland keine Verfassungswirklichkeit werden.

Der Auftrag ist klar: Um zu einer gemeinsamen europäischen Politik zu kommen, braucht es eine europäische Regelung, in der nationale Kompetenzen aufgehen. Fest steht, dass in Deutschland der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt unteilbar ist und bleibt – als Politik-, Legitimations- und Verantwortungsauftrag. Dies gilt es, auch bei künftig immer stärker integrierten Europäischen Streitkräften zu berücksichtigen. Das übergeordnete Ziel einer einsatzbereiten, bündnisfähigen Bundeswehr darf zu keinem Zeitpunkt gefährdet werden.

Im letzten Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD von 2013 wurde festgelegt: „Wir streben einen immer engeren Verbund der europäischen Streitkräfte an, der sich zu einer parlamentarisch kontrollierten europäischen Armee weiterentwickeln kann.“ An diesem Ziel sollten wir auch weiterhin festhalten. Aber es wird ein anstrengender politischer Prozess!



Arne Lietz, MdEP
Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten
und im Entwicklungsausschuss und stellvertretendes
Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung

Impulse der europäischen Sozialdemokratie im Europaparlament zur Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion

Die Europäische Union in einer zunehmend instabilen Welt

Seit der Brexit-Entscheidung und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten malen die sonst so langsamen Mühlen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rekordtempo. In Brüssel ist derzeit viel Zuversicht zu verspüren, dass auf diesem Politikfeld nun endlich konkrete Schritte unternommen werden. Dabei sind verschiedene Ansätze in der Diskussion, wie die Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich europäisch gestaltet werden kann. Gemäß dem Wunsch der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und der Mitgliedstaaten soll die EU zukünftig unabhängig von anderen Staaten agieren können, wenn ihre Sicherheitsinteressen bedroht sind.

Ich verfolge dieses Themenfeld bereits seit 2015 mit großem Interesse, seit dem Sommer 2017 in meiner Rolle als stellvertretendes Mitglied im Unterausschuss des Europaparlaments für Sicherheit und Verteidigung. In dem vorliegenden Beitrag berichte ich über aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich, wobei der Schwerpunkt auf dem von der EU-Kommission geplanten Europäischen Verteidigungsfonds und seiner Rezeption innerhalb der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) liegt.

Die Globale Strategie als konzeptioneller Rahmen der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Nur wenige Monate nach dem Brexit-Referendum, im Oktober 2016, verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Globale Strategie für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik¹. Der von der Hohen Vertreterin erarbeitete Text fordert eine „starke Union, die strategisch denkt, eine gemeinsame Vision hat und gemeinsam handelt“. Das neu gesteckte Ziel heißt „strategische Autonomie“. Dabei besteht eine gewisse Ambivalenz hinsichtlich der Bedeutung dieses Begriffs: Während einige Mitgliedstaaten Autonomie vorrangig mit Blick auf Konzeption, Planung und Durchführung europäischer Krisenmanagementeinsätze in Drittstaaten betrachten, wollen andere Mitgliedstaaten langfristig selbst die territoriale Verteidigung der Europäischen Union autonom, will heißen ohne die Unterstützung der USA oder der NATO, sicherstellen. Trotz dieser Ungenauigkeit in der politischen Zielsetzung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission entschlossen, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU quasi im Zeitraffer weiterzuentwickeln und zu stärken. Parallel dazu soll der Aufbau widerstandsfähiger Gesellschaften und Staaten in der südlichen und östlichen Nachbarschaft effektiver unterstützt werden. Auch sollen ein integrierter Ansatz für Konflikte und Krisen entwickelt und kooperative regionale Ordnungen gefördert werden. Schließlich soll die globale Regieführung auf Grundlage des internationalen Rechts gestärkt werden.

In Richtung einer europäischen Verteidigungsunion: Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und Europäischer Verteidigungsfonds

Eine verstärkte Zusammenarbeit bzw. in Teilen die Integration von Fähigkeiten im Verteidigungsbereich soll im Rahmen einer weiterentwickelten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erfolgen. Der Mechanismus der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), der bereits seit 2009 Bestandteil der europäischen Verträge ist, soll hierfür erstmalig zur Anwendung kommen. Die SSZ

1 Europäische Union 2016: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa: Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf (14.11.2017)

soll es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen, im Verteidigungsbereich enger zu kooperieren und dadurch politisch und technisch anspruchsvollere Ziele zu verfolgen. In einer gemeinsamen Mitteilung vom 13.11.2017² haben sich 23 EU- Länder auf die Prinzipien geeinigt, nach denen die SSZ ausgestaltet werden soll. Demgemäß soll sie als ambitionierter, bindender und inklusiver Rahmen für Investitionen in die Sicherheit und Verteidigung der EU und ihrer Bürger_innen dienen. Zudem haben sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten auf eine Liste mit bindenden Zusagen verständigt, worunter unter anderem die regelmäßige Erhöhung der Verteidigungsausgaben fällt. Bei ihrem Gipfeltreffen am 11.12.2017 haben die Mitgliedstaaten die SSZ offiziell ins Leben gerufen.

Inhaltlich und strukturell eng mit der SSZ verbunden ist der Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds. Dieser besteht aus zwei Elementen. Vorgesehen sind zum einen milliardenschwere Ausgaben im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027), dem Haushalt der EU, für die gemeinsame Rüstungsforschung sowie für die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern – ein Politikfeld, das bisher allein den Mitgliedstaaten vorbehalten war. Aufbauend auf einem Pilotprojekt zahlt die EU bereits seit 2016 Zuschüsse an europäische Initiativen im Bereich der Verteidigungsforschung. Insgesamt sind im Zeitraum 2017–2019 90 Millionen Euro für eine „vorbereitende Maßnahme“ für ein zukünftiges europäisches Forschungs-, Innovations- und Technologieprogramm im Verteidigungsbereich vorgesehen. Dieses noch junge Aufgabenfeld soll dann ab 2021 mit deutlich höheren Mitteln fortgeführt werden: Für 2021–2027 sollen laut Kommissionsvorschlag insgesamt 3,5 Milliarden Euro für Rüstungsforschung aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt werden.

Das zweite Element des Europäischen Verteidigungsfonds bildet ein Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich. Hierfür sollen laut Kommissionsvorschlag bereits 2019–2020 500 Millionen Euro aus bestehenden Budgetlinien des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens (2014–2020) umgewidmet werden. Ab 2021 soll dann jährlich 1 Milliarde Euro aus dem Haushalt der EU an grenzüber-

2 Europäische Union 2017: Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich: 23 Mitgliedstaaten unterzeichnen eine gemeinsame Mitteilung über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), Pressemitteilung 639/17, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-joint-notification-on-pesco/> (14.11.2017).

greifende Kooperationsprojekte der Mitgliedstaaten und ihrer Rüstungsunternehmen fließen. Ziel und Zweck dieses Programms ist gemäß des Kommissionsvorschlags die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU. Diese geplante Verankerung des Programms im Bereich der Industriepolitik liefe allerdings dem Ziel einer kohärenten und effektiven europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne des Europäischen Parlaments zuwider.

Position des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spricht sich in unzähligen Berichten und Resolutionen für eine vertiefte sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten aus. Darüber hinaus plädiert es für eine Integration nationaler Verteidigungsstrukturen und -kapazitäten im Rahmen der EU. Allein seit der Annahme der Globalen Strategie der EU durch die Mitgliedstaaten am 28.6.2016 hat das Europaparlament fünf Berichte zur Rolle der GSVP verabschiedet. Alle diese Berichte betonen, dass die EU die GSVP vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Welt fortentwickeln und stärken sollte. Beispielsweise forderte das Parlament die Aktivierung der SSZ. Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, ihre zivilen und Verteidigungskapazitäten im Rahmen der GSVP stärker als bisher zusammenzulegen sowie gemeinsam zu nutzen. Die derzeitige Fragmentierung und die Redundanzen auf dem europäischen Verteidigungsmarkt sollen durch eine bessere Koordinierung bei der Entwicklung von Kapazitäten und bei der Beschaffung von Waffen, Ausrüstung und Munition reduziert werden. Schließlich fordert das Parlament grundsätzlich mehr Kontroll- und Aufsichtsrechte bei der Umsetzung der GSVP ein.

Einen meiner Meinung nach sehr wichtigen Impuls in der aktuellen Debatte über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) setzte das Europaparlament in seinem Initiativbericht vom 3.9.2017 zu Waffenexporten und zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP. Das Parlament forderte darin unter anderem die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums zur Überwachung von Rüstungsexporten an sogenannte Drittländer, d.h. Länder, die nicht zur EU oder NATO gehören oder diesen gleichgestellt sind. Außerdem solle die EU einen Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten installieren, die sich nicht an die bestehenden gemeinsamen Kriterien für Rüstungsexporte halten. An Saudi-Arabien sollten generell

keine Waffen geliefert werden, da diese teilweise im Bürgerkrieg im Jemen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang wiederholte das Parlament seine bereits am 25.2.2016 in einer Resolution geäußerte Aufforderung an die Hohe Vertreterin der Union, sich für ein EU-weites Waffenembargo gegen Saudi-Arabien einzusetzen.

In der derzeitigen Debatte um die Zukunft der EU als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur halte ich es für unabdingbar, dass das Europaparlament nicht nur in rechtlich unverbindlichen Resolutionen wie der eben genannten mutig auftritt. Vielmehr müssen wir Europaabgeordneten darüber hinaus auch klare Forderungen nach weitreichenderen institutionellen Reformen an die Mitgliedstaaten stellen, ohne die es keine echte Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geben kann. Insbesondere in den anstehenden Verhandlungen über das geplante Programm zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie könnte das Parlament aus einer Position der Stärke agieren, da die Einrichtung eines solchen Programms im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU ohne die Zustimmung des Parlaments nicht möglich sein wird. Anders ausgedrückt: ohne die Zustimmung des Parlaments kein Haushalt für die EU und ohne EU-Haushalt kein Europäischer Verteidigungsfonds.

Nun gilt es auszuloten, inwieweit die verschiedenen politischen Fraktionen im Europaparlament bereit sind, eine echte Mitbestimmung des Parlaments in der Gestaltung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch gegen zu erwartende massive Widerstände vonseiten der Mitgliedstaaten einzufordern. Die jüngsten Debatten innerhalb der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten über ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Ausrichtung sind in dieser Hinsicht aufschlussreich.

Die S&D-Fraktion debattiert über die Zukunft der europäischen Sicherheit und Verteidigungspolitik

Als direkte Reaktion auf die geplanten Reformen im Verteidigungsbereich hat die S&D-Fraktion im Europaparlament in einem mehrmonatigen Prozess ein Positionspapier zum Thema Sicherheit und Verteidigung³ ausgearbeitet. Gemeinsam mit meinen SPD-Kolleg_innen in der S&D-Fraktion habe ich dazu beigetragen, dass sich wichtige Forderungen der deutschen Sozialdemokratie an zentraler Stelle in dem

Fraktionspapier wiederfinden. So hebt das Papier beispielsweise hervor, dass neue Aufgaben im Bereich der Verteidigungspolitik eine entsprechende Aufstockung des europäischen Haushalts erfordern. Eine Reduzierung bestehender, sinnvoller Haushaltsposten und Programme auf Kosten eines gut ausgestatteten Europäischen Verteidigungsfonds lehnen wir ab.

Konsequentes „Pooling & Sharing“, also die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Kapazitäten im Verteidigungssektor, hat zur Folge, dass Arbeitsplätze in einem Teil der bestehenden Rüstungsunternehmen redundant werden. Ich habe in die Debatte eingebracht, dass es ein europäisches Programm zur Konversion von Rüstungs- in zivile Industrien geben muss. Aus meiner Perspektive würde dadurch die Akzeptanz in den Mitgliedstaaten steigen, sich auf einen EU-weiten Pooling-&-Sharing-Prozess einzulassen.

Ferner wird in dem Papier betont, dass der bereits genannte Gemeinsame Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten weiterentwickelt und gestärkt werden muss. Die zuvor genannte Resolution des Europaparlaments zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zu Waffenexporten ist an dieser Stelle allerdings konkreter, indem sie Kontrollmechanismen und die Möglichkeit der Sanktionierung von Mitgliedstaaten fordert, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten. Über Fragen der Umsetzung des Standpunktes hinweg sollten wir uns zudem überlegen, wie wir zu einer Harmonisierung der europäischen Rüstungsexporte und letztendlich zu einer gemeinsamen Exportpolitik kommen können, die auch eine Reduzierung europäischer Rüstungsexporte sowie ein Exportverbot für Klein- und Handfeuerwaffen an Drittstaaten einschließt. Diese Zielsetzungen haben 2017 bereits Einzug in die Programmatik der SPD gefunden.⁴ Jetzt muss es darum gehen, sie auch auf der Ebene der europäischen Sozialdemokratie zu verankern.

3 Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im europäischen Parlament 2017: Reflection Paper on Security and Defence, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/de/position-papers/reflection-paper-security-and-defence> (14.11.2017).

4 Sozialdemokratische Partei Deutschlands 2017: Zeit für mehr Gerechtigkeit: Unser Regierungsprogramm für Deutschland, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf (14.11.2017).

Als einen weiteren, positiven Punkt im S&D-Papier möchte ich die Forderung nach einem echten Mitentscheidungsrecht des Europaparlaments in der GSVP hervorheben, inklusive aller Haushaltsposten, durch die dieses Politikfeld zukünftig auf EU-Ebene finanziert werden soll. Zwar ist klar, dass die Mitgliedstaaten ihre Entscheidungshoheit im Bereich der GASP und speziell der GSVP nicht ohne Weiteres teilen werden. Allerdings sollte sich die europäische Sozialdemokratie nicht mit dem Status quo zufriedengeben und freimütig Haushaltsposten für womöglich steigende gemeinsame Kosten der GSVP oder den geplanten Verteidigungsfonds bereitstellen. Sie sollte vielmehr ihre Zustimmung zu diesen Reformvorhaben daran knüpfen, dass es zukünftig mehr parlamentarische Mitbestimmung, und zwar über die Zustimmung zum EU-Haushalt hinaus, geben wird.

Auch sollte sie sich in den parlamentsinternen Verhandlungen und gegebenenfalls später in den Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission dafür stark machen, dass Nutzungsrechte und Rechte über geistiges Eigentum im Zusammenhang mit Verteidigungstechnologien, Waffen und Munition, die zukünftig mit EU-Mitteln entwickelt werden, nicht uneingeschränkt bei den beteiligten Mitgliedstaaten und Unternehmen verbleiben. Dies gilt insbesondere für den Export von Waffen und Munition. Rüstungsgüter sind keine normalen Handelsgüter. Entscheidungen über Rüstungsexporte müssen dem Primat der Politik unterliegen. Wenn wir das Ziel ernstnehmen, die EU als globalen Akteur mit strategischer Autonomie zu etablieren, brauchen wir eine umfassende und kohärente europäische Außenpolitik, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten gemeinsam, unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments, darüber entscheiden, an welche Länder sie Rüstungsgüter liefern.

Ausblick

Die deutsche Sozialdemokratie kommt nicht umhin, im Rahmen der aktuellen Debatte eine Strategie zu entwickeln, um unserer Vision einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik näherzukommen. Es muss geklärt werden, wie eine echte Harmonisierung der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Zudem sollten die Mitgliedstaaten in die Pflicht genommen werden, neues Geld für neue europäische Aufgaben im Bereich der Verteidigung bereitzustellen.

Schließlich muss es darum gehen, auf europäischer Ebene ein Konzept für die Rüstungskonversion zu entwickeln, das langfristig Aussicht auf Erfolg hat. Einen Europäischen Verteidigungsfonds, der lediglich Geldgeschenke an die Verteidigungsindustrie verteilt, ohne wirksam zur Integration in diesem Sektor beizutragen, gilt es kritisch zu hinterfragen.



Flottenadmiral Jürgen Ehle
Leiter Arbeitsbereich Militärpolitik, Ständige Vertretung der
Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union

Aktuelle Überlegungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Bürger_innen in Europa wünschen sich mehr Europa in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Umfragen (für Deutschland 85 Prozent, für Europa 75 Prozent) zeigen deutlich, dass die Bevölkerung eine vertiefte europäische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet begrüßt.

Die dafür ausschlaggebenden Faktoren sind bekannt:

- ein deutlich verändertes Sicherheitsumfeld (Migration, Terrorismus, verändertes außenpolitisches Auftreten Russlands);
- Zentrifugalkräfte innerhalb der EU auch in außenpolitischen Dossiers (z. B. Migration, Politik gegenüber Russland, Verhältnis zu Drittstaaten);
- ein veränderter sicherheitspolitischer Kurs des Präsidenten der USA, Donald Trump;
- der Brexit und die sich dadurch verändernde Rolle Großbritanniens auch in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die bisher blockierte Initiativen erleichtern wird.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten daher die Potenziale dieses Politikfeldes ausschöpfen und ihren Bürger_innen zeigen, dass „mehr Europa“ einen konkreten Nutzen für sie und ihre Sicherheit bringt. Damit verbindet sich auch die Hoffnung, dass Erfolge in diesem Politikfeld den politischen Willen zu mehr Integration auch in anderen Bereichen stärken.

Die Europäische Kommission hat das ebenfalls erkannt und mit ihrem Europäischen Verteidigungsaktionsplan, kurz EDAP, eine stärkere Rolle im Politikfeld Sicherheit und Verteidigung formuliert:

- Mit dem EDAP leistet die Kommission ihren Beitrag zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Europäische Union ihr selbst gesetztes Ambitionsniveau (Krisenmanagement, Kapazitätsaufbau bei Partnern, Schutz des Territoriums der EU und ihrer Bürger_innen) nur erreichen kann, wenn ihre Mitgliedstaaten über die nötigen Fähigkeiten verfügen – bereitgestellt von einer wettbewerbsfähigen europäischen Verteidigungsindustrie.
- Im Zentrum des EDAP steht der Vorschlag, einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) einzurichten, der einerseits innovative Forschung fördern, andererseits zur zielgerichteten und koordinierten gemeinsamen Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern führen soll.

Der Europäische Rat hat am 22.6.2017 die Einrichtung dieses Fonds ausdrücklich begrüßt.

Dass mehr Zusammenarbeit notwendig ist, stützt die Kommission auf beeindruckende Zahlen: Heute werden 80 Prozent der Verteidigungsfähigkeiten national beschafft, sogar 90 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im Rüstungsbereich sind national finanziert. Nur 30 Waffensystemen in den USA stehen 178 vergleichbare in Europa gegenüber. Laut Kommission kann durch europäische Kooperation in der Entwicklung und Beschaffung ein Einsparpotenzial von 30 Prozent realisiert werden.

Der Europäische Verteidigungsfonds soll dabei zwei aufeinander aufbauende sogenannte Fenster umfassen:

- Im Forschungsfenster wird die Kommission Verteidigungsforschung aus dem EU-Haushalt finanzieren, mit zunächst 90 Millionen Euro bis 2020, anschließend durch ein eigenes Finanzinstrument mit 500 Millionen Euro jährlich. Die Finanzierung über das EU-Budget bedeutet einen wesentlichen Fortschritt hin zu gemeinsamer Finanzierung im Verteidigungsbereich.

- Im Fähigkeitenfenster möchte die Kommission ein European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) auflegen, innerhalb dessen die Entwicklung von Prototypen durch Rüstungsunternehmen, die ihren Sitz in der EU haben, mit 20 Prozent aus dem EU-Haushalt „ko-finanziert“ werden soll.
- Projekte, die im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit durchgeführt werden, sollen zehn Prozent mehr Fördergelder erhalten.

Bis 2020 sollen durch die Bereitstellung von 500 Millionen Euro Investitionen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro ermöglicht werden, ab 2021 will die Kommission jährlich 1 Milliarde Euro zuschießen, was Investitionen in Höhe von 5 Milliarden Euro pro Jahr ermöglichen soll.

Weil der EU-Haushalt nicht für die Beschaffung von Rüstungsgütern genutzt werden darf, hat die Kommission hierfür eine sogenannte Financial Toolbox vorgelegt. Sie bietet verschiedene Anreize, damit möglichst viele Mitgliedstaaten von nationaler bzw. multinationaler Beschaffung in Ad-hoc-Formaten zur Beschaffung im EU-Rahmen umschwenken.

Die Forderung der Kommission für ein verstärktes Engagement der Europäischen Investitionsbank (EIB) für kleine und mittlere Unternehmen auch der Rüstungsindustrie wurde durch den Europäischen Rat aufgenommen. Zudem sollen standardisierte Finanzierungsmechanismen aus einer Hand zur Vermeidung von Reibungsverlusten und zur Sicherung von Expertise beitragen.

Mit dem Europäischen Verteidigungsfonds wird die EU zum größten Investor in kollektiver Verteidigungsforschung und -technologie in Europa. Damit aber der Europäische Verteidigungsfonds ein Erfolg wird, müssen die Mitgliedstaaten in den nächsten Monaten geeignete Projekte vorschlagen.

Als eine weitere Maßnahme zur Weiterentwicklung der GSVP hat die Kommission erfolgreich auch die Aktivierung der im EU-Vertrag vorgesehenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation – PESCO) gefordert, die Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker als „the sleeping Beauty of the Lisbon Treaty“ beschreibt und zu deren inklusiver und ambitionierter Implementierung sich der Europäische Rat im Juni 2017 klar bekannt hat.

Im Zentrum der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit stehen die auf einem gemeinsamen Verständnis basierenden konkreten Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten, mehr für die Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten zu tun, eine sogenannte Governance-Struktur, die sowohl Entscheidungsträger und -verfahren festlegt als auch konkrete Projekte benennt, die die an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten gemeinsam voranbringen wollen.

Auch wenn die Kommission eine Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nicht zur Voraussetzung einer Teilnahme am Europäischen Verteidigungsfonds macht, ist eine Verbindung zwischen beiden sinnvoll. Auf diese Weise würden die Mitgliedstaaten einem holistischen Ansatz von der Identifizierung der Fähigkeitslücke über die Finanzierung bis zur Bereitstellung und Nutzung der Fähigkeit folgen. Das Ziel, die formale Entscheidung zu PESCO beim Rat für Außenbeziehungen im Dezember 2017 zu treffen, ist erreicht. Direkt anschließend haben die Staats- und Regierungschefs PESCO beim Europäischen Rat politisch indossiert.

Neben dem Themenfeld „Sicherheit und Verteidigung“ beteiligt sich die Kommission auch an den anderen Bausteinen „Resilienzstärkung“ und „Integrierter Ansatz“, abgeleitet aus der neuen Globalen Strategie der EU vom Juni 2016.

Resilienzstärkung

So haben Kommission und Europäischer Auswärtiger Dienst in einem gemeinsamen Papier eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, wie die Resilienz der EU-Nachbarstaaten gestärkt werden kann. Denn wenn unsere Nachbarn besser gegen Krisen, aber auch andere externe Einflüsse gewappnet sind, wird auch Europa sicherer.

Beispielhaft für dieses Konzept stehen Maßnahmen der Europäischen Union in Jordanien und dem Libanon. In diesen ohnehin sehr unter Druck stehenden Gesellschaften unterstützt die EU die Integration syrischer Flüchtlinge in einer Weise, die auch dem Gastland und der dortigen Wirtschaft zugutekommt.

Das Konzept der Resilienzstärkung soll künftig noch stärker in allen Projekten und Finanzierungsinstrumenten der Europäischen Union verankert werden.

Integrierter Ansatz

In der Verschränkung ziviler und militärischer Instrumente aller relevanten Institutionen liegt das Alleinstellungsmerkmal der EU. Darin hebt sie sich von allen anderen internationalen Organisationen mit sicherheitspolitischen Aufgaben ab. Diese besondere Stärke der EU wird durch den Integrierten Ansatz in Form von drei Strängen weiter ausgebaut. Sie umfassen die Betrachtung des gesamten Krisenzyklus, von Prävention über Krisenmanagement bis zum Wiederaufbau, die Einbeziehung aller relevanten Akteure sowie die Implementierung auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene.

Dieser Ansatz kommt z. B. in der Sahel-Region zur Anwendung. Hier fördert die EU zum einen die G5-Sahelstaaten und ihre geplanten gemeinsamen Streitkräfte (Aufbau einer „Joint Force“ mit einer Personalstärke von 5.000) zur Erhöhung der Sicherheit in den Grenzregionen, ergreift gleichzeitig aber auch entwicklungsfördernde Maßnahmen und stärkt die staatlichen Strukturen.

Für diese Art der Ertüchtigung von Drittstaaten, der sogenannte Fähigkeitsaufbau zur Unterstützung von Sicherheit und Entwicklung (Capacity Building in Support of Security and Development – CBSD), werden zusätzliche Gelder benötigt. Auf Grundlage einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union soll die EU daher bis 2021 ein spezifisches Instrument entwickeln, mit dem die Sicherheitskräfte in Drittstaaten, einschließlich militärischer Verbände, ertüchtigt werden können.

Bis zur Einrichtung dieses dauerhaften spezifischen CBSD-Instruments sollen übergangsweise erste Ertüchtigungsmaßnahmen durch eine Erweiterung der Nutzbarkeit des „Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt“ (Instrument contributing to Stability and Peace – IcSP) sowie durch den Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU finanziert werden.

Die konkreten Ertüchtigungsmaßnahmen im Rahmen des IcSP, für die im Zeitraum 2018 bis 2020 ca. 100 Millionen Euro vorgesehen sind, werden durch die Europäische Kommission entworfen.

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission – allen voran Kommissionspräsident Juncker – hat die Gunst der Stunde genutzt und mit dem Europäischen Verteidigungsaktionsplan und dem Europäischen Verteidigungsfonds eine starke Rolle in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reklamiert. Das Engagement und Interesse der Kommission an Sicherheit und Verteidigung ist sehr positiv zu bewerten.

Mit ihren zusätzlichen aktiven Beiträgen zu den Bausteinen „Resilienzstärkung der Partnerstaaten“ und „Integrierter Ansatz“ der neuen Globalen Strategie macht die Kommission gegenüber den Bürger_innen deutlich, dass sie das bisherige Denken in institutionellen Kategorien abzulegen gedenkt und „mehr Europa“ konkreter Nutzen für die Bürger_innen der EU und deren Sicherheit bedeutet.

Dass dies aus Sicht von Kommissionspräsident Juncker erst der Anfang ist, hat er in seiner Rede zur Lage der Union am 13.9.2017 deutlich gemacht: „Bis 2025 brauchen wir eine funktionierende Europäische Verteidigungsunion. Wir brauchen sie. Und die NATO hätte sie gerne.“



Armin Papperger
Vorsitzender des Vorstandes der Rheinmetall AG

Herausforderungen und Chancen der europäischen sicherheits- und wehrtechnischen Industrie auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion

Eines ist unzweifelhaft richtig: Das Europa der Verteidigung hat aus mehreren ganz unterschiedlichen Gründen in jüngster Vergangenheit erheblich an Fahrt aufgenommen. Neben der veränderten sicherheitspolitischen Lage spielen dabei die Brexit-Entscheidung, aber auch der Wechsel maßgeblicher politischer Akteure eine nicht geringe Rolle. Das alles hat nicht nur die Bereitschaft zu einem höheren Maß an strategischer Autonomie in der EU-Verteidigungspolitik befördert, sondern auch den Willen der europäischen Länder, mehr in die eigene und in die gemeinsame Sicherheit zu investieren. Hinzu kommt: Den teils eher visionären verteidigungspolitischen Bekundungen der Vergangenheit, die in schöner Regelmäßigkeit an divergierenden nationalen Interessen scheiterten, sind in jüngster Zeit greifbare Absichtserklärungen gefolgt, die in erste konkrete politische Verabredungen mündeten. Ob es sich um das Rahmennationenkonzept aus Deutschland handelt, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), den EU-Verteidigungsfonds (EUDF), das European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) oder um die Vereinbarungen der deutschen und französischen Regierungen zu gemeinsamen Rüstungsprojekten – alles das zeugt vom Willen zu mehr supranationaler Gemeinsamkeit in der europäischen Sicherheits-, Verteidigungs- und Rüstungspolitik.

Insgesamt bewirkt die politische Dynamik, dass Europa in eine neue Phase seiner Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eintritt, die neue politische und militärische Optionen mit sich bringt – und damit verbunden auch zusätz-

liche Chancen ebenso wie neue Herausforderungen für die Unternehmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie.

Wenn gestützt auf politische Entscheidungen die europäischen Streitkräfte enger zusammenrücken, dann muss daraus über kurz oder lang ein Mehr an Gemeinsamkeit, ein viel höherer Grad an Standardisierung bei der Ausrüstung der Streitkräfte erwachsen. Alles andere würde den militärischen Ansatz von „Joint Concept – Joint Training – Joint Operations“ früher oder später scheitern lassen. Abseits der ökonomischen Rationalität von Effizienzgewinnen aus internationalen Rüstungsprojekten, von der bisher immer die Rede war, ergeben sich also auch aus der politischen und militärischen Logik heraus, hinreichende Begründungen für gemeinsame Rüstungsprogramme und europäische Rüstungskoooperationen auf industrieller Seite.

Je nach Größenordnung der gemeinsamen Rüstungsplanung und der Beschaffungsvolumina kann diese Entwicklung endlich auch Dynamik in den Prozess der europäischen Branchenkonsolidierung bringen und für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie im Weltmaßstab sorgen. Als Branche brauchen wir Europa. Europa muss auf dem Gebiet der Streitkräfteausrüstung zusammenwachsen. Das hilft allen. Nicht zuletzt den kleinen und mittelständischen Unternehmen, die von den großen Systemhäusern mitgenommen und geschützt werden müssen auf dem Weg nach Europa.

Soweit die auch aus rüstungsindustrieller Sicht verlockende Theorie. Wenn sie Praxis werden soll, müssen nicht wenige Voraussetzungen erfüllt sein. Sie betreffen alleamt das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit zu Kompromissen auf internationaler Ebene und dem Streben nach nationaler Souveränität. Diese Voraussetzungen können fürs Erste nur durch die Politik geschaffen werden können. Um einige Beispiele zu nennen:

- Es ist gut und richtig, wenn Deutschland und Frankreich mit der Verabredung zu gemeinsamen Rüstungsprojekten, wie etwa bei den nächsten Generationen von Kampfpanzern oder Kampfjets, nach dem Prinzip „Wenn nicht jetzt, wann dann“ die Initiative ergreifen und auf dem Weg zur Verteidigungsunion vorangehen. Denn darauf zu warten, bis viele oder gar alle EU-Mitgliedsnationen zur Beteiligung bereit sind, würde erstens zu lange dauern und zweitens gerieten die ausgewählten Projekte dann wahrscheinlich viel zu komplex. Dennoch muss

gelten: Andere Nationen können sich beteiligen und dürfen nicht zurückgelassen werden. Exklusivität und Ausschluss darf es nicht geben, wenn Europa auf dem Gebiet der Verteidigung weiter zusammenwachsen soll.

- Weiter muss gelten: Gemeinsame Rüstungsprojekte in Europa bedeuten Verzicht auf nationale Sonderwünsche. Ein europäischer Kampfpanzer der Zukunft muss europaweit geltenden Spezifikationen genügen, nicht vielen unterschiedlichen. Das lehren alleine die schlechten Erfahrungen aus bisherigen Gemeinschaftsprojekten, bei denen die beteiligten Nationen auf je eigenen Ausprägungen bestanden.
- Wenn grenzüberschreitende Rüstungskoperationen und gemeinsame Rüstungsprojekte gewollt sind, dann darf es auch keine Alleingänge in der Rüstungsexportgesetzgebung mehr geben. Bei vielen unserer Nachbarn ist Rüstungsexport ein unverzichtbarer Teil ihrer außen- und sicherheitspolitischen Souveränität. Sie blicken daher mit einiger Skepsis auf die in Deutschland immer wieder aufflammende Diskussion um ein noch strengeres Rüstungsexportkontrollgesetz. Ein solches nationales Gesetz wäre das Ende von gemeinsamen Rüstungsprojekten mit deutscher Beteiligung. Schon die geplante deutsch-französische Zusammenarbeit bei Rüstungsprojekten wäre dadurch massiv infrage gestellt.
- Eine weitere Hürde, die genommen werden muss: Gemeinschaftliche grenzüberschreitende Rüstungsprojekte brauchen eine klare Führung und Verantwortung – politisch, militärisch und industriell. Es braucht für jedes größere Projekt eine „Lead Nation“ und eine fest definierte industrielle Führung. Das heißt auch: Der politisch motivierte Verteilungskampf um nationale Wertschöpfungsanteile muss aufhören. Was alleine zählt, ist Expertise und Kompetenz. Auch in dieser Frage müssen wir die Lehren aus früheren Projekten ziehen.

Gewiss ist der Weg zur Europäischen Verteidigungsunion oder gar zu einer Europäischen Armee noch weit. Ein Selbstläufer ist er auf keinen Fall. Mit der PESCO-Initiative, an der sich 23 Nationen beteiligen wollen, und mit den deutsch-französischen Entscheidungen zu gemeinsamen Rüstungsprojekten ist ein guter Anfang gemacht. Aber es bleibt noch viel zu tun.

Auch wir in Deutschland müssen in diesem Zusammenhang noch unsere Hausaufgaben machen. Dazu ist ein enger Schulterschluss zwischen den zu beteiligten Ministerien und den Unternehmen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie notwendig. Gerade wenn wir auf den Gebieten der Verteidigung und Rüstung stärker auf Multilateralismus setzen, müssen wir mindestens noch einen Schritt über die Festlegung von nationalen Schlüsseltechnologien hinausgehen. Frankreich tut das. In der im Herbst 2017 vorgelegten „Revue stratégique“ der französischen Regierung ist viel von europäischer Gemeinsamkeit die Rede, ebenso wie von deren Grenzen. Frankreich setzt auf kontrollierte und gesteuerte technologische und industrielle Kooperation und unterscheidet dabei in vier Kategorien: Technologien, die aus Gründen der Souveränitätserhaltung nicht in Kooperationsprojekten eingebracht werden dürfen, sowie Technologien, bei denen im Kooperationsfall die Kompetenzen in Frankreich erhalten bleiben müssen, um jederzeit wieder zur vollen nationalen Autonomie zurückkehren zu können. Daneben gibt es Kooperationen, bei denen sich Frankreich in eine wechselseitige Abhängigkeit auf Basis zwischenstaatlicher Verträge begeben will, und es gibt militärische Güter, die auch im Ausland „off the shelf“ beschafft werden können. In jedem Fall will Frankreich seine Autonomie bei Exportentscheidungen erhalten.

Genau solche rüstungsstrategischen Fragen müssen wir in Deutschland noch beantworten. Wo suchen wir die Kooperation? Wo wollen wir unsere volle Souveränität erhalten? Welche Rüstungsprojekte wollen wir aus Deutschland heraus führen? Wo wollen wir die Branchenkonsolidierung in Zukunft anführen, wo treten wir zurück? Diese Fragen zu beantworten, ist eine strategische Herausforderung, der sich Politik und Industrie gemeinsam stellen müssen. Und zwar jetzt. Bevor die gemeinsame europäische Verteidigungs- und Rüstungspolitik weiter an Breite und Tiefe gewinnt.



Dr. Ingolf Dietrich
 BMZ, Unterabteilungsleiter, Beauftragter für Agenda 2030/
 Nachhaltige Entwicklungsziele

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: Ein Beitrag zur Verringerung von Fluchtursachen?

Aktuell befinden sich über 65 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht; davon rund 40 Millionen Binnenvertriebene – so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Allein in Afrika führten im Jahr 2015 62 gewaltsame Konflikte zur Vertreibung von 17,5 Millionen Menschen. Diese beispiellose Flüchtlingsbewegung stellt eine massive Herausforderung dar. Das gilt sowohl für die Herkunftsländer der Flüchtlinge als auch für die Länder, in die sie fliehen.

Was sind Fluchtursachen?

Von akuten Fluchtursachen sprechen wir bei individueller Verfolgung, Krieg und Gewalt. Den weltweiten Fluchtbewegungen liegen aber häufig auch strukturelle Fluchtursachen zugrunde: schlechte Regierungsführung, Korruption, andauernde Menschenrechtsverletzungen oder extreme Armut. Wir haben weltweit zudem ein Gerechtigkeitsproblem in der Verteilung von Chancen und Ressourcen: 20 Prozent der Weltbevölkerung verbrauchen 80 Prozent der Ressourcen, zehn Prozent besitzen 90 Prozent des globalen Vermögens. Ungleichheit – auf nationaler und internationaler Ebene – erhöht die sozialen Spannungen und kann gewaltsame Konflikte auslösen. Hinzu kommen die Auswirkungen des Klimawandels wie Dürren oder Überschwemmungen, die Menschen ihrer Perspektiven berauben. Es ist absehbar, dass auch diese Entwicklungen immer häufiger Konflikte verursachen werden.

Vorausschauende Politik muss genau dort, insbesondere bei den strukturellen Fluchtursachen, ansetzen. Krisenprävention, Konfliktlösung und Krisenbewältigung, Stabilisierung und Friedensförderung sind daher zentrale Handlungsfelder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei ist zu beachten, dass über zwei Drittel der Länder, mit denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kooperiert, als fragil einzustufen sind. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) investiert deshalb mittlerweile rund 2 Milliarden Euro pro Jahr im Themenfeld Frieden und Sicherheit. Daneben engagiert sich das Auswärtige Amt im Rahmen der humanitären Hilfe, um bei akuten Krisen schnelle Unterstützung zum Überleben bereitzustellen.

Welche Rolle hat die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bei Verringerung von Fluchtursachen?

Die skizzierte Situation stellt uns weltweit vor große Herausforderungen. Kein Staat kann diese alleine bewerkstelligen. Nationale Alleingänge sind keine Lösung und tragen eher zu größerer globaler Fragmentierung bei. Sie verringern damit globale Handlungsoptionen. Nur wenn wir international eng zusammenarbeiten, können wir die gemeinsamen Herausforderungen (insbesondere Armut, Frieden, Sicherheit, Klima) unserer globalisierten Welt wirkungsvoll angehen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist hier eine überzeugende Antwort.

Was ist neu an der Agenda?

Die Agenda 2030 ist in höchstem Maße aktuell. Im September 2015 haben alle 190 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Es geht um die Zukunftsfragen der Menschheit, oder wie die Bundeskanzlerin es ausdrückt: „Wir müssen die Welt enkel- und kindertauglich machen.“ Die Agenda stellt damit erstmals einen weltweiten Konsens dar, die Armut zu beenden innerhalb der planetaren Grenzen.

Die Agenda genießt aber auch deshalb weltweit große Akzeptanz, weil sie alle mit- einbezieht (ZG, Privatwirtschaft, Wissenschaft, Gemeinden waren in nie dagewesener Weise in die Erstellung der Agenda partizipativ eingebunden, dies gilt nun auch

für die Umsetzung). Die Agenda ist zudem transformativ – sie fordert den Wandel. Die Komplexität der Welt ist in 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung, den Sustainable Development Goals (SDGs), und 169 Unterzielen dargestellt. Die Agenda 2030 bietet somit einen globalen Orientierungsrahmen und wird zum neuen Kompass internationaler Zusammenarbeit. Sie zeigt uns den Weg, wie sich die Welt entwickeln muss, um den nächsten Generationen und den Menschen in allen Staaten ein Leben in Frieden, Würde und ohne Armut zu ermöglichen.

Mit dem Prinzip der Universalität postuliert die Agenda eine neue globale Partnerschaft. Ziele gelten erstmalig für alle Staaten, d.h. sowohl für Entwicklungs-, Schwellen- als auch Industrieländer. Damit sind wir alle gefordert, auch Sie und ich sind persönlich gefragt, einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu leisten.

„Frieden“ gehört zu den fünf Handlungsfeldern (den fünf Ps: Peace, People, Planet, Prosperity, Partnership). Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit setzen wir die Agenda um, damit Menschen und ihre Familien wieder Lebensperspektiven vor Ort erhalten, damit niemand für ein Leben in Würde seine Heimat verlassen muss. Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und entschlossene Klimapolitik sind hierbei untrennbar miteinander verwoben. Denn die ambitionierten Ziele der Agenda 2030 werden ohne die Eindämmung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Folgen nicht erfüllbar sein. Hierzu müssen alle Staaten ihre Anstrengungen vereinen.

Die Agenda 2030 stellt sich aber auch strukturellen Herausforderungen, vor denen insbesondere die unteren Mitteleinkommensländer stehen, aus denen ein Großteil der Flüchtlinge stammt. Zu diesen Herausforderungen gehören Jugendarbeitslosigkeit, der Übergang zu breitenwirksamem und nachhaltigem Wachstum oder der Mangel an inklusivem Zugang zu staatlichen Leistungen und politischen Entscheidungsprozessen.

Die Agenda 2030 bietet der Welt darüber hinaus eine praktische Anleitung zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Denn jedem Fluchtgrund stellt die Agenda mindestens ein nachhaltiges Entwicklungsziel gegenüber (z. B. Ungleichheit und Klima). Dabei berücksichtigt sie, dass oft mehrere Faktoren zusammen zu Flucht führen, und setzt auf vernetzte Ansätze unter ausgewogener Berücksichtigung aller drei Dimensionen von Nachhaltigkeit (sozial, ökonomisch, ökologisch). Das bedeutet

zum Beispiel: kein einseitiges Wirtschaftswachstum ohne Rücksicht auf den Planeten sowie verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen. Aber auch: kein Umweltschutz, der soziale Kriterien missachtet und Existenzen bedroht. Ein Leitmotiv der Agenda ist der Grundsatz „Leave no one behind“. Der Erfolg der Agenda wird sich auch daran messen, ob die schwächsten und verwundbarsten Gruppen – wie beispielsweise Flüchtlinge – erreicht werden. Alle Länder müssen Rechenschaft darüber ablegen, was sie für diese Gruppen tun. Ein Beispiel dafür ist unsere Beschäftigungsoffensive Nahost. Die Anfang 2016 ins Leben gerufene Offensive hat bereits im ersten Jahr – bis Ende 2016 – mehr als 61.000 Arbeitsplätze in der Region geschaffen. Der Cash-for-Work-Ansatz sorgt für sofort verfügbares Einkommen durch arbeitsintensive Tätigkeiten (u. a. Müll sammeln, Straßen reparieren, Lehrtätigkeiten, Sanierungsarbeiten). Durch BMZ-Unterstützung konnte so für eine Million syrischer Kinder in 2016 der Schulbesuch ermöglicht werden.

