

„Zehn Gebote“ zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik



Anregungen im Vorfeld des Europäischen Rates Verteidigung¹⁾

Johann Lattacher

Absicht der gegenständlichen Überlegungen ist es, einen Diskussionsbeitrag (im Vorfeld des Europäischen Rates Verteidigung) im Bereich der Weiterentwicklung der GSVP zu leisten. Teilweise werden jedoch übergeordnete politische Elemente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) behandelt. Die Auswahl und Formulierung der Zehn Gebote erfolgte im Prinzip subjektiv; das heißt, sie basiert v.a. auf den persönlichen Erfahrungen des Autors im Zuge der Beschäftigung mit der GSVP. Neben teilweise pragmatischen Ansätzen (z.B. offensichtlich vorhandene Defizite in der Umsetzung des Vertrages von Lissabon - VvL) wird auch versucht, radikalere Denkansätze in die Bearbeitung aufzunehmen. Schwergewichtsmäßig beschäftigen sich die dargelegten Überlegungen mit militärischen Elementen, jedoch unter teilweiser Mitberücksichtigung der Erfordernisse des Comprehensive Approach (Umfassenden Ansatzes).

Die „Zehn Gebote“

1. Du (die Mitgliedstaaten) sollst Dein gesamtes Handeln auf einer soliden strategischen Basis aufbauen.
2. Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht nur national denken, sondern auch regional und v.a. europäisch.
3. Du (die Mitgliedstaaten, die EU und die NATO) sollst Deinen Nächsten „transatlantisch“ lieben.
4. Du (die Mitgliedstaaten) sollst die notwendigen Strukturen und Fähigkeiten schaffen.
5. Du (v.a. die Mitgliedstaaten) sollst die europäische Rüstungsindustrie auf der Basis einer gemeinsamen konsolidierten Nachfrage fördern.
6. Du (die EU bzw. die Mitgliedstaaten im Rahmen der GSVP) sollst es Andere wissen lassen, wenn Du Gutes tust.
7. Du (die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten) sollst die Möglichkeiten des VvL ausnutzen.
8. Du (der EAD^[2]) und im Besonderen die HV^[3]) sollst Führungsstärke beweisen und Initiativen setzen.
9. Du (die EU und die Mitgliedstaaten) sollst deine Kernkompetenz (umfassender Ansatz) auf eine solide konzeptionelle Basis stellen.
10. Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht fremdgehen.

1.1. Vertragliche und erweiterte Grundlagen - GSVP-Ambition

Um Problembereiche der GSVP aufzuzeigen, aber auch um als zumindest teilweise objektive Basis für die Formulierung der „Zehn Gebote der GSVP“ zu dienen, ist es erforderlich, zuallererst den vertraglichen und institutionellen Rahmen der GSVP zu beschreiben.

Der Rahmen der GSVP wird im Artikel 42 (1) des EUV (Vertrag über die Europäische Union bzw. Vertrag von Lissabon) festgelegt: *„Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“*

In den Folgeabsätzen werden wesentliche Grundlagen der GSVP festgelegt:

- im Absatz 2 die mögliche schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigung, die Vereinbarkeit mit dem besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten sowie die Achtung der Verpflichtungen der NATO-Mitglieder,
- im Absatz 3 die Bereitstellung von Fähigkeiten zur Erfüllung der militärischen - und zivilen Planungsziele, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur schrittweisen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten sowie die Aufgaben der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA),
- im Absatz 4 das Konsensprinzip in der Entscheidungsfindung sowie das Vorschlagsrecht des Hohen Vertreters,
- im Absatz 5 die Möglichkeit der Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Mission,
- im Absatz 6 die Möglichkeit des Schaffens einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit,

- und im Absatz 7 die Beistandsklausel.^[4]

Artikel 43 schreibt die allseits bekannten Erweiterten Petersberg-Aufgaben^[5] inklusive der Beschlussfassungssystematik fest.

Artikel 44 regelt die Durchführung von Missionen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten. Artikel 45 regelt weitere Details der EVA^[6] (Aufgaben, Bildung von Projektgruppen...). Artikel 46 determiniert weitere Grundlagen einer möglichen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ).

Neben den dezidiert der GSVP gewidmeten Artikeln gibt es jedoch auch im Bereich der GASP-Regelungen einige für die GSVP wesentliche Bestimmungen. So wird im Artikel 24 (3) die aktive und vorbehaltlose Unterstützung (d.h. im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität) der GASP (und damit auch der GSVP) durch die Mitgliedstaaten festgelegt.

Im Artikel 27 wird die Rolle des Hohen Vertreters (HV) der Union für Außen- und Sicherheitspolitik detailliert festgelegt (die grundsätzlichen Regelungen finden sich im Artikel 18), wonach diese Funktion einerseits den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten (RAB) führt und für die Umsetzung der dort getroffenen Beschlüsse zuständig ist sowie andererseits die Union im Bereich der GASP vertritt. Zusätzliches Gewicht erhält diese Funktion durch den „Doppelhut“ als Vizepräsident der Kommission.^[7]

Schließlich wird im Artikel 41 (3) ein besonderes Verfahren zur Gewährleistung eines raschen Zugriffs auf Haushaltsmittel der EU, insbesondere zur Vorbereitung von Missionen, normiert. Die Details dieses Anschubfonds sollten durch weitere Beschlüsse festgelegt werden (auf Vorschlag des Hohen Vertreters).

Eine wesentliche vertragliche Bestimmung, die nicht Bestandteil der GSVP ist (jedoch auf diese ausstrahlt), ist die Solidaritätsklausel. Diese ist im Artikel 222 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergeschrieben.^[8] Durch das Zusammenwirken der Beistandsklausel, der Regelungen zur GASP (inklusive der GSVP) sowie der Solidaritätsklausel hat sich die EU, zumindest in vertraglicher Hinsicht, eine solide Basis für das Wirken als Solidargemeinschaft im Rahmen der Bewältigung von (Sicherheits-)Krisen geschaffen.

Neben den angeführten vertraglichen Grundlagen sind als wesentliche GSVP-relevante „sonstige“ Grundlagen folgende Dokumente anzuführen:

- Europäische Sicherheitsstrategie (2003) und Bericht über die Implementierung der Europäischen Sicherheitsstrategie (2008),
- Deklaration des Rates der EU zur Stärkung der Kapazitäten (2008),
- Headline Goal 2010 (aus dem Jahr 2004),
- Helsinki Headline Goal (1999).

In der Zusammenschau der verschiedenen Grundlagen^[9] kann eine grundsätzliche GSVP-Ambition wie folgt beschrieben werden:^[10]

- Abdecken des gesamten Konfliktzyklus (Prävention, Krisenmanagement, Krisennachsorge) mit Fokus auf Prävention,
- Einbettung der zivilen und militärischen GSVP-Missionen und Operationen in einen umfassenden Ansatz (Comprehensive Approach, CA) der EU,
- Entwicklung einer strategischen Kultur von „early, rapid, and, when necessary, robust intervention“,
- Abdeckung eines umfassenden Einsatzspektrums gem. Artikel 43 VvL,
- grundsätzlich keine geographischen Einschränkungen für Missionen und Operationen,^[11]
- Formulierung von ambitionierten Gleichzeitigkeitserfordernissen, einschließlich der Bereiche large scale/high intensity“.^[12]

Betrachtet man diese Ambition kritisch (v.a. unter Berücksichtigung der Gleichzeitigkeitserfordernisse, aber auch der qualitativen Ansprüche der „Capability Declaration“ 2008), wird man erkennen, dass die „Soll-Ist-Schere“ in mehreren Segmenten und damit letztendlich in der Gesamtambition weit auseinanderklafft. Dem Ist-Zustand kann man sich letztendlich annähern, indem man die de facto technisch, personell und finanziell machbare Gesamtambition unter Zugrundelegung des tatsächlichen politischen Handlungsspielraumes einer Bewertung unterzieht.