Konflikte werfen die Entwicklung eines Landes oft um Jahrzehnte zurück. Unser Krisenengagement ist damit für die Erreichung der Entwicklungsziele von besonderer Bedeutung. Anders gesagt – und dies ist entscheidender: Nachhaltige Entwicklung und Perspektiven für die Zukunft sind wesentliche Grundlage dafür, dass Frieden hält.

Viele der 17 Nachhaltigkeitsziele wirken direkt konfliktmindernd. Armutsbekämpfung, Bildungsangebote, Beschäftigungsförderung und ein gerechter Zugang zu Ressourcen tragen zu nachhaltiger Friedensförderung bei und geben den Menschen Perspektive. Das hilft, künftige Krisen zu vermeiden und Ursachen für Flüchtlingsbewegungen zu verringern. Langfristiges Handeln und die Bekämpfung struktureller Ursachen von Krisen ist auch daher entscheidend. Krisenprävention hat Vorrang vor Krisenreaktion! Das hat unsere Erfahrung gezeigt. Deshalb müssen wir die langfristigen, strukturellen Ursachen von Fragilität und Konflikten angehen. Unser Entwicklungsengagement ist somit entscheidend für nachhaltige Friedenskonsolidierung.

Aber die Agenda 2030 erinnert uns auch daran, dass Fluchtursachen nicht nur in Entwicklungsländern entstehen. Industrieländer tragen direkt zu Fluchtursachen bei, indem sie zum Beispiel durch den Ausstoß von Schadstoffen den Klimawandel befeuern. Daher zwingt die Agenda alle Staaten zu handeln – auch die Industrieländer. Das bedeutet konkret: Klimaschutz in Deutschland reduziert Fluchtursachen, durch fairen Konsum in Deutschland können Produzenten besser leben, fairer Zugang zu internationalen Märkten schafft Existenzen.

Die Agenda sieht zudem Migration als Teil der Lösung und nicht als Teil des Problems. Denn Flüchtlinge und Migranten werden vielfach nur als Problem dargestellt. Die Agenda stellt demgegenüber ausdrücklich den positiven Beitrag heraus, den Flüchtlinge und Migration zu inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung für alle Länder haben können.

Was kann Entwicklungszusammenarbeit leisten?

Strukturelle Fluchtursachen zu bekämpfen ist eine Kernaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Beseitigung von Hunger und Armut, gerechte Verteilung von Ressourcen, Achtung und Schutz der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Teilhabe lassen sich aber in der Regel nicht kurzfristig erreichen. Kernaufgabe und Stärke der EZ sind daher langfristig wirksame, vorausschauende Investitionen in Infrastruktur, den Aufbau lokaler Kapazitäten und legitimer staatlicher Institutionen. So schaffen wir eine wichtige Grundlage für die Bewältigung aktueller und zur Verhinderung künftiger Krisen. Zudem leisten wir mit unserer Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag für nachhaltigen Wiederaufbau nach Krisen, Katastrophen und Konflikten.

Die hohen Erwartungen an die Entwicklungspolitik in diesem Bereich verdeutlicht eine im Februar 2016 von der EU veröffentlichte Umfrage. Danach sagen 93 Prozent aller befragten Deutschen, dass es wichtig sei, Menschen in Entwicklungsländern zu unterstützen. 77 Prozent aller Deutschen geben zudem an, dass Entwicklungszusammenarbeit ein effektiver Weg sei, um irreguläre Migration zu bewältigen. Dieser Erwartungshaltung sollten wir in der EZ gerecht werden.

Die Arbeit des BMZ ist dabei im Gesamtkontext aller Anstrengungen der Bundesregierung in der internationalen Zusammenarbeit zu sehen. Das Stichwort lautet hier: vernetzter Ansatz. Unsere Maßnahmen sind nachweislich in vielen Kontexten erfolgreicher, wenn wir sie mit den Aktivitäten anderer Ressorts verzahnen. Dafür müssen alle relevanten Politikbereiche im Sinne nachhaltiger Entwicklung abgestimmt ineinandergreifen. Neben der Vernetzung staatlicher Akteure ist die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ein wesentliches Element. Die deutsche Entwicklungspolitik arbeitet eng mit Nichtregierungsorganisationen, Vereinen, politischen Stiftungen und kirchlichen Diensten zusammen. Sie sind wichtige und zentrale Part-

ner in der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Aber auch der Privatsektor muss noch intensiver als bisher einbezogen werden. Denn Investitionen der Privatwirtschaft sind entscheidend für nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung – und damit auch für die Vermeidung von Krisen.

Eine abgestimmte, politikfeldübergreifende Zusammenarbeit ist ein Kernanliegen der Agenda 2030. Mit dem vernetzten Ansatz füllt die Bundesregierung dieses Anliegen bereits seit vielen Jahren mit Leben.

Was tut die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konkret zur Umsetzung der Agenda 2030 – und damit zur Verringerung von Fluchtursachen?

Wir sind in drei Bereichen tätig:

- (1) Unterstützung von Flüchtlingen im Aufnahmeland in der Herkunftsregion und ggf. bei der Reintegration ins Herkunftsland;
- (2) Unterstützung von Aufnahmegemeinden;
- (3) Minderung von Fluchtursachen in (potenziellen) Herkunftsländern.

Mit der 2014 gestarteten Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (re)integrieren“ erfolgten bereits Neuzusagen mit Mitteln über 900 Millionen Euro. Damit werden weltweit über zehn Millionen Menschen erreicht.

Welche Wirkungen haben wir dabei erzielt?

Im Rahmen der Beschäftigungsoffensive erhielten in der Region Nahost mehr als 15.000 Jugendliche eine berufliche Qualifizierung. Im Tschad profitieren über 82.000 Flüchtlinge, Rückkehrer und Mitglieder der lokalen Bevölkerung von einkommensschaffenden Maßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich. In Somalia konnten wir über 180.000 somalische und südsudanesische Flüchtlinge und Binnenvertriebene durch den Aufbau der Infrastruktur und die Sicherung der Ernährungslage unterstützen.

Mit unserer Arbeit wollen wir auch verhindern, dass junge Menschen ohne Perspektiven radikalisiert und in die Arme von Terrororganisationen getrieben werden. Nachhaltige Erfolge erfordern daher auch das Einwirken auf die sozialen und ökonomischen Faktoren. Viele EZ-Projekte stärken gezielt die Zivilgesellschaft: in Kamerun etwa durch Bildungs- und Stipendienprogramme, Förderung von Dialog- und Versöhnungsbereitschaft. Jugendorganisationen werden eingebunden in regionale Entwicklungsprozesse, Berufsausbildung für benachteiligte Jugendliche schafft für diese Einkommensmöglichkeiten.

Statt Korruption und Misswirtschaft benötigen Entwicklungsländer eine nachhaltige Wirtschaft, Handel, Beschäftigung und berufliche Bildung. Denn die Menschen dort wünschen sich in erster Linie Arbeitsplätze und wirtschaftliche Perspektiven. EZ-Projekte fördern politische Verantwortung und unternehmerische Entfaltung – und führen so zu gesellschaftlichem Wandel.

Zur langfristigen globalen Fluchtursachenbekämpfung und Lastenteilung sind zudem multilaterale Vereinbarungen zentral. Ein Beispiel hierfür ist der Gipfel der Vereinten Nationen zu Flucht und Migration vom 19.9.2016. Mit der sogenannten New Yorker Erklärung wird hier erstmals der Versuch unternommen, ein integriertes Konzept für Flucht, Migration und Binnenvertreibung zu entwickeln.

Fluchtursachen bekämpft man nicht allein. Wir erleben eine Flüchtlingskrise unbekanntes Ausmaßes. Die Agenda 2030 ist das politische Bekenntnis aller Länder, gemeinsam Fluchtursachen zu bekämpfen. Das sollten wir weiter und mit noch höherer Intensität tun.



Dr. Almut Wieland-Karimi
Geschäftsführerin Zentrum für Internationale
Friedenseinsätze (ZIF)

Friedenseinsätze sind das beste aller möglichen, multi-lateralen Instrumente – realistische Mandate, gutes Personal und strategisches Umdenken vorausgesetzt

Weltweit leben rund 1,6 Milliarden Menschen – über 20 Prozent der Weltbevölkerung – in fragilen oder von Konflikten betroffenen Staaten. Allein 2015 starben 167.000 Menschen in bewaffneten Auseinandersetzungen. Gleichzeitig waren mehr als 160.000 Peacekeeper in insgesamt 73 Friedenseinsätzen internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN) oder der Europäischen Union (EU) aktiv. Diese Zahlen sprechen eine klare Sprache: Bei einem Eins-zu-eins-Verhältnis von Todesopfern und Peacekeepern müssen wir uns fragen, ob die bisher angewandten Instrumente zur Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ausreichend beziehungsweise angemessen sind. Allein der Begriff „Peacekeeper“ entbehrt dann nicht einer gewissen bitteren Ironie, denn in den meisten Fällen gibt es für sie keinen Frieden zu wahren, ist das Umfeld, in dem sie agieren, weit von einem friedlichen Zusammenleben entfernt.

Die weltweiten Krisen und Konflikte sind komplexer geworden. Obwohl ein Großteil von ihnen innerstaatlichen Ursprungs ist, kommt es immer öfter zu einer „Internationalisierung“, wodurch meist Dauer und Opferzahlen signifikant ansteigen. Gleichzeitig droht bei einer zunehmenden Anzahl von Konfliktparteien die Gefahr, dass auch internationale Friedenseinsätze nicht mehr als unabhängig, sondern als ein weiterer Akteur wahrgenommen werden. Diese immer komplexer werdenden Konfliktszenarien verlangen nach immer umfangreicheren Lösungen und einem vielfältigeren „Instrumentenkoffer“ seitens der internationalen und regionalen Organisationen.

Die bisher vor allem militärisch und polizeilich dominierte Einsatzstruktur muss um eine gleichwertige zivile Komponente ergänzt werden, um langfristige politische Lösungen zu erzielen. Doch der Implementierung politischer Prozesse kam bisher auf allen Ebenen zu wenig Aufmerksamkeit zu. Dabei ist es essenziell, dass alle Komponenten eines Einsatzes einer klaren politischen Strategie folgen – auch wenn dies nicht einfach ist. Friedenseinsätze sind ein wichtiges Instrument des internationalen Krisenmanagements, doch so lange diese nur als rein militärische Interventionen interpretiert, anstatt als multidimensionale Einsätze im Sinne eines „vernetzten Handelns“ zwischen der militärischen, polizeilichen und zivilen Komponente verstanden werden, ist deren nachhaltiger Erfolg unwahrscheinlich.

Gleiches gilt für die Parteien in einem (Post-)Konfliktland: Nur wenn ein breites Feld an lokalen, nationalen und regionalen Akteuren in den Friedensprozess einbezogen wird, können umfassende Ergebnisse erzielt werden. Zwar sind die einheimischen Regierungen erster Ansprechpartner – dies ist allein deswegen schon notwendig, damit internationale Einsätze überhaupt legitimiert werden können. Für einen anhaltenden Frieden reicht es jedoch nicht aus, nur die Kooperation mit traditionellen Partnern aus der Regierung zu suchen – die afghanischen Friedensverhandlungen sind das beste Beispiel dafür. Wenn unliebsame Konfliktparteien und Regierungsgegner wie die Taliban vom Verhandlungstisch ausgeschlossen werden, bedingt dies kriegsähnliche Auseinandersetzungen. Besonders schwierig gestaltet sich der Ausschluss einzelner Konfliktparteien, wenn diese Rückhalt in zumindest einem Teil der Bevölkerung genießen beziehungsweise die international unterstützten Parteien diesen Rückhalt nicht oder nur bedingt haben. Die hieraus resultierende Handlungsunfähigkeit zeigt sich derzeit auch am Beispiel der international anerkannten libyschen Einheitsregierung in Tripolis, die ein geteiltes Land einen muss.

Die internationale Gemeinschaft, aber auch Einzelstaaten und Regionalorganisationen wie die EU müssen reagieren und ihren bisherigen Kurs in internationalen Friedenseinsätzen den aktuellen Gegebenheiten anpassen. Die Bundesregierung hat dies erkannt und will als Konsequenz daraus nicht nur die deutsche Verantwortung in der Welt stärken, sondern insbesondere den zivilen Bereich weiter ausbauen. Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), als Entsendeorganisation für ziviles Fachpersonal und Kompetenzzentrum für Friedenseinsätze, ist dabei zentral für dieses Vorhaben. Gegründet im Jahr 2002 durch Bundesregierung und Bundestag führt das ZIF die zivilen Kapazitäten für Friedens- und Wahlbeobach-

tungseinsätze zusammen und stellt durch die Verbindung der Bereiche Human Resources, Training, International Capacity Development und Analyse „unter einem Dach“ ein weltweites Vorzeigemodell dar. Neben der Entsendung von zivilem Personal in Friedenseinsätze von EU, OSZE, VN und NATO ist das ZIF für das deutsche Kontingent an Wahlbeobachter_innen in OSZE- und EU-Missionen zuständig. Dabei waren seit 2002 über 4.600 Deutsche in Wahlbeobachtungsmissionen in über 80 Ländern im Einsatz. Als Entsende- und Durchführungsorganisation des Auswärtigen Amtes und in enger Zusammenarbeit mit der dort geschaffenen Abteilung „S“ für Stabilisierung ist das ZIF nun seit 15 Jahren für die Rekrutierung, Qualifizierung und Bereitstellung von zivilem Personal zuständig.

Durch die Novellierung des Sekundierungsgesetzes ist das Zentrum seit Juli 2017 auch vollwertiger Arbeitgeber der deutschen Sekundierten im Ausland und in seiner Tätigkeit weiter gestärkt. Somit soll den Zielen Rechnung getragen werden, international wettbewerbsfähiger zu sein, mehr Verantwortung im zivilen Bereich zu übernehmen und deutsche Sekundierte im Einsatz adäquat abzusichern. Um eine ähnliche Bekanntheit und Anerkennung des zivilen Engagements mit militärischen und polizeilichen Einsätzen zu erlangen, bedarf es jedoch noch weiterer politischer Schritte. Ein wichtiger wäre beispielsweise eine jährlich stattfindende Sitzung im Bundestag, damit nicht mehr nur von einer „Parlamentsarmee“, sondern auch von „Parlamentszivilisten“ gesprochen werden kann.

Der Personalpool des ZIF umfasst über 1.500 Fach- und Führungskräfte, welche über umfangreiche Berufserfahrung und spezialisierte Anforderungsprofile verfügen sowie kurzfristig einsetzbar sind. Bisher sind von den rund 3.240 Deutschen, die derzeit an internationalen Friedenseinsätzen in 50 Ländern beteiligt sind – der Großteil davon bei MINUSMA in Mali, KFOR im Kosovo und Resolute Support der NATO in Afghanistan – jedoch nur 160 zivile Expert_innen. Die meisten von ihnen sind aktuell bei der OSCE Special Monitoring Mission (SMM) und der EU Advisory Mission (EUAM) in der Ukraine beschäftigt. Zivile Expert_innen sind an vielen Punkten der sogenannten Konfliktspirale gefragt und übernehmen Schlüsselfunktionen in der Krisenprävention und der politischen Vermittlung. Obwohl ziviles Personal auch während der aktiven Phase eines Konflikts in Erscheinung treten kann, ist es besonders in der langen Phase nach Ende der militärischen Auseinandersetzungen gefragt, um eine nachhaltige Konflikttransformation zu ermöglichen. Dies geschieht beispielsweise durch den Aufbau demokratischer Institutionen, politische

Beratung, Unterstützung beim wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau, aber auch durch die Etablierung unabhängiger Medien oder die Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Wahlen.

Die Bedeutung der zivilen Komponente in internationalen Friedenseinsätzen wächst stetig. Erfolgreiche Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung braucht also nicht nur viel Zeit, sondern vor allem auch ausreichend gut ausgebildetes Personal. Umso besser, dass das ZIF auch 15 Jahre nach seiner Gründung in seiner organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung nach wie vor international eine Vorreiterrolle einnimmt. Weltweit gibt es nur wenige ähnlich aufgestellte Partnerinstitute, in Europa beispielsweise die schwedische Folke Bernadotte Academy und das finnische Crisis Management Centre. Regionale und internationale Kooperationen wie im International Forum for the Challenges of Peace Operations oder der European Association of Peacekeeping Training Centres (IAPTC/EAPTC) sind ein weiterer Bestandteil der Arbeit des ZIF. In ZIF-Kursen wird internationales ziviles, polizeiliches und militärisches Personal ausgebildet, das ZIF berät beispielsweise die Afrikanische Union beim Aufbau der African Standby Capacity (ASC)¹. Dabei ist die Europäische Union ein wichtiger Partner: Nicht nur entsendet das ZIF knapp 60 Fachkräfte in die zehn zivilen und auch einige der militärischen Missionen der EU, sondern stellt auch das Sekretariat des Konsortiums Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRI)², das europaweit Trainingskooperationen fördert, Angebote entwickelt und vor allem Qualitätsstandards in der Ausbildung setzt und zertifiziert. Aber auch spezialisierte Peer Coachings für ranghohe Beamt_innen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und die konzeptionelle Begleitung von Diskussionsprozessen zu Peacekeeping Partnerships zwischen EU, VN und auch AU runden das Portfolio des ZIF ab.

- 1 Die ASC ist der kontinentale Personalpool afrikanischer ziviler Expert_innen für Friedenseinsätze der Kommission der Afrikanischen Union und deren Regionalorganisationen.
- 2 Das ENTRI-Projekt wird in der aktuellen Laufzeit bis Mai 2019 mit insgesamt 2,22 Millionen Euro zu 90 Prozent von der Europäischen Kommission gefördert und von den zwölf Partnerinstitutionen unter Leitung des ZIF in Berlin kofinanziert. Die Partner stammen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz. Die ENTRI-Partner bieten gemeinsam Kurse für zivile Expert_innen an, die vor der Ausreise in Krisenmanagementeinsätze der EU, UN, OSZE oder regionaler Organisationen (z.B. der AU) stehen oder bereits in diesen arbeiten. Weitere Projektschwerpunkte sind die Harmonisierung, Zertifizierung und Verbreitung von Trainingsstandards sowie die Evaluierung der verschiedenen Maßnahmen.

Auch aufseiten der entsendenden Organisationen werden Reformprozesse angestoßen. Die EU entwickelt ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiter und „testet“ die Flexibilität ihrer Instrumente, wie etwa bei der Zusammenarbeit zwischen Kommission, den Agenturen und dem EAD im Bereich Migrations- und Grenzmanagement. Auch wurde im September 2017 erstmals eine kleine, spezialisierte, zivile Stabilisierungsaktion nach Artikel 28 des Vertrags von Lissabon nach Mali entsandt, um schnell und bedarfsgerecht beim Verwaltungsaufbau zu unterstützen. Stabilisierungsaktionen können von Mitgliedsstaaten schneller und unaufwändiger beschlossen werden als GSVP-Einsätze – bei ähnlicher Größe und Ausrichtung. Dies kann den Gestaltungsspielraum der Hohen Vertreterin in der Sicherheits- und Außenpolitik erweitern, doch eine erste Auswertung bleibt abzuwarten. Gemeinsame Strategien, um einen Integrierten Ansatz umzusetzen, sowie die kürzlich vereinbarte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (engl.: PESCO) sind weitere Bausteine auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen und nachhaltigen friedenskonsolidierenden europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Für den zivilen Bereich der GSVP soll bis zum Sommer 2018 ein neuer „Compact“ erarbeitet werden, um den zivilen Instrumentenkasten zu ergänzen und zu erneuern. Dabei spielt besonders Deutschland eine führende Rolle.

Europäische und internationale Friedenseinsätze brauchen jedoch nicht nur eine vielseitige, bedarfsorientierte Ausgestaltung und eine politische Strategie, die von militärischer, polizeilicher und ziviler Seite gemeinsam verfolgt wird. Für den Erfolg grundlegend ist auch die politische Unterstützung, die sich in finanziellen Verbindlichkeiten widerspiegelt. Auch wenn Deutschland als viertgrößter (6,4 Prozent) Beitragszahler für VN-Friedenseinsätze und zweitgrößter (elf Prozent) für OSZE-Einsätze bereits viel Verantwortung übernimmt, ist das international zur Verfügung stehende Budget verhältnismäßig gering und die Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten deuten auf weitere Mittelkürzungen hin. Dabei betrug das VN-Peacekeeping-Budget von Juli 2016 bis Juni 2017 rund 7,87 Milliarden US-Dollar – das ist weniger als ein halbes Prozent der globalen Militärausgaben, kommt dabei jedoch 125 Millionen Menschen zugute.

Die Herausforderungen der Zukunft liegen deshalb nicht nur in komplexeren und globalen Krisen, die eng miteinander verwoben sind – ob Klimaerwärmung, Zunahme autoritärer Systeme oder internationale Migration –, sondern vor allem auch in der Art und Weise, wie sowohl die internationale Gemeinschaft als auch

Regionalorganisationen wie die EU darauf reagieren, und welche Mittel und Werkzeuge sie fähig und willens sind, zur Lösung einzusetzen. In Anbetracht dieser Tatsache ist es wichtig, mit realistischem Augenmaß an die Probleme heranzutreten. Die Bilanz vergangener Friedenseinsätze ist durchwachsen, das liegt auch an oft unrealistischen Zielsetzungen. Immer müssen wir uns auch fragen, wie denn die Situation in einem betroffenen Krisenland oder einer -region wäre, hätte es nicht das Engagement von europäischen und internationalen Peacekeepern – ob Soldat_innen, Polizist_innen oder zivile Expert_innen – gegeben. Für kommende Einsätze ist es deshalb von zentraler Bedeutung, dass wir deren Mandate realistisch gestalten und mit den notwendigen Ressourcen – sowohl Personal als auch Finanzen und Technik – ausstatten. Hier kann Deutschland, ob in der EU oder bei den Vereinten Nationen, Impulse geben und Initiative ergreifen.



Bärbel Dieckmann
Präsidentin der Welthungerhilfe

Arbeiten in Ländern mit fragiler Staatlichkeit: Stabilisieren oder verändern?

Die Welthungerhilfe ist „Spezialistin“ für die Arbeit in fragilen Ländern. Sie ist in neun der zehn „schwächsten“ Länder aktiv, wenn man den Index of State Weakness der Brookings-Institution zugrunde legt – das gilt z. B. für Afghanistan, den Kongo, den Irak oder Sudan. Unsicherheit und Konflikte führen zu Hunger und zu Flucht.

Fragile Staaten stehen spätestens seit dem 11.9.2001 im Fokus außen- und entwicklungspolitischer Bemühungen, u. a. weil sie als Sicherheitsbedrohung gelten. Dabei bedeutet Fragilität viel mehr als das, nämlich, dass der Staat die Kontrolle über Teile seines Territoriums verloren hat und seine grundlegendsten Aufgaben gegenüber der Bevölkerung nicht oder nicht mehr gewährleisten kann. Zu diesen grundlegenden Aufgaben zählen neben Sicherheit die Wohlfahrt (staatliche Transfer- und Dienstleistungen), Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftsförderlichkeit.

Kritiker_innen halten dem entgegen, dass auch vor 2001 staatliche Funktionen in vielen Ländern nicht besser wahrgenommen wurden als heute. Die Anzahl der Bürgerkriege habe sogar seit 1995 abgenommen. Sie unterstellen deshalb eine „Versicherheitlichung der Entwicklungszusammenarbeit“. Das heißt: eine Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele unter sicherheitspolitische Interessen. Damit einher gehe die Erwartung, Entwicklungszusammenarbeit könne den Terrorismus bekämpfen (oder heute die wirklichen Fluchtursachen). Damit aber sei die Entwicklungspolitik überfordert.

Ursachen von Unsicherheit, Unfrieden und Flucht sind nicht nur das Handeln von Despoten, Warlords und Fanatikern. Es ist auch die himmelschreiende Ungleichheit bei der Verteilung von Lebenschancen und Einkommen. Es sind auch die Folgen einer nicht ausreichend regulierten ökonomischen Globalisierung. Wolfgang Schäuble sagte, die europäische Flüchtlingskrise sei „unser Rendezvous mit der Globalisierung“¹.

Die letzten zwei, drei Jahre haben uns nicht gerade verwöhnt, was die internationale Zusammenarbeit angeht. Gleichwohl gab es zumindest 2015 zwei Vereinbarungen mit einer positiven Zukunftsvision auf globaler Ebene: das Klimaabkommen von Paris und die einmütige Verabschiedung der Agenda 2030 im September. Die Agenda 2030 ist der neue Kompass für die internationale Zusammenarbeit – oder sollte es zumindest sein. Aus Sicht der Welthungerhilfe ist die Umsetzung der Agenda aktive Krisenprävention. Dabei ist es nicht das Ziel der Agenda, Staaten oder Gesellschaften zu stabilisieren. Denn die Überschrift über den nachhaltigen Entwicklungszielen heißt: Transforming our World. Eine Stabilisierung der Weltordnung oder der Verhältnisse in fragilen Staaten reicht nicht aus; wir müssen dabei helfen, beides zu verändern. Kernaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit wäre deshalb, zu einer friedlichen Transformation beizutragen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat vor drei Jahren eine verbindliche Strategie zur Arbeit „im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“ verabschiedet, die viele der besonderen Herausforderungen in diesen Ländern beschreibt. Staatliche Entwicklungspolitik kann etwa Friedensprozesse unterstützen, mit friedenswilligen Akteur_innen in den Ländern zusammenarbeiten, sie kann durch Bildungs- und Ausbildungsprogramme und durch den Aufbau von lokalen Wertschöpfungsketten den Menschen Perspektiven und Jobs bieten. Erfolg hat Entwicklungszusammenarbeit besonders dann, wenn nicht ihr „Zweitnutzen“ im Vordergrund steht (also sicherheitspolitische oder innenpolitische Interessen). Ein Beispiel für den Misserfolg sind die MENA-Länder², die Milliardensummen erhalten haben, während die gewünschten Folgen weitgehend ausblieben. Eine andere Erfolgsbedingung sind auf einzelne Länder maßgeschneiderte Konzepte- und nicht Blaupausen, die unterschiedslos auf alle fragilen Länder angelegt werden.

1 Vgl. Passauer Neue Presse, 4.2.2016.

2 Gemeint sind die Staaten in Nahost und Nordafrika (Middle East & North Africa – MENA).

Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit stößt in vielen fragilen Staaten an ihre Grenzen, u. a. weil häufig die staatlichen Ansprechpartner fehlen. Deshalb sehen viele Geber eine zentrale Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie der Welthungerhilfe in fragilen Staaten, denn NGOs können auch dort arbeiten, wo die staatlichen Ansprechpartner fehlen. In der BMZ-Strategie heißt es dazu: „Ihre Konzepte und Arbeitsweisen sowie ihre etablierten Netzwerke und Partnerstrukturen leisten einen wichtigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit, indem sie zivilgesellschaftliche Kräfte vor Ort stärken und in Richtung deutsche Öffentlichkeit politische Bildungsarbeit im Inland leisten.“

Den Nichtregierungsorganisationen wird häufig eine Reihe komparativer Vorteile gegenüber staatlicher Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Ländern zugesprochen:

- politische Unabhängigkeit von außenpolitischen Vorgaben;
- hohe Glaubwürdigkeit und flexibleres Handeln;
- besserer Zugang zu besonders armen Gruppen;
- sie sind häufig ein geschätzter Ansprechpartner der Zivilbevölkerung, die ihrem Staat misstraut;
- sie können besser Selbsthilfe mobilisieren.

Das mag alles stimmen, und die von staatlicher Seite avisierte Arbeitsteilung erscheint auch sinnvoll. Gleichwohl müssen sich auch die NGOs klar darüber sein, welche Herausforderungen und Risiken mit der Arbeit in fragilen Staaten verbunden sind. Dazu zählen:

- die große Planungsunsicherheit;
- das oft verbreitete hohe Misstrauen in den Gesellschaften und die gestörte Bereitschaft zur Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Gruppen;
- die Sicherheitslage;
- damit in Verbindung die höheren operativen Kosten;
- die unternehmerischen Risiken (dass nämlich Projekte scheitern).

Die Welthungerhilfe hat durch ihre praktischen Erfahrungen vor Ort gelernt, dass es zentrale Voraussetzungen für ihre Arbeit in fragilen Staaten gibt. Dazu zählen die Akzeptanz durch und die Nähe zur lokalen Bevölkerung, ein fundiertes Hinter-

grundwissen über die gesellschaftlichen Konflikte, eine gute Vernetzung vor Ort und unsere Unterscheidbarkeit von militärischem Personal.

Wie bei vielen anderen Hilfsorganisationen konzentriert sich auch unsere Arbeit in fragilen Kontexten auf Nothilfeprojekte und eher kurzfristige Maßnahmen. Das ist zumeist von der lokalen Bevölkerung auch so gewünscht. Es ist sehr schwierig, kurz- und langfristige Unterstützung miteinander zu verbinden. Wie aber lässt sich Nachhaltigkeit in äußerst volatilen Situationen herstellen? Wie lassen sich langfristige Maßnahmen angesichts von Gewalt und Korruption durchführen?

Aus Sicht der Welthungerhilfe macht es Sinn, zur Lösung dieser Probleme ergänzend zur Nothilfe drei weitere Optionen zu prüfen: die Förderung lokaler Selbsthilfekapazitäten, die Unterstützung von Advocacy-Arbeit, wo immer das möglich ist, und die Gewaltprävention. Gerade weil dieser Ansatz in fragilen Staaten besonders voraussetzungsvoll ist und vor erheblichen Schwierigkeiten steht, leiten sich daraus auch zentrale politische Forderungen ab. Damit NGOs die Aufgabe der Förderung nachhaltiger Entwicklung durch die Stärkung und Nutzung von lokalen Kapazitäten in fragilen Staaten bewältigen können, muss sich das Ziel des Aufbaus lokaler Kapazitäten auch stärker in der Politik und den Ausschreibungen der internationalen Geber wiederfinden.

- Derzeit ist der entwicklungspolitische Ansatz, der in fragilen Staaten verfolgt wird, aus einer „Nord-Perspektive“ konzeptualisiert. Die „Süd-Perspektive“ wird nur unzureichend berücksichtigt und das Potenzial von vorhandenen lokalen Ressourcen und Machtstrukturen zu wenig in die Förderrichtlinien einbezogen.
- Trotz des verständlichen Wunsches, schnelle Erfolge zu erreichen, dürfen Langfristigkeit und Prozessorientierung als Grundlage des staatlichen Engagements nicht aus dem Blick geraten. Eine Quick-Impact-Strategie und Leuchtturmprojekte, wie sie vielfach verfolgt werden, sind in fragilen Staaten fehl am Platz. Um die Verantwortung lokaler Mitarbeiter_innen zu unterstützen, aber auch geeignete Partner_innen zu identifizieren und aufzubauen, benötigen NGOs im Rahmen der Projektarbeit in fragilen Staaten längere Zeithorizonte und eine größere Flexibilität. In ihrer Förderpolitik müssen Geberländer diese Tatsache berücksichtigen und NGOs die entsprechenden Zeithorizonte für die Durchführung von Projekten gewähren. Die derzeit vorherrschende Praxis, in fragilen Staaten vor

allem Projekte mit kurzen Laufzeiten zu finanzieren, sollte daher zugunsten von langfristig angelegten Projekten geändert werden.

- Zusätzlich ist auch eine Anpassung der Zielhierarchien und der Erfolgskriterien notwendig. Noch immer werden – teilweise konträr zur eigenen Rhetorik – Mittel eher für quantifizierbare Ergebnisse ausgegeben und weniger für die schwer messbaren Soft Skills. Auch bei der Bewertung von Projekten stehen meist quantifizierbare Ergebnisse im Vordergrund. Gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen kann es aber notwendig sein, dass Abstriche im Hinblick auf die unmittelbar messbaren Ergebnisse der Projekte in Kauf genommen werden müssen. Denn viele Partnerorganisationen verfügen (noch) nicht über die gleichen Standards wie internationale NGOs. So wenig wünschenswert diese Abstriche auf den ersten Blick erscheinen, langfristig werden für den Erfolg bei der Arbeit in fragilen Staaten nicht Leuchtturmprojekte entscheidend sein, sondern die Frage, inwieweit die Bevölkerung den Wiederaufbauprozess trägt und selbst verwirklicht.
- Darüber hinaus muss der Zeitpunkt für die Bereitstellung von Mitteln der Situation in fragilen Staaten besser gerecht werden. Derzeit werden Projektmittel häufig zu spät zur Verfügung gestellt, nämlich dann, wenn ein Staat bereits fragil ist, häufig sogar erst dann, wenn die Gesellschaft bereits tief fragmentiert ist und es zu sozialen Konflikten kommt. Im Sinne einer zivilen Krisenprävention sollten die entsprechenden Mittel bereits viel früher eingesetzt werden. Für die Früherkennung von Konflikten und sich verschlechternder Bedingungen in fragilen Staaten müssen entsprechende Monitoring-Mechanismen entwickelt werden. Ein ähnliches Argument gilt auch für die Zeit nach einer unmittelbaren Krisensituation. Nachdem die akute Not überwunden ist, werden von Geberseite häufig die Mittel zu früh und zu radikal reduziert. Zu diesem Zeitpunkt kann aber noch keine selbsttragende Entwicklung stattfinden. Um einen Rückfall in die Krise zu vermeiden, ist dasselbe Engagement notwendig wie in der Notsituation. Geber müssen diese Tatsache in ihrer Planung berücksichtigen.
- Aufgrund der hohen Sicherheitsrisiken für NGOs in fragilen Staaten müssen Geber die Kosten für das Sicherheitsmanagement bei der Bereitstellung finanzieller Mittel berücksichtigen. In Hochrisikoländern betragen die Sicherheitskosten bis zu 40 Prozent des Projektbudgets. Zu den Kosten zählen neben den unmittel-

baren Schutzmaßnahmen – beispielsweise Funk- und Telefonausrüstung, Generatoren, Wachpersonal und Sicherheitstrainings – auch die Ausgaben, die für eine gründliche Kontextanalyse und die Liaison mit den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen notwendig sind. Im Sinne des „do no harm“-Prinzips müssen mehr Ressourcen in die Einschätzung des politischen, kulturellen und sozio-ökonomischen Kontextes investiert werden.

- Schließlich sollten Geber die Forderungen von NGOs nach einer klaren Trennung zwischen zivilem und militärischem Einsatz ernst nehmen. In den vergangenen Jahren haben einzelne Staaten und die internationale Gemeinschaft immer wieder auch militärisch in fragilen bzw. zerfallenen Staaten interveniert. Im Zuge dieser Praxis wurde die Entwicklungszusammenarbeit immer stärker in ein umfassendes Konzept mit dem primären Ziel der Aufstandsbekämpfung eingeordnet (Stichworte: integrierte Mission und vernetzte Sicherheit). Dieser Ansatz läuft aber Gefahr, dass zivile Hilfe von militärischen Erwägungen dominiert wird. Es ist nicht Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Bundeswehrlager durch zivilen Aufbau zu schützen, sondern Hunger und Armut zu bekämpfen und zwar dort, wo es nötig ist. Die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit darf nicht zum verlängerten Arm der Bundeswehr werden.

Entwicklungszusammenarbeit (und humanitäre Hilfe) kann einiges zur Verbesserung der humanitären Lage in fragilen Staaten leisten, sie kann aber keine Wunder vollbringen. Sie kann akute Konflikte wie in Syrien oder auch dem Südsudan nicht lösen. Sie kann auch nicht den internationalen Terrorismus besiegen oder Migration von armen in reichere Länder stoppen.

Entwicklungszusammenarbeit kann aber versuchen, ernsthaft ihrer Kernaufgabe nachzugehen, d. h. bei der friedlichen Transformation einer ungerechten Weltordnung und bei gleichzeitig praktischer Unterstützung zum Aufbau veränderter Verhältnisse in fragilen Ländern mitzuwirken.

Das überschreitet natürlich die Grenzen klassischer Entwicklungszusammenarbeit ganz erheblich und erfordert eine viel intensivere Kooperation der unterschiedlichen Ressorts in der Bundesregierung. Diese Kooperation darf deshalb nicht nur als Appell verhalten, sondern muss auch durch konkrete Schritte umgesetzt werden.



Hans-Joachim Schaprian
Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises
Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD

Europäische Verteidigungsunion – neue Impulse für Abrüstung und Rüstungskontrolle?

Einführung

Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU sowie die Unberechenbarkeit in der Amtsführung von US-Präsident Donald Trump, aber auch die Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung in der Ukraine durch Russland haben die Bereitschaft in Politik und Gesellschaft verstärkt, die Zusammenarbeit in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu intensivieren. Dabei stehen zurzeit vor allem Anstrengungen im Mittelpunkt, die Effizienz der Verteidigung zu stärken. In der anhaltenden Diskussion zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion darf jedoch die Rüstungskontrolle nicht aus dem Fokus geraten. Die Rüstungskontrollpolitik, die in der Zeit vor und nach dem Ende des Kalten Krieges besonders erfolgreich war, hat in den vergangenen Jahren in Politik und Gesellschaft an Bedeutung verloren. Doch Abrüstung und Nichtverbreitung sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik haben unverändert eine große Bedeutung für unsere Sicherheit und sind ein wichtiges Element vernetzter Sicherheitspolitik.

Ziel der Rüstungskontrolle ist es, durch verbindliche und überprüfbare Beschränkung/Reduzierung bestimmter Waffensysteme Vertrauen und Stabilität zwischen möglichen Konfliktpartnern zu schaffen, Konflikte zu vermeiden und damit das Risiko einer bewaffneten Auseinandersetzung zu verringern. Im Mittelpunkt der Rüstungskontrolle stehen weitestgehend Verträge, die im vergangenen Jahrhundert

z.B. zur atomaren Abrüstung, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und strategischen Waffen, aber auch über das Verbot chemischer und biologischer Waffen geschlossen worden.

Ein großer Erfolg für die Außenpolitik der EU war das Atomabkommen mit dem Iran. Der Auswärtige Dienst der EU hatte in mehrjährigen Verhandlungen den Vertrag mit dem Land – im Auftrag von Frankreich, USA, Deutschland, Großbritannien, China und Russland – ausgehandelt. Dieser Vertrag sieht umfassende Kontrollen unter Durchführung der Internationalen Atomenergie-Organisation vor. Damit soll sichergestellt werden, dass das iranische Atomprogramm ausschließlich der friedlichen Nutzung der Atomenergie dient. Die Bestimmungen dieses Vertrages wurden in einer Resolution des UN-Sicherheitsrates aufgenommen.

Der amerikanische Präsident Donald Trump stellt derzeit den Vertrag infrage. Die Europäer_innen sind gefordert, durch vielfältige diplomatische Initiativen den Vertrag zu retten. Das Abkommen mit dem Iran zeigt auf, dass die europäische Außen- und Sicherheitspolitik auch auf dem Feld der Rüstungskontrolle in Zukunft ein wichtiger Akteur sein kann.

Neuer Anlauf zur Rüstungskontrolle in Europa

Auch wenn erfreulicherweise 2013 ein Übereinkommen zur Regulierung des Waffenhandels (ATT) geschlossen wurde, besteht nach wie vor Handlungsbedarf, um die Rüstungskontrolle weiterzuentwickeln.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags soll der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, die Cypersicherheit und die Intermediate Range Nuclear Forces (INF) stehen. Vor 30 Jahren wurden erfolgreich die Verhandlungen über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte und Waffensysteme in Europa (KSE) unter dem Dach der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der späteren OSZE, abgeschlossen. Die Staaten des Warschauer Paktes und der NATO schlossen ein gemeinsames Begrenzungs- und Abrüstungsregime. Aufgrund der Erfahrungen aus dem Kalten Krieg mit dem Szenario von raumgreifenden Luft- und Bodenoperationen war die Festlegung von Höchstgrenzen bei fünf für Angriffs-

operationen als essenziell angesehenen Waffenkategorien (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber) einerseits sowie geografischen Stationierungsbeschränkungen andererseits Grundlage des KSE-Vertrages. In der Folge wurden ca. 70.000 schwere Waffensysteme vom Ural bis zum Atlantik in Europa vernichtet.

Der KSE-Vertrag schuf in Verbindung mit dem Wiener Dokument, dem Vertrag über den Offenen Himmel und den im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen ein Netzwerk von Rüstungskontrollvereinbarungen zwischen den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten. Der Vertrag ermöglichte umfangreiche und regelmäßige gegenseitige Inspektionen. Durch ca. 6.000 vor Ort stattfindende Inspektionen in den Mitgliedsländern wurde in den vergangenen Jahrzehnten Transparenz hergestellt und Vertrauen aufgebaut.