1.2. Institutionelle Grundlagen

In institutioneller Hinsicht sind die wesentlichen permanenten GSVP-Strukturen nunmehr in den EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst) eingebettet.

Die wesentlichen permanenten GSVP-Strukturen sind überwiegend im rechten oberen Viertel der Abbildung des Organisationscharts des EAD zu finden.^[13] Der Gesamtumfang des EAD beträgt ca. 3.600 Personen. Davon sind rund 1.600 in Brüssel angesiedelt. Der Rest ist auf die weltweit mehr als 140 EU-Delegationen aufgeteilt. (Die Delegationen sind dem EAD zugeordnet, unterstützen aber auch wesentlich die Kommission.)

Die GSVP-relevanten Entscheidungs- und Führungsstrukturen sind unverändert im Bereich des Rates der EU angesiedelt. Als zentrales Gremium ist dabei das PSK anzuführen, dessen Hauptaufgaben darin bestehen, einen kohärenten Ansatz der EU bezüglich einer gegebenen Krisensituation für den Rat der EU vorzubereiten und die politische Kontrolle und strategische Steuerung der Missionen und Operationen wahrzunehmen. Unterstützt wird das PSK dabei von mehreren Vorbereitungskomitees (EUMC, CIVCOM, RELEX und PMG).^[14] Auch die anlassbezogenen aktivierten Missions- und Operationshauptquartiere sind der Ratsschiene zuzuordnen.

In prozeduraler Hinsicht hat sich der EAD in seinen internen Prozessen zur Krisenbewältigung mehr oder weniger gefestigt. Eine wesentliche Rolle kommt hier bei akuten Krisenfällen der Crisis Platform zu, die grundsätzlich unter Vorsitzführung der HR die wesentlichsten Stakeholder im Rahmen einer umfassenden Krisenreaktion der EU zu koordinieren versucht.^[15] Die Crisis Platform findet in keinem festgelegten Rhythmus statt, sondern wird anlassbezogen aktiviert.^[16]

Für laufende Koordinierungsbedürfnisse wurde das Crisis Management Board eingerichtet. Für Angelegenheiten des allgemeinen EAD top level Managements zeichnet das Corporate Board verantwortlich.^[17]

Auf Basis dieses bis hierher schwergewichtsmäßig beschreibenden Teils werden nunmehr durch die Formulierung von Zehn Geboten Weiterentwicklungsoptionen aufgezeigt. Diese Optionen und Maßnahmen gehen von der grundlegenden Feststellung aus, dass die EU im Bereich des internationalen Krisenmanagements ein Akteur ist, der (auch im Vergleich zu anderen Akteuren) einen entsprechenden Mehrwert bietet. Gleichzeitig wird auch davon ausgegangen, dass die EU im Rahmen der GSVP ihre Leistungsfähigkeit weiter steigern muss, um die Rolle als anerkannter Akteur zu erhalten bzw. weiter auszubauen.

2. Erstes Gebot: Du (die Mitgliedstaaten) sollst Dein gesamtes Handeln auf einer soliden strategischen Basis aufbauen

Zieht man das Beispiel der NATO heran, so lässt sich doch ein gewisser Rhythmus festlegen, in dem die strategischen Grundlagen im Bereich der Sicherheit überarbeitet werden sollten. Die NATO hat ihre strategische Konzeption ca. alle zehn Jahre überarbeitet (1990, 1999, 2010). Auch für die EU gäbe es ausreichende Gründe, ihr Handeln auf eine aktuelle strategische Basis zu stellen. Im Bereich der externen Faktoren hat sich das Umfeld seit 2003 massiv verändert.^[18]

Aus persönlicher Sicht wäre das Handeln schwergewichtsmäßig an Werten und Zielen auszurichten.^[19] Eine Strategie, die sich primär an der Abwehr von Bedrohungen ausrichtet, greift vermutlich zu kurz und wird dem Anspruch der EU bezüglich der Verfolgung von grundlegenden Werten nicht gerecht. Neben dem Werteansatz wird es aber wohl notwendig sein, die Frage der ausreichenden Verfolgung von EU-Interessen aufzugreifen (ein Element könnte hier auch ein bedrohungsbasierter Ansatz sein).^[20]

Auf Basis eines überarbeiteten strategischen Grundlagenpapiers könnte es natürlich auch erforderlich werden, das militärische und das zivile Planungsziel einer Überprüfung zu unterziehen. Neben externen Faktoren gäbe es auch aufgrund massiver Änderungen interner Faktoren gute Gründe für einen strategischen Überprüfungsprozess. Die nächstliegenden Gründe haben ihren Ausgang wohl in den massiven Auswirkungen der Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise auf die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten. Eine neue strategische Konzeption hätte Antworten auf die damit einhergehenden Herausforderungen mit zu beurteilen.

Wesentlich wäre es auch, die Frage der Prioritätensetzung mit zu beurteilen. Sven Biscop führt hierzu aus: „*Why is strategy useful? Of course, foreign policy to a large extent means reacting to events. But a well-defined set of priorities allows the policy-maker to assess which events are more important to deal with than others and to deal with them rapidly, as well as to deal with issues proactively in order to shape the environment and prevent (more) undesirable events. ... An EU grand strategy should prioritize those foreign policy issues that (1) are the most important for all Member States because they most directly concern the vital interests that they all share and (2) on which there is the greatest added value in collective action by the Union and the Member States. The result should be a short list of priorities, not for all eternity, as declaration of principle, but for the next five years, as an agenda for comprehensive action, now.*“^[21]

Zum ersten Gebot muss abschließend ausgeführt werden, dass die Mitgliedstaaten zu dieser Thematik keine einheitliche Meinung haben. Einige MS agieren diesbezüglich sehr aktiv. So haben Schweden, Polen, Spanien und Italien eine Think Tank-Initiative gestartet („towards a EU global strategy“), die bereits im Frühjahr 2013 erste Ergebnisse geliefert hat. Andere MS sind der Meinung, dass mit einem Prozess zur Überarbeitung der strategischen Grundlagen nur ein „fauler“ Kompromiss (kleinster gemeinsamer Nenner) erzielt werden könne oder die entsprechenden Bearbeitungen gar scheitern könnten. Aus Sicht des Autors würde sich jedoch der Europäische Rat im Dezember 2013 anbieten, einen umfassenden Prozess zur verbesserten strategischen Ausrichtung des nach außen gerichteten Handelns der EU zu initiieren.^[22]
Derzeit sind die Ambitionen des EAD in dieser Frage sehr bescheiden.

3. Zweites Gebot: Du (die Mitgliedstaaten) sollst nicht nur national denken, sondern auch regional und v.a. europäisch

Nationalstaaten tendieren in Krisenzeiten dazu, verstärkt national zu agieren. Im Bereich der GSVP würde dieser Reflex einen „Teufelskreis“ auslösen.