Nach Auflösung des Warschauer Paktes und der Erweiterung der NATO war ein Anpassungsabkommen des KSE-Vertrages (AKSE) 1999 erarbeitet worden, dass die veränderten sicherheitspolitischen Realitäten in Europa besser reflektieren sollte. Da Russland jedoch seiner politisch verbindlichen Zusage zum Abzug von Truppen und Militärgerät aus Transnistrien (Moldau) sowie Abchasien und Südossetien (beide Georgien) nicht vollständig nachkam, weigerten sich die NATO-Staaten ab 2002, den AKSE-Vertrag zu ratifizieren. Weil Russland in der Folge die Mitwirkung am KSE-Vertrag 2007 aussetzte, ist das KSE-Regime in der Krise. Alle Versuche der westlichen Staaten, die konventionelle Rüstungskontrolle mit Russland zu reanimieren, sind seither gescheitert. Die mit dem Gipfel von Wales und Warschau 2016 veränderte Strategie der NATO verlangt wieder eine deutliche Akzentuierung der Anstrengungen im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung. Vereinbart wurden Prinzipien und Kernelemente einer „glaubwürdigen Abschreckung und Verteidigung“. Beschlossen wurde u. a. die Verlegung von 4.000 Soldat_innen nach Osteuropa. Russland führt zeitgleich große Manöver an seiner Westgrenze durch. Die Gefahr einer ungewollten Eskalation an der Ostgrenze der NATO ist somit wieder gewachsen und wächst weiterhin.

Außenminister Frank-Walter Steinmeier machte bei einer Tagung der OSZE 2016 einen Vorschlag zur Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle. Er schlug vor, Vereinbarungen in fünf Bereichen zu treffen:

- regionale Obergrenzen, Mindestabstände und Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wie im Baltikum;
- neue militärische Fähigkeiten (z. B. Transport) und Strategien;
- neue Waffensysteme (z. B. Drohnen);
- flexible und krisenfeste Verifikation;
- Anwendbarkeit in umstrittenen Territorien.

Eine Gruppe von 14 europäischen Staaten unterstützte diese Vorschläge und sprach sich für einen neuen Anlauf zur Rüstungskontrolle konventioneller Waffen in Europa aus. Doch die USA und osteuropäische Mitglieder der EU haben große Vorbehalte.

Die Entwicklung der modernen Waffen-, Aufklärungs- und Kommunikationssysteme wie z. B. Drohnen, Satelliten, Network-Centric-Warfare, aber auch die Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum haben zu einer neuen Qualität der Kriegsführung geführt. Das konventionelle Rüstungskontrollgebäude, welches im Wesentlichen auf quantitativen Kriterien aufgebaut ist, droht zu zerbrechen, wenn nicht die qualitativen neuen Elemente der modernen Führungs- und Waffensysteme, einschließlich der Entwicklung autonomer Waffensysteme, einbezogen werden. Auch wenn die Krise in der Ukraine eine Lösung der festgefahrenen Situation deutlich erschwert, liegt es im Interesse Europas, dass Russland wieder in das KSE-System eingebunden wird und der KSE-Vertrag als zentrales Element der rüstungskontrollpolitischen Vertrauensbildung in Europa erhalten bleibt und ausgebaut wird. Um diese Ziele zu erreichen und eine erfolgreiche Rüstungskontrollpolitik zu realisieren, könnte die EU einen wichtigen Beitrag leisten.

INF-Vertrag (Intermediate Range Nuclear Forces)

Im Jahre 1987 hatten Ronald Reagan und Michail Gorbatschow mit der Unterzeichnung des Vertrages über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) das atomare Wettrüsten in Europa beendet. Bis 1991 wurde eine Abrüstung im Bereich der Mittelstreckenraketen (500 bis 5.500 Kilometer) Pershing II und SS20 vollständig umgesetzt.

Russland hat nach Informationen aus den USA seit Kurzem einen landgestützten hochmodernen atomar bestückbaren Marschflugkörper SSC 8 entwickelt mit einer Reichweite über 500 Kilometer, welcher auf die Krim oder nach Kaliningrad verbracht werden könnte. Das würde eine Verletzung des Abrüstungsvertrages darstellen. Die Frage steht im Raum, kommt es zu einem neuen nuklearen Wettrüsten zwischen den USA und Russland in Europa, wird die NATO seinerseits wieder Mittelstreckensysteme in Europa stationieren?

Auch hier ist Europa gefordert, klar Position zu beziehen, auf die Einhaltung des INF-Vertrages zu dringen und sich für die Deeskalation einzusetzen.

Cybersicherheit

Die rasant fortgeschrittene Vernetzung der digitalen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur (Cyberraum) prägt unsere Gegenwart und Zukunft. Sie bietet Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vielfältige persönliche und wirtschaftliche Chancen. In den Mittelpunkt der komplexen Herausforderungen, vor denen die Sicherheitspolitik steht, ist in den vergangenen Jahren die Bedrohung durch Angriffe auf den Cyber- und Informationsraum gerückt. Denn das Spektrum der Bedrohungen im Cyber- und Informationsraum reicht vom Diebstahl und Missbrauch persönlicher Daten über Wirtschaftsspionage und Schädigung Kritischer Infrastruktur bis hin zur Störung der Regierungskommunikation von vernetzten militärischen Führungseinrichtungen und Waffensystemen. Daneben eröffnen das Internet und soziale Medien auch Möglichkeiten, wirksamer als bisher auf die Innenpolitik eines Gegners Einfluss zu nehmen und Wahlkämpfe mit Fake News zu beeinflussen. Fakt ist, innere und äußere Sicherheit sind im Bereich der Cybersicherheit kaum noch zu trennen.

Festgestellt wurde: Angriffe auf Computernetze „geschehen immer häufiger, sind besser organisiert“ und „sie können eine Schwelle erreichen, die den Wohlstand, die Sicherheit und die Stabilität von Staaten und des euro-atlantischen Raums bedroht“. Die NATO hat 2010 mit ihrem in Lissabon beschlossenen strategischen Konzept die Cyberabwehr als eine der wesentlichen neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen benannt. Auf EU-Ebene hat der Europäische Rat 2013 Cyber-

verteidigung als eines der vier Schlüsselthemen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bestimmt.

Cybersicherheit ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, in der auch die Wirtschaft, die IT-Sicherheitsindustrie und die Betreiber der Kritischen Infrastruktur wie z.B. die Energieversorger gefordert sind. Für die Bundeswehr ist im Einklang mit den Verbündeten in NATO und EU der Cyber- und Informationsraum neben den klassischen Bereichen Land, Luft und See zu einem neuen Operationsraum geworden.

Festzustellen ist, dass die Cybersicherheit rüstungskontrollpolitisches Neuland ist. International sind die rechtlichen Fragen des Kriegsvölkerrechts und seiner Anwendung im Cyperraum zu klären, aber auch wie Regelwerke aussehen müssten, um vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen verbindlich festzulegen.

Auch hier ist Europa gefordert, am Verhandlungstisch verbindliche Grenzen und Rahmenbedingungen für die militärische Nutzung des Cyberrums zu definieren.

Kontrolle des Rüstungsexports

Für den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen 2013 mit großer Mehrheit eine Resolution verabschiedet, mit der ein globales Übereinkommen zur Regulierung des Waffenhandels (ATT) angenommen wird. Mit dem Vertrag werden erstmals international verbindliche Regeln für den Export von Rüstungsgütern festgelegt. Mehr als 120 Staaten haben den Vertrag bisher unterzeichnet.

Mit der geplanten Förderung der Forschung und Entwicklung von Waffen- und Führungssystemen auf europäischer Ebene steht auch eine für die EU verbindliche Regelung der Exporte von Rüstungsgütern außerhalb der EU und der NATO an.

Bei Rüstungsexportentscheidungen in Deutschland in sogenannte Drittstaaten gelten die im Jahr 2000 beschlossenen strengen „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“, die für das Regierungshandeln verbindlich sind. Die nationalen „politischen Grundsätze für den Export

von Kriegswaffen“ sagen unmissverständlich, dass der Menschenrechtslage im Empfängerland bei Exportentscheidungen eine maßgebliche Bedeutung zukommt. Gleichzeitig sollen keine Waffenlieferungen genehmigt werden, wenn dadurch „bestehende Spannungen“ aufrechterhalten oder verschärft würden. Die strengen deutschen Regeln gelten aber nicht in den Ländern der EU.

Die EU ist gefordert, verbindliche politische Grundsätze für den Export von Waffen festzulegen, die an Drittstaaten verkauft werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Transparenz, Rüstungskontrolle und Abrüstung sind wichtige Elemente unserer gemeinsamen Sicherheit und haben für Europa eine herausragende Bedeutung. Die Herausforderungen für die zukünftige Rüstungskontrollpolitik erfordern für unsere Sicherheit eine langfristig vorausschauende, perspektivische Weiterentwicklung der globalen Rüstungs- und Proliferationskontrolle, die sich an den neuen Risiken orientiert. Die europäischen Nationalstaaten sind in dieser Rolle überfordert, aufgerufen ist hier die EU. Sie muss die Blaupause für ein zukunftsfähiges Konzept für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie einer restriktiven Rüstungsexportpolitik entwickeln, das den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Risiken für unsere Sicherheit gerecht wird.



Matthias Mielimonka

Referenten im Bundesministerium der Verteidigung,
Abteilung Cyber/Informationstechnik



Hans-Ulrich Geißler

Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum – Herausforderungen für die Europäischen Streitkräfte

Der Cyber- und Informationsraum

Die Verfügbarkeit des Cyberraums ist zu einer der wichtigsten Voraussetzungen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns im 21. Jahrhundert geworden. Staaten und ihre Regierungen, Kritische Infrastrukturen, Militär, Wirtschaft und die Bevölkerung sind bereits heute Teil einer digital verknüpften Welt, die zunehmend abhängig ist vom Funktionieren der zugrunde liegenden Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Der freie Zugang eröffnete neue Entwicklungsmöglichkeiten für die Gesellschaft, Handel, Industrie und für jedes Individuum.

Die Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit der darin gespeicherten oder verarbeiteten Daten sind dabei von hoher Priorität. Sowohl der Schutz persönlicher Daten von Individuen, von Firmengeheimnissen und Patenten für Unternehmen als auch die Gewährleistung sicherer Kommunikationswege für staatliche Institutionen stehen hierbei im Vordergrund. Die stetig wachsende Vernetzung aller Lebensbereiche birgt jedoch genau in diesem Bereich auch neue Risiken und Verwundbarkeiten. Fehlfunktionen oder schwerwiegende Angriffe auf IKT-basierte Systeme können nicht nur zu Einschränkungen staatlichen oder wirtschaftlichen Handelns führen, sondern im Extremfall existenzbedrohend für Staat und Gesellschaft werden. Als besonders relevant werden in diesem Zusammenhang Angriffe auf soge-

nannte Kritische Infrastrukturen (KRITIS¹) eingestuft, welche die Lebensgrundlagen der Bevölkerung sicherstellen.

Der Informationsraum umfasst ein – weit über den technisch definierten Cyberraum hinausreichendes – Verständnis aller verfügbaren Informationen, unabhängig vom Medium und der Zielgruppe. Die exponentielle technologische Entwicklung und die zunehmende Vernetzung informationsverarbeitender Computersysteme haben katalytischen Einfluss im Bereich der Informationsverarbeitung, -verbreitung und dem Konsum von Information bewirkt. Dennoch sind die beiden Begriffe vom Grundverständnis her zu trennen.

Die Schnittmenge der Akteure im Cyber- und im Informationsraum ist groß. Staatliche Akteure nutzen den Cyberraum zur Modernisierung der Verwaltung (E-Governance) und dem sicheren Austausch von Informationen. Der Informationsraum wird durch Politiker und Politikerinnen zur Kommunikation und Verbreitung politischer Ideen genutzt. Firmen haben ihre Prozesse unter Nutzung des Cyberraumes in den zurückliegenden Jahren optimiert und bieten ein umfangreiches Portfolio digitaler Dienstleistungen an. Im kommerziellen Bereich hat ein signifikanter Wechsel stattgefunden: Unternehmen mit einer digitalen Produktpalette wie Google, Facebook, Amazon oder Apple haben traditionell ausgerichtete Firmen an der Weltspitze abgelöst. Im Informationsraum agieren Firmen mit Werbung und Informationsangeboten im direkten Konkurrenzkampf zueinander. Weiterhin agieren Individuen oder Gruppen von Individuen sowohl im Cyber- als auch im Informationsraum. Durch die Nutzung digitaler Angebote, aber auch durch die Möglichkeit des weltweiten Handelns sind einzelne Personen oder Gruppen als relevante Akteure im Cyberraum einzustufen. Als Beispiele seien unter anderem die Aktivitäten der Hacker-Gruppen Anonymous oder LulzSec genannt. Mittels der Nutzung sozialer Medien treten Individuen auch im Informationsraum als entscheidende „Beeinflusser“ (Influencer) auf.

1 Kritische Infrastrukturen (KRITIS) sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. In Deutschland werden Organisationen und Einrichtungen aus den Bereichen Energieversorgung, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen, Staat und Verwaltung sowie Medien und Kultur zu den Kritischen Infrastrukturen gezählt.

Sicherheitspolitische Relevanz des Cyber- und des Informationsraums

Der Cyberraum wie auch der Informationsraum haben eine sicherheitspolitische und militärische Dimension. Einerseits werden bewaffnete Konflikte zunehmend im Cyberraum ausgetragen, durch Cyberangriffe² eingeleitet oder begleitet. Diese zunehmend wahrgenommene Parallelität von klassischen militärischen Operationsarten mit Cyberangriffen und Kommunikationsstrategien im Informationsraum verlangt, dass sich das Militär auch auf diese neuen Operationsmöglichkeiten einstellt. Andererseits sind moderne Streitkräfte in heutiger Zeit mit ihren zunehmend vernetzten militärischen Plattformen und Waffensystemen von der möglichst uneingeschränkten Nutzung zugrunde liegender IKT abhängig.

Was zunächst mit einzelnen Aktionen wie beispielsweise dem „Distributed Denial of Service (DDoS³)“-Angriff auf Estland 2007 oder dem STUXNET-Vorfall in der iranischen Urananreicherungsanlage 2010 begann, gehört für einige Staaten mittlerweile zum Grundrepertoire der Kriegsführung. Die Konflikte in Georgien und der Ukraine beispielsweise zeigten eine Koordination zwischen Cyberangriffen und klassischen kinetischen Operationen.

Da immer mehr Staaten, aber auch nichtstaatliche Akteure sowie Gruppen organisierter Kriminalität, offensive Fähigkeiten zu Computer-Netzwerkoperationen entwickeln, wird deren Einsatz auch im Rahmen von Konflikten zunehmen. In den zurückliegenden Jahren ist dabei eine zunehmende Komplexität und Intensität der Angriffe festzustellen. Dabei werden spezialisierte, zielgerichtete und schwer bzw. spät erkennbare Angriffe häufiger. Sie werden unter dem Begriff der Advanced Persistent Threats (APT) zusammengefasst, und ihnen wird derzeit das größte Schadpotenzial zugesprochen.

- 2 Ein Cyberangriff ist eine Einwirkung auf ein oder mehrere andere informationstechnische Systeme im oder durch den Cyberraum, die zum Ziel hat, deren IT-Sicherheit durch informationstechnische Mittel ganz oder teilweise zu beeinträchtigen.
- 3 Angriffe, bei denen eine sehr hohe Anzahl infizierter Computer für das Überlasten eines Zielsystems mit Anfragen missbraucht wird, sodass dieses normale Zugriffe nicht mehr verarbeiten kann.

Im Vergleich zu anderen militärischen Fähigkeiten verfügen Cyberfähigkeiten über Besonderheiten. Die Hürde und die Kosten für die Nutzung des Cyberraumes und das Erlangen der Fähigkeit, schädigende Maßnahmen erfolgreich einzusetzen, sind sowohl aufgrund der Dual-Use-Fähigkeit als auch aufgrund der wachsenden kommerziellen Verfügbarkeit von Cybermitteln im Allgemeinen so niedrig, dass auch kleinere Staaten, nichtstaatliche Akteure und Individuen eine maßgebliche sicherheitspolitische Rolle spielen können. Sicherheitspolitisch sind hierdurch im Vergleich zu bisherigen konventionellen militärischen Fähigkeiten zukünftig neue Machtverteilungen und Asymmetrien denkbar.

Gleichzeitig nutzen Angreifer eine große Bandbreite an Maßnahmen, um den Ursprung des Angriffs zu verschleiern und so eine Zuordnung zu erschweren. In verwendeter Schadsoftware werden oftmals falsche Hinweise in Form von anderweitig zuordenbaren Programmfragmenten oder Sprachen⁴ verwendet. Das hieraus resultierende Attributionsproblem gilt derzeit als die wesentliche technische und politische Herausforderung der Cybersicherheit, da es eine Strafverfolgung, aktive Verteidigung, diplomatische Gegenmaßnahmen oder im Extremfall Selbstverteidigung gegen Cyberangriffe erschweren, verzögern oder gar unmöglich machen kann. Dadurch sind Cyberangriffe, auch unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs, ein geeignetes Mittel der hybriden Kriegsführung und werden als solches bereits eingesetzt.

Unmittelbar verknüpft mit dem Attributionsproblem ist die Frage, inwieweit klassische Mechanismen der Abschreckung überhaupt im Cyberraum wirken. Es besteht international weitgehender Konsens, dass Cyberangriffe mit schwerwiegenden Auswirkungen – vergleichbar mit den Folgen eines traditionellen bewaffneten Angriffs – Grundlage für die Ausübung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung sein können. Dies schließt den Einsatz konventioneller militärischer Mittel als Reaktion auf einen Angriff aus dem Cyberraum ein, da Verteidigungsmaßnahmen zwar verhältnismäßig sein, in ihrer Art aber nicht den Angriffsmitteln entsprechen müssen. Rechtlich zulässige und militärisch zweckmäßige Selbstverteidigung kann jedoch nur gegen den tatsächlichen Angreifer gerichtet werden. Hierzu bedarf es einer politisch tragfähigen Attribution, basierend nicht nur

4 Engl. false flag attacks.

auf sogenannten forensischen Erkenntnissen hinsichtlich des Modus Operandi, sondern in gleichem Maße auch auf einer Vielzahl weiterer Kriterien⁵.

Die Fähigkeit und der vorab klar durch einen Staat kommunizierte Wille, im Falle eines schwerwiegenden Cyberangriffes das Recht auf Selbstverteidigung basierend auf politisch tragfähiger Attribution auch anzuwenden und damit die etwaigen Kosten für einen Angreifer deutlich zu erhöhen (Deterrence by Punishment), trägt wesentlich zur Abschreckung bei.

Ergänzend bedarf es der Fähigkeit, durch effektive Cyberabwehr und eine konsequente Resilienzbildung einem Angreifer die beabsichtigte Wirkung seiner Angriffe zu verwehren (Deterrence by Denial). Die jeweilige Wirksamkeit und richtige Balance beider Konzepte hinsichtlich der Bedrohung im Cyberraum, aber auch deren Einbindung in eine umfassende Gesamtstrategie der Abschreckung, sind Gegenstand des politischen und wissenschaftlichen Diskurses.

Entwicklungen in Deutschland

Die Cyber-Sicherheitsstrategie (CSS) für Deutschland beschreibt die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit und damit auch den Schutz der Bürger und Bürgerinnen, Institutionen und Unternehmen vor Bedrohungen aus dem Cyberraum als eine der Kernaufgaben des Staates. Durch den Einsatz sicherer Systeme, die Anwendung bewährter Basismaßnahmen und vertrauenswürdiger sowie wirksamer Sicherheitsprodukte und Standards kann eine Vielzahl von Cyberangriffen abgewehrt werden. Zur Umsetzung ist eine enge Kooperation aller Beteiligten aus Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft erforderlich, aber aufgrund der globalen Bedrohung auch eine enge Abstimmung im internationalen Raum.

Ein Schwerpunkt ist der Schutz Kritischer Infrastrukturen, der aufgrund des Risikos, möglicher Konsequenzen und damit der sicherheitspolitischen Relevanz als ressortgemeinsame und gesamtstaatliche Aufgabe verstanden wird. Als wichtiges Instrument zum Schutz von KRITIS wurde im Jahr 2015 das IT-Sicherheitsgesetz verab-

5 Hierzu können u. a. nachrichtendienstliche Erkenntnisse, politische Einordnung in eine krisenhafte Entwicklung sowie fehlender Kooperationswillen und Transparenz des mutmaßlichen Angreifers zählen.

schiedet, das u. a. Mindeststandards für die IT-Sicherheit⁶ für die Betreiber sowie eine Meldepflicht erheblicher Störungen der Verfügbarkeit, Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit ihrer informationstechnischen Systeme, Komponenten oder Prozesse an das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auf nationaler Ebene vorsieht.

Wesentliche Institutionen einer zukünftigen Cyber-Sicherheitsarchitektur sind der bereits seit 2011 existierende Cyber-Sicherheitsrat, ein weiterentwickeltes Nationales Cyber-Abwehrzentrum⁷ als ressortgemeinsame Koordinierungs- und Kooperationsplattform, CERT-Bund des BSI als nationales Computer Emergency Response Team sowie die Schaffung sogenannter Mobile Incident Response Teams (MIRT) im BSI zur Analyse und Bereinigung von Cybervorfällen in für das Gemeinwesen besonders bedeutenden Einrichtungen. Diese werden in den jeweiligen Aufgabenbereichen zukünftig ergänzt durch entsprechende Teams im Bundeskriminalamt, im Bundesamt für Verfassungsschutz sowie im Bereich der Bundeswehr.

Das Weißbuch 2016 reflektiert einerseits umfassend die Herausforderungen für die Bundeswehr als Hochwertziel zunehmend komplexer Cyberangriffe im Inland und auch in den Einsätzen sowie die notwendigen Fähigkeitsentwicklungen im defensiven wie offensiven Bereich. Andererseits hebt es diesbezüglich auch eine schwindende Unterscheidbarkeit zwischen innerer und äußerer Sicherheit und die daraus resultierende Notwendigkeit eines ressortgemeinsamen Ansatzes hervor. Daher sind entsprechende Fähigkeiten auszubauen und in die gesamtstaatliche Sicherheit kooperativ einzubringen.

Ausgehend von diesen Herausforderungen wurden umfangreiche organisatorische Maßnahmen umgesetzt. Hierzu gehören die Einrichtung einer weiteren Abteilung

6 IT-Sicherheit ist die Unversehrtheit der Authentizität, Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit eines IT-Systems und der darin verarbeiteten und gespeicherten Daten.

7 Das (Nationale) Cyber-Abwehrzentrum (CAZ) in Bonn wurde im Rahmen der Umsetzung der CSS 2011 als gemeinsame Plattform zum schnellen Informationsaustausch und zur besseren Koordinierung von Schutz- und Abwehrmaßnahmen gegen IT-Sicherheitsvorfälle errichtet. Unter der Federführung des BSI und direkter Beteiligung des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) sowie des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hat das Cyber-Abwehrzentrum bereits am 1.4.2011 seine Arbeit aufgenommen. Ebenso wirken das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei (BPol), das Zollkriminalamt (ZKA), der Bundesnachrichtendienst (BND) sowie die Bundeswehr als assoziierte Behörden mit. Das CAZ hat zur Aufgabe, IT-Sicherheitsvorfälle schnell und umfassend zu bewerten und abgestimmte Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Alle beteiligten Behörden arbeiten dabei unter Beibehaltung ihrer jeweiligen gesetzlichen Befugnisse.

Cyber/IT (CIT) im Bundesministerium für Verteidigung und die Aufstellung eines neuen, fünften militärischen Organisationsbereiches für den Cyber- und Informationsraum (CIR) mit einer Personalstärke von zunächst ca. 13.500 Dienstposten. Kernelement ist die Zusammenführung der Zuständigkeiten und Ressourcen für die Cyberverteidigung.

Internationale Entwicklungen

Die Spannweite und Internationalität der Akteure im Cyberraum sowie die mit einer fortschreitenden globalen Vernetzung einhergehenden potenziellen Risiken verdeutlichen die Notwendigkeit von Staaten übergreifenden Antworten. Die Virtualität des Cyberraumes lässt sich nur schwer mit einem tradierten Verständnis nationalstaatlichen Handelns erfassen. Dennoch ist der rechtliche Rahmen, um auf Bedrohungen aus dem Internet zu antworten, auf staatliche Akteure zugeschnitten. Denn unabhängig vom eingesetzten Werkzeug steckt hinter jedem Angriff ein menschlicher Wille. Nahezu alle internationalen Organisationen, Staaten, Nicht-regierungsorganisationen, Wirtschaftsunternehmen und die Wissenschaft diskutieren konsequenter Weise lokale, regionale oder globale Optionen zur Verbesserung der Cybersicherheit.

Die durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen mandatierte Gruppe von 25 Regierungsexperten und -expertinnen⁸ aus repräsentativer globaler Verteilung der Staaten erzielte mit dem Vorschlag zur Anerkennung der Anwendbarkeit existierenden internationalen Rechts ein wesentliches Ergebnis, inklusive des inhärenten Rechts auf Selbstverteidigung.

Die Mitgliedstaaten der OSZE fördern zwischenstaatliche Kooperation, Transparenz, gegenseitige Berechenbarkeit und Stabilität, um das Risiko für Fehleinschätzungen von Aktivitäten im Cyberraum zu minimieren und somit ein mögliches Eskalations- oder Konfliktpotenzial zu reduzieren. Darüber hinausgehende Vereinbarungen der Abrüstung und Rüstungskontrolle erscheinen derzeit jedoch insbesondere aufgrund der praktischen Probleme, „Cyber-Waffen“ präzise zu definieren, und den damit verbundenen Implementierungs- und Verifikationsschwierigkeiten nicht realistisch.

8 UN Group of Governmental Experts, GGE.

Während der NATO-Gipfel 2014 und 2016 haben die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit des Schutzes der NATO-Netzwerke bekräftigt. Weiterhin wurden Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Cybersicherheit in den Mitgliedstaaten vereinbart, da es eine Vielzahl von Schnittstellen zwischen nationalen und NATO-Netzwerken gibt und eine Kompromittierung der nationalen Cybersicherheit Auswirkungen auf das gesamte Bündnis haben kann. Zudem wurden Unterstützungsmöglichkeiten für den Fall nationaler Cyberkrisen etabliert und der Informationsaustausch zwischen den Nationen gestärkt.

Der Cyberraum wurde 2016 durch die NATO formell als fünfte⁹ Dimension der militärischen Operationsführung anerkannt. Die NATO bekräftigt ausdrücklich die Anwendbarkeit des Völkerrechts auf den Cyberraum und stellt klar, dass Cyberangriffe auch den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Nordatlantikvertrags begründen können. Offensive Cybermaßnahmen werden durch die NATO als Organisation nicht aufgebaut, werden jedoch zukünftig durchaus als möglicher Bestandteil einer Operationsplanung gesehen.

Die Europäische Union bezieht in ihrer Cyber-Sicherheitsstrategie alle Bereiche staatlicher Hoheit umfassend ein. Neben der Sicherheit und Resilienz der Netzwerke und der Cyberverteidigung im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik spielen auch Aspekte des Menschenrechtsschutzes im Internet, ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten, der digitale Binnenmarkt, Verfolgung von Cyberkriminalität, internationale Zusammenarbeit und Förderung von Technologieentwicklung eine essenzielle Rolle. Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) unterhält in Kooperation mit den Mitgliedstaaten hierzu gemeinsame Projekte, u. a. um mögliche Synergien im Bereich Ausbildung zu realisieren.

Die Einbindung und Beteiligung Deutschlands an diesen internationalen Aktivitäten folgt dabei unterschiedlichen Rationalen, welche sich überwiegend aus dem globalen Charakter der Bedrohung ergeben. Denn unabhängig von der Betrachtungsebene sind die Antworten im Rahmen der Cybersicherheit oftmals nur im globalen Kontext sinnvoll möglich. Im Bereich der technischen Resilienz sind dies beispielsweise Fragen zur notwendigen Standardisierung von Sicherheitsmerkmalen von

9 Die bisher anerkannten vier Dimensionen der Operationsführung umfassen Land, See, Luft und Weltraum.

Computern, Elektronik und Netzwerktechnologien. Mit der gerade erst beginnenden Vernetzung von Sensoren und Kleinstgeräten (Internet der Dinge)¹⁰ müssen die Herausforderungen bezüglich der Absicherung und regelmäßigen Aktualisierung durch wirtschaftlich relevante Akteure – wie der Europäischen Union – gemeinsam beantwortet werden, um die Marktmacht zur Umsetzung innerhalb eines globalen Kontextes realistisch durchsetzen zu können. Bei der Entwicklung von vernetzten Systemen, egal ob es ein autonomes Auto oder ein fliegendes Waffensystem für den militärischen Einsatz sein wird, müssen Aspekte der Cybersicherheit und der systemischen Resilienz zukünftig stärker als bisher bereits in den grundlegenden Entwürfen tief im betroffenen System verankert sein („Security by Design“). Da bei der Entwicklung und Fertigung solcher komplexen Systeme heutzutage Subsysteme und Fertigungskomponenten aus einem globalen Markt bezogen werden, müssen alle Akteure – von der Fertigung der verwendeten integrierten Schaltkreise über den Hersteller der Kommunikationskomponenten bis hin zum Softwarehersteller des Gesamtsystems – diese Grundsätze beherrschen und qualitativ in ihrem Teilprodukt umsetzen („Supply Chain Security“). Auch hierbei gilt es, das Marktvolumen innerhalb der NATO und der EU zu nutzen, um diese Forderungen nach technischen Standards und Transparenz zur Erhöhung der Cybersicherheit der eigenen Produkte durchsetzen zu können.

Die gemeinsamen Bestrebungen in internationalen Organisationen spielen eine besondere Stärke im Bereich der notwendigen Attribuierung und idealer Weise folgender Strafverfolgung aus. Die Cyberangriffe der Vergangenheit zeigten, dass ein Angreifer in den seltensten Fällen Netzwerke seines eigenen Ursprungslandes nutzt, sondern Computer in zahlreichen Nationen für seine Zwecke missbraucht („Bot-Netze“). Einerseits verschleiert er dadurch seine eigene Identität, andererseits sind die Angriffe durch den Einsatz unterschiedlichster Angriffsrichtungen effektiver. Für eine gezielte Abwehr eines laufenden Angriffs und eine erfolgreiche Rekonstruktion sowie Attribuierung eines solchen Angriffs sind die Computer-Forensiker und -Forensikerinnen auf möglichst zahlreiche Rohdaten angewiesen. Ohne den gezielten Austausch der Nationen über entstehende Bot-Netze, ungewöhnlichen Netzwerkverkehr, Schadprogramm-Signaturen und Rohdaten nach einem Angriff wird die Verteidigung und Aufklärung gegen solche Bedrohungen

10 Englisch „Internet of Things“ oder „IoT“.

für einen Einzelstaat ungleich schwieriger. Für ihre jeweiligen Mitgliedstaaten bieten die NATO und vor allem die Europäische Union hierfür ideale Voraussetzungen. Der Austausch kann dabei ganz unterschiedliche Formen annehmen, beginnend von einem fallbezogenen formalisierten Informationsaustausch bis hin zur Einrichtung gemeinsamer Lagezentren mit Echtzeitverfolgung laufender Angriffsaktivitäten im Internet. Weiterhin kann ein solcher permanenter und strukturierter Austausch auch das Vertrauen zwischen den beteiligten Nationen signifikant erhöhen.

Die Varietät und Globalität der illegitimen Akteure im Cyberraum stellt einen einzelnen Staat vor weitere Herausforderungen. Die strenge Teilung der staatlichen Gewalten, wie sie beispielsweise in Deutschland verfolgt wird, kann sich im Bereich des Cyberraumes als Schwäche auswirken. Um den gültigen Rechtsrahmen effektiv ausnutzen zu können, ist ein durchgängiger Austausch zwischen den Behörden notwendig und wird mit der Einrichtung des Cyber-Abwehrzentrums in Deutschland bereits verfolgt. Um auch dem Aspekt der Globalität von Cyberbedrohungen entgegenwirken zu können, muss dieser Ansatz eigentlich auf einen globalen, mindestens aber auch einen europäischen Rahmen erweitert werden. Dabei gilt es nicht nur, die staatlichen Netzwerke zu schützen, sondern in der Kooperation mit der Industrie auch deren Schutz sicherzustellen und den Schutz von Individuen gegen Bedrohungen im Cyberraum anzugehen. Während der Staat mit seinen Möglichkeiten den Schutz seiner Bevölkerung gegen klassische Bedrohungen garantiert, sind sich Unternehmen und Individuum beim Schutz gegen Cyberbedrohungen selbst überlassen. Gerade vor dem Hintergrund der Anerkennung von Cyber als Dimension der operativen Operationsführung und dem großen Feld an Akteuren – sowie deren Interessen im Cyberraum – sollte dieser staatliche Schutz zunehmend auch auf den Cyberraum ausgedehnt werden.

Insgesamt müssen die Ansätze zur Abwehr von Bedrohungen aus dem globalen Cyberraum mit Mitteln beantwortet werden, welche möglichst viele Staaten einbeziehen. Die dabei notwendige Balance zwischen dem Zwang zum Austausch von Daten und der Angst vor Überwachung bzw. Ausnutzung der geteilten Informationen kann nicht in jeder bilateralen Beziehung zwischen Staaten gleich beantwortet werden. Dies macht einen gestaffelten Ansatz zur Herstellung einer internationalen Cybersicherheit notwendig.

Eine globale Einbindung Deutschlands zur Begegnung der neuen Bedrohungen aus dem Cyberraum ist die richtige Entwicklung und sollte konsequent weiter verfolgt und ausgebaut werden. Diese internationalen Kooperationen müssen dennoch von einer konsequenten Steigerung der nationalen Cybersicherheit begleitet werden.

Fazit

Der Cyber- und der Informationsraum lassen sich nur eingeschränkt in klassische nationalstaatliche Konzepte fassen. Die zunehmende Anzahl von Akteuren und die gerade erst beginnende weltweite Vernetzung erhöhen die Notwendigkeit, beide Räume auch als Herausforderung für die sicherheitspolitische Dimension zu verstehen. Moderne Konflikte zeigen, dass konventionelle diplomatische, politische und militärische Aktionen zunehmend durch begleitende Operationen im Cyber- und Informationsraum flankiert werden.

Deutschland und die Bundeswehr haben begonnen, auf diese Herausforderungen zu reagieren. Dabei ist es aufgrund der fehlenden räumlichen Begrenzung des Aktionsfeldes essenziell, sowohl im national wie international vernetzten Ansatz zu handeln. Erfolgreiche Resilienzbildung und Attribution eines Angriffs gegen Bedrohungen aus dem Cyber- und dem Informationsraum verlangen ein gemeinschaftliches, ebenenübergreifendes Agieren. Die Einbettung in Organisationen wie die EU oder NATO bieten hierfür eine wichtige Basis.



Generalleutnant Dieter Warnecke
Abteilungsleiter Strategie und Einsatz im BMVg

Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland

Die Überschrift dieses Aufsatzes beschreibt den alten, verengten, nicht mehr zeitgemäßen Blickwinkel auf Einsätze, den es meines Erachtens dringend zu aktualisieren gilt. Dazu möchte ich hier einen Beitrag leisten.

Woraus leite ich die Kompetenz ab, dies zu versuchen? Als Abteilungsleiter Strategie und Einsatz im Bundesministerium der Verteidigung ist es meine Aufgabe, Krisen möglichst früh zu erkennen und den Generalinspekteur der Bundeswehr im Rahmen politischer Vorgaben zu beraten, ob, wo, wie und wann die Bundeswehr zum Wohle unseres Landes und zum Schutz seiner Bündnispartner sinnvoll eingesetzt werden sollte bzw. könnte. Und dies nicht nur beschränkt auf den Landeinsatz im Ausland, sondern in allen zu betrachtenden Dimensionen (Land, Luft, See, Welt- raum, Cyber- und Informationsraum). Dies hört sich zunächst einfach an, umfasst aber einen komplexen strategischen Planungsprozess, der in ministeriellen Weisungen und kontinuierlicher strategischer Steuerung mündet. Knapp zwei Jahre Erfahrung in dieser Funktion geben mir die Zuversicht, den Versuch zu wagen.

Deutschlands komplexe Sicherheitslage

Bei 16 aktuell laufenden Einsätzen und Missionen, den vielfältigen Aktivitäten der NATO im Rahmen einer gestärkten Landes- und Bündnisverteidigung und der steigenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus auch in Deutschland ist

es zu kurz gesprungen, nur über Auslandseinsätze zu reden. Das Spektrum Einsatz umfasst in der Bundeswehr heute nicht nur durch den Bundestag mandatierte Einsätze, sondern viel mehr. Ich komme hierauf noch zurück.

Zunächst aber einige Gedanken zur Bedrohung. Blicken wir kurz schlaglichtartig auf die jüngste Vergangenheit zurück. Was hat sich ereignet? Wie sieht die Sicherheitslage Deutschlands aktuell aus?

Da sind zunächst die terroristischen Anschläge. In Nizza und in London sind Islamisten mit Lkws in Menschenmengen gefahren. In Paris, auf dem Brüsseler Flughafen, in einem Stadion in Manchester und zuletzt auch in Teheran fielen Menschen zu Dutzenden den Schüssen und Bomben von Selbstmordattentätern zum Opfer. Und während wir in Deutschland noch froh waren, dass der Islamist aus Chemnitz rechtzeitig gefasst wurde, holte uns die traurige Wirklichkeit ein: auf einem Weihnachtsmarkt mitten in Berlin, mitten unter uns.

Gleichzeitig haben wir heute Herausforderungen an den Grenzen Europas, die noch vor wenigen Jahren völlig undenkbar waren und die so niemand wirklich vorhergesehen hat. Der sogenannte Islamische Staat hat sich tatsächlich so etwas wie ein Staatsgebiet im Irak, in Syrien zusammengeraubt und muss mühsam niedergeworfen werden. Aus Afrika, aus dem Nahen und dem Mittleren Osten drängen nach wie vor wöchentlich, täglich, ja beinahe stündlich Menschen auf illegalen Wegen nach Europa. Libyen als zerfallener Staat ist Ausgangspunkt für einen ungebrochenen Migrationsstrom über das Mittelmeer, dem im Jahr 2016 mehr als 5.000 Menschen zum Opfer gefallen sind. Und während in der Südost-Ukraine die Gewalt immer wieder aufflackert, stehen deutsche Soldat_innen in Litauen. Sie zeigen dort unseren Verbündeten in Osteuropa, dass wir, dass die NATO ihnen zur Seite steht und dass wir es ernst meinen, wenn wir von Bündnispflichten sprechen. Kein Wunder, dass sich da viele Ältere unter uns an Szenarien vergleichbar dem Kalten Krieg erinnern.

Wir müssen aber noch weiter blicken. Im Südchinesischen Meer hat China mit seinen Nachbarn und indirekt auch mit der größten Seemacht der Welt, mit den USA, territoriale Streitigkeiten, die wir von hier aus nur schwer einschätzen können. Weiter im Norden, in Korea, ein unberechenbares Regime, das die Reichweite seiner

Raketen immer weiter vorantreibt. Wie weit noch? Und im Nahen Osten wird Katar plötzlich von seinen Nachbarn der Terrorunterstützung bezichtigt und boykottiert. So ganz nebenbei erkennen wir die Verwundbarkeit unserer digitalen Welt durch zunehmende Cyberangriffe, durch Desinformationskampagnen, die leider nicht eindeutig attribuiert werden können. Gleichzeitig vernehmen wir aus den USA, aber auch aus Großbritannien, ungewohnte Töne, die unser Vertrauen in die Festigkeit unserer Bündnisarchitektur vordergründig nicht stärken. Alle diese Entwicklungen und Bedrohungen sind für jede_n Zeitungsleser_in sicher nicht unbekannt, aber was neu ist und was ich in meinen 41 Dienstjahren so nicht erlebt habe, ist die Dynamik, die Schnelligkeit, die Komplexität und die Intensität dieser Ereignisse in kürzester Zeit. Die globalisierte Welt ist ohne Zweifel volatiler, unberechenbarer und komplizierter geworden. Konflikte, die scheinbar weit entfernt stattfinden, sind tatsächlich ganz nah, sie sind mitten unter uns. Um Veränderungen in der Sicherheits- und Bedrohungslage vorhersehbarer zu machen, sind neue Mittel und Methoden der Krisenfrüherkennung nötig. Unsere Bevölkerung spürt diese Bedrohung heute deutlicher denn je und sorgt sich.

Die neue Vielfalt militärischen Engagements

Was bedeutet das nun in der täglichen Realität für unsere Streitkräfte? Während sich unsere Soldat_innen in Litauen zusätzlich zu ihrem Auftrag mit Falschmeldungen im Informationsraum – sogenannten Fake News – herumschlagen, die Luftwaffe im Rahmen des Air Policing im Baltikum beinahe täglich nicht identifizierte Luftfahrzeuge überprüfen muss, werden in Deutschland islamistische Terrorist_innen gesucht, muss der Bundestag seine Rechner vom Netz nehmen, weil Hacker eingedrungen sind. Unsere Tornados fliegen Aufklärung gegen den Islamischen Staat, während unsere Schiffe in Ägäis und Mittelmeer illegale Migration stoppen wollen. Und dann sind da noch ganz unterschiedliche Beratungs-, Ausbildungs- und Stabilisierungsmissionen, sei es in Afghanistan oder ganz neu in Mali. Und das alles gleichzeitig.

Dies ist die neue Bandbreite, wenn wir über den Einsatz der Streitkräfte sprechen, und es gilt festzuhalten, dass Landes- und Bündnisverteidigung wieder gleichrangig neben den bekannten Auslandseinsätzen der Bundeswehr stehen. Der Einsatz der

Bundeswehr im Inneren, von der einfachen Amtshilfe bis hin zur Unterstützungsleistung bei einem Terrorangriff katastrophischen Ausmaßes, darf keinesfalls mehr als unwahrscheinliche Randerscheinung betrachtet werden. Die im Frühjahr diesen Jahres erstmalig gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern in fünf Bundesländern durchgeführte Übung GETEX hat die Notwendigkeit, auch die Fähigkeiten der Bundeswehr zu nutzen, eindrucksvoll bestätigt.