Einerseits ist der Begriff der nationalen Sicherheit nicht mehr vom Begriff der internationalen Sicherheit zu trennen. Andererseits sind von den 27 EU-Mitgliedstaaten nur ausgewählte in der Lage, größeren Sicherheitsherausforderungen mit eigenständigen nationalen Mitteln zu begegnen. Renationalisierungstendenzen im militärischen Bereich könnten, polemisch ausgedrückt, zu einer Anzahl von „Bonsai-Armeen“ bei gleichzeitig voranschreitender Marginalisierung der gesamteuropäisch zur Verfügung stehenden Fähigkeiten führen.^[23] Es muss jedoch auch angeführt werden, dass regionale Kooperationen an Wert verlieren, wenn sie unkoordiniert stattfinden oder auch von der sicherheitspolitischen Anlage rein darauf abzielen, wiederum nationalstaatliche Zielsetzungen in einem regionalen Verbund besser verwirklichen zu können.

Im zentraleuropäischen Raum findet derzeit ein „Kooperationswettrennen“ mit erheblichem „Verzettelungspotenzial“ statt. Auch wenn sich die Betätigungsfelder und Mitgliedschaften der Visegrad-Kooperation,^[24] der durch Österreich initiierten Kooperation zentraleuropäischer Staaten,^[25] der von Italien eingeleiteten Defence Cooperation Initiative DECI^[26] und der Deutschland, Österreich und die Schweiz umfassenden Kooperation DACH nur teilweise überschneiden, trägt dieser teilweise „Kooperationswildwuchs“ nicht unbedingt zur Kohärenz der GSVP bei.

Fernziel sollte eine überschaubare Kooperationslandschaft mit klarer Ausrichtung auf die Bereitstellung von Fähigkeiten für die europäische Ebene sein.

Aus Sicht des Autors wären Kooperationen auch darauf auszurichten, den Fähigkeitenbegriff umfassend zu betrachten mit der Zielsetzung, rasch verlegbare und voll einsatzbereite Fähigkeiten bereitzustellen, anstatt sich nur auf einzelne Bereiche - z.B. Training - zu konzentrieren. Auf diese Weise könnten Synergiepotenziale der Kooperationsteilnehmer umfassend ausgenutzt werden.

Dieser Ansatz wäre jedoch bei kleineren Mitgliedstaaten nur über die Bereitschaft zu einer weitgehenden (zumindest jedoch teilweisen) Spezialisierung, unter teilweiser Aufgabe von rein national nutzbaren Fähigkeiten, sinnvoll. Die EU-Verträge (EUV, AEUV) schaffen v.a. für kleinere Mitgliedstaaten über die Einführung der Solidaritäts- und der Beistandsklausel die Voraussetzungen für das Eingehen einer stärkeren Spezialisierung.

Auch auf Österreich bezogen lässt sich die in der politischen Diskussion oft im Vordergrund stehende Ausrichtung der Streitkräfte „auf ein hundert- oder sogar tausendjähriges Hochwasserereignis“, bei gleichzeitiger Solidaritätsverpflichtung in Europa, nur mehr schwer argumentieren. National verwendbare Fähigkeiten sind natürlich unverändert wichtig; die entsprechenden Verteidigungsplanungen hätten jedoch den EU-Verbund mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus hat gegenüber kleineren Staaten die Erwartungshaltung, das gesamte Spektrum militärischer Fähigkeiten im Rahmen von internationalen Einsätzen (bzw. auch im Rahmen der Solidaritätsklausel) abzudecken, ohnedies nie bestanden. Ein überholter Souveränitätsbegriff wirkt jedoch mutigeren (Spezialisierungs-)Ansätzen (auch in Österreich) unverändert entgegen. In Österreich kommt zusätzlich erschwerend der Faktor Neutralität ins Spiel.

4. Drittes Gebot: Du (die Mitgliedstaaten, die EU und die NATO) sollst Deinen Nächsten „transatlantisch“ lieben

Die „Geburt der GSVP“ ist auch aufgrund transatlantischer Vorbehalte nicht ohne Komplikationen verlaufen. Die beiden Organisationen EU und NATO haben auf der Arbeitsebene durchaus vernünftige Arbeitsbeziehungen entwickelt. Trotz mehrfacher Initiativen ist es jedoch nicht gelungen, das institutionelle Verhältnis der beiden Organisationen aus der „Geiselhaft der Zypern-Konstellation“ zu befreien. Eine weitgehende Entkrampfung des Verhältnisses kann jedoch nur über die Aufhebung dieser Blockade gelingen.

Trotz guter Entwicklung der Arbeitsbeziehungen - auch in Bezug auf Maßnahmen des internationalen (militärischen) Krisenmanagements - besteht unverändert Verbesserungspotenzial in verschiedenen Bereichen. Dies betrifft einerseits verschiedene Sitzungsformate (PSC-NAC, EU-NATO Capability Group, EUMC - NATO MC), die weitgehend als reine Informationstreffen ohne wirklichen inhaltlichen Output bezeichnet werden können. Andererseits ist es auch teilweise unverständlich, dass am Horn von Afrika sowohl die EU (mit EU NAVFOR Atalanta) als auch die NATO (Operation „Ocean Shield“) Anti-Piraterieoperationen durchführen. Offensichtlich sind weiterhin genügend Kapazitäten vorhanden, um zwei Kommando- und Versorgungsketten für getrennte Operationen mit mehr oder weniger identer Zielsetzung^{[27],[28]} und identem Operationsgebiet aufzubauen und zu finanzieren. Nicht ganz auszuschließen ist auch, dass hier künstlich ausreichende Beschäftigung für teilweise Überkapazitäten im Bereich europäischer Seestreitkräfte geschaffen wird.^[29]

Auch bei der strategischen Abstimmung von EULEX und KFOR gab es offensichtliche Defizite.^[30] Diese Defizite sind bei der Anzahl an Doppelmitgliedschaften (21 EU-Mitglieder sind auch NATO-Mitglieder) eigentlich schwer erklärbar, treten aber trotzdem auf.

Aus strategischer Sicht sollte es spätestens seit der verstärkten Orientierung der USA in den pazifischen Raum im Interesse der EU-Mitgliedstaaten liegen, eine zumindest teilweise von den USA unabhängige Interventionsfähigkeit, ungeachtet von der in weiterer Folge zu entscheidenden Einbettung/Nutzung im Rahmen der EU und/oder der NATO, sicherzustellen. Die Defizite im Bereich der erforderlichen militärischen Fähigkeiten (v.a. im Bereich der „Enablers“) zur Sicherstellung einer grundsätzlichen europäischen Interventionsfähigkeit sind bekannt, können aber nur durch gemeinsame, synchronisierte Anstrengungen (NATO, EU, Mitgliedstaaten) gedeckt werden.

Zusammengefasst festgestellt, gibt es eigentlich keinen Grund für ein militärisches institutionelles Konkurrenzdenken von EU und NATO. Beide Organisationen haben in Bezug auf ihre Kernkompetenz (siehe neuntes Gebot) hinsichtlich des internationalen Krisenmanagements ausreichend Existenzberechtigung.

Langfristig wäre es natürlich interessant, „radikalere“ Lösungen im Rahmen des institutionellen EU-NATO-Verhältnisses anzustreben; deren Umsetzungsmöglichkeiten erscheinen allerdings als höchst unwahrscheinlich. Ein Element solch „radikalerer“ Lösungen könnte eine deckungsgleiche EU/NATO-Mitgliedschaft der europäischen Staaten sein.^[31] Daneben wäre auch ein abgestimmtes Verhalten der EU-Mitgliedstaaten in der NATO bis hin zu einer Mitgliedschaft der EU in der NATO ein interessantes Gedankenkonstrukt.