Unser militärisches Engagement ist also durch die Gleichzeitigkeit von symmetrischer, asymmetrischer sowie hybrider und digitaler Bedrohung enorm gefordert. Wir engagieren uns deshalb im Moment nicht nur in der NATO, der EU und den Vereinten Nationen (VN), sondern sind auch in sogenannten Koalitionen der Willigen im Kampf gegen den Islamischen Staat aktiv. Dieses umfassende Engagement verlangt unserer Bundeswehr in allen Fähigkeitsbereichen in der Tat personell und materiell alles ab und erfordert ständig einen planerischen Balanceakt, um die Auftrags Erfüllung weiterhin sicherstellen zu können. In 16 Einsätzen und Missionen sind insgesamt circa 4.000 bis 4.500 Angehörige der Bundeswehr täglich gefordert. Diese Zahl ist verhältnismäßig klein im Gegensatz zu früheren Jahren, da die heutigen Ausbildungs- und Trainingsmissionen im Rahmen der EU und der VN nicht so personalintensiv an Kampftruppen sind. Permanent erforderlich sind heute aber in allen Einsätzen die Hochwertfähigkeiten der Aufklärung, der Logistik, des Sanitätsdienstes, der Führungsunterstützung und natürlich Hubschrauber sowie Lufttransport. Sie stellen die kritischen Ressourcen heutiger Aufträge dar.

Dazu kommen seit den NATO-Gipfeln von Wales und Warschau noch die umfangreichen Maßnahmen zur Bündnisverteidigung, wie das schon genannte Air Policing im Baltikum, die ständigen Marine-Einsatzverbände der NATO, die neu konzipierte NATO Response Force und vielfältige Übungen zu Land, auf See und in der Luft. Dies bindet weitere ca. 5.500 Soldat_innen täglich über das ganze Jahr.

In Summe pendelt sich die Zahl insgesamt bei einer Tagesstärke von etwa 10.000 Soldat_innen im Jahr 2017 ein. Die Zeiten, in denen eine geringe Wahrscheinlichkeit des Einsatzes dieser bereitzuhaltenden Kräfte vorherrschte, sind vorbei. Glaubwürdige Abschreckung funktioniert nur mit einer Truppe, die eine hohe Einsatz- und Gefechtsbereitschaft sowie ausreichend Vorräte und Ersatzteile hat. Die eingeleiteten Trendwenden Personal, Material und Finanzen sind deshalb zwingend

erforderlich gewesen. Übrigens ist Deutschland damit in Bezug auf Teilhabe bei Einsätzen und Aktivitäten des NATO Readiness Action Plans hinter den USA größter Truppensteller. Wir brauchen uns vor niemanden zu verstecken und auch keinen Vergleich zu scheuen.

Abschließend möchte ich auch auf die Sicherstellung von Dauereinsatzaufgaben im Rahmen der nationalen Risiko- und Krisenvorsorge hinweisen. Diese Kräfte für militärische Evakuierungsoperationen und Geiselbefreiungen, die gern vergessen werden, sind jederzeit einsetzbar und stellen einen unabdingbaren Teil unseres Kernauftrages dar. Insgesamt halte ich fest, dass die Bindung unserer Kräfte deutlich gestiegen ist und die Krisen dieser Welt leider nicht weniger werden.

Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – drei Beispiele

Während ich diesen Beitrag schreibe, ist die Bundeswehr an 16 Einsätzen beteiligt: sechs im Rahmen der VN, vier mit der NATO, vier mit der EU und zwei Einsätze im Rahmen der Koalition der Willigen. Die Beteiligung reicht von drei Beobachter_innen in der West-Sahara bis zu 1.000 Soldat_innen bei der VN-Mission MINUSMA in Mali. Ich möchte an dieser Stelle nicht auf alle diese Einsätze und Missionen im Einzelnen eingehen, sondern stattdessen den Einsatz der Streitkräfte im Ausland exemplarisch an drei Beispielen beleuchten, bei denen Leib und Leben unserer Frauen und Männer am meisten gefährdet sind.

Wir haben erstens die NATO-„Alteinsätze“ im Kosovo und in Afghanistan, die für uns auch aus Gründen der Bündnissolidarität wichtig sind. Nach 18 beziehungsweise 16 Jahren Einsatz wird unsere strategische Geduld sehr gefordert. Kosovo ist sicherlich aus europäischer Sicht weiter relevant, aber kann keine militärische Priorität angesichts der anderen Herausforderungen haben. Afghanistan ist leider noch immer keine Erfolgsgeschichte. Wenn auch Resolute Support als Beratungsmission seinen Auftrag in den vergangenen zwei Jahren hervorragend erfüllt hat – es gelingt den afghanischen Sicherheitskräften, das strategische Patt zu erhalten –, so stehen die politischen Fortschritte leider immer noch aus. Wie es weitergeht, hängt maßgeblich von den USA ab.

Dann haben wir zweitens die Gruppe von Einsätzen in Afrika, die an der Wurzel der Migrationsproblematik ansetzen. Hier möchte ich den Blick auf den MINUSMA-Einsatz in Mali richten. Für Deutschland ist die Zusammenarbeit mit den VN in dieser Größenordnung absolutes Neuland. Nur so viel zu den ersten Erfahrungen: viel Bürokratie; Entscheidungen fallen, wenn überhaupt, sehr spät. Wir haben in Unterstützung der VN den Auftrag übernommen, Aufklärung im Raum Gao zu leisten und dem Force Commander Hochwertaufklärungsprodukte zur Verfügung zu stellen. Dies tun wir mit den Aufklärungskräften und u. a. mit der Drohne Heron sehr erfolgreich. Wir haben keine Raumverantwortung in Mali, wir stellen den VN zeitlich begrenzt Fähigkeiten, seit März 2017 auch Hubschrauber, bei der Auftragsbewältigung zur Verfügung. Und besonders wichtig: Mali ist nicht Afghanistan. Leider ist die Sicherheitslage sehr schwierig geworden, da terroristische Gruppierungen mehr und mehr die Schwächen des Friedensabkommens nutzen. Dies macht uns Sorge.

Die dritte Gruppe von Einsätzen spielt sich vor unserer Haustür an den europäischen Außengrenzen ab. Hier finden wir das gesamte Einsatzspektrum. Der Counter-Daesh-Einsatz unserer Luftwaffe in Syrien gegen den Islamischen Staat ist ein Kampfeinsatz.

Im Irak bei den Peschmerga, bei der libanesischen und bei der libyschen Küstenwache hilft die Bundeswehr beim Aufbau eigenständiger und leistungsfähiger Sicherheitskräfte – typische Stabilisierungseinsätze. Und nach wie vor retten wir Menschen im Mittelmeer vor dem Ertrinken. EUNAVFOR MED Sophia, der Einsatz der Marine vor der libyschen Küste, ist zwar gegen die Schleusertätigkeiten gerichtet, aber in erster Linie de facto ein humanitärer Einsatz. Unter diesen Einsätzen an der europäischen Außengrenze möchte ich abschließend eine Aktivität hervorheben, die rechtlich gesehen gar kein Einsatz ist: die NATO-Aktivität in der ÄGÄIS. Seit März 2016 wird unter operativer Führung durch die NATO und – zu Beginn – unter taktischer Führung eines deutschen, jetzt britischen Admirals, im umstrittenen Seegebiet zwischen der Türkei und den griechischen Inseln der Migrationsstrom über die Balkanroute quasi gestoppt. Eine deutsche Fregatte mit in der Regel drei weiteren NATO-Schiffen überwacht und steuert den koordinierten Einsatz der türkischen und griechischen Küstenwachen in diesem Seegebiet. Die durchschnittli-

chen Flüchtlingszahlen haben sich seitdem drastisch verringert (von 2.000 täglich Anfang 2016 auf ca. 50 täglich heute). Militärisch sind wir darauf eingestellt, diese Aktivität so lange wie erforderlich fortzusetzen.

Schlussfolgerungen für die Ausrichtung der Streitkräfte

Nach der heutigen Realität nun noch kurz zur Perspektive. Ich beobachte zurzeit natürlich die Entwicklungen in Libyen und im Raum Syrien und Irak mit großer Aufmerksamkeit, denn beide Regionen stellen mögliche Handlungsfelder für die internationale Gemeinschaft dar und betreffen auch Deutschland unmittelbar. Die Frage, wie sich der Irak nach dem Erfolg der Koalition der Willigen gegen den Islamischen Staat entwickelt, ist aktuell sehr spannend. Wird es weiter einen Zentralstaat Irak geben? Wie könnte eine Lösung für Syrien aussehen? Welche Rolle spielt dabei die Türkei? Wie entwickelt sich das Verhältnis zwischen den Golfstaaten weiter? Oder wie können wir den Knoten in Libyen durchschlagen und eine respektierte, von der Mehrheit getragene Regierung realisieren? Wir haben keinen Masterplan, aber wir denken nach. Wir denken auch über die Zukunft der transatlantischen Partnerschaft, unseren Sicherheitsgaranten, nach. Wo geht die Reise hin, für und in Europa? Die zukünftige Rolle von und die Beziehung zu Russland ist ein anderes Feld, das Anlass zum Nachdenken gibt.

Ich möchte aus meinen bisherigen Ausführungen deshalb drei Kernaussagen ableiten. Erstens haben sich die globale und damit die deutsche Sicherheitslage verändert. Sie sind komplizierter, dynamischer und leider unsicherer sowie schwer vorhersehbar geworden. Eine digitalisierte Unterstützung der Krisenfrüherkennung muss realisiert werden, um unser eher reaktives Handeln auf mehr präventiv und aktiv ändern zu können. Dazu brauchen wir moderne und intelligente Hard- und Softwarelösungen, die Massendaten (sogenannte Big Data) mit modernen Advanced-Analytics-Instrumenten verarbeiten können. Daran arbeiten wir derzeit.

Auf Basis der Sicherheits- und Bedrohungsanalyse ist weder die Konzentration auf symmetrische Konflikte noch die Konzentration auf Stabilisierungsmaßnahmen zielführend. Heutige und zu erwartende Einsätze und Missionen erfordern die rasche und skalierbare Fähigkeitsbereitstellung für verschiedenartige Krisen und

Konflikte. Dieser Entwicklung trägt zweitens die Strategie Deutschlands mit dem Weißbuch des Jahres 2016 Rechnung, zuerst und zuvorderst durch die Erkenntnis, dass Landes- und Bündnisverteidigung nicht nur theoretisch im Grundgesetz, sondern auch wieder praktisch Richtschnur des Handelns sind: für die Soldat_innen, für ihre Ausbildung und für ihre Ausstattung. Die Trendwenden Personal, Material und Finanzen müssen sich daher verstetigen.

Drittens muss der Einsatz von Streitkräften breiter, umfassender gedacht werden. Durch Angriffe im Cyber- und Informationsraum verschwimmt die Grenze zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit mehr und mehr. Die NATO-Mission Enhanced Forward Presence in Litauen kann in kürzester Zeit zu einem „scharfen“ Einsatz werden, genauso wie eine Amtshilfe im Inneren bei einer Terrorlage in Deutschland. In der Realität brauchen wir daher größtmögliche Flexibilität und Handlungsspielräume, damit der schwierige Balanceakt, die Sicherheit unseres Landes zu verteidigen, gelingen kann.

Abschließend möchte ich noch mal auf das Weißbuch der Bundesregierung aus dem Jahr 2016 zu sprechen kommen. In diesem wird dem „vernetzten Ansatz“ bei der Bewältigung von Krisen eindeutig und in Fortentwicklung des vorherigen Weißbuchs von 2006 richtigerweise die Schlüsselrolle zugeschrieben. Diese wertvolle Erkenntnis haben wir uns unter anderem in Afghanistan in vielen Jahren erarbeitet. Ich bin fest überzeugt, dass nur durch die enge Kooperation aller Ressorts der Bundesregierung nachhaltige Stabilisierung und Entwicklung Erfolg haben kann. Wir wissen alle, dass der militärische Beitrag immer nur ein Teil einer Gesamtstrategie sein kann. Die gute Erkenntnisgrundlage ist gelegt, es gilt aber weiter, Vorurteile beiseitezulegen, den Ansatz national mit Nachdruck auszugestalten und wenn möglich auch multinational zu vertiefen. Wir sollten nicht locker lassen, es gibt keine bessere Alternative!



Bernd-Ulrich von Wegerer
 Ministerialrat, Leiter Arbeitsbereich Rüstungspolitik
 Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland
 bei der Europäischen Union¹

Europäische Verteidigungsagentur – Perspektiven der gemeinsamen Fähigkeitsentwicklung

Ein Leben in Frieden und Freiheit ist auch in Europa nicht überall selbstverständlich. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim im März 2014, der andauernde Ukraine-Konflikt in unmittelbarer Nachbarschaft zur Europäischen Union ebenso wie der menschenverachtende Bürgerkrieg in Syrien, begleitet von Terror und Migrationsströmen nie zuvor gekannten Ausmaßes, offenbaren die grausame Realität und die komplexen Herausforderungen, die auch in und für Europa bestehen. Die Zusammenarbeit mit langjährigen Bündnispartnern unterliegt daher Entwicklungen und Randbedingungen, die noch vor wenigen Jahren nicht vorhersehbar waren.

Eine abgestimmte europäische Antwort und die Umsetzung geeigneter Gegenmaßnahmen sind notwendiger und dringlicher denn je. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) kann aber nur dann wirksam und erfolgreich sein, wenn Rüstungskooperationen aus den sicherheitspolitischen Zielen Europas und den Anforderungen der Fähigkeitsentwicklung für unsere europäischen Streitkräfte stringent und bedarfsgerecht abgeleitet werden. Die dafür notwendige gemeinsame Rüstungspolitik der Europäischen Union gibt es noch nicht. „Europäische Rüstungspolitik“ findet bisher in der Regel nur auf nationaler und intergouvernementaler Ebene statt.

1 Die Ansichten des Autors spiegeln nicht unbedingt die Position der Bundesregierung wider.

Die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency – EDA) am 12.7.2004 stellte einen Meilenstein in der Rüstungszusammenarbeit der EU dar. Die EDA soll den Fähigkeitsbedarf der Europäischen Streitkräfte harmonisieren, im Forschungs- und Technologiebereich europäische Anstrengungen koordinieren und bündeln sowie bei der Vorbereitung von Rüstungsprogrammen einen signifikanten Mehrwert auf europäischer Ebene erzeugen. Um erfolgreich zu sein, muss die EDA dabei als Treiber, Katalysator, Plattform und hin und wieder auch als Provokateur agieren, ohne dabei die Unterstützung der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu verlieren.

Die EDA wird geleitet von der Hohen Vertreterin für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Federica Mogherini. Hauptgeschäftsführer ist seit 2015 der Spanier Jorge Domecq. Eine Besonderheit stellt die Tatsache dar, dass die EDA die einzige Agentur im europäischen Umfeld ist, deren Lenkungsausschuss in der höchsten Formation auf der Ebene der Verteidigungsminister tagt. Mitglieder in der EDA sind alle EU-Mitgliedstaaten mit der Ausnahme von Dänemark. Mit den Staaten Norwegen, Schweiz, Serbien und Ukraine bestehen Verwaltungsabkommen, welche die Beteiligung an einzelnen Projekten ermöglichen. Dazu beteiligen sich diese Staaten entsprechend an deren finanzieller Ausgestaltung, was ihnen aber keinen Einfluss auf grundlegende Entscheidungen der EDA gibt.

Rund 130 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus vielen Mitgliedstaaten stellen den Personalumfang der Agentur dar. Das jährliche Budget beträgt für 2017 ca. 31,4 Millionen Euro und ließ in den vergangenen sieben Jahren signifikante Steigerungen vermissen, da eine dafür notwendige Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedstaaten nicht erzielt werden konnte.

Zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungszusammenarbeit in der EU sind miteinander und mit weiteren richtungsweisenden Entscheidungen verzahnt. Diese sind mittelbar oder unmittelbar aus dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld abzuleiten. Nicht wenige von ihnen betreffen Kernkompetenzen der EDA und werden die Strukturen und Arbeitsweisen der Agentur weiterhin nachhaltig bestimmen.

Am 28.6.2016 legte Federica Mogherini den Staats- und Regierungschefs die „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ vor. Der fünf Monate später vorgelegte Umsetzungsplan „Sicherheit und Verteidigung“ beschreibt die wesentlichen Meilensteine auf dem Weg zu mehr und nachhaltigerer Verteidigungskooperation mittels der nachfolgend dargestellten Aspekte.

Weiterentwicklung des EU Capability Development Plan (CDP)

Im Jahr 2014 haben die EDA, der Militärstab der Europäischen Union (EUMS) und die Mitgliedstaaten einen überarbeiteten Capability Development Plan (CDP) vorgestellt. Diese – nach 2008 und 2011 – dritte Auflage des CDP wurde im Herbst 2014 im Rahmen des EDA-Lenkungsausschusses und in Kooperation mit dem Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC), dem EUMS und der Abteilung Krisenmanagement und Planung angenommen.

Der CDP stellt eine Gesamtfähigkeitslage der EU-Mitgliedstaaten für GSVP-Operationen mit der Möglichkeit zur Trendanalyse bis in das Jahr 2030 dar. Er ist der entscheidende Impuls der Nationen zur Steuerung der fähigkeitsbezogenen Aktivitäten in der EDA und bietet zugleich eine Orientierung für die nationalen Planungen der Mitgliedstaaten. Der CDP beruht dabei auf vier Grundlagen, den sogenannten Strands.

Strand A widmet sich dem Level of Ambition (LoA, früher EU-Headline-Goal) für EU-Operationen/-Missionen bzw. den sich daraus ergebenden Anforderungen und Fähigkeitslücken. Verantwortlich hierfür ist der EUMS. Strand B enthält die aktuell vorhandenen Fähigkeiten bzw. bereits laufenden Projekte (auch in Kooperation), wie sie von den Mitgliedstaaten in die entsprechende EDA-Datenbank (CODABA) gemeldet werden. Strand C adressiert Zukunftsanalysen über Entwicklungen und Trends mit Einfluss auf die Verteidigung bis 2035. Strand D fasst die Lessons Learned aus bisherigen EU-Operationen zusammen.

Aus der EU-Globalstrategie ergeben sich für den Bereich der Fähigkeitsplanung neue Prioritäten mit Schwerpunkten in den Bereichen Aufklärung, Cyber- und hybrider Kriegsführung.

Im Rahmen des Lenkungsausschusses im Format der Verteidigungsminister am 15.11.2016 wurde die EDA mit der Neuarbeitung (Revision) des CDP vor dem Hintergrund der Prioritäten aus der EU-Globalstrategie beauftragt. In Synchronisation mit der NATO ist die Neuarbeitung bis zum Lenkungsausschuss im Frühjahr 2018 abzuschließen.

Durchführung eines Coordinated Annual Review on Defence (CARD)

Ziel des Coordinated Annual Review on Defence (CARD) ist es, Aspekte der gesamten europäischen Fähigkeitslandschaft und der Verteidigungsanstrengungen der EU-Mitgliedstaaten den Ebenen gerecht so aufzubereiten, dass die Verteidigungsminister die notwendigen Entscheidungen zur politischen Prioritätensetzung, zum Umgang mit Risiken sowie zur Stärkung der Kooperation mit Blick auf die Fähigkeitsentwicklung treffen können.

Mit CARD soll kein neuer Prozess der Fähigkeitsentwicklung für die Mitgliedstaaten als Gegenentwurf zu den vorhandenen Prozessen in der EU (Capability Development Mechanism – CDM) und in der EDA (Capability Development Plan – CDP) etabliert werden. Es geht vielmehr darum, basierend auf den existierenden Prozessen, Produkten und Informationen, eine politisch relevante Zusammenfassung und Bewertung bereitzustellen, welche in einem formalen Report Empfehlungen an die Verteidigungsminister gibt. CARD soll dazu auch eine Bewertung über Fortschritte zur Synchronisierung der Fähigkeitsplanungen zwischen NATO und EU liefern.

Die Aktivitäten um CARD sollen von folgenden Prinzipien geleitet werden: Durchführung (im Zwei-Jahres-Zyklus) auf freiwilliger Basis, größere Transparenz, mehr politische Sichtbarkeit und mehr Verpflichtung der (teilnehmenden) Mitgliedstaaten. Dabei ist CARD stets im Zusammenhang zu sehen mit anderen Aufträgen an die EDA, welche ebenfalls die Verteidigungskooperation stärken sollen (Revision CDP, Verbesserung des EU-Prozesses zur Fähigkeitsentwicklung, einschließlich Forschung & Technologie und industrieller Aspekte).

Die EDA hat im Vorfeld des ersten CARD-Testlaufs ab Herbst 2017 ein detailliertes Dokument zu Zeitlinien, Inhalten und zur vorgesehenen Methodik produziert und

dem Lenkungsausschuss im Format der Fähigkeitsdirektoren Ende September 2017 vorgestellt. Über einen Zeitraum von sechs Monaten wird die EDA bilaterale Gespräche mit allen Mitgliedstaaten führen, in denen die von der EDA zum jeweiligen Mitgliedstaat zu betrachtenden Informationen validiert und offene Fragen geklärt werden können.

Der CARD-Bericht soll in aggregierter Form die vorhandenen Informationen aller Mitgliedstaaten zu Verteidigungsplanungen/-projekten zusammenfassen und mit operationellen Belangen als Beitrag des EUMS verbinden, um so Handlungsempfehlungen für die Verteidigungsminister zu formulieren. Der CARD-Bericht selbst wird keine Detailinformationen zu einzelnen Mitgliedstaaten enthalten, sondern diese Informationen wie auch aktuelle Entwicklungen aller Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Verteidigung aggregiert darstellen.

Die Beteiligung und der Umfang der Bereitstellung von Informationen durch die Mitgliedstaaten erfolgen auf freiwilliger Basis. Die Aussagekraft des durch die EDA zu erstellenden CARD-Berichts wird aber maßgeblich von der Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Informationen abhängen (Transparenz).

Das Ergebnis des ersten Testlaufs bildet der CARD-Bericht, welcher Ende 2018 den Verteidigungsministern präsentiert werden soll. Auf seiner Basis soll CARD evolutionär weiterentwickelt werden. Der erste formale CARD-Durchgang ist dann ab 2019 vorgesehen.

Schaffung von Anreizen zur Stärkung der Europäischen Verteidigungszusammenarbeit – Europäischer Verteidigungsfonds (EVF)

Der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) besteht aus zwei sogenannten Fenstern:

Forschung (Research Window): Der forschungsbezogene Teil des Fonds wird zurzeit erprobt. 2017 hat die EU erstmals Fördermittel für die gemeinsame Forschung im Bereich innovativer Verteidigungstechnologien und -güter angeboten, die vollständig und unmittelbar aus dem EU-Haushalt stammen. Bei den Projekten, die für eine EU-Finanzierung infrage kommen, liegt der Schwerpunkt auf zuvor von den Mitgliedstaaten vereinbarten Bereichen. Typische Beispiele hierfür sind Elektronik, Metawerkstoffe, verschlüsselte Software oder Robotertechnik.

Bereits Anfang 2015 hat Kommissarin Elżbieta Bieńkowska eine Gruppe hochgestellter Persönlichkeiten zusammengerufen, um deren Expertise für die Zukunft der Rüstungsforschung in Europa zu nutzen. Aus ihrem Bericht sind dann Pilotprojekte abgeleitet worden und, als wichtiges Zwischenziel, die Vorbereitende Maßnahme zur Rüstungsforschung (Preparatory Action on Defence Research, PADR), welche immerhin für die Jahre 2017 bis 2019 mit einem Finanzvolumen von 90 Millionen Euro unterlegt wurde. Für das Jahr 2017 sind davon bereits 25 Millionen Euro bewilligt.

Die EDA unterstützt die Mitgliedstaaten bei den inhaltlichen Diskussionen mit der Organisation von Koordinierungsbesprechungen. Zudem wird die EDA die Durchführung der PADR und des anschließenden Forschungsprogramms als implementierende Agentur unterstützen (z. B. Ausschreibung, Bewertung, Verträge, Projektbegleitung etc.). Dazu wurde im Mai 2017 zwischen EU-Kommission und EDA eine Vereinbarung, ein sogenanntes Delegation Agreement abgeschlossen. Für diese Aktivitäten hat die EDA in 2016 begonnen, ein eigenes Referat einzurichten.

2018 wird die Kommission ein spezielles EU-Verteidigungsforschungsprogramm (EDRP) mit jährlichen Mitteln von schätzungsweise 500 Millionen Euro für den Zeitraum 2021 bis 2027 vorschlagen. Dies lässt die EU zu einem der größten Investoren in die Verteidigungsforschung in Europa werden.

Entwicklung und Beschaffung (Capability Window): Der Fonds soll durch die Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt und praktische Unterstützung von der Kommission Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, bei der gemeinsamen Entwicklung und Beschaffung von Verteidigungsgütern und -technologien zu kooperieren. Beispielsweise könnten sie gemeinsam in die Entwicklung von Drohnentechnologie oder Satellitenkommunikation investieren oder Hubschrauber in großer Stückzahl ankaufen und damit ihre Ausgaben reduzieren. Die Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen aus mehreren Ländern soll hierbei besonders gefördert werden.

Insgesamt 500 Millionen Euro wird die EU im Rahmen eines speziellen Entwicklungsprogramms (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP)

für 2019 und 2020 anbieten. Die EU-Mittel sollen dabei eine Hebelwirkung auf weitere nationale Finanzierungen entwickeln (20 Prozent EU- und 80 Prozent nationale Mittel). Ein entsprechender Verordnungsentwurf wird zurzeit (Stand: Oktober 2017) unter Leitung der estnischen Ratspräsidentschaft erarbeitet. EDA nimmt als Beobachter und Berater an den Aktivitäten teil.

Ein größer angelegtes Programm, welches jährlich mit 1 Milliarde Euro ausgestattet ist, wird für die Zeit ab 2021 ausgearbeitet. Dank des auch hier anzuwendenden Multiplikatoreffekts (20 Prozent zu 80 Prozent) könnten dann insgesamt 5 Milliarden Euro pro Jahr in die Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit investiert werden. Auch hier wird die EDA eine zentrale Rolle spielen, die aber im Detail noch durch die Mitgliedstaaten bestimmt werden muss.

Ausarbeitung von Kriterien und Modalitäten einer Permanent Structured Cooperation

Die Permanent Structured Cooperation (PESCO) zielt auf die Vertiefung der gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen entlang der fünf sogenannten PESCO-Verpflichtungen mit dem übergeordneten Ziel der „schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“. Die fünf PESCO-Verpflichtungen lauten: (1) Festlegung der Ziele für Investitionsausgaben und deren Überprüfung; (2) Angleichung des Verteidigungsinstrumentariums; (3) Stärkung der Verfügbarkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Verlegefähigkeit von Streitkräften; (4) Zusammenarbeit zur Schließung von Fähigkeitslücken; (5) Entwicklung gemeinsamer Programme für wichtige Güter im Rahmen EDA.

Aktuell gilt es, die PESCO entlang der drei nachstehenden, voneinander unabhängigen Handlungslinien auszugestalten:

- Entwicklung von Einzelprojekten zur strukturellen Bereitstellung von EU-relevanten Fähigkeiten;
- Teilnahme an der Coordinated Annual Review on Defense (CARD);
- Nutzung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF).

Hier ist erneut deutlich zu erkennen, wie die zuvor beschriebenen Aktivitäten ineinander verzahnt sind. Weiterhin ist auch zu erkennen, dass die EDA als intergouvernementale Einrichtung der Mitgliedstaaten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der EU-Globalstrategie leistet, sei es als „Auge“, „Ohr“ und mitunter auch „Sprachrohr“ der Verteidigungsbereiche.

Selbstverständlich müssen den gestiegenen Anforderungen an die EDA auch Anpassungen bei den Strukturen und der Ausstattung der Agentur folgen.

So hat die Hohe Vertreterin bereits im Oktober 2016 eine hochrangige Arbeitsgruppe zur Durchführung einer langfristigen Überprüfung der Prioritäten, Ziele und Arbeitsweise der Agentur (Long Term Review – LTR) eingerichtet. Die Gruppe soll eine 360-Grad-Bestandsaufnahme der Aktivitäten der EDA durchführen und eine Strategie für die nächste Dekade (bis 2027) entwickeln.

Erste Umsetzungsvorschläge liegen bereits auf dem Tisch und beschreiben die möglichen Teilaufgaben der Agentur:

- (1) Die EDA könnte das bevorzugte Priorisierungsinstrument der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zur Unterstützung der Fähigkeitsplanung sein.
- (2) Bereits heute ist die EDA ein gut funktionierendes Kooperationsforum und eine leistungsfähige Managementunterstützungsstruktur zur Entwicklung von Technologien und Fähigkeiten. Diese Rolle gilt es weiter auszubauen.
- (3) Die EDA bietet sich – nicht nur aufgrund ihres Standorts – als Schnittstelle zur Europäischen Kommission und anderen EU-Agenturen an.

Zudem wird eine effizientere und stärker integrierte Arbeitsweise der Agentur, basierend auf einer stärkeren Priorisierung der Aktivitäten und angemessenen Ressourcen für die Aufgaben der EDA, angestrebt.

Mit den beschriebenen Umsetzungsmaßnahmen erhalte die EDA das politische Momentum, die Impulse aus der EU-Globalstrategie nachhaltig aufzunehmen. Sie hat damit die Chance, ihre Rolle als intergouvernementale Verteidigungsagentur auf europäischer Ebene erfolgreich wahrzunehmen und weiterzuentwickeln.



Generalleutnant Hans-Werner Wiermann
Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss
der NATO und EU

Militärpolitische Entwicklungen in NATO und EU – eine Bestandsaufnahme

Die Sicherheitsarchitektur Europas war seit 2014 einer Reihe strategischer Erschütterungen ausgesetzt, die weitreichende Entwicklungsprozesse in NATO und EU ausgelöst und befördert haben. Seit Russland im März 2014 die Krim annektiert hat, ist die militärische Bedrohung eines Mitgliedstaates einer oder beider Organisationen wieder denkbar. Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit gegen einen staatlichen Gegner mit fortschrittlichen militärischen Fähigkeiten wurden wieder zum Maßstab für Aufstellung und Kommandostruktur der NATO.

Infolge der Anschläge in Paris im November 2015 wurde auf Antrag Frankreichs erstmalig die sogenannte Beistandsklausel der EU (Artikel 42 (7) EU-Vertrag) aktiviert. Teile der französischen Streitkräfte befinden sich seit dem Anschlag im Einsatz gegen den sogenannten Islamischen Staat. Die Aktivierung der Beistandsklausel ist ein Faktor, der die Aufmerksamkeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU wieder mehr auf die Fähigkeiten ihrer Mitgliedstaaten lenkte, eigenständig militärische Macht projizieren zu können.

Im Rahmen eines Referendums im Juni 2016 stimmte eine Mehrheit der britischen Wähler_innen für einen Austritt Großbritanniens aus der EU. Der zweijährige Austrittsprozess läuft. Ohne Großbritannien und damit den stärksten Kritiker einer vertieften Integration der EU besteht jetzt die Chance, den Weg zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik schneller zu beschreiten. Wenige Tage

nach dem Referendum stellte die „Globale Strategie für Außen und Sicherheitspolitik der EU“ fest, dass kein Land der EU stark genug sei und über die notwendigen Ressourcen verfüge, um allein die derzeitigen Bedrohungen zu bewältigen und die Chancen unserer Zeit zu nutzen. Deutschland und Frankreich stießen in der Folge eine gemeinsame Initiative zur „Erneuerung der GSVP hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“ an.

Strategische Partnerschaft von NATO und EU

Vor dem Hintergrund dieser tief greifenden strategischen Herausforderungen unterzeichneten die Vorsitzenden des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission zusammen mit dem Generalsekretär der NATO am Rande des NATO-Gipfels in Warschau im Juli 2016 eine gemeinsame Erklärung zur strategischen Partnerschaft von NATO und EU. Mit ihr wurden konkrete Bereiche für neue Wege einer ambitionierteren Zusammenarbeit vereinbart. Sie umfassen unter anderem die Befähigung, hybrider Kriegsführung zu begegnen, die Ausweitung der Kooperation im Rahmen von Operationen, die Koordination von Sicherheit und Verteidigung im Cyberraum sowie die Entwicklung kohärenter, komplementärer und interoperabler Fähigkeiten der Mitgliedstaaten.

Die NATO-EU-Erklärung zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von 2002, mit der die Organisationen eine strategische Partnerschaft eingingen, sowie das Berlin-Plus-Abkommen von 2003, mit dem die Nutzung von Fähigkeiten der NATO durch die EU geregelt wurde, zielten vor allem auf die Sicherstellung von Komplementarität im extraterritorialen Krisenmanagement beider Organisationen. Die gemeinsame Erklärung von 2016 öffnet die strategische Partnerschaft nun für eine gezielte inhaltliche Zusammenarbeit auch in ausgewählten Bereichen staatlicher Verteidigungsfähigkeit wie zum Beispiel der Abwehr hybrider Kriegsführung und der Verteidigung im Cyberraum. Die ambitioniertere strategische Partnerschaft soll Synergieeffekte erzielen. Sie soll in der Summe mehr sein als ihre Teile.

Einzelbetrachtungen des militärpolitischen Entwicklungsstandes der Teile stellen das aktuelle Potenzial der ambitionierteren Partnerschaft von NATO und EU. Die Betrachtungen umfassen die jüngsten Gipfelbeschlüsse der NATO, die jüngsten

Initiativen zur Vertiefung der GSVP und, aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung, die deutsch-französische militärpolitische Zusammenarbeit innerhalb der EU.

Entwicklung zur NATO 3.0

Deutschland setzte sich während des NATO-Gipfels in Warschau erfolgreich dafür ein, den Dialog mit Russland als gleichwertiges politisches Ziel neben der Stärkung von Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit in den Gipfelbeschlüssen zu verankern. Außerdem wurde festgestellt, dass alle zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen im Einklang mit der NATO-Russland-Grundakte stehen und an dieser festgehalten werden soll.

Im Gipfelkommuniqué wurde die weitgehende Umsetzung des Readiness Action Plans, dem Maßnahmenpaket zur Stärkung von Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit, beschlossen. Einsatzbereitschaft und Stärke der NATO Response Force (NRF) wurden erhöht. Die „enhanced“ NRF umfasst nun Landstreitkräfte in Divisionsstärke. Ihre „Speerspitze“ bildet die schnell verlegbare Very High Readiness Joint Task Force mit Landstreitkräften in Brigadestärke und Anteilen aus Luft- und Seestreitkräften sowie Spezialkräften.

In den ostwärtigen Bündnisstaaten wurden acht NATO Force Integration Units aufgestellt, um bei der Ausbildung der Home Defence Forces zu unterstützen und die Aufnahme von Verstärkungskräften zu erleichtern. Mit der Aufnahme des Multinationalen Korps Nordost in Stettin, Polen, in die NATO-Streitkräftestruktur und der Aufstellung einer Multinationalen Division Südost in Rumänien wurde die Führungsfähigkeit der NATO in dieser strategischen Richtung um zusätzliche Kapazitäten und regionale Expertise ergänzt. Für die südliche Flanke wurde ein Rahmenkonzept beschlossen, das die Schärfung des regionalen Lagebildes, die Festigung regionaler Partnerschaften und die Verbesserung der Projektion von Stabilität in der Region, unter anderem durch den Aufbau staatlicher Verteidigungsfähigkeit, vorsieht.

Aufbauend auf dem Readiness Action Plan wurden in Warschau weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Abschreckung und Stärkung der Verteidigungsfähigkeit ergriffen. In den baltischen Staaten und in Polen wurde im Rahmen der „enhanced

Forward Presence“ jeweils ein einsatzbereites Bataillon der Bündnispartner stationiert. Deutschland hat, nachdem es sich als einer der größten Truppensteller bereits an den Maßnahmen zur Rückversicherung der östlichen Bündnispartner beteiligt hatte, die Führung des multinationalen Verbandes in Litauen übernommen. Dessen Präsenz und Zusammenarbeit mit den litauischen Streitkräften trägt zur Abschreckung eines potenziellen Aggressors bei und unterstreicht die Bereitschaft der NATO, jedes ihrer Mitglieder zu verteidigen.

Um die Verteidigungsbereitschaft der NATO auch im Südosten sichtbar zu machen, wurde die Entwicklung einer auf die besonderen Bedingungen der Region zugeschnittenen Vornepräsenz im Schwarzmeerraum beauftragt. Die „tailored Forward Presence“ umfasst u. a. den Aufbau einer multinationalen Brigade für die Verbesserung der internationalen Ausbildungskooperation unter rumänischer Führung. Ebenso werden die Aktivitäten der NATO-Luft- und Seestreitkräfte besser koordiniert und umfassender genutzt. Mit dem Maßnahmenbündel sollen die alliierten Schwarzmeeranrainer der NATO-Unterstützung versichert und die Beobachtung russischer Aktivitäten in der Region verbessert werden.

Den Herausforderungen im Süden begegnet die NATO, indem sie Beiträge zur Stabilisierung der dortigen Staaten leistet. Es wurde eine NATO Training and Capacity Building Presence in Irak beschlossen. Sie folgt dem Prinzip „Ausbildung der Ausbilder“ und zielt ab auf eine mittel- bis langfristige Steigerung der irakischen Trainingskapazitäten in Schlüsselbereichen wie Counter-IED oder zivilmilitärischer Zusammenarbeit. Die Anti-IS-Koalition wird mit AWACS-Flügen in türkischem und internationalem Luftraum unterstützt. Die Operation Sea Guardian trägt im Mittelmeer zur Seeraumüberwachung, zur Terrorismusbekämpfung und zum Kapazitätsaufbau von Partnernationen bei.

In Analogie zur Sprache von Softwareentwickler_innen, die Entwicklungsschritte durch Versionsnummern wie X.0 zum Ausdruck bringen, ließe sich feststellen, dass derzeit die NATO-Version 3.0 entwickelt wird. Die Version 1.0 stand für die kollektive Verteidigung gegen eine existenzielle Bedrohung des Bündnisses. Bis zur Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion wurden Strategiedebatten geführt. Großübungen transportierten die Abschreckungsbotschaft. Die Version 2.0 stand ab Mitte der 1990er Jahre für Einsätze im Rahmen des Krisenmanagements,

zunächst zur Trennung von Konfliktparteien und später zur Ausbildung und Beratung lokaler Sicherheitskräfte. Das Verhalten der Soldat_innen im Einsatz wird von Rules of Engagement (ROEs) bestimmt. Die Einsätze im Kosovo und Afghanistan dauern weiterhin an.

Die NATO 3.0 wird zur Abschreckung und kollektiven Verteidigung befähigt sein und einen Beitrag zur Stabilisierung von Staaten und Regionen außerhalb des Bündnisgebietes leisten müssen. Sie kann dazu nicht auf eine bestimmte strategische Richtung fokussieren, sondern muss einen 360°-Ansatz verfolgen. Kommandeur_innen, Stäbe und Truppen können sich nicht entweder auf kollektive Verteidigung oder Stabilisierungsoperationen vorbereiten. Sie müssen mit kurzer Vorbereitungszeit umschalten können, zum Beispiel zwischen Einsatzbedingungen nach dem humanitären Völkerrecht und ROEs, zwischen Taktiken des erweiterten Aufgabenspektrums und dem hoch intensiven Gefecht verbundener Kräfte.

Besonders deutlich wird das Ausmaß der neuen Herausforderung im laufenden Prozess zur Anpassung der NATO-Kommandostruktur. Sie muss unter den Bedingungen knapper nationaler Personalressourcen Daueraufgaben erfüllen und laufende Einsätze führen, neue Stabilisierungsoperationen im Rahmen krisenhafter Entwicklungen planen und führen können sowie gleichzeitig die Flexibilität besitzen, um im Konfliktfall zur Planung und Führung von Verteidigungsoperationen überzugehen. Bereits jetzt ist absehbar, dass die notwendige Flexibilität nur erreicht werden kann, wenn die Nationen ausreichende multinationale Führungskapazitäten innerhalb der NATO-Streitkräftestruktur bereitstellen und der NATO gesicherten Zugriff auf diese gewähren.

Entwicklung zur GSVP 2.0

Die Analogie zur Sprache der Softwareentwicklung ließe sich auch auf die GSVP anwenden. Wenn die Setzung von Headline Goals zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU in 1999 und 2004 sowie die rotierende Aufstellung sogenannter EU-Battlegroups für Einsätze zum Krisenmanagement die Versionsnummer 1.0 trügen, würde mit den aktuellen Initiativen zur Vertiefung der GSVP deren Version 2.0 entwickelt. Die Versionsnummern beschrieben in diesem Fall jedoch nicht

die veränderten Hauptaufgaben der Organisation, sondern die Qualität der militärpolitischen Kooperation und Koordination ihrer Mitglieder.

Im Juni 2017 verabschiedete der Rat der EU eine Initiative, die unter anderem einen Plan zur Implementierung der im Vertrag von Lissabon angelegten Permanent Structured Cooperation (PESCO) beinhaltet. Diese Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ermöglicht es denjenigen Mitgliedstaaten, die fähig und bereit sind, mehr zu tun, die Integration im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter zu vertiefen. Sie steht grundsätzlich allen Mitgliedstaaten offen.