5. Viertes Gebot: Du (die Mitgliedstaaten) sollst die notwendigen Strukturen und Fähigkeiten auf europäischer Ebene schaffen^[32]

Wie bereits im dritten Gebot ausgeführt, sollten die EU (bzw. ihre Mitgliedstaaten) über eine gewisse selbstständige Interventionsfähigkeit verfügen. Ein derzeit auf institutioneller EU-Ebene klarer Nachteil in militärisch-institutioneller Hinsicht ist das Fehlen eines permanenten Hauptquartiers auf (militär-)strategischer Ebene (OHQ). Vergangene Anlassfälle haben dies gezeigt, und laufende Krisen weisen auch immer wieder auf dieses Defizit hin.

Die EU verfügt mit den Battle Groups über ein Rapid Response-Element, das innerhalb weniger Tage in einem Einsatzraum wirksam werden sollte. Sie verfügt jedoch nicht über ein adäquates permanentes Hauptquartier, um dieses Element auf der Basis entsprechend qualitativ hochwertiger, vorausschauender sowie in die umfassende Ansatzmöglichkeit der EU eingebetteter Planungen zur Wirkung bringen zu können. Die Aktivierungsmöglichkeit eines nationalen OHQ kann dieses Manko nicht bzw. nur teilweise kompensieren. Die Wahrscheinlichkeit einer neuerlichen Abstützung auf NATO-Mittel und Fähigkeiten ist derzeit als verschwindend gering zu beurteilen. Mehrfache Versuche, ein OHQ bzw. in der Folge eine Art Military Planning and Conduct Capability (MPCC) auf Brüsseler Ebene zu schaffen („Pralinen-Gipfel“ von Tervuren, Post-Wiesbaden-Prozess, Weimarer Initiative, verschiedene Gedankenpapiere), sind v.a. am Widerstand eines Mitgliedstaates gescheitert oder haben zu suboptimalen Kompromisslösungen geführt.

Es hätte jedoch auch bezüglich dieser Frage einen gewissen Reiz, im Bereich der EU neue Lösungen anzustreben, die der umfassenden Ansatzmöglichkeit in struktureller Hinsicht eher gerecht werden würden. Im Rahmen dieser Lösungen gäbe es aus Sicht des Autors zwei grundsätzliche Ansätze:^[33]

Variante 1 würde das CMPD und Teile des EU-Militärstabes auf politisch-strategischer Ebene zu einem neuen, gestärkten zivil-militärischen Planungsinstrument zusammenführen. Gleichzeitig könnten die restlichen Teile des EU-Militärstabes das Kernelement einer auf (militär-)strategischer Ebene angesiedelten Military Planning and Conduct Capability bilden. Neben verschiedenen Vorteilen (bessere Verfolgung des CA auf politisch-strategischer Ebene, eigenständige militärische Planungs- und Führungsfähigkeit auf militärstrategischer Ebene...) läge der Nachteil dieser Variante darin, dass damit der EU-Militärstab in seiner derzeitigen Form als zentrales militärisches Element im EAD zerschlagen werden würde.

Variante 2 würde die Strukturen auf politisch-strategischer Ebene im Wesentlichen unverändert belassen, jedoch auf strategischer Ebene in Brüssel eine Verschmelzung des CPCC mit (geringen) Teilen des EUMS zu einer integrierten „Military and Civilian Planning and Conduct Capability (MCPCC)“ vorsehen. Natürlich hätte auch diese Variante verschiedene Vor- und Nachteile. Problematisch erscheint z.B. die doch erhebliche Führungsspanne einer integrierten MCPCC (alle zivilen Missionen und die kleineren bis mittleren militärischen Missionen /Operationen).^[34]

Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass es in den Reihen des Militärs, aber auch in der zivilen Krisenmanagement-Community starke Widerstände gegen eine zu enge bzw. zu weit gehende strukturelle Verschränkung der beiden Bereiche gibt. Grundsätzlich würden solche Lösungen aber nicht nur die Kernkompetenz der EU in Sachen Krisenmanagement auch aus einem strukturellen Blickwinkel unterstützen, sondern auch in Hinblick auf Ressourcen Synergien ausnutzen.^[35]

Da ein wesentlicher personeller Aufwuchs der militärischen Brüsseler Strukturen nicht durchsetzbar erscheint, wäre eine (zukünftige) MPCC bzw. MCPCC daher auch konzeptionell auf die Führung von kleinen bis zu mittleren militärischen Einsätzen geringer bis maximal mittlerer Intensität auszurichten, sollte aber auch die Masse der möglichen BG-Einsatzszenarien mit abdecken können. Es wäre daher auch die Abbildung einer (allenfalls reduzierten) Anzahl an national aktivierbaren Operationshauptquartieren unverändert erforderlich.

Auch im Bereich der Verfügbarkeit von Krisenmanagementfähigkeiten könnten „radikalere“ Lösungsansätze angedacht werden (wobei auch deren Umsetzung derzeit unwahrscheinlich erscheint). Derartige Ansätze wären in der Schaffung von (zumindest teilweisen) Fähigkeiten auf europäischer Ebene bis hin zur Aufstellung einer europäischen Armee zu suchen.^[36] General Syren, der ehemalige Vorsitzende des EU-Militärkomitees, hat in einer abschließenden Rede die Verwendung eines (kleinen) Teils der nationalen Verteidigungsbudgets zur Deckung von europäischen Fähigkeitsdefiziten gefordert: *„My vision is that we can bring pooling and sharing to a higher level by gradually setting aside an increasing part of our national defence budgets for common European purposes. Let me be concrete and provide an illustrative example: starting with, say five per cent and setting a goal to increase it to 25 per cent in ten years. At present levels that would mean 10 Billion Euro today and close to 50 Billion Euro per year by 2023 and perhaps a total of 250 Billion Euro over the ten-year period. It would still leave more than 85% for the nationally defined plans during that period.“*^[37]

Es kann davon ausgegangen werden, dass General Syren zu dieser Idee/Forderung eher skeptische Rückmeldungen der Mitgliedstaaten erhalten hat. Betrachtet man jedoch den weitgehend unkoordinierten Abbau von Fähigkeiten (bei gleichzeitigem Erhalt von teilweisen Überkapazitäten), aber auch die nicht ausreichend abgestimmte Vorgangsweise im Bereich Pooling and Sharing auf europäischer bzw. regionaler Ebene, dann hätte ein stärkerer Top Down-Ansatz in diesem Bereich seine Berechtigung. Auch wenn Pooling and Sharing und das NATO Pendant der Smart Defence als richtige und gute Initiativen bezeichnet werden können, sind die damit verfolgten Lösungsansätze derzeit als nicht ausreichend zu bezeichnen. Auch in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass ein überholter Souveränitätsbegriff^[38] im Zusammenwirken mit den Begriffen „member state driven“ (im Bereich Pooling and Sharing) und dem Dogma der zwischenstaatlichen Anlage der GSVP mutigere Lösungen verhindert.

6. Fünftes Gebot: Du (die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission) sollst die europäische Rüstungsindustrie auf der Basis einer gemeinsamen konsolidierten Nachfrage fördern^[39]

Die Kommission hat unter der Leitung von Kommissar Barnier die so genannte „interservice task force on defence and industries“ (i.d.F. Task Force Defence) eingerichtet. Hauptziel dieser Task Force ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (und damit der Überlebensfähigkeit) der europäischen Rüstungsindustrie. Dabei soll auch die Fragmentierung der Rüstungsindustrie behandelt werden. Diese Fragmentierung ist aber wohl auch Ausdruck einer in unveränderter Weise beinahe ausschließlich auf nationalen Beurteilungen beruhenden Verteidigungsplanung.