Konkret zielt die Initiative darauf ab, bei der Entwicklung neuer Fähigkeiten enger zusammenzuarbeiten und bereits vorhandene militärische Mittel für den Einsatz besser zu koordinieren und zu bündeln. Gleichzeitig bleiben die in diesem Rahmen entwickelten Fähigkeiten im Besitz und unter der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten, die diese explizit auch im Rahmen anderer Organisationen kollektiver Sicherheit, wie zum Beispiel der NATO oder den Vereinten Nationen, verwenden können.

PESCO soll Teil eines Dreiklanges werden, der durch den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Europäischen Verteidigungsfonds zur Unterstützung gemeinsamer Forschung und Fähigkeitsentwicklung sowie den Coordinated Annual Review on Defence (CARD), einer jährlichen Überprüfung der nationalen Verteidigungsmaßnahmen, flankiert wird. Der Dreiklang soll die EU besser in die Lage versetzen, festgestellten Defiziten und Herausforderungen durch stärker abgestimmtes nationales und auch gemeinschaftliches Handeln bei der Entwicklung und dem Einsatz militärischer Fähigkeiten zu begegnen. So könnte die EU ihrem eigenen Anspruch als zuverlässiger und zunehmend autonom handelnder Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besser gerecht werden.

Die engere deutsch-französische Zusammenarbeit erstreckt sich innerhalb der GSVP jedoch nicht nur auf die Einführung von Mechanismen zur Vertiefung von Kooperation und Koordination in der Fähigkeitsentwicklung, sondern auch auf EU-Missionen. Mit dem rasanten Anstieg der Flüchtlingszahlen ab Mitte 2015 rückte Afrika in das Blickfeld der deutsch-französischen Aufmerksamkeit. Dies wird durch die Afrika-Initiative der Bundesregierung und mehrere Gipfelbeschlüsse der EU unterstrichen.

Das aktuellste Beispiel für das deutsch-französische Engagement in Afrika ist die Unterstützung der G5 Sahel Force Conjointe (Joint Force). Die Staaten Mali, Burkina Faso, der Tschad, Mauretanien und Niger – damit ein Gebiet, das die 14-fache Größe Deutschlands umfasst – haben sich 2014 zur G5 (Group of Five) Sahel Initiative zusammengeschlossen. Um grenzüberschreitende Sicherheits Herausforderungen zu bewältigen, beschlossen die fünf Mitgliedstaaten, einen aus 5.000 Soldat_innen und einem kleinen Anteil Gendarmen bestehenden Verband zu gründen. Dessen sieben Bataillone sind zwar auf dem jeweils eigenen Staatsgebiet stationiert, dürfen jedoch bis zu 50 Kilometer innerhalb der angrenzenden Staaten operieren.

Das Hauptquartier dieser G5 Sahel Force Conjointe (G5 FC) genannten Truppe liegt im malischen Sévaré. Die Bedeutung des Raumes und insbesondere Malis wird durch die Ausbildungsmission der EUTM Mali, die zivilen Missionen EU Capacity Building (EUCAP) Sahel Mali und EUCAP Sahel Niger und der über 15.000 Soldat_innen und Polizist_innen starken Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) der Vereinten Nationen verdeutlicht.

Frankreich führt die nationale Antiterroroperation „Barkhane“ mit mehr als 3.000 Soldat_innen in den G5-Staaten. Um die G5 darin zu bestärken, für ihre Sicherheit selbst zu sorgen, haben sich Paris und Berlin zu einem starken bilateralen Engagement und gemeinsam mit der EU zur Initiative „Allianz für den Sahel“ entschlossen. Die EU wird zeitnah eine Koordinierungsplattform einrichten, um die Handlungsstränge innerhalb der EU und die verschiedenen bilateralen Aktivitäten zur Unterstützung der G5 FC zu koordinieren. Das Angebot gilt auch für andere internationale Akteure wie die UN, USA, China etc.

Die Rolle von Schlüsselnationen

NATO und EU durchlaufen unterschiedliche militärpolitische Entwicklungen. Die NATO 3.0 soll bei anhaltenden Forderungen zur Stabilisierung von Staaten und Regionen außerhalb des Bündnisgebietes mit einem ausreichend glaubwürdigen Abschreckungs- und Verteidigungspotenzial ausgestattet werden. Die GSVP 2.0 soll die militärischen Fähigkeiten der EU durch Mechanismen für eine effizientere und effektivere Ausschöpfung der erheblichen finanziellen, personellen und wehrindus-

triellen Potenziale der Mitgliedstaaten verbessern. Die inhaltliche Zusammenarbeit der ambitionierteren strategischen Partnerschaft von NATO und EU fokussiert mit Themen wie der Abwehr hybrider Kriegsführung und der Verteidigung im Cyberraum unter anderem auf Bereiche, die für die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit der NATO von zentraler Bedeutung sind. Diese zu gestalten ist die EU aufgrund ihres nicht rein militärpolitischen, sondern mehrdimensionalen, auch andere Politikbereiche einschließenden Ansatzes besser im Stande. Daher ist eine gegenseitige Ergänzung sinnvoll und von Bedeutung. Im Bereich der Fähigkeitsentwicklung gilt es, NATO- und EU-Mechanismen ähnlicher Funktion wie zum Beispiel den NATO Defence Planning Process und CARD oder das Framework Nations Concept und PESCO zu koordinieren.

Schlüsselnationen spielen beim Übergang der aktuell in Entwicklung befindlichen Beta-Versionen von NATO und EU zu den marktreifen bzw. einsatzbereiten Releases NATO 3.0 und GSVP 2.0 eine entscheidende Rolle. Wenn es darum geht, der Führungsstruktur der NATO für den Bündnisfall Zugriff auf zusätzlich benötigte Führungskapazitäten zu gewähren, rücken die USA und Deutschland in den Fokus. Die USA sind aufgrund ihrer maritimen Fähigkeiten und Kompetenzen am ehesten geeignet, den Schutz der transatlantischen Seewege zu gewährleisten. Deutschland eignet sich aufgrund seiner zugleich zentralen und rückwärtigen Lage im Bündnisgebiet als Drehscheibe für große Truppenbewegungen. Wenn es darum geht, die Ausschöpfung der finanziellen, personellen und wehrindustriellen Potenziale der EU-Mitgliedstaaten zu verbessern, richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Zusammenarbeit von Frankreich und Deutschland als Treiber einer vertieften GSVP. Deutschland spielt damit in der Weiterentwicklung beider Organisationen eine zentrale Rolle.



Dr. Rüdiger Huth
Ministerialdirigent, stellvertretender Abteilungsleiter
Politik, BMVg¹

Sicherheitspolitische Herausforderungen und Deutschlands Verantwortung

Unsere Welt ist im Wandel. Wir stehen einer Vielzahl sicherheitspolitischer Herausforderungen gegenüber und es gilt, diesen wirkungsvoll die Stirn zu bieten. Das ist keine einfache Aufgabe, denn unsere globale Sicherheitslage ist komplex und dynamisch wie nie zuvor. Sie ist gekennzeichnet von zahlreichen parallelen, aber auch miteinander verknüpften Krisen und Konflikten. Ein Land wie Deutschland, das dem Frieden, der Freiheit und der Menschenwürde verpflichtet ist, darf davor nicht die Augen verschließen. Daher übernehmen wir bei der Bewältigung der vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit Verantwortung. Wir tun dies im engen Schulterschluss mit unseren internationalen Partnern und Verbündeten und insbesondere im Rahmen von NATO und EU, denn wir wissen: Nur gemeinsam wird es uns gelingen, die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart zu bewältigen.

Die sicherheitspolitische Lage der Gegenwart

Wenn wir an unsere globale Sicherheitslage denken, drängen sich unweigerlich Bilder der Zerstörung, des Kriegs und des menschlichen Leids auf. Krisen und Konflikte bestimmen heute viele Regionen der Welt, sie sind zur „neuen Normalität“

¹ Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

geworden. In Europas südlicher Nachbarschaft reicht ein Mosaik sich überlappender und verstärkender Krisen von Westafrika bis zum Hindukusch. So stehen Mali, Libyen, Syrien oder Afghanistan beispielhaft für Länder, in denen Krieg und Gewalt zum Alltag gehören. Hinzu kommt die Lage im Osten Europas. Der Ukraine-Konflikt, einschließlich der kriegerischen Auseinandersetzung in der Ostukraine, dauert seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim im Jahr 2014 an und hat seitdem mehr als 10.000 Menschenleben gefordert. Krieg und Gewalt sind jedoch nicht nur nah an die Grenzen Europas gerückt, sondern werden durch den internationalen Terrorismus auch mitten in das Herz unserer offenen Gesellschaften getragen. Anschläge in einer Vielzahl europäischer Städte wie Nizza, Berlin, Manchester oder Barcelona sind hierfür trauriges Zeugnis.

Doch auch jenseits unserer unmittelbaren europäischen Nachbarschaft trägt eine Reihe außen- und sicherheitspolitischer Entwicklungen zu unserer prekären globalen Sicherheitslage bei. In Asien gehört hierzu das offensive Gebaren Chinas im Südchinesischen Meer oder das erratische Regime Nordkoreas mit seinen bedrohlichen atomaren Ambitionen. In Subsahara-Afrika binden fragile und von Konflikten betroffene Regionen sowie vom Zerfall bedrohte Staaten unsere Aufmerksamkeit. Und letztlich trägt zuweilen auch die außen- und sicherheitspolitische Positionierung der gegenwärtigen US-Administration zu einer Verunsicherung in vielen Ländern der Welt bei.

Darüber hinaus bereitet uns der politische Kurs unseres NATO-Partners Türkei Sorge. Während Ankara sich über viele Jahrzehnte hinweg als ebenso wichtiger wie verlässlicher Partner Deutschlands und Europas zeigte, verzeichnen wir gegenwärtig eine deutliche Abkehr der Türkei von grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien sowie einen konfrontativen Umgang mit den Bündnispartnern.

Gefahren aus dem Cyberraum

Betrachtet man die aktuelle Weltlage, so darf das Thema Cybersicherheit nicht mehr fehlen. Denn mit der voranschreitenden Digitalisierung sind in den vergangenen Jahren nicht nur unzählige Chancen für Innovation, Kommunikation und Entwicklung entstanden, sondern auch Gefahren und Risiken. Soziale Bots, sogenannte

Trolle und Fake-News sind eine reale Gefahr für unsere Demokratie. Angriffe wie die globale Wanna Cry-Attacke im Mai 2017 führen uns vor Augen, wie verwundbar wir aufgrund der Digitalisierung unseres Alltags geworden sind. Den Angreifer_innen geht es um Informationsgewinnung, Einflussnahme, Sabotage und öffentliche Wahrnehmung. So nutzt beispielsweise der IS den Cyberraum gezielt, um „Foreign Fighters“ zu rekrutieren oder um seine Gräueltaten zu publizieren und damit Angst und Unsicherheit zu schüren. Darüber hinaus gelingt es verschiedenen Akteuren immer wieder, über soziale Medien gezielt Desinformation zu betreiben. Eine solche gesteuerte und manipulierte Informationsvermittlung kann sowohl das breite Meinungsbild als auch ganz konkret die Politik beeinflussen. So verdeutlichten im Jahr 2016 sowohl der „Fall Lisa“ als auch die sehr wahrscheinliche russische Einflussnahme auf die US-Wahlen, was es bedeutet, wenn im Cyberraum die Deutungshoheit über die öffentliche Meinung „gekapert“ wird.

Deutschlands Verantwortung in der Welt

Deutschland ist ein offenes, wirtschaftlich starkes und global hoch vernetztes Land. Damit betreffen uns die sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer heutigen Zeit unmittelbar. In der Folge haben wir nicht nur ein ureigenes Interesse an einer stabilen internationalen Ordnung, sondern auch die Pflicht, Verantwortung für eine sichere und friedliche Welt zu übernehmen. So steht es im sicherheitspolitischen Grundsatzdokument, dem „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, das die Bundesregierung im Jahr 2016 verabschiedet hat. Es knüpft an den sogenannten Münchner Konsens an – dem Bekenntnis des damaligen Bundespräsidenten, des damaligen Außenministers und der Bundesministerin der Verteidigung anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2014 –, dass Deutschland mehr sicherheitspolitische Verantwortung in der Welt übernehmen muss und will. Dazu gehört ausdrücklich auch die Bereitschaft, sicherheitspolitisch in Führung zu gehen. Dies tun wir dort, wo es sinnvoll ist, im Wissen um das Maß unserer Möglichkeiten und stets gemeinsam mit unseren internationalen Partnern

- 2 Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch 2016 – Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a49167ebfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (3.11.2017).

und Verbündeten. In der Rückschau lässt sich deutlich erkennen: Deutschland ist in der abgelaufenen Legislaturperiode sicherheitspolitisch gereift und selbstbewusster geworden.

Internationale Zusammenarbeit

Deutschlands Bereitschaft, mehr globale Verantwortung zu übernehmen, ist untrennbar mit unserem Bekenntnis zu einer engen internationalen Kooperation in allen sicherheitspolitischen Fragen verbunden. So ist und bleibt das partnerschaftliche Element zentraler Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik. Denn wir wissen, dass wir die Herausforderungen unserer Zeit nur gemeinsam mit unseren internationalen Partnern und Verbündeten bewältigen können. Angesichts unseres zunehmend komplexen Sicherheitsumfelds wird die Relevanz unserer internationalen Partnerschaften und Bündnisse auch in Zukunft weiter steigen. Dabei sind es insbesondere die NATO und die EU, in deren Rahmen wir uns gemeinsam für Frieden und Stabilität weltweit einsetzen. An der Stärke, Handlungsfähigkeit und Effizienz dieser Organisationen hat Deutschland daher ein vitales Interesse, und so haben wir uns „auf die Fahnen geschrieben“, zu Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit von NATO und EU beizutragen.

Vor diesem Hintergrund sind wir in der NATO wichtigster europäischer Truppensteller und Motor bei der Einführung und Umsetzung zentraler Initiativen. Dies gilt beispielsweise für das von Deutschland initiierte „Framework Nation Concept“, bei dem wir gemeinsam mit 20 europäischen Partnern Synergieeffekte erzielen, ebenso wie für unser Engagement im Rahmen der Enhanced Forward Presence zur Rückversicherung unserer östlichen Alliierten in den baltischen Staaten und Polen. Weiterhin beteiligt sich Deutschland an neuen Fähigkeiten, wie der Beschaffung und dem Betrieb einer multinationalen Tank- und Transportflugzeugflotte, für die wir rund zwei Drittel der Gesamtkosten tragen. Im Kontext der NATO bleiben die USA ein essenzieller und verlässlicher Partner. Deutschland steht unverändert zur engen transatlantischen Freundschaft und Partnerschaft. Wir tun dies nicht nur in dem Bewusstsein, dass das Engagement der USA für die Sicherheit Europas unverzichtbar ist, sondern insbesondere vor dem Hintergrund unserer jahrzehntelangen und stabilen Wertegemeinschaft. Auch deshalb steht Deutschland zu seinen Verpflich-

tungen aus den NATO-Gipfeln von Wales und Warschau, sich auf das Ziel zuzubewegen, in den nächsten Jahren bis 2024 zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts in Verteidigungsausgaben zu investieren. Dies alles, um NATO-Planungsziele zu erfüllen und bestehende Fähigkeitslücken zu schließen.

Innerhalb der EU sind wir Treiber einer stärkeren europäischen Verteidigung. Wir setzen uns für gemeinsame und stärkere militärische Fähigkeiten sowie für strukturelle Verbesserungen und eine höhere Reaktionsgeschwindigkeit unserer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ein. So ist es uns in den vergangenen Jahren gelungen, gemeinsam mit unseren engsten EU-Partnern eine Reihe entsprechender Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Hierzu gehört zum Beispiel die neue Militärische Planungs- und Führungsfähigkeit der EU. Weiterhin gehen wir derzeit große Schritte in Richtung einer Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die den verbindlichen Rahmen für ambitionierte und konkrete verteidigungspolitische Projekte bietet. Wichtig ist, dass bei diesen Projekten alle EU-Mitglieder mitmachen können, aber nicht müssen. So trägt die PESCO das Potenzial in sich, unser Europa der Verteidigung maßgeblich voranzubringen.

Die Zukunft ist europäischer

Um den globalen Herausforderungen in Zukunft effektiv begegnen zu können, werden wir uns in Europa sicherheitspolitisch noch enger verzahnen müssen. Wir müssen darauf hinarbeiten, auch unabhängig von den USA sicherheitspolitisch handlungsfähig zu sein und unsere europäische Wertegemeinschaft weiter stärken, das heißt: transatlantisch bleiben, europäischer werden. Dazu gibt es keine Alternative, wenn Europa seine sicherheitspolitische Relevanz in der Welt von morgen bewahren will. Als Einzelstaaten wären die europäischen Länder politisch schwach, als schwache EU würden wir zum Spielball anderer Mächte. Daher hat sich Deutschland zu dem Ziel einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion bekannt. Das heißt, dass wir in Zukunft all unsere Schritte darauf ausrichten, unsere Kräfte in Europa noch effektiver zu bündeln und gemeinsam besser zu werden. Noch leisten wir uns den Luxus rund 40 unterschiedlicher Typen von Transportpanzern sowie rund 20 Typen unterschiedlicher Kampfflugzeuge. Das ist nicht zukunftsfähig, insbesondere wenn wir uns vor Augen führen, welches sicherheitspolitische Potenzial

der EU innewohnt: Zusammen verfügen alle EU-Mitgliedstaaten über die zweitgrößten Streitkräfte der Welt und gemeinsam kommen wir auf ein Verteidigungsbudget von rund 227 Milliarden Euro. Dieses Potenzial gilt es, zukünftig effizienter und effektiver auszuschöpfen.

Das Streben nach mehr Europa in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist dabei keineswegs mit einer Abkehr von der NATO gleichzusetzen. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion steht nicht in Konkurrenz zur NATO und soll diese auch nicht duplizieren. Vielmehr bedeutet eine Stärkung der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gleichzeitig eine Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO. Unser Streben nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion ist somit auch ein zentrales Element des transatlantischen „burden sharing“, einer fairen Lastenteilung. Es geht also um Komplementarität und Kooperation. In diesem Sinne bietet aktuell insbesondere die gemeinsame Abwehr und Bewältigung hybrider Bedrohungen das Potenzial, die strategische Partnerschaft zwischen der NATO und der EU auf ein neues Niveau zu heben. Dabei ergänzen sich in diesem Feld die unterschiedlichen Fähigkeitsprofile der beiden Organisationen komplementär, so dass ein echter Mehrwert entsteht. Deshalb sind die nun mit Blick auf hybride Bedrohungen erzielten Fortschritte richtungsweisend.

Die Bundeswehr im Wandel

Um gemeinsam mit unseren Partnern im Rahmen der NATO und der EU einen effektiven Beitrag zur Bewältigung unserer sicherheitspolitischen Herausforderungen leisten zu können, müssen unsere Streitkräfte gut aufgestellt sein. Dabei kommt es in einem komplexen und schnelllebigen sicherheitspolitischen Umfeld wie dem unseren insbesondere darauf an, dass die Bundeswehr agil und flexibel ist. Es gilt, sowohl im Rahmen der Bündnis- und Landesverteidigung als auch bei internationalen Krisenmanagement-Einsätzen handlungsfähig zu sein.

Daher wurden die drei Trendwenden „Personal“, „Material“ und „Finanzen“ eingeleitet und so der Weg für einen Aufwuchs in allen drei Bereichen bereitet: Im Bereich Personal wurden nach rund einem Vierteljahrhundert des Schrumpfens nun starre Personalobergrenzen abgeschafft. Der Personalkörper wird sich so in Zukunft

flexibel an den aktuellen Bedarf anpassen. Im Bereich Material bedeutet die Trendwende, dass wir uns strikt auf eine aufgabenorientierte und strukturgerechte Ausstattung hinbewegen. Wir werden systematisch veraltetes Material ersetzen, zusätzliches Material beschaffen, neue Fähigkeiten erwerben und unser vorhandenes Material qualitativ wie quantitativ verbessern. Hierfür sollen bis 2030 rund 130 Milliarden Euro investiert werden. Mit Blick auf die Finanzen findet nun erstmals seit vielen Jahren wieder ein deutlicher Aufwuchs des Verteidigungshaushaltes statt. Im Jahr 2017 standen rund 37 Milliarden Euro für Verteidigung zur Verfügung. Im Jahr 2018 soll nach dem Beschluss des Bundeskabinetts von Anfang Juli 2017 absehbar der Trend fortgesetzt werden. Darüber hinaus haben wir begonnen, unsere Streitkräfte in die digitale Zukunft zu führen und im zurückliegenden Jahr den Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum mit rund 14.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begründet.

Für unsere vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und unsere Beiträge im Rahmen der NATO und der EU wird die Bundeswehr somit besser gerüstet sein. Doch es kommt letztendlich vor allem darauf an, in turbulenten Zeiten wie diesen als Gesellschaft und als internationale Gemeinschaft eng zusammenzustehen. Wir sind weiterhin davon überzeugt, dass europäisches und atlantisches Miteinander richtig ist. Gegenläufige Tendenzen widersprechen der Verlässlichkeit gegenüber Partnern und sie widersprechen der Verantwortung für bestmögliche Sicherheit für die Menschen in unserem Land. In unserer globalisierten Welt können sicherheitspolitische Herausforderungen weder durch das einzelne Individuum noch durch den einzelnen Staat bewältigt werden. Sicherheitspolitik geht uns deshalb alle an.



Prof. Dr. Johannes Varwick
 Professor für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Universität Halle-Wittenberg

Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Herausforderung für die Beziehungen zwischen NATO und EU¹

Der Grad der europäischen Eigenständigkeit in der NATO bzw. der Europäer_innen insgesamt gehört zu den schwierigen Themenfeldern der europäischen Sicherheitsarchitektur. Dabei geht es im Wesentlichen darum, inwieweit die EU Aufgaben, die bisher die NATO wahrgenommen hatte, übernehmen kann und will. Mit der Konkretisierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zur NATO neu. Die zentrale Frage ist, ob die EU eine Art Zweigstelle der Allianz für besondere Aufgaben wird oder ob ein großer Teil dessen, was an sicherheitspolitischen Aufgaben auf eine um die GSVP bereicherte EU zukommt, nicht doch besser, schneller und effizienter von der NATO selbst geleistet werden kann. Diese Frage kann nach heutigem Stand noch nicht endgültig beantwortet werden, denn es ist einerseits offener denn je, ob es die EU schafft, sich zu einem einheitlichen politischen Akteur zu entwickeln. Auch ist noch nicht ausgemacht, ob die USA dauerhaft eine „europäische Macht“ bleiben wollen und an formalen Allianzen mit ihren europäischen Partnern interessiert sind.

Die ungeklärte Rolle der EU-Staaten bzw. der EU im Bündnis und die damit zusammenhängende ungewisse Rolle der USA für europäische Sicherheit erzwingen einen

1 Der Beitrag basiert auf: Varwick, Johannes 2017: NATO in (Un-)Ordnung: Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird, Schwalbach.

Selbstfindungsprozess Europas in Sicherheitsfragen. So richtig diese These ist, so wichtig ist dabei auch, auf die zentrale Rolle der USA in der NATO hinzuweisen, die aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft wie auch ihres Militärpotenzials und der daraus ableitbaren politischen Rolle die dominierende Macht in der Allianz sind. Im Bereich der militärischen Fähigkeiten besteht nicht nur ein ausgeprägtes Übergewicht der USA im Sinne einer Hegemonialstruktur, sondern es wird auch deutlich, dass alle anderen Staaten zwar souveräne Staaten sind, jenseits der acht größeren Wirtschafts- (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Spanien, Türkei, die Niederlande) bzw. Militärmächte (Großbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, Spanien, Türkei, Polen, die Niederlande) aber ausschließlich kleine und sehr kleine Staaten die Allianz ausmachen. Die acht kleinsten Staaten kommen zusammen auf Verteidigungsausgaben der Höhe Dänemarks, die neun nächstgrößten Staaten gemeinsam auf die Ausgaben von Italien und Spanien zusammengenommen.

Trotz aller programmatischen Verlautbarungen lassen sich bei den wichtigsten Akteuren der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen divergierende Vorstellungen hinsichtlich des zukünftigen Verhältnisses von NATO und EU ausmachen. Während Großbritannien – das diese Position seit dem angekündigten Austritt aus der EU nicht mehr innerhalb der EU durchsetzen kann – traditionell eine enge Anlehnung an die USA bevorzugt und mit einem „bandwagoning“ versucht, Einfluss auf und durch die Amerikaner auszuüben, war es bisher traditionelle französische Politik, im Sinne eines „balancing“ eine Gegenmacht zu den USA aufzubauen. Polen tendiert eindeutig zur britischen Position. Ähnliches gilt für die meisten anderen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der NATO. Die deutsche Präferenzordnung bestand herkömmlich in einer eher vermittelnden Rolle zwischen französischen und britischen Extrempositionen.

Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen dem Ausbau der GSVP und dem Bestand der NATO sind im Grundsatz drei Modelle für die zukünftige Entwicklung der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen denkbar:

- Im ersten Modell würde sich zwischen den USA und Europa – wie im Übrigen schon seit den 1960er Jahren angedacht – eine gleichberechtigte Zwei-Pfeiler-Allianz entwickeln. Der europäische Pfeiler würde Sicherheitsprobleme im eige-

nen regionalen Umfeld eigenständig lösen können, notfalls stünden US-Kräfte bereit, um unterstützend einzugreifen. Friedenssicherungseinsätze wie im Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina könnten von dem europäischen Pfeiler nach einem vereinbarten Verfahren ohne US-Beteiligung übernommen werden. Bei globalen Sicherheitsproblemen würde von Fall zu Fall entschieden, ob ein gemeinsames Vorgehen konsensfähig ist oder nicht. Voraussetzung wäre einerseits, dass die GSVP erfolgreich ist und mehr eigene Anstrengungen für die Gewährleistung der Sicherheit europäischer Staaten unternimmt. Eine gewisse Duplizierung militärischer Fähigkeiten und Entscheidungsstrukturen ist dabei unvermeidlich, sie erfolgt aber in Absprache mit den USA. Weitere Voraussetzung wäre andererseits, dass die USA partnerschaftsfähig bleiben und anerkennen, dass sie Verbündete bei der Lösung vieler sicherheitspolitischer Herausforderungen brauchen. Aus diesem Grund müssten die Amerikaner Situationen hinnehmen, in denen die NATO nicht handeln will und stattdessen die EU unter der GSVP die Initiative übernimmt – im Zweifel auch entgegen dem Willen der USA.

- Im zweiten Modell würde es mittel- bis langfristig zu einem Bruch in den transatlantischen Beziehungen kommen und die NATO langsam erodieren oder gar konfliktträchtig zerfallen. Die sicherheitspolitischen Grundannahmen und Bedrohungsanalysen würden sich mittelfristig immer weiter auseinanderentwickeln und die EU und die USA längerfristig strategische Rivalen werden. Die relative Stabilität einer Weltordnung unter dem Vorzeichen amerikanischer Dominanz würde ersetzt werden durch einen konfliktträchtigen Wettbewerb um die Vorherrschaft zwischen den weltpolitischen Polen, die bei Weitem nicht auf die USA und Europa begrenzt blieben. Im Moment ist die EU zwar noch nicht in der Lage, eine solche Rolle als politischer Rivale zu spielen, wenn sie aber eines Tages in der Lage und willens wäre, ihr ökonomisches Gewicht in politisch-strategische Macht umzusetzen, könnte dieses Szenario schneller Realität werden, als transatlantische Europäer (und europäische Transatlantiker) befürchten und europäische Autonomisten erhoffen.
- Im dritten Modell wenden sich die USA zunehmend und einseitig von ihren Partnern ab, nachdem ihren Forderungen nach einer gewichtigeren Lastenteilung seitens der Europäer nicht nachgekommen wird. Diskussionen rund um das „burden sharing“ sind im Prinzip seit Gründung der NATO zu beobachten,

haben sich allerdings nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sichtbar verstärkt. Zwar gilt es als sehr unwahrscheinlich, dass sich Washington formal aus der NATO verabschiedet, es ist jedoch durchaus denkbar, dass sich die USA materiell aus der transatlantischen Sicherheitsarchitektur zurückziehen werden. Auch wenn die Erwartungen an den amerikanischen „pivot towards Asia“ unter Präsident Barack Obama (2009–2017) hinter der Rhetorik zurückblieben, kann die politisch-strategische Neuorientierung unter einem eher isolationistischen Präsidenten Donald Trump (seit 2017) zumindest als Anzeichen für einen schleichen Rückzug aus dem atlantischen Bündnis gewertet werden. In einem solchen Szenario wären die Europäer sicherheitspolitisch auf sich alleine gestellt. Dies könnte entweder zur Folge haben, dass die EU-Staaten enger kooperieren und die GSVP mit Leben füllen, oder aber die Europäer werden auf Dauer verteidigungslos sein.

Im besten Fall gelingt es tatsächlich, dass sich eine Zwei-Pfeiler-Allianz entwickelt. Die GSVP kann aber nur in dem Maße funktionieren und wachsen, wie sich die gesamte EU in Richtung mehr Staatlichkeit und hin zu einem einheitlichen politischen Akteur entwickelt. Die GSVP hat mithin einen Quantensprung hinter sich. Um die Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, ist aber ein weiterer Riesenschritt notwendig. Und selbst eine gemäß einer Zwei-Pfeiler-Allianz umgebaute NATO müsste organisatorisch noch einmal gründlich umgestaltet werden. So wäre vorstellbar, dass entweder der Beschlussfassung im NATO-Rat auf allen Ebenen ein „Europäischer Caucus“ vorgeschaltet oder der Nordatlantikat umgestaltet wird, sodass dort nur noch eine nordamerikanische und eine europäische Stimme (dann wohl inklusive der Türkei) abgegeben werden würde. Element einer solch radikalen Lösung wäre dann auch eine deckungsgleiche EU-NATO-Mitgliedschaft der europäischen Staaten und/oder eine „Mitgliedschaft“ der EU in der NATO. Doch sind die Europäer dazu bereit und in der Lage? Und wie kann dies gegebenenfalls in der Praxis der NATO zur Geltung kommen? Wie können die militärischen Beiträge der europäischen NATO-Staaten mit den parallelen Entwicklungen im Bereich der GSVP gekoppelt werden? Wenn beispielsweise im Rahmen der GSVP ein eigenes militärisches Hauptquartier nach Vorbild der NATO aufgebaut wird, wie könnte dieses mit den Strukturen der Allianz verbunden werden?

Grundsätzlich kann mittlerweile kein EU-Mitgliedstaat seine Sicherheit mehr alleine gewährleisten, und nur noch wenige Staaten verfügen über ein breites Fähigkeitsprofil, politisch wie militärisch. Auch die im November 2017 initiierte engere Zusammenarbeit der Europäer im Verteidigungsbereich (PESCO) deutet in diese Richtung. Allerdings: Schon seit fast einem Jahrzehnt böten die blumigen Bestimmungen zur Sicherheitspolitik im EU-Vertrag von Lissabon die Möglichkeit, einen außen- und sicherheitspolitischen Ansatz mit entsprechenden Fähigkeiten zu stärken und weiterzuentwickeln. Die Instrumente bzw. der rechtliche Handlungsrahmen sind grundsätzlich vorhanden. Das Problem ist jedoch politisch: Es fehlt am Willen, die Instrumente zu nutzen. In sicherheitspolitischen Fragen bleibt die EU einstweilen eine „Macht im Konjunktiv“. Schlimmer noch: Die EU ist spätestens ab 2008 im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise abermals in eine Phase der Beschäftigung mit sich selbst eingetreten – die seit fast einem Jahrzehnt anhält. Die EU bleibt damit ein nach außen fragmentierter Akteur, der in jeder Krise um den inneren Zusammenhalt ringen muss. Staatliche Souveränitätsansprüche – von einer Souveränität, die eigentlich so gar nicht mehr vorhanden ist – bleiben also das größte Hindernis für Fortschritte in Europa. Es lässt sich mithin von einem Souveränitätsparadoxon der EU sprechen, das sich kaum kurzfristig ändern lässt.

Insgesamt ergeben sich aus der Analyse der Beziehungen zwischen NATO und EU drei zentrale Konsequenzen (wobei die beiden erstgenannten Punkte darüber entscheiden, welchen Stellenwert Europa in den USA behält und wie folgenreich der „pivot towards Asia“ bzw. die Abwendung der USA von Europa ist):

- Erstens wird EU-Europa mehr für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein als jemals zuvor, und die europäische Politik muss die Voraussetzungen dafür verbessern, diese Rolle auch auszufüllen. Um die Gestaltungskraft der EU im 21. Jahrhundert sieht es allerdings aller Wahrscheinlichkeit nach unter den gegebenen Voraussetzungen europäischer Politik eher bescheiden aus. Obgleich sich der Bereich Außen- und Sicherheitspolitik wie kaum ein anderes Politikfeld für gemeinschaftliche Lösungen geradezu aufdrängt, steht nicht zu erwarten, dass mit 28 oder gar 30 Mitgliedstaaten das gelingen könnte, was schon mit 15 Staaten nicht erreicht werden konnte: die wirksame Einbringung einer gemeinsamen europäischen Stimme in die internationale Politik.

- Wenn diese Analyse zutrifft, dann wären die EU und die sie tragenden Mitgliedstaaten zweitens gut beraten, nach Kräften daran zu arbeiten, dass die USA eine „europäische Macht“ bleiben, und sich bei der – notwendigen und sinnvollen – Entwicklung ihrer sicherheitspolitischen Rolle auf eine Weise zu verhalten, die die USA nicht weiter von Europa entfernt. Das dürfte neben zahlreichen inhaltlichen Fragen zu den zentralen bündnispolitischen Herausforderungen der Zukunft gehören.
- Drittens ist – trotz aller bereits existierenden offiziellen Bekundungen und formalen Arrangements – eine Debatte über eine transatlantische Arbeitsteilung dringend notwendig. Wenn nicht stärker und gehaltvoller über eine Arbeitsteilung zwischen NATO und EU entschieden wird, dann wird sich nichts Entscheidendes bewegen. Eine Arbeitsteilung könnte man entweder geografisch fassen – das wird sich vermutlich nicht als ratsam erweisen, obgleich es theoretisch denkbar wäre. Oder man könnte auch funktional über eine Arbeitsteilung reden, also NATO gleich anspruchsvolle Kampfeinsätze plus Abschreckung und kollektive Verteidigung und die EU eher als das, was man als Zivilmacht-plus bezeichnet. Das heißt nicht, dass auf die militärische Dimension auf EU-Ebene verzichtet werden soll. Denn dass dazu eine Bereitstellung europäischer Fähigkeiten unter Verfügungsgewalt der Allianz (oder genauer gesagt: Beiträge einzelner europäischer Staaten) erforderlich ist, sollte selbstverständlich sein.

Voraussetzung für all das ist, dass die Europäer es schaffen, ihr Gewicht mehr in eine Waagschale zu werfen. Daraus werden Friktionen innerhalb der NATO ganz zwangsläufig resultieren, weil die Amerikaner es nicht gewohnt sind, dass ihnen ein geschlossener europäischer Block entgegensteht. Wenn es aber so ist, dass die GSVP an Bedeutung gewinnt, dann ist es zwingend notwendig, dass man das mit einem neuen politischen Anlauf verbindet, diese Klammer NATO/transatlantisches Verhältnis relevant zu halten, weil sonst die transatlantischen Beziehungen auseinanderdriften werden. Die Erfahrungen mit dem Lissabonner EU-Vertrag haben gezeigt, dass institutionelle Reformen politische Probleme zwischen den Hauptakteuren der GSVP und den Mitgliedstaaten nicht lösen können. Erst wenn insbesondere die großen Fünf – Deutschland, Frankreich, Polen, Italien und Spanien – sich einigen, sind substanzielle Fortschritte möglich. Hierfür müssten sie aber zumindest partiell zur Aufgabe ihrer Entscheidungshoheit über die Struktur und

den Einsatz der Streitkräfte und damit letztendlich des Fundaments staatlicher Souveränität bereit sein, was mittelfristig kaum mehr als eine europäische Utopie darstellt. Zudem muss die veränderte Rolle der USA zusammen mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU betrachtet werden. Denn damit hat ein traditioneller Blockierer einer engeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen (insbesondere hinsichtlich des Aufbaus eines strategischen Hauptquartiers der EU) seine Vetomöglichkeiten verloren. Soll dies nicht zu einer Abkoppelung der EU von der NATO im Sinne einer Duplizierung von Strukturen bzw. eines Konkurrenzverhältnisses führen, resultiert daraus abermals erhöhter Druck zu einer engeren strategischen Partnerschaft mit den USA.

Dabei könnten auch aus heutiger Sicht visionäre Pläne für eine bessere innereuropäische Arbeitsteilung bis hin zu pragmatischen Schritten zu einer Art Europäischen Armee auf die europäische Agenda gesetzt werden, ohne zu erwarten, dass dies kurzfristig durchsetzbar wäre. Die Verflechtung und die gegenseitige Abhängigkeit der EU-Staaten untereinander sind bereits heute derart hoch, dass dieser große Sprung hin zu einer „Europaarmee“ – auch wenn er nicht in kurzer Frist zu verwirklichen ist – eines Tages die logische Folge des europäischen Integrationsprozesses sein dürfte. Scheitern oder den großen Sprung wagen, so ließe sich die Alternative zuspitzen.

Mit Blick auf größere strategische Linien ist zudem dringend die oben beschriebene „bandwagoning option“ (also die enge Anlehnung an einen „überlegenen Staat“) im Verhältnis zu den USA zu empfehlen, wenngleich nicht in einer devoten, sondern in einer durchaus selbstbewussten, an den eigenen Interessen orientierten Weise und unter Berücksichtigung des „big picture“ und der veränderten strategischen Lage in Europa und darüber hinaus (in Nordafrika, im Nahen und Mittleren Osten und in Asien). Angesichts des großen aktuellen Unterschieds, der derzeit insbesondere bei den geheimdienstlichen und sicherheitspolitischen Fähigkeiten transatlantisch besteht, würde ein Erfolg einer Gegenmachtbildung zu den USA einen enormen Kraftaufwand erfordern. Außerdem wäre Großbritannien aus dieser Sichtweise als immer noch stärkerer Spieler aufgrund der traditionell engen Bindung an Washington kein natürlicher Partner, was in jedem Fall die europäische Option weiter schwächen würde. „Bandwagoning“ hieße hingegen: Die Zähne zusammenbeißen und weiter geschmeidig versuchen, von den Fähigkeiten der USA zu profi-

tieren. Dies scheint nicht zuletzt auch aufgrund der russischen Politik dringend geboten. Es ist mithin aussichtslos, die Probleme im transatlantischen Verhältnis dadurch anzugehen, dass man sich als Gegenpol zu den USA generiert.

Die Beziehungen zwischen NATO und EU dürften also auch in Zukunft nicht einfach und auch nicht konfliktfrei sein. Allerdings wäre es angesichts der weitgehenden Mitgliederkongruenz beider Organisationen, der Tatsache des „single set of forces“ wie auch der anspruchsvollen internationalen sicherheitspolitischen Problemagenda völlig unangemessen, wenn sich beide in einer Art Schönheitswettbewerb in Selbstbeschäftigung üben, anstatt wirksame Impulse zur Stabilisierung des internationalen Systems wie auch effektive Beiträge zur Lösung sicherheitspolitischer Probleme zu leisten. Das skizzierte konstruktivere Modell der Zwei-Pfeiler-Allianz wird sich nicht einfach so ergeben, sondern es hängt in erster Linie vom europäischen Gestaltungswillen ab, wie relevant die NATO bleiben wird. Ohne eine annähernde „50 zu 50“-Verteilung der Lasten und Risiken zwischen Europa und den USA wird die Allianz wohl keinen Bestand haben. Angesichts des Umstandes, dass der Anteil der Verteidigungsausgaben bei etwa 70 (USA) zu 30 (Europa) liegt (nach Ausscheiden Großbritanniens aus der EU reduziert sich der EU-Anteil sogar auf rund 21 Prozent), ist der Weg weit, aber er sollte entschlossen und abgewogen beschritten werden.



Dr. rer. pol. Annegret Bendiek
Stiftung Wissenschaft und Politik
Forschungsgruppe: EU/Europa

Ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung tut Not!¹

Gewaltsame Konflikte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, hybride Bedrohungen ebenso wie Terroranschläge haben die Bereitschaft in Politik und Gesellschaft verstärkt, die Zusammenarbeit in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu intensivieren. Das neue „Europa der Sicherheit“ beruht auf drei Großprojekten: einer Sicherheitsunion, einer Verteidigungsunion und einer intensiven Kooperation zwischen EU und NATO.

Umsetzung der Globalen Strategie

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU lebt. In den vergangenen Monaten sind viele Initiativen in der GSVP lanciert worden, um Reibungsverluste, die durch Parallelstrukturen und fehlende Kompatibilität entstehen, zu vermeiden. Bereits im Juli 2016 benannte die EU in ihrer Globalen Strategie (EUGS) das Ziel einer „strategischen Autonomie“. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU sowie die Unberechenbarkeit in US-Präsident Trumps Amtsführung sind Hauptmotive für die EU, dieses Ziel nun ernsthaft anzugehen. Angesichts der mageren Bilanz europäischer Transformationsbemühungen in ihren Nachbarländern versucht die EU zudem, ihren Bürger_innen den Mehrwert der Union in Sicherheits-

1 Der vorliegende Beitrag ist in einer früheren Fassung bereits in SWP-Aktuell 37 (Mai 2017) erschienen (vgl. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A37_bdk.pdf).

fragen zu verdeutlichen. Um die Sicherheit der Bürger_innen und des Territoriums der EU zu gewährleisten, wurden folgende Prioritäten formuliert: a) auf Krisen und Konflikte in den Grenzregionen der EU zu reagieren, b) Fähigkeiten in Nachbarregionen aufzubauen, c) die EU und ihre Staatsbürger_innen zu schützen. Die Union soll verstärkte Widerstandskraft (Resilienz) entwickeln, also die Fähigkeit, besser auf Terroranschläge, Veränderungen im Cyberraum oder hybride Bedrohungen zu reagieren. Um diesen Anspruch einzulösen, sollen im sogenannten umfassenden Ansatz militärische, zivile und wirtschaftliche Instrumente kohärenter genutzt werden. Zudem sollen innere und äußere Sicherheit stärker vernetzt werden. Obschon sowohl die deutsche Verteidigungsministerin als auch Frankreich und Polen eine engere institutionelle Verzahnung von Sicherheits- und Verteidigungsunion fordern, sind beide formal klar voneinander getrennt. Die Sicherheitsunion ist eine maßgeblich von der Kommission vorangetriebene Initiative, die sich auf Fragen der Innen- und Justizpolitik konzentriert. Die Verteidigungsunion dagegen ist ein politisches Projekt von Außen- und Verteidigungsminister_innen. Diese formale Trennung wird in der Cybersicherheitspolitik durchbrochen. Sie bildet eine Schnittstelle zwischen den Großprojekten der inneren und äußeren Sicherheit sowie von Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik.

Politische Initiativen

Die Idee einer Sicherheits- und Verteidigungsunion ist nicht neu, betraf früher aber hauptsächlich die äußere Dimension von Sicherheit. Seit dem Sommer 2016 plädieren Deutschland und Frankreich nicht nur für engere Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, sondern auch im Bereich der inneren Sicherheit. Dabei soll dem Modell eines „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ gefolgt werden. Verfahren der flexiblen Integration wie der verstärkten Zusammenarbeit, der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) sowie konstruktive Enthaltungen sollen häufiger genutzt werden. Europäische Sicherheit ist schon jetzt funktional und regional variabel organisiert. Nicht alle Mitgliedstaaten sind formal an allen Formaten beteiligt. In der Innen- und Justizpolitik machen Großbritannien, Irland und Dänemark Gebrauch von der Opt-out-Klausel. Dänemark nimmt zudem nicht an den gemeinsamen Entscheidungsverfahren der GSVP teil. Auch sind die EU-Mitgliedstaaten Finnland, Irland, Malta, Schweden, Zypern und Österreich keine NATO-Mitglieder.

Sicherheitsunion

Die Sicherheitsunion findet ihren Ursprung im Konzept „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Das aktuelle Kommissionsprogramm sowie die Umstrukturierung der Kommission gehen jedoch weiter. Innen- und Außenpolitiken sollen stärker vernetzt werden. Der Anschlag auf die Satirezeitschrift Charlie Hebdo veranlasste die Kommission im April 2015, die Europäische Sicherheitsagenda vorzustellen. Sie soll organisierte Kriminalität, Terrorismus und Cyberkriminalität als grenzüberschreitende Herausforderungen angehen. Ein Jahr später kündigte die Kommission als Reaktion auf die Terroranschläge in Brüssel vom März 2016 an, eine Sicherheitsunion aufzubauen. Mit deren Umsetzung wurde ein im September 2016 neu ernannter Kommissar, Julian King, betraut. Als seine wichtigsten Aktionsfelder nannte er a) die Verbesserung des rechtlichen Rahmens in der Terrorismusbekämpfung, b) Prävention und Deradikalisierung, c) einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, d) den Aufbau von interoperablen Datenbanken, e) den Grenzschutz und f) besseren Schutz Kritischer Infrastrukturen. Unter anderem wurden ein Terrorabwehrzentrum im Europäischen Polizeiamt Europol geschaffen, das Waffenrecht verschärft und eine Antiterrorismusrichtlinie verabschiedet sowie eine Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (ePrivacy-Richtlinie) entworfen. Für eigene Auswertungs- und Ermittlungstätigkeiten greifen die Polizeibehörden in Europa immer häufiger auf Daten aus grenzüberschreitenden Quellen zurück. Europol wird künftig eine immer wichtigere Rolle bei der Übermittlung personenbezogener Daten sowohl innerhalb der EU als auch mit Partnerländern spielen.

Verteidigungsunion

Sowohl Europaparlament als auch Kommission plädieren seit 2016 für eine engere Verzahnung nationaler Truppen und eine engere Zusammenarbeit in der Rüstungsbeschaffung. Der Kommission zufolge könnte eine gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern jährlich bis zu 100 Milliarden Euro einsparen. Ende November 2016 legte die Kommission den Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan vor. Die darin formulierten Ziele sind weitreichend. So sollen z. B. zehn zivile und fünf militärische Operationen gleichzeitig geführt werden können. Hierzu wurde im Juni 2017 eine

europäische militärische Planungs- und Führungsfähigkeit (MPCC) eingerichtet. Die bisher überwiegend politischen Erklärungen der Mitgliedstaaten sollen rechtsverbindlicher werden.

Ende November 2016 unterbreitete die Kommission Pläne für einen Europäischen Verteidigungsfonds, der gemeinsame Investitionen in Forschung und Entwicklung fördern soll. Für die gemeinsame Forschung von Verteidigungstechnologien hatte die Kommission 25 Millionen Euro für 2017 eingeplant. Bis 2020 könnte dieser Betrag auf 90 Millionen Euro pro Jahr steigen, ab 2021 sollen rund 500 Millionen Euro pro Jahr in neue Verteidigungstechnologien investiert werden. Ferner sollen die allgemeinen Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf den Sicherheits- und Verteidigungsbereich ausgedehnt werden. Auf diese Weise soll grenzüberschreitende Zusammenarbeit befördert und die Entwicklung gemeinsamer Industrienormen vorangetrieben werden.

In Form der SSZ haben sich im September 2017 etwa 20 Staaten bereiterklärt, bis zum Jahresende 2017 gemeinsame Projekte anzustoßen. In einem medizinischen Koordinierungszentrum können Ausbildung und Material vereinheitlicht werden. Ähnliche Projekte gibt es für die Logistik.

EU-NATO-Zusammenarbeit

Europäische Sicherheit fußt nicht nur auf mehr Vernetzung innerer und äußerer Sicherheit in der EU, sondern auch auf der Kooperation zwischen EU und NATO. Gemäß dem Berlin-Plus-Rahmenabkommen vom März 2003 darf die EU bei militärischen Operationen auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen. Auch die gemeinsamen Erklärungen der beiden Organisationen von Juli in Warschau und Dezember 2016 wiederholten die Leitidee, dass eine effektive Gebietsverteidigung der Union nur durch Zusammenarbeit zwischen EU und NATO möglich sei. Es wurden 42 Maßnahmen beschlossen, um in sieben Aktionsfeldern intensiver zusammenzuarbeiten. Hierzu zählen die Abwehr hybrider Bedrohungen, Frühwarnung und Lagebild, parallele Operationen in identischen Gebieten, Cybersicherheit und -abwehr, interoperable Fähigkeiten, Verteidigungsindustrie und Forschung sowie Übungen. In 2017 soll noch die EU-NATO-Übung „Cyber Coalition“ stattfinden.

Brennpunkt Cybersicherheit

Mit einer sich verschlechternden Sicherheitslage im Cyberraum gewinnt Cybersicherheitspolitik stetig an Bedeutung. Dabei ist die Schwierigkeit der Attribution, also der Fähigkeit, einen Angriff zweifelsfrei einem Verursacher zuzuordnen, Ausdruck der politischen, technischen und rechtlichen Grenzenlosigkeit des Cyberraums. Cybersicherheitspolitik ist ein zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene geteilter Kompetenzbereich. Im Juli 2016 trat die NIS-Richtlinie zum Schutz der Netz- und Informationssysteme in Kraft. Damit wurde ein einheitlicher europäischer Rechtsrahmen geschaffen, um nationale Kapazitäten für die Cybersicherheit bereitzustellen, mehr Zusammenarbeit der EU-Staaten zu ermöglichen sowie Mindestsicherheitsanforderungen für bestimmte Dienste der Kritischen Infrastruktur zu formulieren.

Querschnittsaufgabe

Neben der NIS-Richtlinie beruht die EU-Cybersicherheitspolitik auch auf der im September 2017 erneuerten Cybersicherheitsstrategie von 2013 sowie der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt von 2015. Institutionell wird Cybersicherheit auf Ratsarbeitsebene als Querschnittsaufgabe gefasst. Tritt ein großer Cybervorfall ein, soll fortan eine ganze Reihe von EU-Einrichtungen miteinander kooperieren, wobei bisher noch keine klare Kompetenzverteilung besteht. Die bisherige Strategie enthält fünf Handlungsfelder: Resilienzaufbau, Bekämpfung von Cyberkriminalität, Aufbau einer Cyberverteidigung, Entwicklung der industriellen und technischen Ressourcen sowie schließlich Erarbeitung einer globalen Strategie für den Cyberraum. Während aber die europäische Zusammenarbeit bei der Cyberkriminalitätsbekämpfung bereits erfolgreiche Ermittlungen durch Europol verbuchen konnte, bleibt es in der Cyber-Außen- und Verteidigungspolitik bis dato bei gut gemeinten Absichtserklärungen.

Seit November 2014 hält die Union ihre Mitgliedstaaten dazu an, ihre Cyberverteidigungsfähigkeiten für die GSVP und die Einhaltung ihrer Bündnisverpflichtungen zu überprüfen. Auch verlangt der EU-Militärstab besseren Schutz gegen Cyberangriffe auf EU-geführte Operationen und Missionen. Eine enge Kooperation mit der

NATO wird dabei sowohl von den Mitgliedstaaten als auch dem Europäischen Parlament unterstützt und gefordert. Die künftige EU-Cyberstrategie legt ebenfalls einen Schwerpunkt auf die Fähigkeitsentwicklung in der Cyberverteidigung.

Elemente für ein Weißbuch

Die Staats- und Regierungschef_innen der EU-27 werden nicht umhinkommen, auch die Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu diskutieren. Die Ergebnisse könnten, wie teils gefordert, Eingang in ein „Europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung“ finden. Denn das angepeilte „Europa der Sicherheit“ ist nicht risikofrei. Entwickeln sich Sicherheit und Verteidigung tatsächlich zu neuen Kernelementen der Integration, kann dies eine normative Gewichtsverlagerung der Union bedeuten, weg vom kosmopolitischen Anspruch der Marktintegration und hin zu einem protektionistischen Integrationsprojekt. Es sollte vermieden werden, dass mit einem Europa der Sicherheit und Verteidigung alte Konfrontationsmuster, Sicherheitsdilemmata und ein Rüstungswettlauf zurückkehren, gerade in der Cybersicherheit. Der Formulierungsprozess eines Europäischen Weißbuchs zur Sicherheit und Verteidigung sollte daher von drei Hauptelementen getragen sein, bei denen vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Mittelpunkt stehen:

(1) Das Streben nach „strategischer Autonomie“ der EU ist ein hoher und auf den ersten Blick reizvoller Anspruch. Er steht allerdings im Widerspruch zur Idee einer zusammenwachsenden und interdependenten Welt, in der Konflikte nicht autonom, sondern durch Dialog und Kooperation beigelegt werden. Daher muss geklärt werden, was der Begriff für das Verhältnis zwischen EU und NATO bedeutet. Grundsätzlich gilt es, allen Forderungen entgegenzutreten, die USA mögen sich aus Europa zurückziehen oder Europa solle einen eigenen Nuklearschirm schaffen. Stattdessen sollte das transatlantische Bündnis gestärkt werden, z.B. durch weitere gemeinsame Rüstungsprojekte. Nicht strategische Autonomie, sondern strategische Verflechtung sollte das Ziel sein.

(2) Wollen EU und NATO künftig noch intensiver zusammenarbeiten, müssen beide Seiten sich darüber einig werden, was einen „digitalen Verteidigungsfall“ auslöst.

Hierzu gehört eine gemeinsame Antwort auf die Frage, ob ein schwerer Cyberangriff eine sofortige militärische Reaktion erlauben soll bzw. bis wann der Diplomatie Vorrang eingeräumt werden muss. Cyberattacken, welche meist Sicherheitslücken privater Akteure nutzen, stellen die Politik zusätzlich vor das Problem, Abwehrmaßnahmen auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene zu koordinieren. Zudem gilt es, bestehende Regelungen zu Solidarität und Beistand im Verteidigungsfall um den „digitalen Verteidigungsfall“ zu erweitern. Sowohl die Sicherheitsbehörden selbst als auch die für ihre Arbeit grundlegenden Gesetze wie das Trennungsgebot oder die Möglichkeiten eines Einsatzes der Bundeswehr im Innern müssen hierbei zumindest kritisch überprüft werden.

(3) Die EU benötigt dringend Verantwortung für den Aufbau von Resilienz in der Netzwerk- und Informationssicherheit – und zwar in der Rechtsform einer Verordnung. Noch immer werden viel zu viele nationale Kritische Infrastrukturen ausschließlich auf nationaler oder privater Ebene gesichert. Der Austausch von Informationen über Cyberrisiken ist nicht nur zwischen der EU und den Mitgliedstaaten mangelhaft, sondern auch zwischen den bestehenden europäischen Agenturen. Für die Reform der Cybersicherheitsstrategie der EU gilt auch, die Rolle des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und die zivilen Instrumente der Cyberdiplomatie, also vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, sowie gemeinsame Sanktionskataloge als Antwort auf Cyberattacken weiterzuentwickeln. Dies ist nötig, um angemessen auf jene Cyberangriffe zu reagieren, die rechtlich unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts liegen.

Notwendige Bedingung für gesellschaftliche und demokratische Akzeptanz eines „Europas der Sicherheit“ ist letztendlich dessen kritische Begleitung aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Insbesondere die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament sollten dafür Sorge tragen, dass der Aufbau von Sicherheitsunion und Verteidigungsunion nicht auf Kosten liberaler Werte gehen. Nach wie vor wird eine große Herausforderung darin bestehen, den Vorrang der Diplomatie vor der Sicherheits- und Militärpolitik zu gewährleisten und sich allen übermäßigen Versicherheitlichungen entgegenzustellen.



Matthias Dembinski
Projektleiter an der HSFK

Der Neustart der gemeinsamen Verteidigungspolitik und die Zukunft des Friedensprojekts Europa

Von der Friedensmacht zum Machtblock?

Europa hat, so Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017, wieder Wind in den Segeln. Dies gilt in besonderer Weise für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). 2016 stellte die Außenbeauftragte Federica Mogherini eine neue Globale Strategie vor und die Mitgliedsstaaten einigten sich auf ein Paket verteidigungs- und rüstungspolitischer Maßnahmen einschließlich eines Europäischen Verteidigungsfonds. Erfolgreich treibt der deutsch-französische Motor die EU in diesem Bereich mit weitreichenden Vorschlägen wie der Schaffung europäischer Kommandostrukturen und Einsatzkräfte zudem weiter an. So beschlossen beide Partner auf der Sitzung des deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungsrats am 13.7.2017 die gemeinsame Entwicklung gleich einer ganzen Reihe von Waffensystemen.

Aus friedenspolitischer Sicht stellt sich die Frage, inwieweit diese Initiativen, wenn sie umgesetzt werden, den Charakter der EU als Friedensmacht verändern. Als solche gilt die 2012 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete EU aus zwei Gründen. Den ersten Grund nannte das Preiskomitee in seiner Begründung: Die EU habe eine „fraternity between nations“ geschaffen und realisiere damit Alfred Nobels Vision eines „Friedenskongresses“. In eine moderne Sprache übersetzt: Die EU schafft durch Integration Frieden zwischen ihren Mitgliedern. Der zweite Grund wird durch-

gänglich in der Forschung zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik genannt. Als internationaler Akteur zeichne sich die EU durch eine multilaterale Orientierung, durch regelbasiertes Verhalten und durch eine Präferenz für Kompromisse und strukturbildende Stabilisierungspolitik statt durch Machtpolitik aus. Sie gleicht kurzum dem Idealtyp der Zivilmacht. Eine Bewertung der aktuellen verteidigungspolitischen Beschlüsse muss also prüfen, inwieweit diese die Friedensleistung der EU nach innen und außen gefährden könnten.

Ich gehe im Folgenden mit den meisten der in diesem Band versammelten Beiträge davon aus, dass sich die EU mit den 2016 und 2017 beschlossenen Maßnahmen noch im Rahmen ihrer bisherigen intergouvernementalen Strukturen und ihrer Ausrichtung bewegt. So geht etwa das in der Globalen Strategie formulierte „level of ambition“ nicht über die Fähigkeitsziele hinaus, die sich die EU schon bei der Gründung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit den sogenannten Petersberg-Aufgaben gesetzt hatte. Auf dieser Grundlage argumentiere ich erstens, dass die europäischen Beschlüsse den Zusammenhalt der EU sichern und damit den inneren Frieden stärken. Zweitens geht die Konsolidierung des inneren Zusammenhalts nicht auf Kosten der äußeren Friedensleistung. Drittens erscheint die inhaltliche Neujustierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik der veränderten globalen Situation angemessen.

Die Stärkung des inneren Friedens

Aufgrund der transatlantischen Verwerfungen und neuer Bedrohungen räumt die EU der Sicherheit und Verteidigung zu Recht einen höheren Stellenwert ein. Vor seinem Amtsantritt hatte der neue amerikanische Präsident die Nordatlantische Allianz mehrfach als obsolet bezeichnet bzw. wollte sie gegen eine von ihm an die Wand gemalte islamistische Bedrohung neu ausrichten. Von obsolet ist zwar nach der Wahl keine Rede mehr. Dennoch bleiben die Unsicherheiten. Die USA fahren ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa aus strukturellen Gründen herunter, und dieser Trend wird sich auch nach Trump nicht umkehren. Zudem besteht zwischen der EU und Trumps Amerika erhebliches Konfliktpotenzial über zentrale außenpolitische Fragen wie das Atomabkommen mit dem Iran. Die transatlantische Entfremdung wächst zu einem Zeitpunkt, in dem der Zusammenhalt Europas selbst

gefährdet scheint. Schließlich sieht sich die EU neuen äußeren Risiken und Bedrohungen gegenüber. Malte die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 noch das rosige Bild einer von Transformationsländern umgebenen EU, die sich auf dem Weg zu Demokratie und prosperierenden Marktwirtschaften befänden, sieht sich Europa an seiner Peripherie heute mit Phänomenen wie Staatsversagen, anti-europäischem Autoritarismus und im Osten sogar mit völkerrechtswidrigen Grenzverschiebungen und einer Rückkehr des Krieges konfrontiert. Angesichts eines mit dem nuklearen Säbel wieder lauter rasselnden Russlands kann ein transatlantischer Bruch keineswegs im europäischen Interesse liegen. Dennoch sollten und werden die europäischen Staaten angesichts der transatlantischen Unsicherheiten mehr gemeinsame Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen. Dazu gehört zum einen ein gemeinsames und entschlossenes Auftreten. Dazu gehört zum anderen angesichts der Ineffizienz nationaler Lösungen auch eine bessere europäische Zusammenarbeit in der Rüstungs- und Verteidigungspolitik. Eine solche Zusammenarbeit kann dem Frieden nach innen dienen. Denn sie gewährleistet die wechselseitige Transparenz über bestehende und zukünftige militärische Fähigkeiten und Absichten und überwölbt so das Sicherheitsdilemma zwischen den europäischen Staaten. Und sie macht nationale Alleingänge als Reaktion auf äußere Bedrohungen unwahrscheinlicher, die intern zu erheblichen Konflikten führen könnten.

Die Gefährdung der Friedensleistung nach außen?

Umstritten ist nicht die Notwendigkeit größerer Gemeinsamkeit und wirkungsvollen Handelns, sondern die Frage, wie Europa sein wirtschaftliches Potenzial in weltpolitischen Einfluss umsetzen kann. Hier argumentiere ich, dass die EU am Kern der zwischenstaatlichen Ausrichtung ihrer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik festhält und festhalten sollte. Diese Einschätzung mag zunächst kontraintuitiv erscheinen. Denn die gerade ausgesprochene Empfehlung, die EU solle mit einer Stimme sprechen und effizienter handeln, ließe sich auf dem Wege forcierter Integration – durch Mehrheitsentscheidungen in der GSVP, die Schaffung eines europäischen Verteidigungskommissars bzw. einer europäischen Verteidigungskommissarin und hochgradig integrierte Strukturen wie eine Europäische Armee – am sichersten erreichen. Dagegen folgt das Plädoyer für einen intergouvernementalen Ansatz zwei Überlegungen. Zum einen würde eine Vergemeinschaftung der

Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Legitimitätsressourcen der EU überfordern. Es gibt einen Umschlagpunkt, ab dem ein Mehr an Integration nicht zu mehr Frieden, sondern zu internem Konflikt führt. Auch die Vorstellung, mithilfe des Instruments der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) einen festen Kern integrationswilliger Staaten zu bilden, könnte die Desintegration befördern, statt Zugkräfte freizusetzen. Folglich kann es nur um den pragmatischen Ausgleich zwischen den Zielen der Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit, der Bewahrung mitgliedstaatlicher Souveränität in Kernbereichen und europäischer Solidarität, der Zusammengehörigkeit und gleicher Mitsprache gehen. Tatsächlich bewegen sich die verteidigungspolitischen Beschlüsse der EU innerhalb dieses Kompromissrahmens.

Mit dem Aufbau gemeinsamer Logistikzentren, Sanitätsdiensten oder der Satellitenaufklärung schafft die EU höher integrierte Strukturen in weniger sensitiven Bereichen. Sensitive Fragen wie die Entsendung von Kampftruppen belässt sie aber in nationaler Verantwortung. Tatsächlich wäre im Sinne europäischer Handlungsfähigkeit schon viel gewonnen, wenn die EU Skaleneffekte nutzt und Streitkräftestrukturen fördert, die es Mitgliedstaaten ermöglichen, in Krisen ad hoc effektiver zu kooperieren. Bei der Koordinierung von Rüstungsbeschaffungen und der Stärkung eines europäischen Rüstungsmarktes ist sicherlich noch Luft nach oben. Um hier Synergien heben zu können, müsste die EU auch über gemeinsame und ethisch verantwortbare Regeln für Rüstungsexporte nachdenken. Auch wenn die Richtung stimmt, sind einige Beschlüsse problematisch. Als Beispiel sei die „Capacity Building in Support of Security and Development“-Initiative genannt. Damit will die EU das Militär von Partnerländern bei Aktivitäten wie der Minenräumung unterstützen und die Mittel hierfür aus einer Förderlinie bereitstellen, die für die Stabilisierung und Friedensschaffung gedacht war.

Vor allem käme ein pragmatischer Ausgleich zwischen den Zielen der Effektivität, der Legitimität und der Bewahrung des Integrationsraumes auch dem äußeren Frieden zugute. Denn die wichtigste Ursache ihres Auftretens als Zivilmacht liegt in der intergouvernementalen Struktur der EU in diesem Politikfeld. Das Konsensprinzip erschwert (vor)schnelle Entschlüsse, die entschlossene Mobilisierung von Machtressourcen und ihre Konzentration auf einen Punkt und betrifft damit genau die Fähigkeiten, die eine Militärmacht auszeichnen. Und die (eingeschränkte) Delega-

tion von Kompetenzen an eine supranationale Bürokratie, nämlich den Europäischen Auswärtigen Dienst, verstärkt die durch die intergouvernementale Entscheidungsfindung angelegte Tendenz zur Regelerorientierung. Solange die EU also in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Kern intergouvernemental organisiert bleibt, sind einem Missbrauch militärischer Instrumente institutionelle Grenzen gezogen.

Ein Festhalten am Kern der intergouvernementalen Struktur bedeutet freilich, dass die Führung und die Fähigkeit zur Konsensfindung oberhalb der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners durch weitsichtige, pro-europäische und kreative staatliche Politik generiert werden muss. Dass dies nach wie vor gelingen kann und die GSVP in vielen Bereichen besser ist als ihr Ruf, demonstriert beispielsweise das geschlossene Auftreten gegenüber Russland in der Ukraine-Krise. Weil sich mit dem Brexit die Gewichte in der Union verschieben werden und die von vielen bereits jetzt als hegemonial charakterisierte Rolle Deutschlands nolens volens noch prononcierter zum Tragen kommen wird, bleibt insbesondere das enge Verhältnis Deutschlands zu Frankreich eine wichtige Voraussetzung für europäische Geschlossenheit.

Drittens stellen die Beschlüsse von 2016 bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die richtigen Weichen. Das betrifft zunächst die Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit. Auch die Neujustierung der Krisenpräventionsstrategie weist mit den Konzepten der Partnerschaft und der Resilienz in die richtige Richtung. Mit der Betonung von Partnerschaften verweist die Globale Strategie zu Recht auf die wachsenden Gestaltungsansprüche von Regionalmächten und regionalen Sicherheitsorganisationen. Mit Partnern wie der Afrikanischen Union zusammenzuarbeiten, diese in ihren Handlungsmöglichkeiten zu stärken und ihre Selbstbestimmungsansprüche zu akzeptieren, ist allein schon deshalb geboten, weil die Machtressourcen der EU im Vergleich zu anderen Ländern abnehmen werden und weil die Bereitschaft der europäischen Gesellschaften zum friedens- und sicherheitspolitischen Engagement jenseits der europäischen Außengrenzen bereits jetzt gering ist. Das ablehnende niederländische Referendum zum Assoziationsabkommen mit der Ukraine ist ein deutliches Zeichen.

Mit dem Konzept der Resilienz zielt die Globale Strategie auf einen Kompromiss zwischen der Stärkung staatlicher Strukturen und der Förderung gesellschaftlicher

Reformen in den Ländern an ihrer östlichen und südlichen Peripherie. Damit hält sie einerseits an der Überzeugung fest, dass sich mit Demokratisierung und der Durchsetzung rechtsstaatlicher Standards auch die Ursachen von Fehlentwicklung und Gewalt nachhaltig überwinden ließen. Andererseits akzeptiert sie, dass die Transformation der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen in anderen Ländern ein äußerst widersprüchliches und komplexes Unterfangen ist und bestenfalls auf lange Sicht gelingen kann. Vor dem Hintergrund etwa der mageren Bilanz des Barcelona-Prozesses zur Modernisierung der südlichen Mittelmeerränder erscheint schon die Stabilisierung von Staatlichkeit als ehrgeiziges Ziel. Weil sich aber durchgreifende Reformen in dritten Staaten und damit eine Beseitigung der Ursachen von Migration nicht von heute auf morgen erreichen lassen, ist die EU auch gefordert, Strategien zu entwickeln, um die Rückwirkungen externer Krisen und Konflikte auf Europa begrenzen zu können. Europäische Sicherheitspolitik etwas traditioneller und im Sinne der Sicherheit ihrer Mitglieder und Außengrenzen zu interpretieren, würde ihren Mehrwert aus Sicht der Bürger_innen der europäischen Staaten am ehesten nachweisen.



Anna Maria Kellner
Wissenschaftliche Mitarbeiterin für
europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
Friedrich-Ebert-Stiftung

Auf dem Weg zur Europäischen Armee?

„Wir sollten uns stets daran erinnern, dass der eigentliche Grund für den europäischen Integrationsprozess und die Europäische Union der Frieden ist. Dies war das eigentliche Ziel, das unsere Gründungsväter vor Augen hatten. Wie sagte Jean Monnet: ‚Europa schaffen heißt Frieden schaffen.‘“¹

Vieles deutet darauf hin, dass dieses Gründungsversprechen in der heutigen, auch für Europa unsicherer gewordenen Welt eine neue identitätsstiftende Kraft entwickeln könnte. Im Moment scheint es jedenfalls so, als sei die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einer der verbleibenden Bereiche, in dem sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Politik verständigt – auch weil die meisten Bürger_innen das erwarten: Seit Jahren zeigen Umfragen große Mehrheiten für eine stärkere außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU.² Im Eurobarometer vom Juni 2017 zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik befragten sogar 55 Prozent der Befragten eine Europäische Armee.³

- 1 Prodi, Romano 2004: Europa und der Frieden, Rede an der Universität von Ulster am 1. April 2004, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-170_de.htm (16.1.2017).
- 2 Vgl. Ausgaben des Eurobarometer über mehrere Jahre, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf (16.1.2017).
- 3 European Commission Special Eurobarometer 461 – Designing Europe’s Future: Report Security and Defence, Umfrage im Auftrag der Europäischen Kommission, Erhebung von April 2017, veröffentlicht im Juni 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173> (9.6.2017).

Wo also steht die EU und wo stehen die EU-Mitgliedstaaten in der Frage, wie stark und schlagkräftig die GSVP werden soll? Anfang 2016 entstand die Idee, die allzu oft vergleichsweise ideologisch geführte Diskussion auf eine solide Grundlage zu stellen und ein Nachschlagewerk über den aktuellen Stand in allen (noch) 28 Mitgliedstaaten der EU zu erstellen. Das Ergebnis ist in Form des Buches „Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas – Auf dem Weg zur Europäischen Armee?“⁴ im Frühjahr 2017 auf Deutsch und Englisch erschienen. Die folgenden Verweise auf Länderbeiträge beziehen sich allesamt auf die Beiträge in diesem Band.

Als die Arbeiten zu dem Buch begannen, war das sicherheitspolitische Umfeld Europas bereits vom Konflikt um die Ukraine und den Spannungen mit Russland, von der Flüchtlingskrise und dem blutigen Bürgerkrieg in Syrien geprägt. Dennoch hat damals kaum jemand vorausgesehen, welche politische Bedeutung die GSVP im Verlauf des Jahres 2016 erlangen würde. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch zwei historische Überraschungen verstärkt: den Sieg des Pro-Brexit-Lagers beim Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU am 23.6.2016 und den Sieg Donald Trumps bei den US-Präsidentchaftswahlen am 8.11.2016.

Trendwende Verteidigungsausgaben und Streitkräftereformen: Europas harte Landung in der neuen Realität

Das neue Sicherheitsumfeld wirkt sich in erheblichem Maße auf die Gestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Mitgliedstaaten der EU aus: Lange Zeit stagnierende oder infolge der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise auch drastisch gesunkene Verteidigungsausgaben sind in den meisten Ländern zuletzt wieder angestiegen⁵ oder zumindest annähernd stabil geblieben⁶. In sechs Mitgliedstaaten sanken die Verteidigungsausgaben zwar zunächst weiter, jedoch verbunden mit

4 Bartels, Hans-Peter; Kellner, Anna Maria; Optenhögel, Uwe 2017: *Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas – Auf dem Weg zur Europäischen Armee?* (englische Ausgabe: *Strategic Autonomy and the Defence of Europe – On the Road to a European Army?*), Bonn.

5 Das trifft auf Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Spanien, Tschechien und Ungarn zu.

6 Das gilt für die Länder Griechenland, Niederlande und Slowakei.

dem ausdrücklichen politischen Willen, die Ausgaben nun zumindest auf dem aktuellen Niveau zu stabilisieren und künftig wieder anzuheben.⁷

Dieser Trend beschränkt sich nicht nur auf die Verteidigungsausgaben, sondern konsequenterweise auch auf die Entwicklungen in den Armeen. Reformen zielten vor 2014 ganz überwiegend auf einen Abbau von Fähigkeiten. Personal wurde reduziert, die Wehrpflicht vielerorts abgeschafft und Material nicht mehr erneuert. Das Augenmerk lag in den meisten europäischen Mitgliedstaaten hauptsächlich auf einer Begrenzung der Kosten und auf dem Erhalt eines militärischen Mindeststandards, wie er für eine in Häufigkeit und Umfang begrenzte Beteiligung an multinationalen Einsätzen notwendig erschien. Ein (territorialer) Verteidigungsfall, dem gar mit militärischer Abschreckung vorgebeugt werden müsse, war kein realistisches planerisches Szenario mehr.

Diese Entwicklung ist überall dort, wo eine Stabilisierung der Verteidigungsausgaben oder gar eine Trendwende stattgefunden hat, zunächst gestoppt und in den meisten Ländern bereits umgekehrt. Neue Strategieprozesse wurden angestoßen, Personal und Haushalte aufgestockt. Vielerorts wurden bereits neue Beschaffungsvorhaben im Rüstungsbereich gestartet, um die überfällige Modernisierung der Ausstattung und des militärischen Geräts auf den Weg zu bringen.

In ausnahmslos allen Mitgliedstaaten der EU und ungeachtet der Bewertung eines Zukunftsprojekts „Europäische Armee“ oder einer Europäischen Verteidigungsunion lässt sich breite Zustimmung zu einer verbesserten und verstärkten Kooperation in der Verteidigungsindustrie (Finanzierung, Forschung und Entwicklung, Schaffung eines echten gemeinsamen Verteidigungsmarktes) erkennen. Die diesbezüglichen Beschlüsse des Europäischen Rates vom 15.12.2016 wurden europaweit positiv aufgenommen. In den Länderanalysen klingen allerdings noch erhebliche Zweifel an, ob sich der Europäische Rat und die Brüsseler EU-Institutionen – allen Willensbekundungen zum Trotz – im Bereich der GSVP wirklich als entscheidungsfreudig und beschlussfähig erweisen werden. Diese Zweifel dürften zwischenzeitlich zumindest teilweise ausgeräumt sein: Die Entwicklungen seit dem infor-

7 Dazu zählen Belgien, Dänemark, Italien, Kroatien, Portugal, Slowenien und Zypern.

mellen Bratislava-Gipfel zur Zukunft der Europäischen Union im September 2016 legen den Eindruck nahe, dass sich die EU-Mitgliedstaaten zu einem Jetzt-oder-nie-Ansatz entschlossen haben.

Zu den wichtigsten Beschlüssen des Gipfels gehört sicherlich die Schaffung der Militärischen Planungs- und Durchführungsfazilität für nicht exekutive Missionen (Military Planning and Conduct Capability – MPCC), die zumindest als Vorstufe eines „echten“ europäischen zivil-militärischen Hauptquartiers gelten kann. Ein Meilenstein ist ebenso die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds, mit dem die EU-Kommission erstmals eigenes Geld für die Kooperation in der Verteidigungsindustrie (einschließlich Forschung und Entwicklung) bereitstellt. Ob der neue Mechanismus zur Harmonisierung der Verteidigungsplanung (Coordinated Annual Review on Defence – CARD), tatsächlich einen Mehrwert für die GSVP schafft, wird sich hingegen erst noch zeigen müssen und nicht zuletzt davon abhängen, wie stark er mit dem Verteidigungsfonds der Kommission verzahnt werden kann. Die aktuelle Überarbeitung des Athena-Mechanismus für die Finanzierung von EU-Militäroperationen und die Stärkung der EU-Fähigkeiten für eine schnelle Krisenreaktion insgesamt sind ebenso erfreulich wie überfällig.

Der wohl wichtigste Durchbruch ist allerdings bei der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation – PESCO) gelungen. Bereits im Lissabon-Vertrag 2007 angelegt, galt das bisherige Scheitern der PESCO (vor allem der Blockadehaltung der Brit_innen geschuldet) als deutliches Indiz für die Handlungsunfähigkeit der GSVP. Nun ist es – den durchaus unterschiedlichen Auffassungen zur PESCO zum Trotz – in wenigen Monaten gelungen, konkrete Fahrpläne, Mechanismen und Pilotprojekte zu entwickeln. ersetzen durch: Am 14.11.2017 übergaben zunächst 23 von 28 EU-Mitgliedstaaten die sogenannte Notification on Permanent Structured Cooperation und haben damit ihre Teilnahme an der PESCO verbindlich und feierlich erklärt. Irland und Portugal sind ihrem Beispiel am 7.12.2017 mit einer entsprechenden Mitteilung an den Rat gefolgt.

Die EU-Mitgliedstaaten haben die neue Dynamik in der GSVP also über den Tag hinaus erhalten und weiter genährt – aus der Überzeugung heraus, dass sie ihren Interessen dienen und angesichts der Weltlage eine Notwendigkeit darstellen. Die Analyse der Diskurse in den EU-Mitgliedstaaten zeigt zwar, dass die Mehrheit der

Länder die Aufgaben der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vor allem im zivilen Bereich, beim Grenzschutz und im Bereich des Krisenmanagements sehen. Allerdings finden sich in vielen Länderbeiträgen Hinweise darauf, dass diese Präferenzen angesichts der tiefen Verwerfungen mit Russland und der ungewissen künftigen US-Außenpolitik ins Wanken geraten.⁸ Die Wahl von Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA wird vielerorts mit einem größeren politischen Interesse an einer starken GSVP mit eigenen Verteidigungsfähigkeiten verbunden.

GSVP stärken heißt NATO stärken

In sehr vielen Beiträgen zu dem oben genannten Buch zeigt sich aber auch eine tiefe Sorge vor Dopplungen von Strukturen. Besonders in einigen östlichen und nördlichen EU-Mitgliedstaaten wird eine signifikante Schwächung der NATO befürchtet, sollte das Ziel einer starken GSVP und einer Europäischen Armee ehrgeizig weiterverfolgt werden.⁹ Solcherlei Befürchtungen suchen vor allem Länder wie Deutschland, Frankreich, Spanien und in jüngerer Zeit verstärkt auch Italien – allesamt starke Befürworter einer fundamentalen Stärkung der GSVP – zu zerstreuen.

Allerdings bestätigen die Analysen der Debatten in den EU-Mitgliedstaaten, dass dies bislang nicht in ausreichender Weise gelungen ist. Die Sorge vor einer Aushöhlung der NATO sitzt vor allem in jenen Ländern tief, die sich derzeit unmittelbar von Russlands aggressiver Außenpolitik bedroht sehen und NATO und USA als Garanten ihrer Sicherheit betrachten.¹⁰ Eine GSVP mit eigenen Strukturen und das Fernziel einer Europäischen Armee werden hier (bislang) überwiegend als überflüssige Symbolpolitik verstanden, welche die NATO schwächen, am Ende aber doch nicht zur einer verteidigungsfähigen Europäischen Armee führen würde.

Nahezu alle Mitgliedstaaten betonen, dass die EU im zivilen Bereich und beim Krisenmanagement leistungsfähiger werden und zu eigenständigem Handeln in der Lage sein muss. Eine solche Arbeitsteilung – Territorialverteidigung und Abschreckung

8 Das trifft z. B. auf Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Litauen, Niederlande und Spanien zu.

9 Das gilt z. B. für Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien.

10 Dazu zählen insbesondere Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Slowakei und Tschechien sowie zum Teil auch Griechenland, Lettland und Rumänien.

weiterhin als zentrale Aufgabe der NATO, Krisenmanagement zunächst mit einem Schwerpunkt auf zivilen Instrumenten bei der GSVP – könnte durchaus konsensfähig unter den EU-Mitgliedstaaten sein. Dafür muss aber weitere Überzeugungsarbeit geleistet werden. Die schiere Versicherung, dass eine Stärkung der GSVP nicht zulasten der NATO ginge, reicht erkennbar nicht aus.

Eines dürfte sich in dieser Debatte jedoch als hilfreich erweisen: Vor dem Hintergrund der gestiegenen gemeinsamen Herausforderungen sind beide Organisationen enger zusammengerückt. Beim NATO-Gipfel in Warschau im Juli 2016 wurde eine gemeinsame Erklärung unterschrieben, die eine engere Zusammenarbeit in sieben Bereichen festlegt¹¹ und den Auftakt einer seither kontinuierlich weiterentwickelten verstärkten EU-NATO-Kooperation bildet. Die Erklärung gilt als eine der drei Säulen des Maßnahmenpaketes, welches die EU auf dem Gipfel im Dezember 2016 geschnürt hat, und umschreibt, was von NATO und EU selbst als „Neue Ära der Kooperation“ bezeichnet wird.¹²

Die gemeinsame Erklärung betont, was gar nicht oft genug betont werden kann: Eine Stärkung der GSVP ist gleichbedeutend mit einer Stärkung des europäischen Pfeilers in der NATO. Wenn die Europäer_innen ihre Verteidigungsausgaben, ihr Material und ihre Fähigkeiten nicht nur ausbauen, sondern – viel wichtiger noch – effektiver aufeinander abstimmen und dafür entsprechende Strukturen stärken oder neu schaffen, wird dadurch auch die NATO gestärkt.

Europäische Verteidigungsunion statt Europäischer Armee?

Einige Mitgliedstaaten der EU haben schon früher mit öffentlichen Diskussionsbeiträgen und Gedankenspielen über die Schaffung einer Verteidigungsunion und das Fernziel einer Europäischen Armee für Aufsehen gesorgt. Dass der Begriff der Europäischen Armee seit Anfang Herbst 2016 nach und nach aus den öffentlichen

11 EU NATO Joint Declaration 2016: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm und https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_nato_factsheet-final.pdf (16.1.2017).

12 Mogherini, Federica 2016: Die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin Federica Mogherini zur gemeinsamen Erklärung am 6. Dezember 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/16643/EU%20and%20NATO%20start%20new%20era%20of%20cooperation (29.9.2017).

Debatten verschwunden ist, kommt mitnichten einer Aufgabe dieses Ziels gleich. Vielmehr wird damit den geschilderten Bedenken vor allem der nördlichen und östlichen Mitgliedstaaten Rechnung getragen und der Fokus verstärkt auf solche Vorhaben gelenkt, die gleichermaßen den europäischen Beitrag zur NATO stärken und als Meilensteine auf dem Weg zu abgestimmtem, kohärentem europäischen Handeln angesehen werden können.

Ob nun auf dem Weg zu einer Europäischen Armee oder in Form einer Verteidigungsunion: Ohne einen starken sicherheits- und verteidigungspolitischen Arm kann die EU ihren eigenen Anspruch, Friedensmacht zu sein, nicht mehr erfüllen. Im Streben nach größerer strategischer Autonomie geht es aber auch darum, die Identität der EU als „sanfte Macht“ zu erhalten. Hard Power und Soft Power, beide müssen im Rahmen eines umfassenden, vernetzten Ansatzes gestärkt werden: durch angemessene Investitionen, durch gemeinsame Planung und Beschaffung und durch Verzahnung der Streitkräfte bis hin zur Integration. Das Gründungsversprechen der Europäischen Union „Nie wieder Krieg“ bleibt – auch in einer multipolaren Welt – die Maxime europäischer Friedenspolitik.