Wesentliches Element dafür, dass EU und NATO im Bereich Verteidigungsplanung nicht viel mehr als eine (schwache) koordinierende Rolle einnehmen, sind vermutlich auch die national dominierten „rüstungswirtschaftlichen“ Interessen. Vor dem Hintergrund sinkender nationaler Verteidigungsbudgets mit gravierenden Auswirkungen auf die „rüstungswirtschaftliche“ Nachfrage wären eine verstärkt europäisch ausgerichtete Bedarfsformulierung und eine ebensolche Bedarfsdeckung nahe liegend.

In diesem Zusammenhang müsste jedoch auch auf lange Sicht die „Logik“ durchbrochen werden, dass sich die Verteidigung der EU aus der Summe der Verteidigung der 27 Mitgliedstaaten ergibt. Erste geeignete Schritte in diese Richtung könnten in Lösungsansätzen zum Aufbau europäischer Fähigkeiten im Bereich der strategischen „Enabler“ bestehen (z.B. strategischer Lufttransport, Aufklärung, Logistik,...).

Obwohl derartige Entwicklungen vorsichtig einsetzen, sind die derzeitigen Lösungsansätze bezüglich Integrationsgrad und daraus resultierendem Nutzen für Europa nicht ausreichend. Nach dem Muster des EATC (European Air Transport Command) müsste wohl auch im Rahmen möglicher zukünftiger Initiativen die Voraussetzung erfüllt werden, dass die eingebrachten Fähigkeiten sowohl für die EU, die NATO als auch im Bedarfsfall für unilaterale Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten einsetzbar sein müssten. Dies schränkt die (breite) Realisierungsmöglichkeit zwangsläufig ein.

Idealtypisch könnten europäische Lösungen (Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Ansiedlung auf europäischer Ebene) hinsichtlich der Sicherstellung von EU-Einsätzen den ressourcenmäßigen Ausgangspunkt bilden (begleitet durch einen herkömmlichen Kräfteaufbringungsprozess). Eine teilweise europäische Fähigkeitenbereitstellung könnte auch ein Element zur Aufrechterhaltung bzw. allenfalls sogar zur Schaffung eines Mindestnachfrageniveaus zur längerfristigen Sicherung der grundsätzlichen verteidigungstechnologischen Basis der EU bilden.^[40]

Dieses Gedankenkonstrukt ließe sich natürlich auch „weilerspinnen“ bis hin zur Schaffung einer Europaarmee, mit allen Fragen, die ein solches Konstrukt z.B. in rechtlicher und personeller Hinsicht aufwirft. Natürlich müsste auch für diese Maßnahme im Bereich des Souveränitätsdenkens der Mitgliedstaaten ein gravierendes Umdenken stattfinden.

Sinn machen europäische Lösungen aber nur, wenn sie auch entsprechende Konsequenzen in den nationalen Verteidigungsplanungen nach sich ziehen würden. Einen ersten wesentlichen Zwischenschritt in diesem Bereich könnte bereits eine Konsolidierung des Bedarfs/der Nachfrage (consolidating demand), bezogen auf verschiedenste Beschaffungs- bzw. Rüstungsprogramme, bieten. Rezente EVA-Studien gehen hier von erheblichen Einsparungspotenzialen aus. U.a. wurden dabei die Bereiche infanteristische Gefechtsfahrzeuge, Fregatten und militärische Satellitenkommunikation untersucht. Die identifizierten Einsparungspotenziale sprechen im Sinne der Nutzer eine klare Sprache.

Es ist darüber hinaus nicht von der Hand zu weisen, dass eine konsolidierte Nachfrage auch für Teile der Rüstungsindustrie Vorteile bieten würde. Klar ist jedoch, dass ein solcher Prozess zu einem Verdrängungswettbewerb führen würde. Mit einfacheren Worten ausgedrückt, würde eine Konsolidierung der Nachfrage z.B. im Bereich infanteristischer Gefechtsfahrzeuge das Ende zumindest einiger kleinerer Panzerschmieden bedeuten.

Die Schaffung einer gewissen gesamteuropäischen Nachfrage könnte möglicherweise zur Verhinderung eines Exodus der europäischen Rüstungsindustrie - mit darauffolgenden direkten Auswirkungen auf die europäische Sicherheit - beitragen.^[41]

Abschließend muss zu diesem fünften Gebot bzw. auch zum vierten Gebot festgestellt werden, dass sich bei ausreichender Dotierung der Verteidigungsbudgets der Mitgliedstaaten die in diesen Geboten aufgeworfenen Probleme jedenfalls nicht in dieser Schärfe stellen würden.

7. Sechstes Gebot: Du (die EU bzw. die MS im Rahmen der GSVP) sollst es andere wissen lassen, wenn Du Gutes tust

In der breiten Öffentlichkeit ist das Wissen über die EU als sicherheitspolitischer Akteur äußerst bescheiden. V.a. wenn man die Bereiche Entwicklung und Sicherheit (keine Entwicklung ohne Sicherheit, keine Sicherheit ohne Entwicklung) betrachtet, ergänzt durch den Bereich der Diplomatie,^[42] sind die zusammengefassten Leistungen der EU beträchtlich. Oft wird das Horn von Afrika als der Raum bezeichnet, wo die EU ihre Stärke (koordinierte Anwendung dieser Bereiche) erfolgreich zum Ansatz bringt.^[43]

Das Wissen darüber in der breiten Öffentlichkeit ist jedoch äußerst gering. Wer weiß schon, dass die EU in diesem Raum drei Missionen /Operationen durchführt, die Mission AMISOM (der Afrikanischen Union) zu einem wesentlichen Teil finanziert und im Bereich der Entwicklungs- und humanitären Hilfe substanzielle Beiträge leistet? Teilweise ist dieses Unwissen auf mangelnde Initiative der EU-Strukturen selbst zurückzuführen, teilweise jedoch auch auf den Reflex der Mitgliedstaaten, die Lorbeeren von „EU-Leistungen“^[44] für sich zu reklamieren und bei Problemen vorzugsweise Brüssel in die Verantwortung zu nehmen. Diese Systematik erscheint aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten verständlich. Daher ist von dort auch kein diesbezüglicher Lösungsbeitrag zu erwarten.

Verbesserungen in der Wahrnehmung der EU können in diesem Bereich vermutlich nur aus den EU-Strukturen selbst initiiert werden. Klar ist aber auch, dass die Rahmenbedingungen für eine Korrektur der diesbezüglichen Perzeption derzeit schlecht sind. Der Fokus der EU in Bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Wahrnehmung ist derzeit - so stark wie nie zuvor - aus verständlichen Gründen auf den Wirtschaftsbereich gerichtet. GSVP-Aktionen (und damit verbundene finanzielle Aufwendungen) lassen sich daher unter diesen Rahmenbedingungen nur schlecht verkaufen.

Dies sollte aber nicht als Begründung dienen, entsprechende Öffentlichkeitsarbeit nicht bzw. nur eingeschränkt durchzuführen. Auch die GSVP braucht am Ende des Tages die Unterstützung der Bürger. Daher muss der Mehrwert der GSVP den Bürgern vermittelt werden, auch wenn das ein langwieriger und schmerzhafter Prozess ist.

Eine aktivere Rolle müsste in dieser Frage die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, einnehmen. Bewertet man ihre nur sehr eingeschränkt vorhandene Öffentlichkeitswirksamkeit - unter Zugrundelegung ihrer an sich herausragenden Funktion, könnte man beinahe davon ausgehen, dass dies nur mit sorgfältiger Planung zu bewerkstelligen ist.

8. Siebentes Gebot: Du (die EU-Institutionen und die MS) sollst die Möglichkeiten des VvL ausnutzen

Die wesentlichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon im Bereich der GASP/GSVP lassen sich auf wenige Elemente reduzieren. Von diesen neuen Elementen wurden jedoch einige Kernbereiche noch nicht umgesetzt.

Diese Versäumnisse haben teilweise direkte negative Auswirkungen auf die GSVP.

8.1. Anschubfonds (Artikel 41, Absatz 3)^[45]

Die Frage der Etablierung des Anschubfonds hängt mit der Grundsatzfrage der Finanzierung militärischer Maßnahmen im Rahmen der GSVP zusammen. Mit Ausnahme der gemeinsamen Kosten (administriert über den ATHENA-Mechanismus) erfolgt die Kostendeckung bei militärischen GSVP-Maßnahmen nach dem Prinzip „costs lie where they fall“. Im Klartext bedeutet dies, dass konkrete Beitragsleistungen der MS durch diese beinahe vollständig selbst zu finanzieren sind. Nun stellt dies, v.a. in Zeiten von Sparpaketen, nicht unbedingt einen positiven Anreiz für Beitragsleistungen dar.

Neben einer grundsätzlichen Ausweitung der gemeinsamen Kosten könnte die Etablierung eines Anschubfonds positive Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Anfangsphase von militärischen Einsätzen im EU-Rahmen haben.

Es besteht in der EU eine klare Diskrepanz zwischen der politischen Bereitschaft, Einsätze zu beschließen, und der in der Folge notwendigen ressourcenmäßigen Ausstattung.^[46] Es wäre dringend erforderlich, einem politischen Einsatzbeschluss einen mehr oder weniger automatischen und solidarischen Finanzierungsmechanismus nachzuschalten, d.h., dass ein Finanzierungsmechanismus entwickelt wird, der die Gesamtkosten eines Einsatzes „solidarisch“^[47] auf die EU-Mitgliedstaaten aufteilt.

8.2. Solidaritätsklausel (Artikel 222, AEUV)^[48]

Die Solidaritätsklausel ist sicherlich in einem Atemzug mit der Beistandsklausel zu nennen. Der VvL fordert einen Ratsbeschluss zur Festlegung der Einzelheiten der Anwendung der Solidaritätsklausel (auf Basis eines gemeinsamen Vorschlages der Kommission und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik). Die Solidaritätsklausel ist zwar in Kraft, durch die Erlassung des Umsetzungsbeschlusses könnte jedoch der Grad der Verbindlichkeit erhöht werden.

Die Kommission und der EAD haben einen gemeinsamen Vorschlag für einen Ratsbeschluss vorgelegt; konkrete Verhandlungen zur Annahme lassen jedoch auf sich warten.

Gerade für kleinere Mitgliedstaaten hätte die Detaillierung der Solidaritätsklausel Vorteile. Es ließe sich nämlich auf Basis dieses Umsetzungsbeschlusses vermutlich besser ableiten, welche Fähigkeiten z.B. Österreich zur Bewältigung der Solidaritätsanlassfälle (terroristische Bedrohung, Naturkatastrophe, vom Menschen verursachte Katastrophen) im Inland (unter Berücksichtigung der Solidaritätsklausel) benötigt, aber auch welche solidarische Beitragsleistung für Dritte zumindest planerisch angenommen werden könnte.

8.3. Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Funktion des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 27, EUV)^[49]

Die Etablierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes kann grundsätzlich als erfolgreich bewertet werden. Das Funktionieren der Brüsseler EAD-Strukturen darf nunmehr als zufriedenstellend bezeichnet werden. Dies gilt auch für die Brüsseler GSVP-Strukturen.

In den Delegationen ist die vorhandene GSVP-Expertise jedoch noch als eingeschränkt zu bezeichnen. Es gibt zwar eine Initiative des EAD, diese aufzubauen (security experts in delegations), der Ansatz erscheint jedoch als sehr vorsichtig und vom Umfang her als gering.

Gerade den Delegationen kommt aber eine Schlüsselrolle in der Umsetzung des Comprehensive Approach vor Ort bzw. auch eine nicht zu unterschätzende Rolle im Rahmen der Konfliktprävention zu. Neben einer grundsätzlichen Stärkung der politischen Komponente der Delegationen^[50] könnten GSVP-Experten einen wesentlichen Beitrag zur frühzeitigen und umfassenden Beurteilungs- und Analysefähigkeit der EU-Delegationen leisten. Auch hätten die Brüsseler GSVP-Strukturen klar festgelegte Ansprechstellen in ihrer Vorfeldorganisation.

Anzudenken wäre auch ein Ausbau der raschen Handlungsfähigkeit des EAD im Rahmen der frühen Phase der Krisenreaktion. V.a. die unveränderte Ansiedelung bestimmter Finanzierungsinstrumente bei der Kommission wäre zu überdenken.^[51] Gleichzeitig sollte für rasch notwendige Maßnahmen der Krisenreaktion ein vereinfachtes Finanzregulativ entwickelt werden. Die starren Finanzierungsregeln der Kommission sind für rasch notwendige Krisenreaktionsmaßnahmen unbrauchbar. Das haben die Vorbereitungsprozesse und Umsetzungsmaßnahmen verschiedener (v.a. ziviler) Missionen klar gezeigt.

9. Achtes Gebot: Du (der EAD und im Besonderen die HV) sollst Führungsstärke beweisen und Initiativen setzen

Die Schaffung des EAD war - wie bereits ausgeführt - ein richtiger und grundsätzlich erfolgreicher Schritt. Auch die Schaffung der Funktion der HV (unter gleichzeitiger Verschränkung mit der Kommission als eine der Vizepräsidentinnen der EK) hat sich als richtig erwiesen.

V.a. in technisch-administrativer Hinsicht hat der EAD die Fähigkeiten der EU im Rahmen des außenpolitischen Handelns verbessert.

Was jedoch zumindest teilweise fehlt, sind politische Initiativen zur aktiven Weiterentwicklung der GASP/GSVP in struktureller und prozessualer Hinsicht sowie teilweise politisch initiatives Handeln in konkreten Krisensituationen.

Die Schlagkraft einer Organisation hängt neben vielen anderen Faktoren ganz wesentlich von der Durchsetzungsfähigkeit ihrer Führung ab. Mit der derzeitigen Besetzung der Funktion der HV/VP hat man sich offensichtlich für die Betonung einer soliden Administration und gegen politische Durchsetzungsfähigkeit/ Initiative/ Sichtbarkeit/ Weiterentwicklung entschieden.

Was die aktuelle Situation der GASP/GSVP betrifft, ist zu bemerken, dass die Probleme der GASP/GSVP seit geraumer Zeit sehr klar identifiziert sind. Auch wenn von einem/einer neu eingesetzten HV/VP keine „Wunder“ zu erwarten sind, bietet sich 2014 dennoch die konkrete Möglichkeit, der GASP/GSVP durch eben diese Neubesetzung der Führung einen neuen Impuls zu verleihen (im Zusammenwirken mit dem ER 2013). Es bleibt daher zu hoffen, dass 2014 eine international anerkannte und gut vernetzte Persönlichkeit aus dem politischen Auswahlverfahren hervorgehen wird und nicht der 27. (oder dann 28.) Kompromisskandidat als kleinster gemeinsamer Nenner zum Zug kommen wird.