Dr. Dieter Weingärtner¹
Leiter Abteilung Recht, BMVg

Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee? Eine rechtliche Betrachtung

1. Einleitung

Der Begriff „Europäische Armee“ tauchte bereits im Grundsatzprogramm der SPD aus dem Jahr 2007 auf. Dort heißt es: „Wir streben eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik an. Dazu müssen auch die Armeen der Mitgliedstaaten enger zusammenwachsen. Langfristig wollen wir eine europäische Armee, deren Einsatz parlamentarisch legitimiert werden muss.“ Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages fand sich die Aussage: „Wir streben einen immer engeren Verbund der europäischen Streitkräfte an, der sich zu einer parlamentarisch kontrollierten europäischen Armee weiterentwickeln kann.“ Auch in der öffentlichen Debatte findet sich eine entsprechende Forderung immer wieder.

Was genau unter einer „Europäischen Armee“ zu verstehen ist, wird dabei regelmäßig nicht definiert. Einordnung und Ausgestaltung solcher Streitkräfte sind aber für eine rechtliche Bewertung unverzichtbar. Letztlich kann es nur um Streitkräfte gehen, die unter einem europäischen Kommando stehen und an die Stelle der nationalen Streitkräfte treten. Denn eine Duplizierung militärischer Einrichtungen und Fähigkeiten auf europäischer und auf nationaler Ebene würde keinen Sinn machen.

1 Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

Europäische Armee bedeutet daher europäisches Kommando über diese Streitkräfte. Doch wie realistisch ist das Ziel einer so verstandenen Europäischen Armee? Handelt es sich um eine Utopie? Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hätte ein solcher Vorschlag sicherlich keinerlei Realisierungschancen. Doch ungeachtet aller politischen Bedenken und Hindernisse, die einer Europäischen Armee entgegenstehen könnten, sollen in diesem Beitrag die rechtlichen Grundlagen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Welche Möglichkeiten militärischen Zusammenwirkens bieten die geltenden Bestimmungen auf deutscher und europäischer Ebene, und können sie überhaupt so weiterentwickelt werden, dass eine rechtliche Basis für die Aufstellung von Streitkräften unter europäischem Kommando zustande kommt? Oder muss es bei einer Kooperation von Armeen der Mitgliedstaaten bleiben? Und wie kann eine solche enge Zusammenarbeit in Europa rechtlich verankert werden?

2. Verfassungsrechtliche Lage

Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung ist aus deutscher Sicht das Grundgesetz. Es bestimmt in seinem Artikel 87a, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. In der Wehrverfassung aus dem Jahr 1956 sind keinerlei Ansatzpunkte für eine Internationalisierung deutscher Streitkräfte zu finden, nachdem zuvor der Plan einer überstaatlichen europäischen Verteidigungsgemeinschaft gescheitert war. Der Entwurf des Vertrages über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) aus dem Jahr 1952 hatte vorgesehen, dass die Streitkräfte der Gemeinschaft aus Kontingenten bestehen sollten, die von den Mitgliedstaaten zwecks Verschmelzung zur Verfügung zu stellen gewesen wären. Eine Ratifikation war jedoch 1954 in der französischen Nationalversammlung gescheitert. An der rein nationalen Ausrichtung der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland änderten auch die nach der Wiedervereinigung in das Grundgesetz eingefügten Bestimmungen über die Europäische Union nichts. Artikel 23 bestimmt, dass Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt und dass der Bund zu diesem Zweck bestimmte Hoheitsrechte auf die Union übertragen kann. Wie weit diese Möglichkeit reicht, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 30.6.2009 erläutert.

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht herausgestellt, dass Art. 23 GG zur Beteiligung an einer als Staatenbund konzipierten Europäischen Union ermächtigt, es sich dabei allerdings um eine Verbindung souverän bleibender Staaten handeln müsse. Die europäische Einigung dürfe nicht so verwirklicht werden, dass den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der Lebensverhältnisse mehr verbleibe. Bei Rechtsakten europäischer Organe und Einrichtungen prüfe das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes gewahrt bleibe.

Was dies konkret bedeutet, macht das Gericht am Parlamentsvorbehalt für einen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr deutlich: Der Vertrag von Lissabon hält sich nur deshalb in den durch Art. 23 GG gesetzten Grenzen, weil er der Europäischen Union keine Befugnis überträgt, auf die deutschen Streitkräfte ohne Zustimmung des Bundestages zurückzugreifen. Die Bundesrepublik Deutschland darf sich – so das Bundesverfassungsgericht – auch nicht an einer Änderung der europäischen Verträge beteiligen, die das Einstimmigkeitsprinzip im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zugunsten einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit beseitigen und so den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt aushebeln würde. Der deutsche Parlamentsvorbehalt für einen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr ist damit „europafest“.

Auch unter dem Vertrag von Lissabon behalten die Mitgliedstaaten die souveräne Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte. Der Vertrag ermächtigt die Mitgliedstaaten zur Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat und die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Beschluss im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften erlassen haben. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes binden die Bundesrepublik Deutschland aber auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union im Rahmen der GSVP. Alle darüber hinausgehenden Schritte, etwa ein Zugriff der Union auf deutsche Streitkräfte, würden eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen.

Umso mehr würde dies für den Aufbau einer Europäischen Armee unter deutscher Beteiligung gelten. Es braucht hier nicht entschieden werden, ob das Vorhandensein von Streitkräften zur Verteidigung ein konstitutives Element eines souveränen

Staates ist und ob die nationale Verteidigung zu den gemäß Art. 79 Absatz 3 unänderbaren Verfassungsgrundlagen gehört. Jedenfalls wäre eine Armee unter europäischem Kommando erst in einem europäischen Bundesstaat denkbar, in dem nicht mehr die einzelnen Mitgliedstaaten die Träger der öffentlichen Gewalt sind. Für den Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat setzt das Bundesverfassungsgericht indes nicht nur Änderungen des Grundgesetzes voraus, sondern „eine Verfassungsneuschöpfung, mit der ein erklärter Verzicht auf die vom Grundgesetz gesicherte staatliche Souveränität einherginge“.

Eine solche Entwicklung kann nur als utopisch bezeichnet werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint es daher überflüssig, sich Gedanken über die mögliche Ausgestaltung einer Europäischen Armee zu machen, und zwar völlig unabhängig davon, ob – was sehr unwahrscheinlich erscheint – die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu einem entsprechenden Souveränitätsverzicht bereit wären. Der Schwerpunkt der Überlegungen sollte daher auf die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der GSVP gelegt werden. Denn an einer Koordinierung der Verteidigungspolitik der europäischen Staaten mangelt es nach wie vor. Ziel ist dabei – so auch im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr aus dem Jahr 2016 – eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion.

3. Europarechtliche Lage

Der Begriff „Verteidigungsunion“ ist in den europäischen Verträgen nicht definiert. Auch ein einheitlicher Sprachgebrauch hat sich noch nicht herausgebildet. Ab welcher Stufe der Kooperation von einer „Union“ gesprochen werden kann, ist aber auch nicht entscheidend. Jedenfalls existieren Rechtsgrundlagen für eine engere militärische Zusammenarbeit bereits seit dem Jahr 2007, und zwar im Vertrag von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist. Und diese Grundlagen halten sich – vom Bundesverfassungsgericht bestätigt – im Rahmen der Vorgaben von Art. 23 GG.

Bereits in der Präambel dieses Vertrages zeigt sich die Union „entschlossen, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu nach Maßgabe des Artikels 42 eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik

gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“. Die Instrumente hierfür finden sich in dem Abschnitt „Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ des EU-Vertrages (Artikel 42 bis 46). Dieser Abschnitt sieht als Teil des Kapitels über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) keine Vergemeinschaftung vor, sondern belässt es bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und damit der vollständigen Souveränität der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Daran ändert auch die Beistandsklausel des Artikels 42 Absatz 7 nichts, nach der die anderen Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat im Fall eines bewaffneten Angriffs auf sein Hoheitsgebiet alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung schulden. In welcher Form diese Unterstützung erfolgt, bleibt nämlich der Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaates überlassen. Praktische Relevanz erlangte Artikel 42 Absatz 7 erstmals im November 2015, als sich der französische Staatspräsident in einer Rede vor beiden Häusern des französischen Parlaments nach den Terroranschlägen in Paris auf die Beistandsklausel berief. Daraufhin sagte der Rat für Außenbeziehungen Frankreich einmütig umfassende politische Unterstützung und die Bereitschaft zu, die notwendige Hilfe zu leisten. Die Hilfs- und Unterstützungsleistungen wurden durch die Mitgliedstaaten aber bilateral erbracht.

Eines der Instrumente der GSVP bilden die in den Artikeln 43 und 44 näher geregelten „Missionen“, die vom Rat auf Vorschlag des Hohen Vertreters bzw. der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaates einstimmig beschlossen werden. Sie umfassen beispielsweise Rettungseinsätze, militärische Beratung und Unterstützung, Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Friedenserhaltung, aber auch Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung. Die Durchführung derartiger Einsätze kann der Rat einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Die Union hat bereits eine beachtliche Zahl ziviler und militärischer Missionen durchgeführt. Die Bundeswehr beteiligt bzw. beteiligte sich beispielsweise an der Operation EU NAVFOR ATALANTA zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, an der Militärmission zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali), an der Ausbildungs- und Beratungsmission EUTM Somalia und an der Operation EU NAV FOR MED zur Unterbindung des Menschen schmuggels im Mittelmeer.

Ein zweites wichtiges Element der GSVP bildet die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), die dem Rat unterstellt ist und deren Aufgaben Artikel 45 EU-Vertrag

beschreibt. Die Hauptaufgaben der Agentur liegen in der Ermittlung von militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, der Harmonisierung des operativen militärischen Bedarfs, dem Vorschlagen und Koordinieren multinationaler Projekte zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten, der Forschungsförderung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie und der Ermittlung sowie Durchführung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors. An dieser Einrichtung beteiligen sich derzeit außer Dänemark alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Das für die Fortentwicklung der GSVP entscheidende Instrument findet sich in Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 EU-Vertrag. Diese Vorschriften bilden die rechtliche Grundlage für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik. Erst in den Jahren 2016 und 2017 haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgrund aktueller politischer Entwicklungen entschlossen, diese im Vertrag bereits seit 2007 verankerten Möglichkeiten in die Praxis umzusetzen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit erfolgt dergestalt, dass sich Mitgliedstaaten, die eine stärkere Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich wünschen, zusammenschließen. Sofern sie bestimmte „anspruchsvollere“ Kriterien hinsichtlich ihrer militärischen Fähigkeiten erfüllen, können sie – so Artikel 42 Absatz 6 – in diesem Rahmen untereinander weitergehende Verpflichtungen vereinbaren.

Die Voraussetzungen für eine Teilnahme an der SSZ und die mit der Teilnahme verbundenen politischen Verpflichtungen enthält das Protokoll Nr. 10 zum EU-Vertrag. Verpflichtungen ergeben sich aus der Teilnahme im Hinblick auf die Verteidigungsausgaben, die Kooperation bei der Entwicklung von Fähigkeiten, die Verbesserung der Verlegefähigkeit von multilateralen Verbänden, einen gemeinsamen Ansatz zum Schließen von Fähigkeitslücken sowie die Nutzung der EDA für große Beschaffungsvorhaben.

Die Abläufe zur Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten regelt Artikel 46 EU-Vertrag. Die Mitgliedstaaten, die sich beteiligen möchten, teilen dem Rat und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik ihre Absicht mit. Der Rat fasst binnen drei Monaten nach dieser Notifizierung mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss über die Begründung der Ständigen

Strukturierten Zusammenarbeit und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten. Mitgliedstaaten, die sich zu einem späteren Zeitpunkt beteiligen möchten, teilen dem Rat und der Hohen Vertreterin ihre Absicht dann mit.

4. Aktueller Stand und Fazit

Der Prozess der Realisierung der SSZ hat im Jahr 2017 sowohl auf der Ebene der Union als auch in verschiedenen Mitgliedstaaten Fahrt aufgenommen. Der Rat für auswärtige Angelegenheiten vom 18.5.2017 konkretisierte die Steuerung dieses Instruments zum einen auf seiner Ebene mit dem Ziel der Transparenz und Koordinierung und zum anderen im Hinblick auf Projekte und Initiativen der Mitgliedstaaten, die sich daran beteiligen. Der Europäische Rat hat in den Schlussfolgerungen seiner Tagung am 22. und 23.6.2017 das Erfordernis einer ehrgeizigen und inklusiven Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nochmals bekräftigt. Und die Bundesregierung hat im Oktober 2017 die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der SSZ beschlossen. Die EU-Kommission erstellt ein mehrjähriges Arbeitsprogramm mit einer Liste konkreter Projekte, bei denen die teilnehmenden Staaten operativ, aber auch bei der Beschaffung von Waffensystemen oder der Entwicklung neuer Rüstungstechnologien zusammenarbeiten können. Vorgeschlagene Projekte betreffen beispielsweise den Aufbau eines europäischen Sanitätskommandos, die Erleichterung des grenzüberschreitenden militärischen Verkehrs und gemeinsame Trainingszentren.

Somit wird den bisher schon vielfältigen bilateralen und multinationalen Projekten militärischer Zusammenarbeit in der EU ein verbindlicher europarechtlicher Rahmen geboten. In diesem Rahmen können Mitgliedstaaten Fähigkeiten gemeinsam entwickeln, in gemeinsame Projekte investieren oder übernationale Formationen gründen. Hervorzuheben ist dabei, dass so auch auf dem Gebiet der GSVP eine Gruppe besonders engagierter Mitgliedstaaten den Ausbau der Kooperation vorantreiben kann, während sich andere Mitgliedstaaten nicht daran beteiligen oder sich erst zu einem späteren Zeitpunkt anschließen. Das Erfordernis der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten, an dem in der Vergangenheit mitunter ehrgeizige Vorhaben gemeinsamer militärischer Zusammenarbeit scheiterten, gilt dabei nicht.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Nicht nur angesichts der gegenwärtigen politischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten der EU, sondern vor allem angesichts der verfassungsmäßigen Vorgaben des Grundgesetzes macht es keinen Sinn, von einer Europäischen Armee zu träumen. Umso mehr gefragt sind konkrete Schritte in Richtung einer Verteidigungsunion. Bei welchem Stand der militärischen Kooperation der Mitgliedstaaten von einer „Union“ gesprochen werden kann, ist dabei nicht ausschlaggebend. Entscheidend ist, dass die rechtlichen Grundlagen für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon gelegt und vom Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz vereinbar bewertet worden sind. Der Prozess, diese Rechtsgrundlagen mit Leben in Form gemeinsamer Initiativen und Projekte zu füllen, ist nunmehr endlich in Gang gekommen und wird – so ist zu hoffen – nicht mehr aufzuhalten sein.



Hans-Joachim Schaprian
 Oberst a. D., Vorsitzender des Arbeitskreises
 Sicherheitspolitik und Bundeswehr der NRWSPD

Innere Führung – Grundlage für eine Konzeption Europäischer Streitkräfte?

Seit vielen Jahren wurde über die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in der EU mit nur geringem Erfolg diskutiert.

In vielen deutschen Parteiprogrammen ist der Aufbau einer Europäischen Armee als Ziel aufgenommen. Auch der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker forderte 2015 die Gründung einer gemeinsamen Europäischen Armee. Doch in den vergangenen Monaten hat die GSVP mit der Herausgabe der Globalen Strategie der EU und dem Ziel, eine Verteidigungsunion zu schaffen, insbesondere aber mit der Billigung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit durch 23 Mitglieder der EU, einen neuen Schub erhalten. Im Mittelpunkt stehen dabei die Harmonisierungen der unterschiedlichen Konzepte, der Ausrüstungen und des gemeinsamen Trainings. Eine Diskussion um die unterschiedlichen Führungsphilosophien wird jedoch meist durch Verweis auf die Kultur und die Traditionen anderer Nationen vermieden. Aber auch bei diesen sogenannten weicheren Faktoren, zu denen die Innere Ordnung ebenso wie die unterschiedlichen Führungsphilosophien zählen, besteht ein erheblicher Harmonisierungsbedarf. Es ist deshalb an der Zeit, auch über eine gemeinsame Führungskonzeption für die Streitkräfte in Europa nachzudenken. Dabei bietet sich ein zentraler Bestandteil der Bundeswehrkultur als Ausgangspunkt an: das Konzept der Inneren Führung und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform. In diesem Beitrag wird untersucht, ob und inwieweit die Innere Führung Grundlage der Führungsphilosophie einer Europäischen Armee sein könnte.

Innere Führung

Die Innere Führung mit ihrem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform ist ein Markenzeichen der Bundeswehr und hat erheblichen Anteil an ihrer gelungenen Integration in die Gesellschaft. Der gesetzliche Rahmen für den Dienst in den Streitkräften mit den Rechten und Pflichten der Soldat_innen ist bspw. im Soldatengesetz, der Wehrdisziplinarordnung, Wehrbeschwerdeordnung und im Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages festgelegt. Damit ist u. a. die Achtung der Menschenwürde, der Schutz der Grundrechte, sind die Grenzen von Befehl und Gehorsam, ebenso wie die Bindung an die nationale Rechtsordnung feste Vorgabe. Dabei gelten für die Bundeswehr in Umsetzung der Inneren Führung und des Staatsbürgers in Uniform u. a. die folgenden Grundprinzipien und Rechte:

- parlamentarische Kontrolle, z. B. durch den Verteidigungsausschuss;
- Auslandseinsätze nur nach Billigung durch den Bundestag (Parlamentvorbehalt);
- das Recht, eine Eingabe unmittelbar an die oder den Wehrbeauftragte_n zu richten;
- Koalitionsrecht;
- aktives und passives Wahlrecht;
- Beteiligungsrechte im täglichen Dienst;
- Recht auf politische Bildung;
- Wehrbeschwerderecht;
- Vertrauenspersonen.

Rückblick auf die Entwicklung der Inneren Führung

Im Zeitrahmen von ca. 40 Jahren – vom Ende des Ersten Weltkrieges bis zur Schaffung der Bundeswehr – wurden deutsche Streitkräfte dreimal von Grund auf neu konzipiert, jedes Mal unter anderen gesellschaftlichen, politischen und militärischen Bedingungen aufgestellt und ausgeformt. Die kaiserliche Armee von 1914, die Reichswehr von Weimar und die Wehrmacht des dritten Reiches waren von den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen geprägt und konnten für den Aufbau der Bundeswehr kein Vorbild geben. Erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde der deutschen Bevölkerung im vollen Umfang bewusst,

welche Verbrechen im Namen des Deutschen Volkes, auch unter Beteiligung der Wehrmacht, begangen wurden.

Mit dem Grundgesetz wurde 1949 ein Werte- und Normensystem in Kraft gesetzt, das schon mit dem ersten Artikel – „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ – den Menschen als Individuum in den Mittelpunkt gestellt hat. Aufgrund der veränderten weltpolitischen Lage erkannte man, dass auch die Bundesrepublik einen Verteidigungsbeitrag zu leisten habe. Die Neuaufstellung von Streitkräften erschien nur realisierbar, wenn alles getan wurde, um ihren Missbrauch, wie während der NS-Diktatur geschehen, durch ein neues Konzept zu verhindern. Ausgewählte Offiziere der früheren Wehrmacht wie Graf Baudissin, Graf von Kielmannsegg und Ulrich de Maiziere wurden damit beauftragt, Richtlinien für die Aufstellung von neuen deutschen Streitkräften zu erarbeiten. Ziel der Konzeptionäre der Bundeswehr war es, das Menschenbild des Grundgesetzes als verpflichtende Grundlage für die Bundeswehr zu machen. Geschaffen wurde das Konzept der Inneren Führung mit einem Gerüst von Grundsätzen, Strukturen, institutionellen Regelungen, Gesetzen und Vorschriften und deren Umsetzung in Ausbildung, Erziehung und Betreuung der Soldat_innen. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Inneren Führung wurden u. a.:

- das Menschenbild des Grundgesetzes und die dort festgelegten fundamentalen Werte und Normen;
- die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte/Primat der Politik.

So wurden die Streitkräfte der politischen Führung unterstellt und konnte die parlamentarische Kontrolle durch zwei neuartige Institutionen, nämlich die/den Wehrbeauftragte_n und den Verteidigungsausschuss, wahrgenommen werden. Weil die Bundeswehr aber nicht nur in die Verfassungsordnung, sondern auch in die Gesellschaft des demokratischen Staates integriert sein soll, wurde das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform geschaffen.

Konkret bedeutet das Leitbild, dass die Staatsbürger_innen auch im Wehrdienst im Besitz ihrer Rechte bleiben, soweit diese nicht zur Erfüllung des militärischen Dienstes durch Gesetze eingeschränkt sind. Damit sind den Soldat_innen nicht nur Pflichten auferlegt, sondern auch Rechte verfassungsmäßig verbürgt. Die Soldat_innen

müssen für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten. Wer für etwas eintreten soll, muss aber das, wofür er/sie eintritt, kennen- und schätzen gelernt haben. Die Soldat_innen erhalten daher eine gesetzliche, staatsbürgerliche und völkerrechtliche Unterrichtung und Information.

In den 1950er Jahren leistete die Innere Führung vor dem Hintergrund der jüngsten historischen Erfahrungen einen entscheidenden Beitrag zum Selbstverständnis neuer deutscher Streitkräfte in einer wehrhaften Demokratie. Ulrich de Maziere definierte die Innere Führung in seinem Buch „In der Pflicht“ wie folgt: „Die Innere Führung ist die Aufgabe aller militärischen Vorgesetzten, Staatsbürger zu Soldaten zu erziehen, die bereit und willens sind, Freiheit und Recht des deutschen Volkes und seiner Verbündeten im Kampf mit der Waffe oder in der geistigen Auseinandersetzung zu verteidigen. Hierbei geht sie von den politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten aus, bekennt sich zu den Grundwerten unserer demokratischen Ordnung, übernimmt bewährte soldatische Tugenden und Erfahrungen in unsere heutigen Lebensformen und berücksichtigt die Folgen der Anwendung und Wirkung moderner technischer Mittel.“

Diese Definition verdeutlicht, dass die Innere Führung keine statische Größe darstellt, sondern dynamisch an sich verändernde Situationen anzupassen ist.

Innere Führung heute

Das Konzept der Inneren Führung ist niedergelegt in einer zentralen Dienstvorschrift (A-2600/1). In einer weiteren Vorschrift sind die Ziele des Ethikunterrichts in der Truppe vorgegeben. Aufbauend auf ethischen, rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Grundlagen sind in der Vorschrift die Grundsätze der Inneren Führung wie folgt aufgenommen und beschrieben:

- Integration in Staat und Gesellschaft;
- Leitbild vom „Staatsbürger in Uniform“;
- ethische, rechtliche und politische Legitimation des Auftrages;
- Verwirklichung wesentlicher staatlicher und gesellschaftlicher Werte in den Streitkräften;

- Grenzen für „Befehl und Gehorsam“;
- Anwendung des Prinzips „Führen mit Auftrag“;
- Wahrnehmung der gesetzlich festgelegten Beteiligungsrechte der Soldat_innen;
- Wahrnehmung des im Grundgesetz garantierten Koalitionsrechts.

Ein zentrales Element der Inneren Führung ist das Leitbild vom „Staatsbürger in Uniform“. In diesem Leitbild werden idealtypisch die Forderungen an den Soldaten und die Soldatin der Bundeswehr verdeutlicht, eine freie Persönlichkeit zu sein, als verantwortungsbewusster Staatsbürger bzw. als verantwortungsbewusste Staatsbürgerin zu handeln.

Durch die Umsetzung der Inneren Führung in den folgenden zehn Gestaltungsfeldern soll der Staatsbürger in Uniform nicht nur im täglichen Dienst des Grundbetriebs, sondern auch im Einsatz verwirklicht werden:

- Menschenführung;
- politische Bildung;
- Recht und soldatische Ordnung
- Dienstgestaltung und Ausbildung;
- Informationsarbeit;
- Organisation und Personalführung;
- Fürsorge und Betreuung;
- Vereinbarkeit von Familie und Dienst;
- Seelsorge und Religionsausübung;
- sanitätsdienstliche Versorgung.

Die Konzeption der Inneren Führung mit dem Staatsbürger in Uniform als Führungsphilosophie der Bundeswehr hat sich als flexibel und anpassungsfähig an die Entwicklungen in Staat, Gesellschaft und die neuen sicherheitspolitischen wie militärischen Herausforderungen gezeigt. Innere Führung ist eine dynamische Konzeption, sie bedarf aufgrund sich ändernder politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen der ständigen Fortschreibung und Weiterentwicklung. Anfang 2017 kam die Innere Führung durch einzelne Verstöße gegen die Menschenwürde, Berichte über Mobbing und Erniedrigungen von Soldat_innen während der Ausbildung und dadurch,

dass ein rechtsextremer Offizier sich als Flüchtling ausgab und einen terroristischen Anschlag plante, ins Gerede. Festzustellen ist, es hat Verfehlungen Einzelner gegeben, die aufgeklärt werden müssen. Radikalismus und Extremismus haben in der Bundeswehr keinen Platz. Kritisch hinterfragt wurde dabei, ob die Traditionspflege in den Streitkräften als eine Grundlage des soldatischen Dienstes ausreichend ist oder ob nicht ein neues Traditionsverständnis entwickelt werden muss. Die politische Führung hat reagiert und angekündigt, den Traditionserlass zu überarbeiten und die Innere Führung zu stärken.

Doch unverändert gilt, dass das Konzept der Inneren Führung mit dem Staatsbürger in Uniform sich als Unternehmensphilosophie bewährt hat und unverzichtbarer Bestandteil der Bundeswehr bleibt.

Gemeinsame europäische Führungsphilosophie?

Betrachten wir das Fernziel gemeinsamer Europäischer Streitkräfte, so wird deutlich, dass die Streitkräfte auch eine gemeinsame Führungskultur, Führungsphilosophie mit einer gemeinsamen Rechts- und Sozialordnung brauchen. Hier bietet es sich an, die Innere Führung und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform als Grundlage für den Meinungs-austausch im Bündnis zu nutzen. Auf dieser Basis könnte es zu einem Konsens in Bezug auf das Selbstverständnis der Soldat_innen, aber auch Rechtsnormen sowie eine einheitliche Führungsphilosophie im Bündnis kommen.

Dabei sind die einzelnen europäischen Länder mit unterschiedlicher Verbindlichkeit an nationale Verfassungen, Gesetze, gesellschaftliche Werte, Vorschriften, Traditionen, Führungsphilosophie, Konventionen und vergleichbare Rahmenbedingungen gebunden. Es wäre zunächst national festzulegen, welche Anteile der jeweiligen Führungskonzeption unveränderbar sind und nicht aufgegeben und welche in einer gesamteuropäischen Lösung gegebenenfalls zur Disposition gestellt werden können. Die Konzeption Innere Führung besteht aus unverzichtbaren Konstanten, sprich Grundprinzipien, und aus kompromissfähigen Variablen. Doch es muss deutlich gemacht werden, dass es für die Bundeswehr im Bereich einer gemeinsamen Inneren Führung um den Erhalt unverzichtbarer Grundprinzipien geht – wie bei-

spielsweise die parlamentarische Kontrolle, Achtung der Menschenwürde, Schutz der Grundrechte, politische Bildung, Beteiligungsrechte, Grenzen von Befehl und Gehorsam, Bindung an die nationale Rechtsordnung. Im variablen Bereich, unter anderem bei Regelungen der Dienstzeit, Feiertagen, der Anrede, des Übungsrhythmus, Wachrechtes und der Personalauswahlkriterien, dürfte es nicht schwer fallen, Kompromisse zu finden.

Die Vorbehalte gegen eine gemeinsame europäische Führungskonzeption sind bei den Mitgliedern der EU unterschiedlich. Die Politik ist gefordert, im Rahmen des weiteren europäischen Einigungsprozesses sich dieser Frage anzunehmen.

Seit Jahren setzen sich sowohl der Deutsche Bundeswehrverband (DBwV), die Interessenorganisation der deutschen Soldat_innen, als auch EUROMIL, die Europäische Organisation der Militärverbände, für eine frühzeitige Diskussion der Auswirkungen der zunehmenden Multinationalität, eine Angleichung unterschiedlicher nationaler Regelungen auf hohem Niveau und die Festlegung gleicher sozialer Mindeststandards für alle Angehörigen der Streitkräfte ein. Intern verpflichteten sich alle Mitgliedsverbände von EUROMIL auf das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform. Schon in der sogenannten Brüsseler Erklärung aus dem Jahr 1998 betont der Deutsche Bundeswehrverband, dass bei zunehmender Multinationalität „unterschiedliche Führungsphilosophien, Rechts- und Sozialordnungen aufeinanderstoßen, die im Interesse der ‚Staatsbürger in Uniform‘ auf einen hohen gemeinsamen Standard zu bringen sind“.

Zusammenfassung

Abschließend ist festzustellen: Das Thema einer gemeinsam zu entwickelnden Führungskonzeption muss einen höheren Stellenwert auf der Agenda für die Ausgestaltung und Entwicklung eines gemeinsamen Europas erhalten. Dabei muss das Konzept der Inneren Führung und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform als zentraler Bestandteil der Bundeswehrkultur erhalten bleiben und darf auch beim Zusammenwachsen der Streitkräfte in Europa nicht zur Disposition gestellt werden. Die Errungenschaften dieser Konzeption sollten bei einer anstehenden Harmonisie-

zung nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Ziel sollte daher die Verwirklichung des Leitbildes vom „Staatsbürger in Uniform“ hin zu „europäischen Bürger_innen in Uniform“ sein. Deutschland muss auf diesem Gebiet sein Gewicht und seine positiven Erfahrungen in die Waagschale werfen und auf gesamteuropäische Lösungen drängen. Doch ohne den politischen Willen und die Bereitschaft der betroffenen Länder wird es nicht zu einem europäischen Staatsbürger und einer europäischen Staatsbürgerin in Uniform kommen. Deutlich wird aber auch, dass die Schaffung einer gemeinsamen Führungsphilosophie eine Generationsaufgabe sein wird.



Hauptmann Andreas Steinmetz
2. Stellvertreter des Bundesvorsitzenden des
Deutschen Bundeswehrverbandes e.V.

Gesucht: Europäische Staatsbürger in Uniform

Europa befindet sich im Krisenmodus. Nach Jahrzehnten der Integration gerät das Friedensprojekt Europa zum ersten Mal ins Wanken. Der anstehende Austritt Großbritanniens aus der EU ist hierfür sicherlich das bisher dramatischste Beispiel. Aber auch das Erstarken populistischer Kräfte ist ein weiteres Symptom für die Zerrissenheit der Union.

Ein Politikfeld widersetzt sich diesem Trend: Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik entfaltet in diesen Tagen eine Dynamik, wie sie lange Zeit unmöglich erschien. Hier zeigt sich, wie so oft in der Geschichte der EU, dass aus Krisen auch Chancen erwachsen können – galten doch gerade die Briten, die der EU nun den Rücken kehren, lange Zeit als Bremser in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die gleichzeitige Zunahme an Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen vor den Türen Europas und die „America First“-Politik von US-Präsident Donald Trump befördern den Willen der europäischen Regierungen zusätzlich, die Integration ihrer Armeen voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch den europäischen Bürgern plausibel, dass ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer Sicherheit notwendig ist. Von einer wachsenden EU-Skepsis ist zumindest im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wenig zu spüren. Im Gegenteil, die Erwartungen sind hoch. Schließlich will jeder Bürger Europas auch in Zukunft sicher leben. Umfragen zur Verteidigungsintegration zeigen regelmäßig hohe Zustimmungsraten. Eine breite, in der europäischen Öffentlichkeit geführte sicherheitspolitische Debatte ist hingegen – wie leider häufig auch auf nationaler Ebene – nicht erkennbar. Weder das von der

deutschen Bundesregierung veröffentlichte „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“¹ noch das von der Europäischen Kommission herausgegebene „Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung“² haben die mediale Resonanz gefunden, die sie verdient hätten. Dies verwundert angesichts der Tatsache, dass die Verteidigungsfähigkeit einen Kernbereich nationaler Souveränität darstellt. Die Auswirkungen einer Verteidigungsunion auf die europäische Integration insgesamt dürften sogar noch gravierender sein als im Fall der Währungsunion. Umso wichtiger ist ein ganzheitlicher Blick auf das „Projekt“ einer Europäischen Verteidigungsunion.

Tatsächlich wird die Debatte darüber bislang vorrangig unter technischen Gesichtspunkten geführt. Die gängigen Schlagworte lauten: Rüstungsk Kooperationen, Effizienzsteigerungen, Kostenersparnisse und Größenvorteile. Hier wurden beispielsweise mit der Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds bereits Fortschritte erzielt. Auch die Ankündigung Deutschlands und Frankreichs, gemeinsam ein neues Kampfflugzeug zu entwickeln und weitere Waffensysteme gemeinsam zu beschaffen, ist ein sichtbares Zeichen für die Entschlossenheit der beiden größten EU-Mitgliedstaaten zu einer engeren Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen.

Diese Maßnahmen sind gut und richtig. Von einer besseren materiellen und finanziellen Ausstattung profitieren auch die Soldaten. Deshalb sollten auch die Verteidigungsausgaben der EU-Länder konsequent an den NATO-Kriterien ausgerichtet werden, zu denen sich die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 2014 verpflichtet haben. Was jedoch fehlt, ist ein ganzheitlicher Blick auf die hochkomplexe Aufgabe, eine Europäische Verteidigungsunion so zu gestalten, dass diese nachhaltig Aussicht auf Erfolg hat. Weitestgehend unbeachtet blieben bislang vor allem die sogenannten weichen Themen, die einen direkten Bezug zu den Menschen in den Europäischen Streitkräften haben. Das betrifft zum einen die Herausbildung einer soldatischen europäischen Berufsidentität und zum anderen die Frage nach den sozialen Belangen derjenigen, die zukünftig in einer Europäischen Verteidigungsunion ihren Dienst

- 1 Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (3.11.2017).
- 2 Europäische Kommission 2017: Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, Brüssel, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf (3.11.2017).

leisten sollen. Dabei gilt gerade im sensiblen Politikfeld Verteidigung: Auf die Menschen kommt es an. Schließlich sollen Soldaten die Werte und Normen verinnerlichen, die sie im Ernstfall mit ihrem Leben verteidigen müssen. Das heißt, wir suchen europäische Bürger in Uniform. Diese brauchen ein gemeinsames soldatisches Ethos, das ihnen Halt und Orientierung sowie ein festes Wertegerüst für die Aufgaben der Zukunft gibt.

Der Prozess zur Überarbeitung des Traditionserlasses, der in Deutschland von Ursula von der Leyen angestoßen wurde, sollte auch auf der europäischen Ebene Widerhall finden. Seit vielen Jahren leisten europäische Soldaten in den zahlreichen Einsätzen auch unter der europäischen Flagge einen Beitrag für Frieden und Stabilität weltweit. Diese Erfahrungen könnten in eine europäische Streitkräftetradition münden und die Herausbildung einer europäischen soldatischen Identität befördern. Auch die Suche nach einem gemeinsamen Brauchtum und verbindenden Symbolen wäre ein wichtiges Handlungsfeld bis hin zur Frage, worauf die Soldaten einer möglichen europäischen Armee vereidigt werden sollten. Schließlich gibt es keine europäische Verfassung. Übrigens stellte sich diese Frage bereits bei dem Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) von 1952, der letztlich am Widerstand Frankreichs scheiterte. Dieser sah vor, dass der Eintritt in den Dienst der Europäischen Verteidigungsstreitkräfte durch eine feierliche Verpflichtung auf die europäische Gemeinschaft unter Bezugnahme auf nationale Gebräuche vollzogen werden sollte. Auch Ehrenbezeugungen gegenüber dem europäischen Emblem waren vorgesehen. Diese Überlegungen sind nach dem ersten Scheitern der EVG in Vergessenheit geraten. Mit Blick auf die Europäische Verteidigungsunion sollten sie wieder aufgegriffen werden. Die aktuelle Debatte über Militärtraditionen in Deutschland bietet hierfür die Chance.

In Zukunft werden Soldaten aus allen Teilen Europas bis zur kleinsten militärischen Ebene Seite an Seite in Übungen und Auslandseinsätzen ihren Dienst verrichten. Ein erfolgreiches Beispiel hierfür ist das Panzerbataillon 414, in dem selbst die Panzerbesatzungen gemischt mit deutschen und niederländischen Soldaten besetzt werden. Dabei profitiert der Verband davon, dass die Mentalität der beiden beteiligten Armeen sich ähnelt, die Ausbildungs- und Führungsgrundsätze vergleichbar sind und die sprachlichen Hürden aufgrund der Offenheit der Niederländer gegenüber der deutschen Sprache niedriger sind als in anderen multinationalen Kooperatio-

nen. Auch in Einsätzen wie der European Union Training Mission in Mali (EUTM) haben europäische Ausbilder in multinational gemischten Trainingsteams malische Soldaten ausgebildet. Auf dieser „Graswurzelebene“ ist die soziale Kohäsion besonders wichtig. Schließlich teilen die Soldaten Belastungen und Entbehrungen gemeinsam. Umso wichtiger ist es, dass auch die sozialen Standards angeglichen werden. Damit könnte nicht nur Neid verhindert werden, es wäre auch ein sichtbares Zeichen, dass die EU eine Fürsorgepflicht denjenigen gegenüber hat, die in ihrem Namen in Einsätze geschickt werden, und dass sie diese ernst nimmt. Auch für die Gefallenen von EU-Missionen sollte eine würdige europäische Gedenkkultur gefördert werden, beispielsweise durch ein Ehrenmal in der Nähe der europäischen Institutionen.

Sollte es tatsächlich eines Tages eine Europäische Armee geben, müsste diese aus deutscher Perspektive unter einen Parlamentsvorbehalt gestellt werden, um den Charakter als Parlamentsarmee zu wahren. Zur Wahrung der Grundrechte der Soldaten wären nach deutschem Vorbild auch europäische Ombudspersonen denkbar, die vom Europäischen Parlament gewählt werden sollten.

Die europäischen Verteidigungsminister, die bislang noch auf informeller Ebene tagen und für die ein formales Gremium eingerichtet werden sollte, täten gut daran, sich dieser wichtigen Thematik anzunehmen. Bislang sind Aktivitäten auf der politischen Ebene hierzu rar. Der Deutsche Bundeswehrverband (DBwV) arbeitet darauf hin, dass dieses wichtige Thema eine stärkere Beachtung findet. Hierzu ist er auf europäischer Ebene Mitglied in drei Organisationen, nämlich der European Confederation of Independent Trade Unions (CESI), der European Organisation of Military Associations (EUROMIL) und der Europäischen Bewegung Deutschlands (EBD). Durch diese Mitgliedschaften soll sichergestellt werden, dass bei bi- und multinationalen Kooperationen die Anwendung der Grund- und Menschenrechte und insbesondere das Recht auf Koalitionsfreiheit unter Beachtung der in Deutschland geltenden besoldungs-, dienst- und versorgungsrechtlichen sowie sozialpolitischen Vorschriften für Angehörige des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr erfolgt. Ein Blick in andere europäische Mitgliedstaaten zeigt nämlich, dass die Gründung von Interessenvertretungen für Militärangehörige keineswegs eine Selbstverständlichkeit ist. Im Gegenteil ist dies in zahlreichen Mitgliedsländern Soldaten explizit untersagt. Dabei war es ein großer Erfolg, dass sich das Europäische Parlament 2016 in einem Entschließungsantrag dieser Problematik auf Drängen von

EUROMIL angenommen und sich zu den sozialen Aspekten der Verteidigungsintegration geäußert hat. So forderte das Europäische Parlament in seinem Antrag die Mitgliedstaaten dazu auf, „das Recht des militärischen Personals, Berufsverbände oder Gewerkschaften zu bilden und sich ihnen anzuschließen, anzuerkennen und sie in einen regelmäßigen sozialen Dialog mit den staatlichen Stellen einzubinden“. Gleichermaßen wurde der Europäische Rat dazu aufgefordert, „konkrete Schritte in Richtung einer Harmonisierung und Standardisierung der europäischen Streitkräfte zu unternehmen, um die Zusammenarbeit der Angehörigen der Streitkräfte unter dem Dach einer neuen europäischen Verteidigungsunion zu vereinfachen“³.

Ein weiteres Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit des DBwV mit EUROMIL ist eine vom Europarat verabschiedete Empfehlung, dass sowohl die Europäische Menschenrechtskonvention als auch die Europäische Sozialcharta für die Angehörigen des Militärs gelten müssen.⁴ Vor dem Hintergrund, dass dem Europarat nicht nur die 28 Mitglieder der Europäischen Union, sondern insgesamt 47 Mitgliedstaaten, darunter u. a. auch die Türkei und Russland, angehören, ist dies besonders bemerkenswert. Hier ist es umso wichtiger, weiterhin konsequent auf die Umsetzung solcher Beschlüsse zu drängen.

Die Bedeutung europäischer Vorgaben zur Arbeitsplatzgestaltung, zu Arbeitszeitregelungen und zur Vereinbarkeit von Beruf- und Privatleben werden stetig zunehmen. Deshalb setzt sich der Deutsche Bundeswehrverband mit seinen Partnerorganisationen mit Nachdruck dafür ein, dass für deutsche Soldaten sämtliche Regelungen auf dem Niveau der Arbeitnehmer und Beamten des öffentlichen Dienstes umgesetzt werden. Konsequenterweise müssen aus deutscher Sicht die in Deutschland geltenden besoldungs-, dienst- und versorgungsrechtlichen sowie sozialpolitischen Vorschriften die Untergrenze für in europäischen Streitkräften dienende Soldaten sein.