10. Neuntes Gebot: Du (die EU und die MS) sollst Deine Kernkompetenz (umfassender Ansatz) auf eine solide konzeptionelle Basis stellen

Die Frage nach der EU-Kernkompetenz im Rahmen des internationalen Krisenmanagements ließe sich sicher ausführlich und v.a. kontroversiell diskutieren. Die Behauptung, dass diese im umfassenden Ansatz (Comprehensive Approach) zu finden sei, könnte aus mehreren Gründen hinterfragt werden.

Es stellt sich jedenfalls die Frage, ob ein Bündel an Maßnahmen, das zur Anwendung eines umfassenden Ansatzes notwendig ist, eine Kernkompetenz im klassischen Sinn darstellt (v.a. im Sinne der Unternehmenslehre).

Bei der NATO lässt sich die Kernkompetenz bezüglich des internationalen Krisenmanagements leicht festmachen. Es ist dies die Fähigkeit, rasch militärische Durchsetzungseinsätze (enforcement), notfalls im oberen Spektrum, durchzuführen.

Gerade weil in der GASP/GSVP keine einzelne Maßnahme als herausragend zu bezeichnen ist, muss hier die Gesamtheit der Maßnahmen^[52] sowie die Fähigkeit, diese koordiniert zum Einsatz zu bringen, als Kernkompetenz (zumindest aber als Stärke) bezeichnet werden.^[53] Einschränkend muss zu dieser Kernkompetenz jedoch angeführt werden, dass der Ansatz einer einzelnen internationalen Organisation, auch wenn er noch so umfassend ist, in jedem Fall zu kurz greifen würde. Die EU agiert nämlich in keinem Einsatzraum isoliert, sondern bindet ihre Maßnahmen in einen noch weiteren Verbund von internationalen (UNO, NATO, OSZE, AU etc. sowie Nichtregierungsorganisationen) und bilateralen Maßnahmen ein.

Als Manko zur Anwendung des umfassenden Ansatzes ist jedenfalls die fehlende konzeptionelle Grundlage anzuführen.^[54] Als Paradebeispiel für den umfassenden Ansatz der EU wird oft der Raum Horn von Afrika angeführt. Das dortige umfassende Engagement ist jedoch nicht planmäßig, sondern eher unbewusst-evolutionär zustande gekommen. Am Beispiel des Horns von Afrika wurden Maßnahmen im Bereich Entwicklung und Diplomatie durch GSVP-Maßnahmen ergänzt.

In einer konzeptiven Grundlage sollte v.a. auf eine verbesserte Verschränkung der Prozesse, Strukturen und Instrumente eingegangen werden, um gezielt die Kernkompetenz weiter ausbauen und stärken zu können. Ob die durch den EAD und die Kommission angekündigte gemeinsame „communication on the comprehensive approach“ diesen Mehrwert bieten können, bleibt abzuwarten.

Die fundierte konzeptionelle Abbildung des Comprehensive Approach muss auch im Interesse des Militärs liegen, weil gerade dieses ein starkes Interesse haben muss, dass die eigenen Maßnahmen in einen weiten Ansatz eingebunden werden. Militärische Maßnahmen können im Prinzip nur die Auswirkungen von Konfliktsituationen eindämmen, Konflikte selbst jedoch nur selten lösen. Dazu braucht es weiterführende politisch-diplomatische Maßnahmen, die wiederum durch andere Maßnahmen (z.B. in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung, Aussöhnung etc.) ergänzt werden müssen.

Bei der EU hat es bezüglich des Comprehensive Approach in den letzten Jahren durchaus positive Entwicklungen gegeben. Eine klare konzeptionelle Grundlage dafür könnte darüber hinaus der EU helfen, nach wie vor gegebene Vorbehalte zwischen den verschiedenen Elementen innerhalb des institutionellen Gefüges der EU zu überwinden.^[55]

11. Zehntes Gebot: Du (die MS) sollst nicht fremdgehen

Militärische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Zuge des Krisenmanagements sollten vorzugsweise im rechtlichen Rahmen einer internationalen Organisation stattfinden. Ob dies nun im Rahmen der UNO, der NATO oder der EU geschieht, ist grundsätzlich nachrangig. Stehen jedoch klare EU-Interessen am Spiel, wäre der EU-Verband zu wählen. Unter „Fremdgehen“ werden in diesem Zusammenhang unilaterales Vorgehen und Vorgehen im Rahmen einer „Coalition of the Willing“ - ohne eindeutige völkerrechtliche Grundlage (z.B. Intervention im Irak) - gesehen. Der EU-Vertrag bietet im Artikel 44 auch die Möglichkeit, die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen. Dieses Modell wurde bis dato noch nicht genutzt, böte aber sicher die Option, gewisse Missionen unter dem Dach der EU durchzuführen, auch wenn nicht alle MS unmittelbar daran interessiert sind.

Im Rahmen der französischen Operation Serval in Mali hat die EU eine quasi nachträgliche Absegnung der Intervention vorgenommen, indem alle Mitgliedstaaten das französische Vorgehen begrüßt haben. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass die EU weiter an einer Steigerung ihrer politischen Reaktionsfähigkeit arbeiten sollte. Die durchgehend positiven Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das Pariser Vorgehen zeigen auf, dass eine Durchführung des Eingreifens in Mali, auf Basis eines Artikel 44-Beschlusses, durchaus auch als „EUFOR Serval“ möglich gewesen wäre; nicht zuletzt auch deshalb, weil in der Folge Frankreich durch mehrere Mitgliedstaaten mit konkreten militärischen Leistungen unterstützt wurde.

Es muss daher angemerkt werden, dass vor dem klaren Hintergrund der europäischen Interessenlage in Bezug auf Mali^[56] die EU eine weitere Möglichkeit versäumt hat, sich als entschlossener sicherheitspolitischer Akteur weiter zu profilieren.



ANMERKUNGEN:

[1] Gemäß den derzeitigen Planungen wird sich der Europäische Rat im Dezember 2013 mit Verteidigungsfragen befassen (letzte Befassung im Jahr 2008).

[2] Europäischer Auswärtiger Dienst, European External Action Service (EEAS).

[3] Hohe(r) Vertreter(in).

[4] „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. ...“

[5] „Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.“

[6] European Defence Agency (Europäische Verteidigungsagentur).

[7] Neben der HV gibt es jedoch weitere Kommissionsvizepräsidenten. Im Unterschied zu den anderen Kommissionsvizepräsidenten ist ihre diesbezügliche Einteilung jedoch im EUV (Artikel 18 (4)) festgelegt.

[8] AEUV, Art. 222 (1-4): „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist...“

[9] Vertragliche Grundlagen (EUV, AEUV) sonstige Grundlagen.

[10] Übernommen von ObstdG MMag. Dr. Hermann Lattacher.

[11] Jedoch unter Betonung der europäischen Nachbarschaft und Etablierung einer maximalen Entfernung von Einsatzräumen von Brüssel zu Planungszwecken (6.000 bis zu 10.000 km).

[12] 60.000 Soldaten binnen 60 Tagen für eine größere Operation; zwei größere Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen mit bis zu 10.000 Soldaten (gemeinsam mit einer entsprechenden zivilen Komponente); zwei rasch durchführbare Operationen mit begrenzter Dauer (EU Battle Groups); eine Evakuierungsoperation; eine maritime Überwachungsmission oder Mission zur Luftraumüberwachung/ -sicherung; eine zivil-militärische humanitäre Unterstützungsoperation mit einer Dauer bis zu 90 Tagen; ungefähr zwölf zivile GSVP Missionen; eine größere GSVP-Mission mit bis zu 3.000 Experten.

[13] Es sind dies das CMPD (Crisis Management and Planning Directorate), der EUMS (EU-Militärstab), das CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability), das INTCEN (Intelligence Center), das Managing Directorate Crisis Response and Operational Coordination sowie weitere (unterstützende) Regionale- bzw. Querschnittsdirektorate des EAD.

[14] Sowie weitere regional zuständige Ratsarbeitsgruppen (z.B. COWEB, COASI,...).

[15] Abbildung Crisis Plattform, Quelle www.consilium.europa.eu/eeas/foreign-policy/crisis-response/eeas-crisis-platform.

[16] Aktiviert z.B. für SYRIEN, MALI,....

[17] Siehe Abbildung EAD.

[18] Z.B. Neuorientierung der USA, arabischer Frühling etc.

[19] Auch in diesem Bereich haben sich die internationalen Grundlagen weiterentwickelt. So wäre einerseits die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, aber auch z.B. die Konzeption Responsibility to Protect der UNO mit zu berücksichtigen.

[20] Vgl. Hiezu u.a. Daniel Keahane in Strategic priorities for EU defence policy, Policy Brief, FRIDE, No. 146 - February 2013.

[21] Sven Biscop: Raiders of the Lost Art: Strategy-Making in Europe, in Egmont Security Policy Brief No. 40, November 2012.

[22] Vgl. Oliver Jehin: European Diplomacy & Defence No. 565, 29 November 2012, Revisiting the ambitions of the CSDP, S.1.

[23] Vgl. Dr. Christian Möllig: Europe without Defence, SWP Comments 38, November 2011, S.3.

[24] CZE, HUN, SVK, POL.

[25] CZE, HUN, HRV, SVK, SVN und POL als Beobachter.

[26] Mitwirkung derzeit noch unklar.

[27] Their (Ocean Shield) Mission is to contribute to the international efforts to counter maritime piracy while participating in capacity building efforts with regional governments. Vgl. www.aco.nato.int/page208433730.aspx

[28] Kern des Auftrages von EU NAVFOR ATALANTA aus Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008:...the protection of vulnerable vessels cruising off the Somali coast, and the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, in accordance with the mandate laid down in UNSC Resolution 1816 (2008),....

[29] Engpässe an Fregatten gibt es eigentlich nur während der üblichen westeuropäischen Urlaubszeiten.

[30] V.a. hinsichtlich der Stellung von CRC (Crowd and Riot Control) bzw. polizeihähnlichen Kräften in EULEX und/oder KFOR, die durch die Langzeitverlegung von Reservekräften kompensiert werden mussten.

[31] Aufgabe des DNK Opt out aus der GSVP, Beitritt NOR, ISL, TUR zur EU. Beitritt AUT, SWE, FIN, IRL, MLT, CYP zur NATO.

[32] Das vierte Gebot steht in direktem Zusammenhang mit dem fünften Gebot.

[33] V.a. Italien verfolgt eine stärkere ziv-mil Integration der Brüsseler Strukturen (vgl. u.a. Papier mit dem Titel: More Europe, More from Europe, More to Europe, zu finden im www).

[34] Dzt. wären dies 13 Missionen; davon elf zivil, zwei militärisch; EUFOR Althea und EU NAVFOR Atalanta unverändert unter Berlin Plus bzw. mit einem aktivierten OHQ.

[35] Gewisse Fachbereiche müssten nur einmal abgebildet werden (z.B. Personal, Recht, teilweise Logistik...).

[36] Vgl. hierzu u.a. Außenministergruppe zur Zukunft Europas, Erklärung des Vorsitzes - Zwischenbericht, auf www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620510/publicationFile/169567/120630_Zwischenbericht_Zukunftgruppe.pdf.

[37] www.consilium.europa.eu/media/1749978/ceumc_keynote_speech_cyprus_presid_seminar_19_sep2012_2012.pdf.

- [38]) Vgl. hierzu u.a. European Defence Cooperation, Sovereignty and the capacity to act, No. 78, January 2012, NLD Advisory Council on International Affairs (AIV).
- [39]) Vgl. hierzu u.a. Andrea Frattini, A battle against decline? EU defence after the European Council, European Policy Centre, 17. December 2012.
- [40]) Dieser Ansatz ist jedoch ebenfalls als problematisch zu bezeichnen, weil er zumindest teilweise protektionistische Maßnahmen zur Förderung europäischer Lösungen erfordern würde.
- [41]) Vgl. hierzu u.a. Dr. Christian Möllig: Europe without Defence, SWP Comments 38, November 2011, S.4.
- [42]) Im englischen Sprachgebrauch wird häufig der Begriff DDD (Diplomacy, Development and Defence) verwendet.
- [43]) Vgl. ObstltdG Mag. Sailer Herbert: Das Engagement der Europäischen Union am Horn von Afrika und die damit verbundenen Herausforderungen. In: ÖMZ 2/2013, S.152ff.
- [44]) Wobei sich natürlich die EU-Leistung zu einem großen Anteil aus Leistungen der Mitgliedstaaten ergibt.
- [45]) „... Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Beschlüsse über a) die Einzelheiten für die Bildung und die Finanzierung des Anschubfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisungen für den Fonds...“
- [46]) Militärische Beispiele hierfür sind EUFOR Tchad/RCA, EUFOR Althea, EUFOR RD Congo. Auch bei EUTM Mali stellte sich die Aufbringung einzelner Force Protection-Züge und einzelner MEDEVAC-Hubschrauber als problematisch dar.
- [47]) Solidarisch heißt in diesem Fall aber auch, dass die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die nationalen Beiträge (Personal und Material) der Mitgliedstaaten mit berücksichtigt werden müssten.
- [48]) „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.“
- [49]) „... Bei der Erfüllung seines Auftrages stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst...“
- [50]) Da die Delegationen mit Masse aus Kommissionselementen aufgewachsen sind, kann von einer unveränderten Kommissionslastigkeit ausgegangen werden.
- [51]) Z.B. Foreign Policy Instruments Service (FPI), Instrument for Stability (IfS).
- [52]) Im Rahmen des DDD Ansatzes (Diplomacy, Development, Defence).
- [53]) Die Abbildung... zeigt die Kernkompetenzen von OSZE, UNO, EU und NATO im Rahmen des internationalen Krisenmanagements aus Sicht des Autors (aus der militärwissenschaftlichen Hausarbeit im Rahmen des 16. GLehrg).
- [54]) Beginnend mit der Frage der Definition.
- [55]) Einerseits zwischen den beiden hauptsächlich betroffenen Strukturen der EU (Kommission und EAD) sowie auch innerhalb dieser Strukturen (z.B. im Rahmen des EAD zwischen den GSVP-Strukturen, bzw. auch im Rahmen der GSVP-Strukturen zwischen dem EUMS und den zivilen Elementen).
- [56]) Aus Sicht des Autors v.a. im Bereich der Abwehr terroristischer Bedrohungen gelegen.