3 Europäisches Parlament 2016: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2016 zu der europäischen Verteidigungsunion, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//DE> (5.9.2017).

4 Committee of Ministers (Council of Europe) 2010: Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on Human Rights of Members of the Armed Forces, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf8ef (5.9.2017).

Ihre Synchronisierung wird ein langfristiger und mühseliger Prozess sein. Er wird nur gelingen, wenn auch die Menschen frühzeitig eingebunden werden, die die Lasten einer Verteidigungsunion tragen. Die europäische Politik würde deshalb gut daran tun, die europäischen Militärverbände an diesem Prozess zu beteiligen. Schließlich wissen die Betroffenen aus eigener Erfahrung am besten, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Am Ende müssen die Soldaten wissen, was sie von einem Dienstgeber „Europa“ erwarten können und wofür sie, wenn es darauf ankommt, kämpfen und ihr eigenes Leben riskieren sollen. Die Genese einer Europäischen Verteidigungsunion darf nicht als ein rein technischer Prozess verstanden werden. Im Gegenteil, sie benötigt demokratische Legitimation, die militärisches Handeln begründet.



Klaus Beck
Bundesvorstandssekretär DGB



Michael Wagner
Internationaler Sekretär DGB Jugend

Erwartungen an die Weiterentwicklung der Gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion ist derzeit in aller Munde. Dabei kann dieses Thema mit Fug und Recht als Teil einer Geisteswende in der europäischen Politik gewertet werden. Damit daraus aber ein Erfolgsprojekt wird, braucht es jetzt die richtigen Weichenstellungen und ein gemeinsames Bewusstsein über die anzugehenden Herausforderungen.

Vertiefung der europäischen Kooperation

Die Europäische Union (EU) als gemeinsamer Staaten- und Wertebund war in den vergangenen Jahren nicht gerade erfolgsverwöhnt. Multiple, oft gleichzeitig oder kurz nacheinander auftretende Krisen beschleunigten den Handlungsdruck für die europäischen Institutionen sowie die Staats- und Regierungschef_innen. Die rasch aufeinanderfolgenden Gipfel offenbarten der Öffentlichkeit allerdings häufig lediglich ein Bild der Uneinigkeit: über den richtigen Kurs der Wirtschafts- und Währungspolitik in Bezug auf Griechenland, bei der Frage der Verteilung von Geflüchteten, im richtigen Umgang mit Russland, Syrien oder der Türkei.

Mit dem EU-Gipfel in Bratislava wurden dazu gemeinsam neue Prioritäten verabredet. Dies betrifft neben den Bereichen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidi-

gungspolitik (GSVP) und des gemeinsamen Schutzes der Außengrenzen auch die Frage der Verteilung von Geflüchteten.

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zumindest wird eine Vertiefung der Kooperation auf europäischer Ebene gefordert und vorangetrieben. Das von der Europäischen Kommission im Juni 2017 veröffentlichte „Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung“¹ macht dieses Bestreben deutlich. Das ist keine Selbstverständlichkeit. Immerhin bedeutet die Transformation dieser Sphären auch einen Eingriff in sensible Hoheitsbereiche der Mitgliedstaaten und stellt zumindestens auf lange Sicht nationale Souveränität infrage.

Auch wenn die anfängliche Euphorie über die geplante Vertiefung, etwa beim Thema einer Europäischen Armee, zu hoch gesprungen scheint, ist das Signal einer verstärkten Zusammenarbeit ein gutes für Europa. Gerade eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte damit zu einer neuen Perspektive der EU werden, wenn im gleichen Zuge die ausreichende demokratische Kontrolle dieser Prozesse sichergestellt wird.

Allerdings stehen dafür nicht nur auf Ebene der Staats- und Regierungschef_innen einige Herausforderungen an. Um in großen Teilen der Zivilgesellschaft eine möglichst breite Akzeptanz für eine gemeinsame europäische Koordinierung herzustellen, ist ein gründliches Einbeziehen ihrer Institutionen und Interessenvertretungen erforderlich. Für Deutschland droht andernfalls, auch unterstützt durch den Wegfall der Wehrpflicht, die Akzeptanz in der Bevölkerung für mehr Engagement auf europäischer Ebene zu schwinden.

Die zugrunde liegende Annahme auch der Europäischen Kommission ist, dass Europa im Zuge des Wandels der transatlantischen Beziehungen für die Verbesserung der europäischen Sicherheit allen voran selbstverantwortlich ist und zudem die EU, sofern die Notwendigkeit besteht, dazu befähigt werden soll, in militärischer Hinsicht allein handeln zu können. Folgt man der Auffassung der Europäischen Kom-

1 Europäische Kommission 2017: Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, Brüssel, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf (3.11.2017).

mission, liegt dies im Interesse der Bewohner_innen der EU-Mitgliedstaaten, deren Zustimmung zur GSVP dem Eurobarometer zufolge seit 2002 stabil zwischen 70 bis 80 Prozent liegt. Gleichwohl korrespondieren diese Zustimmungswerte bisweilen nicht mit gesellschaftlichen Debatten. Selbst in Deutschland konnten in den letzten Jahren umfangreiche Aufrüstungsprojekte, etwa die Erhöhung des Wehretats, ohne nennenswerten gesellschaftlichen Einspruch breite politische Mehrheiten erlangen.

Im Nachfolgenden werden einige Bereiche beschrieben, die für ein Gelingen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion als erfolgskritisch angesehen werden können.

Definition eines gemeinsamen Sicherheitsverständnisses

Das Weißbuch „Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“² sowie die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“³ bilden die beiden aktuellen Grundsatzdokumente der Bundesregierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Gerade weil man den beiden Dokumenten ihre Ursprungsressorts deutlich anmerkt, kommt es bei der Europäisierung auf ein Zusammendenken der Ansätze an.

Eine Sicherheitsunion braucht ein ressortübergreifendes Verständnis der Ziele, Aufgaben und Handlungsfelder und das innerhalb eines vernetzten Ansatzes. Sicherheits- und Verteidigungspolitik ohne Innenpolitik, Außenpolitik oder Entwicklungszusammenarbeit wird der Komplexität der aktuellen Herausforderungen nicht gerecht. Damit droht eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion von Anfang an zu einer unambitionierten militärischen Joint Forces-Union zu verkommen. Gerade weil die vertiefte Kooperation in diesen Fragen innerhalb der EU neue

- 2 Bundesministerium der Verteidigung 2016: Weißbuch 2016 – Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (3.11.2017).
- 3 Auswärtiges Amt (Hrsg.) 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung, Berlin, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/230810/Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf (3.11.2017).

Standards setzt, muss der Grundsatz der diplomatischen vor militärischen Lösungen betont sowie die zivile Krisenprävention im gemeinsamen Sicherheitsverständnis gestärkt werden!

Beibehaltung des politischen Primats in den Streitkräften

Die Bundeswehr ist in ihrer Verfasstheit eine Parlamentsarmee. Der Bundestag entscheidet nicht nur eigenständig über die Einsätze, sondern sorgt mit besonderen Besuchsrechten auch für die notwendige demokratische Kontrolle über das Mandat und den Schutz der Soldat_innen.

Des Weiteren entscheidet die Bundesregierung zum Beispiel auch über künftige Entwicklungen und Technologien, über die Ausrüstung der Bundeswehr und ihre Zusammenarbeit mit der Industrie bei Dienstleistungen und Wartung, über bündnispolitische Kooperationsprojekte, über grenzüberschreitende Unternehmensplanungen (z. B. Ablehnung der Fusion von EADS und BAE Systems) und über Exporte. Politische Entscheidungsträger_innen stehen damit auch in der Verantwortung für die Beschäftigten. Bei einer Europäisierung von Personal, Ausrüstung und Mandatierungen muss diese besondere Verfasstheit weiterhin bestehen bleiben.

Verfassung eines gemeinsamen Leitbildes nach dem Prinzip der Inneren Führung

Gerade die jüngsten Vorkommnisse in der Bundeswehr, etwa im Hinblick auf rechts-extreme Vorfälle, machen deutlich, wie wichtig ein eingeübtes und gelebtes Verständnis über die Innere Führung ist. Andere Armeen in Europa verfügen über andere Leitbilder. Deutschland hat dieses Leitbild auch und vor allem aus den Lehren der NS-Diktatur abgeleitet. Diese Tradition der Bundeswehr ist elementar und muss bei der Europäisierung beibehalten werden. Wie funktioniert das Beschwerdesystem in gemischten Einheiten? Was tut ein Soldat, wenn er einen Befehl von einem nichtdeutschen Offizier bekommt, der nach deutschem Recht rechtswidrig wäre oder dem Prinzip der Inneren Führung widerspricht? Wie kann der oder die

Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages für solche Fälle zuständig gemacht werden? Dies ist nur eine Auswahl wichtiger Fragen, die es in diesem Zusammenhang zu klären gilt – im aufgeführten Reflexionspapier der EU sind derartige Fragen schlicht nicht berücksichtigt.

Europa als Friedensprojekt

Vor dem Hintergrund weltweiter Aufrüstung gilt es in den nächsten Jahren, sehr genau darauf zu achten, dass mit der Neuordnung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik keine automatisierte Aufrüstung auf europäischer Ebene einhergeht. Die EU wurde als Friedensprojekt gegründet und muss ein solches bleiben. In dieser Hinsicht muss insbesondere Deutschland aufgrund seiner historischen Verantwortung eine maßgebende Rolle dahingehend einnehmen – die Präambel des Grundgesetzes gibt hier die Richtung vor.

Sicherstellung zukunftsfähiger Industriepolitik

Die Rüstungsindustrie ist kein Wirtschaftssektor wie andere, weder in Deutschland noch in Europa. In unseren Nachbarländern ist oft der Staat (Teil-)Eigentümer der wehrtechnischen Unternehmen.

Keine Frage: Der strukturelle Wandel in der Rüstungsindustrie Europas wird weitergehen. Deshalb stehen die Regierungen in der Verantwortung, den Wandel zu gestalten – und zwar gemeinsam mit Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen. Hierbei sind Programme zur Diversifikation und Konversion auf nationaler und europäischer Ebene unabdingbar.

Gerade weil in unseren Nachbarländern zumeist der Staat (Teil-)Eigentümer der wehrtechnischen Unternehmen ist, muss in der EU Wettbewerbsgleichheit garantiert sein. In der Praxis erscheint diese oft nicht gegeben. Die Mitgliedstaaten der EU handhaben die Rüstungsexportkontrolle unterschiedlich. Der „Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP“ des Europäischen Rates vom 8.12.2008, gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologien und Militärgütern

betreffend, lässt den Mitgliedstaaten einigen Spielraum, der zu unterschiedlichen Genehmigungspraktiken geführt hat.

Eine Harmonisierung der Exportgenehmigungen und faire Wettbewerbsbedingungen in der EU sind unabdingbar für Kooperationen. Dabei dürfen Exportmöglichkeiten nicht über Menschenrechte gestellt werden, eine restriktive Regelung von Waffenexporten bleibt notwendig.

Gemeinsames Handeln braucht gemeinsame Standards

Neben der viel zitierten Anzahl von unterschiedlichen Panzern in der EU gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Punkte, in denen die Erarbeitung von gemeinsamen Standards notwendig ist. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob deutsche Offizier_innen analog ihrer französischen Kolleg_innen zur Mittagspause ein Glas Wein trinken dürfen oder nicht. Oder darum, ob deutsche Soldat_innen 90 Grad zur Fahrtrichtung sitzen dürfen.

Vor allem bei der Frage der Wahrnehmung elementarer Gewerkschaftsrechte gibt es innerhalb der EU-Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. In Deutschland dürfen Gewerkschaften bereits seit 1966 die Interessen aller Beschäftigten im Sicherheitsbereich und eben auch in der Bundeswehr vertreten. Dieser grundgesetzliche Anspruch muss bei einer Europäisierung auch weiterhin gewährleistet werden.

Bewahrung und Weiterentwicklung des Prinzips der Beruflichkeit

Der in Deutschland gelebte Ansatz der Beruflichkeit ist ein Erfolgsmodell. Gerade in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit in Europa erweist sich das deutsche duale Berufsausbildungsmodell als ein Exportschlager. Im Sicherheitsbereich begründet dieses Prinzip die Einhaltung der hohen Standards etwa bei Ausbildung und Ausrüstung.

Polizeiliche Aufgaben beispielsweise erfordern eine vollkommen andere Ausbildung und Ausrüstung als Aufgaben von Soldat_innen der Streitkräfte. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Debatte um eine etwaige Mandatserweiterung der Bundes-

wehr hinsichtlich eines Einsatzes im Inneren kritisch zu hinterfragen. Bei der Europäisierung muss sichergestellt werden, dass es nicht durch kreative Verwendungs- und Aufgabenmuster, wie etwa durch Einbeziehung der deutschen Militärpolizei beim Schaffen einer europäischen Gendarmarie, zu einem Einsatz der Bundeswehr im Inneren durch die Hintertür kommt.

Leider lebt gerade die Bundeswehr, was Ausbildung angeht, bisher in einer Art Blase. Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten halten mit der Außenwelt kaum Schritt. Wie sollen diese Ausbildungen europäisch vergleichbar und besoldet werden, wenn die Bundeswehr in ihrer bisherigen Ausbildungskultur noch nicht mal in Deutschland vergleichbare Abschlüsse hervorbringt? Ein_e Luftfahrtdameister_in etwa darf einen A400M beladen, aber in der freien Wirtschaft nicht einmal die Post austragen. Ein_e Schwerlastfahrer_in darf bei der Bundeswehr 80 Tonnen bewegen, hat in der normalen Wirtschaft aber noch nicht einmal einen Lkw-Führerschein.

Auch eine europäische Führungsakademie, wie aktuell diskutiert, wird an diesen Problemstellungen wenig ändern. Zumal in diesem Konzept nach einer europäischen Ausbildung selbst bei den Offizier_innen oft die dazugehörige europäische Verwendung fehlt. Die Bundeswehr muss in diesem Bereich nachsteuern und Ausbildung, Qualifizierung und Weiterbildung völlig neu denken und an den sozialpartnerschaftlichen Standards der freien Wirtschaft orientieren. Die aktuelle Debatte um die Personalstrategie bietet dafür eine gute Möglichkeit. Andernfalls ist zu erwarten, dass sich die Herausforderungen in diesem Bereich bei einer Europäisierung eher noch potenzieren werden, als dass sie sich zufriedenstellend lösen lassen.



Dr. Hans-Jürgen Schraut
Vizepräsident für Internationale Zusammenarbeit
des Reservistenverbandes



Christian Faul
Vizepräsident für Sicherheitspolitische Bildung
des Reservistenverbandes

Bedeutung der Reserve für die GSVP – Zeit für eine europäische Reservistenkonzeption?¹

Passend zum 60-jährigen Jubiläum der Römischen Verträge hat die Debatte um die Gestaltung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) wieder Fahrt aufgenommen. Dies ist sowohl auf interne als auch externe Entwicklungen zurückzuführen. Zum einen hat der bevorstehende Brexit Auswirkungen auf die Verteidigungsfähigkeiten der EU, da mit dem Vereinigten Königreich eine wichtige Atom- und Militärmacht die Union verlassen wird. Zugleich scheidet damit aber auch ein Gegner einer vertieften militärischen Zusammenarbeit aus. Zum anderen haben die Entwicklungen jenseits Europas gezeigt, dass sich die EU sicherheitspolitisch besser aufstellen muss. Die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten sowie in Osteuropa machen deutlich, dass die EU ihre gemeinsamen Fähigkeiten bezüglich des Militärs und auch der damit einhergehenden Bündnisverteidigung ausbauen muss – zumal die USA unter ihrem Präsidenten Donald Trump mit dessen Motto „America First“ nicht mehr den Eindruck eines zuverlässigen Bündnispartners im Rahmen des Nordatlantikvertrages (NATO) erwecken. Aus diesem Grund konzentriert sich die EU fortan vermehrt darauf, Widerstandsfähigkeit (Resilienz) aufzubauen, und wendet sich von dem vorherigen Ziel, die unmittelbare Nachbarschaft bei der Transformation zu unterstützen, langsam ab.²

- 1 Wir bedanken uns für die Zuarbeit bei unseren hauptamtlichen Mitarbeitern Mathias Krämer und Oliver Teige.
- 2 Bendiek, Annegret 2017: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz, SWP-Studie, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017519_bdk.pdf (27.9.2017).

Hohe Kooperationsbereitschaft, aber ohne Blick für die Reserve

Der Grundstein für eine vertiefte Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedstaaten wurde dabei schon 2016 mit der Global Strategy gelegt. Hier werden u. a. permanente Kooperationsstrukturen, „strategische Autonomie“ und ein gemeinsamer Rüstungssektor thematisiert.³ Im Gespräch sind inzwischen ein gemeinsames EU-Hauptquartier, eine militärische Arbeitsgruppe für Verteidigungskooperation und eine verstärkte Kooperation zwischen der EU und der NATO. Den Schwerpunkt bildet jedoch die Kooperation hinsichtlich der Rüstungsvorhaben und der damit einhergehenden Fähigkeitsentwicklung und Verteidigungsforschung. Durch den EU-Verteidigungsfonds werden hier zum Beispiel vermehrt Finanzmittel bereitgestellt. Bei all den Vorhaben bleibt jedoch ein Thema unberührt: die Reserve der Europäischen Streitkräfte. In der GSVP werden die Reservist_innen der EU-Mitgliedsländer nicht erwähnt. Dabei ist gerade die Reserve von Streitkräften entscheidend, wenn es um den Aufbau von Resilienz geht; ist die Reserve doch für den Aufwuchs und die Durchhaltefähigkeit von Armeen essenziell. Auch die Global Strategy der EU thematisiert die Reserve nicht. Einen wesentlichen Pfeiler der Verteidigungsbereitschaft lässt die EU somit außer Acht – insbesondere wenn man bedenkt, dass der Fokus wieder auf die Bündnisverteidigung gelegt wird. Gerade mit ihren zivil-beruflichen Kenntnissen und Qualifikationen (z. B. im Bereich IT/Cyber, PR/Öffentlichkeitsarbeit etc.) können die Reservist_innen die militärischen Fähigkeiten ergänzen und somit auch bei der Bekämpfung hybrider Bedrohungen wirksam eingesetzt werden. Als Schnittstelle zwischen Streitkräften und Zivilgesellschaft („Staatsbürger in Uniform“) gilt dies umso mehr, womit die Reservist_innen zur Prävention solcher Bedrohungen einen wertvollen Beitrag leisten würden. Zwar ist nachvollziehbar, dass eine (noch) nicht existierende EU-Armee auch keine EU-Reserve vorweisen kann, aber dennoch wäre es geboten, hierzu erste vorbereitende Maßnahmen zu ergreifen. Schließlich erscheint die Zeit jetzt gekommen zu sein, um auch hier erste Fortschritte zu erzielen und damit das Fundament für eine gemeinsame Reservistenkonzeption zu legen. Diese Chance sollte man nicht verstreichen lassen.

3 Europäische Union 2016: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa: Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf, (27.9.2017).

Beispielgebende Strukturen als Vorbild sehen

Dabei gibt es ein Beispiel, wie Reservist_innen im Rahmen eines Bündnisses vernetzt werden können. So lehnen sich drei verschiedene Reservistenvereinigungen an die NATO an: die Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR), die Confédération Interalliée des Officiers Médicaux de Réserve (CIOMR) und die Confédération Interalliée des Sous-Officiers de Réserve (CISOR). In diesen Vereinigungen engagieren sich insgesamt 35 verschiedene Nationen (teils als assoziierte Mitglieder), darunter auch Länder aus Nicht-NATO-Staaten – ganz im Sinne des Partnership for Peace (PfP). Diese politisch unabhängigen Institutionen haben neben dem Austausch über nationale Sicherheits- und Reservekonzepte das Ziel, umfassend rund um das Thema Reserve Informationen bereitzustellen und die Kooperation unter den verschiedenen Reserven zu verbessern. Die CIOR erarbeitet zum Beispiel reserve-spezifische Beiträge zur Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik und steht darüber hinaus im engen Kontakt mit der NATO – insbesondere durch die Zusammenarbeit mit dem National Reserve Forces Committee (NRFC). Zugleich berät sie dessen Gremien sowie nationale Verteidigungsministerien. So berichtet CIOR auch einmal im Jahr dem Military Committee der NATO. Die CIOMR wiederum legt beispielsweise Wert auf das Studium und die damit einhergehende Diskussion wichtiger medizinischer Themen, die in die sanitätsdienstliche Aus- und Weiterbildung einfließen sollen. Anhand dieser Foren findet ein Informationstransfer zwischen verschiedenen Reservistenverbänden statt und wird zudem deren Zusammenführung vorangetrieben. Die regelmäßigen Treffen und Tagungen gewährleisten einen kontinuierlichen und intensiven Austausch der Teilnehmer_innen und bilden somit die Grundlage für das gegenseitige Verständnis und das gemeinsame Wissen. Darauf lässt sich eine erweiterte und einheitlich militärische Zusammenarbeit aufbauen, die sich auf Ausbildung und gemeinsame Übungen erstreckt.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und Framework Nations Concept

Diese Art der internationalen Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik wäre ebenfalls eine Möglichkeit für die EU. Auch sie könnte ihre Reserve ähnlich organisieren bzw. die ersten Schritte in diese Richtung tätigen. Der Zeitpunkt scheint reif dafür

zu sein, schließlich hat sich die EU doch zu einer verstärkten Kooperation zwischen den Mitgliedsländern – wie weiter oben bereits erwähnt – ausgesprochen. Auch hier ist es möglich, ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ aufzubauen, sofern dies den Einstieg erleichtert: „Europäische Sicherheit ist nämlich schon jetzt funktional und regional variabel organisiert.“⁴ Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) gemäß Artikel 42 und 46 EUV besteht diesbezüglich ein geeignetes Instrument. Hierbei könnten im Bereich der Reserve individuelle Kooperationen entstehen, die gemeinsame Ausbildungen und Manöver/Übungen erlauben sowie beispielsweise gegenseitige Hilfe bei Naturkatastrophen ermöglichen. In dieser Hinsicht wäre natürlich die Entwicklung gemeinsamer Einsatzszenarien hilfreich und sinnvoll, aber auch und vor allem eine Harmonisierung der rechtlichen Einsatzgrundlagen und Befugnisse von Reservist_innen wäre dafür erforderlich. Nur so können eine gemeinsame Handlungsbasis und dementsprechend auch eine Handlungssicherheit daraus erwachsen. Ein institutionalisierter Austausch innerhalb der EU könnte hierzu erste Möglichkeiten sondieren und auf ihre Machbarkeit hin prüfen. Die Reservistenverbände könnten somit als Berater gegenüber den Verteidigungsministerien und der Politik fungieren. Hierzu müssten diese aber auch europaweit in ihrer Rolle gestärkt werden.

Unter diesen Umständen könnte dann die Idee einer Europa-Division, wie sie Christian Mölling⁵ vorschlägt, auch auf Strukturen der Reserve übertragen werden, sodass hier die aktive Truppe auch auf eine Reserve im Ernstfall zurückgreifen kann. Das würde nicht nur einen gemeinsamen Handlungsrahmen bilden, sondern auch den Worten – die SSZ zu fördern – Taten folgen lassen und somit zur Glaubwürdigkeit der EU, die in der Global Strategy ebenfalls betont wird, beitragen. Mit der SSZ kann man dann die „isolierten Inseln der militärischen Zusammenarbeit unter dem Dach der EU zusammenführen“⁶. Die Reserve könnte hierbei als Vorreiter fungieren und wertvolle Erfahrungen sammeln. Eine weitere Option wäre es, sich an dem

- 4 Bendiek, Annegret 2017: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz, SWP-Studie, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S19_bdk.pdf (27.9.2017), S. 17.
- 5 Mölling, Christian 2017: Europa – wo sind deine Legionen? Gut gemeinte Rhetorik reicht in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht aus, DGAP Standpunkt, Nr. 4/März 2017, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/29277> (27.9.2017).
- 6 Schломach, Gerrit F. 2017: Stärkung der EU-Verteidigung: Viel Lärm um nichts?, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 18/2017, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2017_18.pdf, (27.9.2017), S. 3.

Prinzip des Framework Nations Concept (FNC) zu orientieren. Deutschland ist hier bereits mit den aktiven Teilen der Bundeswehr stark engagiert und könnte auch bezüglich der Reserve vorangehen. Auch hier könnten beispielsweise die Strukturen der Bundeswehr, die diesem Konzept folgen, auf die eigenen Reservist_innen und die der anlehrenden Nationen übertragen werden. Der Aufbau von Reserveeinheiten, die sich in Fähigkeiten und Auftrag ergänzen, wäre dabei eine Möglichkeit. Unter gewissen Umständen, wäre es sogar möglich und sinnvoll, den aktiven Truppenteilen im Rahmen des FNC eine entsprechende Reserve zuzuordnen, die Aufwuchs und Durchhaltefähigkeit sicherstellt. Bereits bestehende multilaterale Verbände könnten hierbei als Pilotprojekte dienen.

Gefahr von Doppelstrukturen

Beide Varianten beinhalten jedoch die Gefahr, Doppelstrukturen zu bilden, die dem eigentlichen Ziel im Wege stehen. Daher ist es ebenso vorstellbar, dass die europäischen Reservistenverbände, die sich bereits im Rahmen von CIOR, CIOMR und CISOR engagieren und der EU angehören, sich auch in diesem Rahmen verstärkt koordinieren und gegebenenfalls eigene Treffen vor oder nach den regulären Tagungen abhalten, um sich abzustimmen und vorzubereiten. Immerhin handelt es sich hierbei um 25 von insgesamt 28 EU-Staaten, die bereits bei CIOR und teils auch bei CIOMR und CISOR aktiv sind. Nur Irland, Malta und Zypern sind in diese Vereinigungen bislang nicht eingebunden. Es dürfte daher keinen zu großen administrativen Aufwand erfordern, hier einen EU-internen Dialog/Gesprächskanal zu bilden. Die nahe Kopplung an der NATO würde auch dem Problem vorbeugen, sich zu weit von dieser zu entfernen. Schließlich ist die verstärkte Zusammenarbeit beider Institutionen ein beiderseitiges Hauptanliegen. Die verbesserte Zusammenarbeit in diesen Reservistenvereinigungen ist eine Chance, diesem Ziel ein Stück weit näherzukommen und die europäische Verteidigungsbereitschaft zu stärken sowie den Grundstein für eine gemeinsame Reserve zu legen.



Emmanuel Jacob
Präsident EUROMIL

Bürger_innen in Uniform – ein Leitprinzip zukünftiger Europäischer Streitkräfte?¹

EUROMIL (European Organisation of Military Association) ist eine Dachorganisation für 34 militärische Verbände und Gewerkschaften aus 23 europäischen Ländern. Sie ist das europaweit wichtigste Forum zur Kooperation zwischen militärischen Berufsverbänden, um gemeinsame Interessen zu vertreten. EUROMIL sichert und fördert die Menschenrechte, die Grundfreiheiten und gesellschaftspolitischen Interessen des militärischen Personals aller Ränge in Europa und setzt sich für das Konzept „Staatsbürger in Uniform“ ein. Dieses Konzept gewährt jeder Soldatin und jedem Soldaten die gleichen Rechte und Pflichten wie allen anderen Bürger_innen. EUROMIL setzt sich insbesondere für die Vereinigungsfreiheit aller Soldat_innen ein, für ihr Recht, Gewerkschaften und unabhängige Verbände zu gründen und ihnen beizutreten sowie deren Einbindung in einen regelmäßigen sozialen Dialog mit staatlichen Behörden.

Rückblick

Blickt man in die Geschichte zurück, findet man erste Formen militärischer Vertretung am Ende des 18. Jahrhunderts. Sicher waren sie kaum zu vergleichen mit militärischen Berufsverbänden und Gewerkschaften, wie wir sie heute kennen.

1 Der Beitrag ist im Original auf Englisch erschienen und wurde im Rahmen der vorliegenden Publikation ins Deutsche übersetzt.

Dennoch, ihren Anfang nahmen sie in den „Kameradschaften“ – Soldaten des gleichen Regiments oder der gleichen Kaserne schlossen sich zusammen, um ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Im Laufe der Zeit entwickelten sich diese lokalen Initiativen in einigen Ländern zu ersten Berufsverbänden, die Angehörige des Militärdienstes vertraten. Erfolgreiche Initiativen waren in den 1920er und 1930er Jahren in nordeuropäischen Ländern sowie in den Niederlanden und Belgien zu finden. Zur gleichen Zeit traten einige dieser Verbände – meist waren es Zusammenschlüsse von Unteroffizieren – bereits in Kontakt miteinander, um Erfahrungen auszutauschen. Dies war beispielsweise zwischen niederländischen und belgischen Dachverbänden der Fall.

Der Ausgangspunkt für die europäische Zusammenarbeit unter der Flagge von EUROMIL, wie wir sie heute kennen, findet sich im Jahr 1969. Während der achten Generalversammlung des Deutschen BundeswehrVerbands (DBWV) in Bonn, Bad Godesberg, waren etliche internationale Gäste aus Ländern wie Schweden, Norwegen, Dänemark, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Italien und der Schweiz eingeladen. Bei diesem Anlass fanden die ersten Gespräche zur internationalen Zusammenarbeit von Militärangehörigen statt. In den Folgejahren hielt der DBWV Kontakt zu Verbänden aus sieben westeuropäischen Ländern und organisierte gemeinsam mit ihnen mehrere Treffen, um die mögliche Gründung einer europäischen Dachorganisation vorzubereiten.

Dieser Verband sollte die Verständigung und Freundschaft zwischen den Völkern befördern, regelmäßigen Erfahrungsaustausch anregen, die grundlegenden, ideellen, sozialen und beruflichen Interessen von Soldat_innen unterstützen und sie gegenüber supranationalen Organisationen vertreten helfen. Ein erstes Vorstandsgremium wurde eingesetzt, um eine Satzung sowie eine Gründungssitzung vorzubereiten. Am 13.9.1972 trafen sich schließlich mehrere Verbände in Bergisch Gladbach, um den Grundstein für EUROMIL zu legen. Die bei der Gründung anwesenden Delegierten kamen aus Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Belgien und Italien. In seiner Eröffnungsrede betonte der Präsident des vorläufigen Vorstandsgremiums, Christian Sørensen, dass „eines der Ziele der Organisation sei, die gängigen Probleme der Staatsbürger in Uniform zu lösen“.

45 Jahre später

Heute, 45 Jahre später, sehen sich die Europäischen Streitkräfte mit neuen Herausforderungen in einem komplett veränderten geopolitischen Umfeld konfrontiert. Im vergangenen Jahrzehnt mussten die meisten von ihnen mit gravierenden Einsparungen umgehen. Das wirkte sich nachteilig auf die Rekrutierung von jungem Personal aus und ließ Investitionen auf ein Mindestmaß zurückgehen. In dieser Situation entstand die Idee, die Kooperation zwischen den Streitkräften noch zu vertiefen und sogar eine Europäische Armee zu gründen. Europäische Streitkräfte arbeiten heute bereits eng zusammen. Doch diese Kooperationen sind meist spontane Zusammenschlüsse und finden jenseits organisierter struktureller Rahmenbedingungen statt. Aktuell verändert sich dies schrittweise und neue Initiativen befinden sich in Vorbereitung. So stimmte das Europäische Parlament im November 2016 über einen Entschließungsantrag ab, in dem eine Europäische Verteidigungsunion gefordert wird. Am 13.11.2017 unterzeichneten 23 EU-Mitgliedstaaten eine Notifizierung an den Europäischen Rat, in dem sie ihre Bereitschaft zum Beginn der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ – besser bekannt unter dem englischen Akronym PESCO) bekräftigen. Zweifelsohne wird man in Zukunft eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften beobachten können.

Neben den politischen, juristischen und militärischen Debatten, die diese Entwicklungen begleiten, setzt sich EUROMIL für eine Auseinandersetzung mit der Frage ein, wie sich diese Veränderungen auf das militärische Personal auswirken werden. Selbstverständlich spricht sich EUROMIL für stärkere militärische Zusammenarbeit aus. Doch das erfordert klare und praktikable Bedingungen, um allen betroffenen Soldat_innen die gleichen Rechte und Pflichten auf gleicher Grundlage zugestehen zu können. Gleiche Aufgaben, gleiche Rechte, gleiche Pflichten! Deswegen ist EUROMIL der Überzeugung, dass Mitgliedstaaten sich dem ambitionierten Ziel einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Europäischen Union mit einer starken sozialen Ausrichtung verpflichten sollten. In dieser Hinsicht unterstützt EUROMIL den im Reflexionspapier² der Europäischen Kommission über die Zukunft der europäischen

2 Europäische Kommission 2017: Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf (5.12.2017).

Verteidigung vom 7.6.2017 erwähnten Hinweis auf die Notwendigkeit, eine gemeinsame europäische militärische und strategische Kultur zu entwickeln, die aus gemeinsamer Ausbildung, Schulung und gemeinsamen Übungen hervorgeht – einem Feld, in dem die europäischen Institutionen eine aktive Rolle einnehmen könnten.

Als Mitglied der Europäischen Bewegung International (European Movement International – EMI) unterstützt EUROMIL das Positionspapier zur Zukunft der europäischen Verteidigung³. Darin wird darauf hingewiesen, dass „stärkere europäische Verteidigungsintegration die Angleichung der europäischen Streitkräfte erfordern wird, um die Zusammenarbeit des militärischen Personals unter dem Dach einer Europäischen Verteidigungsunion zu ermöglichen. In diesem Prozess müssen die Menschenrechte und die Grundfreiheiten des zivilen und militärischen Personals umfassend gewährleistet werden. Besonders zu beachten ist die soziale Komponente der Beschäftigten im Verteidigungssektor, die das Recht auf Versammlungsfreiheit und gemeinsame Normen für Lebens- und Arbeitsbedingungen in europäisch geführten Einsätzen beinhaltet. Des Weiteren sollen gemeinsame Ausbildung und Schulungen stattfinden, die den Weg für die langfristige Schaffung einer Europäischen Militärakademie bereiten könnten.“

Betrachtet man aktuelle Debatten zu stärkerer europäischer Zusammenarbeit in der Verteidigung, werden insbesondere gemeinsame Tradition und Kultur als entscheidende Kriterien genannt, um die Identität europäischer Soldat_innen zu gestalten. Militärtraditionen werden nicht einfach geschrieben. Sie entstehen als Teil der Geschichte. Wir werden feststellen, eine europäische Militärkultur, die europäische Traditionen hervorbringt, geht Hand in Hand mit der Entwicklung einer wirklichen europäischen Verteidigung. Unbestreitbar ist die Frage der Verteidigung bereits heute ein Motor europäischer Integration.

Während wir in die Zukunft blicken, müssen wir uns aber auch der gegenwärtigen Situation zuwenden. Seien wir ehrlich: Im Jahr 2017 unterscheiden sich unsere Streitkräfte stark voneinander, insbesondere was den Bereich der Menschenrechte

3 Vgl. European Movement International 2017: Future of Europe: The Future of European Defence, Brüssel, http://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2017/06/Future-of-Defence_final.pdf (9.11.2017).

und Grundfreiheiten angeht. Ohne das volle Spektrum der Menschenrechte abdecken zu wollen, treten dennoch ein paar Fragestellungen klar hervor. Betrachten wir beispielsweise die Vereinigungsfreiheit, die mit dem Recht verknüpft ist, kollektive Vereinbarungen durch sozialen Dialog auszuhandeln, finden wir in Europa nicht einmal zwei Länder, für deren Militärangehörige die gleichen Regelungen gelten würden. Berücksichtigen wir jedoch, wie sozialer Dialog und das Recht auf Vertretung in den einzelnen Ländern organisiert werden, wird deutlich, dass Verfahren keinesfalls voneinander kopiert werden müssten. Der Austausch von Erfahrungen und Best Practices ist hier der beste Garant für Erfolg. Die richtige Umsetzung des wichtigen Ziels, einen guten funktionierenden sozialen Dialog zu ermöglichen, der alle involvierten Parteien gleichermaßen einbezieht, also auch die Vertreter_innen der Militärangehörigen, ist hier entscheidend. Denn trotz zahlreicher nationaler Verträge versagt noch immer beinahe die Hälfte der europäischen Staaten ihren Militärangehörigen das Recht, sich in Verbänden und Gewerkschaften zu organisieren.

Ein weiteres Feld, in dem sich EUROMIL kontinuierlich für die Menschenrechte einsetzt, sind die Rechte von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transsexuellen, Transgender und intersexuellen (LGBTI) Mitarbeiter_innen der Streitkräfte. Als „Staatsbürger in Uniform“ sollten in einer demokratischen Gesellschaft den Soldat_innen die gleichen Rechte und Freiheiten zustehen wie jeder anderen Bürgerin und jedem anderen Bürger. In den vergangenen Jahren ist zu beobachten, dass die Streitkräfte westlicher Länder nach und nach beginnen, sich den Gesellschaften anzugleichen, denen sie dienen: Frauen konnten den Streitkräften beitreten, der Ausschluss von LGBTI-Personen wurde aufgehoben und zunehmend traten Menschen mit Migrationshintergrund und unterschiedlichen Glaubens in den Militärdienst ein.

Ohne Zweifel ist es noch ein weiter Weg, bis LGBTI-Personen in den Streitkräften die gleichen Rechte und Chancen eingeräumt werden und Diskriminierung und Vorurteile abgebaut sind. Die Entscheidung des US-amerikanischen Präsidenten, Transgenderpersonen vom Dienst im US-Militär auszuschließen, ist sicherlich ein Rückschritt in vergangene Zeiten. Es gibt keinerlei Hinweise, dass die Aufnahme von Transgender in den Militärdienst negative Auswirkungen auf die operative Leistung der Streitkräfte hätte. Im Gegenteil belegen zahlreiche Studien, dass divers zusammengesetzte Teams bessere Leistungen erbringen als homogene Arbeitsgruppen.

Zudem gründet sich diese Entscheidung auf „Beratung durch Generäle und militärische Fachleute“. Bedauerlicherweise wurde es versäumt, andere wichtige Interessenvertreter_innen zu beteiligen sowie Menschenrechtsaktivist_innen und Diversity-Expert_innen, Vertreter_innen von Soldat_innen und Parlamentarier_innen. Letztendlich verstößt diese Entscheidung gegen die Menschenrechtsverpflichtungen der Vereinigten Staaten und sendet ein negatives Signal, was die Lage der Menschenrechte betrifft, an andere Militärintstitutionen und Menschenrechtsaktivist_innen weltweit. In demokratischen Gesellschaften dient das Militär der Bevölkerung. Diese sollte es abbilden. Keiner Gruppe darf es deshalb verwehrt sein, den Streitkräften beizutreten.

Fazit

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind ein wichtiges Thema in den Europäischen Streitkräften. Leider werden sie nicht in allen Ländern gleich und mit der gleichen Nachdrücklichkeit behandelt, und nicht allen europäischen Soldat_innen ist es möglich, die gleichen Werte zu teilen. Dennoch haben die Soldat_innen die gleiche Aufgabe und setzen zur Verteidigung der Freiheit der Bürger_innen und Menschenrechte ihre Gesundheit und letztlich ihr Leben aufs Spiel. EUROMIL verlangt, dass Soldat_innen, die diese Werte weltweit verteidigen und wiederherstellen, in ihren alltäglichen Pflichten in den Genuss der gleichen Rechte kommen. Denn etwas, das man nicht kennt, lässt sich schlecht verteidigen!

Für EUROMIL ist unzweifelhaft, dass die Entstehung einer Europäischen Verteidigungsunion mit der vollständigen Inanspruchnahme aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch das militärische Personal einhergehen muss. Dieser Anspruch untergräbt weder Hierarchie, Disziplin noch die operationelle Bereitschaft der Streitkräfte! Deswegen ist EUROMIL grundsätzlich einverstanden mit dem Vorschlag, der in der vom Europäischen Parlament am 22.11.2016 verabschiedeten Resolution aufgenommen wurde: „(Das Europäische Parlament) fordert die Mitgliedstaaten auf, insbesondere das Recht des militärischen Personals, Berufsverbände oder Gewerkschaften zu bilden und sich ihnen anzuschließen, anzuerkennen und sie in einen regelmäßigen sozialen Dialog mit den staatlichen Stellen einzubinden; fordert

den Europäischen Rat auf, konkrete Schritte in Richtung einer Harmonisierung und Standardisierung der europäischen Streitkräfte zu unternehmen, um die Zusammenarbeit der Angehörigen der Streitkräfte unter dem Dach einer neuen europäischen Verteidigungsunion zu vereinfachen".⁴

Unterdessen ruft EUROMIL die Mitgliedstaaten auf, nicht auf zukünftige Entwicklungen im Bereich der Europäischen Verteidigungsunion zu warten, um ihren Zusagen nachzukommen. Wenn solche Grundrechte seit vielen Jahren in Dänemark, Schweden, Deutschland, den Niederlanden und zahlreichen anderen Ländern ohne Probleme berücksichtigt werden, warum sollte es dann unter anderem in Italien, Spanien, Litauen, Lettland oder Rumänien ein Problem sein? Behandelt Soldat_innen wie auch ihr behandelt werden möchten. Sie sind Staatsbürger in Uniform!

4 Europäisches Parlament 2016: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2016 zu der europäischen Verteidigungsunion (2016/2052(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//DE> (9.11.2017).



ISBN 978-3-96250-037-5