

# Die EU auf dem Weg zur Verteidigungsunion?\*

Bernhard Christandl und Martin Muchitsch

**English Title:** The EU on the Path to Becoming a Defence Union?

**Abstract:** There is a growing body of opinion calling for an enhanced capability of the EU to act on security policy issues, including the military component. Within the European Union, comprehensive initiatives to improve this capability to act have already been launched. The scope of any European military capability to act directly affects the national sovereignty of the Member States and their willingness to surrender sovereignty rights in a core area of state competence. In addition, a European military capability to act cannot be conceived without taking NATO and the US into account. This essay deals with these and other questions on a highly topical subject.

**Keywords:** European Army, Permanent Structured Cooperation, PESCO, EU-NATO cooperation, EU-NATO declaration

**Schlagworte:** Europaarmee, Europäische Armee, Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, SSZ, EU-NATO Kooperation, EU-NATO Deklaration

## 1. Einleitung

*„... Aber wir sollten – das sage ich aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre sehr bewusst – an der Vision arbeiten, eines Tages auch eine echte europäische Armee zu schaffen. Ja, so ist es! .... Das ist ja keine Armee gegen die NATO – ich bitte Sie! -, sondern das kann eine gute Ergänzung der NATO sein. ...“<sup>1</sup>*

Die deutsche Bundeskanzlerin griff damit einen, erst am 4. November 2018 zum wiederholten Mal unternommenen, Vorstoß des französischen Präsidenten auf, mit welchem er eine stärkere Handlungsfähigkeit Europas forderte.<sup>2</sup>

Diese im Zusammenhang mit den Gedenkfeierlichkeiten zum Ende des Ersten Weltkrieges erhobenen Forderungen sind lediglich die letzten diesbezüglichen Anstöße mit dem Ziel, Europa eine auch in sicherheitspolitischen Fragen bessere Handlungsfähigkeit zu ermöglichen.

Umfassender stellte der französische Präsident seine Vorstellungen bereits am 27. August 2018 in einer Rede vor den französischen Botschaftern vor, in der er zu einer stärkeren Kooperation der europäischen Staaten aufrief und selbst Russland unter bestimmten Voraussetzungen in diese Kooperation einbezogen sehen wollte.<sup>3</sup>

Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Unsicherheit hinsichtlich der Verlässlichkeit der USA wurden ähnliche Forderungen bereits zuvor, bspw. von Bundeskanzlerin Angela Merkel selbst, oder vom Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Hans-Peter Bartels, der u.a. auch einen europäischen Verteidigungsausschuss und einen europäischen Verteidigungskom-

missar forderte, erhoben. „Aus der Kleinstaaterei muss nach und nach ein funktionsfähiges Ganzes werden.“<sup>4</sup>

Grundsätzlich wären die vertraglichen Voraussetzungen auf europäischer Ebene für eine Umsetzung dieser Forderungen erfüllt. Der Vertrag von Lissabon<sup>5</sup>, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, hält in Art. 42, Abs 1 und 2 fest, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ein „integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ ist und über „die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“ zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann, „sobald der Europäische Rat dies einstimmig“ beschließt.

In Art. 42 (7) des gleichen Vertrages beschlossen die EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus eine Beistandsgarantie im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, der in seiner Wortwahl deutlich verpflichtender ausfällt als die Beistandsgarantie gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages.

Der recht klaren Forderung und den Zielsetzungen des Vertrages von Lissabon fehlt allerdings jeder Hinweis auf die Art der Umsetzung, was Spielraum für die unterschiedlichsten Überlegungen lässt und bereits zu intensiven Diskussionen geführt hat.

Dazu kommt, dass es mit der NATO ja bereits ein Verteidigungsbündnis mit einer europäischen – wenn auch nicht EU – Verantwortung gibt.

Im Folgenden sollen die Voraussetzungen für die Schaffung europäischer, militärischer Kräfte untersucht werden. Dabei wird auf bereits laufende Entwicklungen ebenso eingegangen wie auf Fragen, die sich unweigerlich für die Rolle der NATO in einem derartigen Szenario stellen. Abschließend erlauben es sich die Autoren, eine Einschätzung der – aus ihrer Sicht wahrscheinlichsten – Entwicklungen in einem überschaubaren Zeitrahmen von drei bis fünf Jahren abzugeben.

4 „Eine frustrierende Kleinstaaterei“. Interview mit Hans-Peter Bartels am 22.11.2017; in: <https://www.cicero.de/innenpolitik/europaeische-armee-peter-bartels-spd-nato-bundeswehr>.

5 Der vollständige Titel des Vertrages lautet „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“.

\* Dieser Beitrag wurde anonym begutachtet (double-blind peer reviewed). Anm. der Autoren: Herzlichen Dank an Gutachter, Herausgeber und die Redaktion für die Hinweise zur Verbesserung des Artikels!

1 Auszug aus der Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 13. November 2018 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg; in: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538>, abgerufen am 19.11.2018.

2 »Macron fordert Bildung einer „wahren europäischen Armee“«; in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/emmanuel-macron-fordert-bildung-einer-wahren-europaeischen-armee-a-1236936.html>, abgerufen am 19.11.2018.

3 „Discours du Président de la République a la conférence des Ambassadeurs»; in: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/12/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs> vom 27.08.2018, abgerufen am 28.08.2018.

## 2. Integrationsmaßnahmen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Wie bereits erwähnt, besagt Art. 42 (2), dass die GSVP die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen EU-Verteidigungspolitik umfasst, die letztlich zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, sobald der Rat dies einstimmig beschließt und die Mitgliedstaaten entsprechende nationale Beschlüsse im Einklang mit ihren Verfassungen verabschieden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was unter einer „gemeinsamen Verteidigung“ bzw. einer „Verteidigungsunion“ zu verstehen ist. Im Vertrag von Lissabon findet sich keine Definition. Dennoch wird das Ziel der Gründung einer Verteidigungsunion immer wieder geäußert. Die deutsche Bundesregierung schreibt etwa in ihrem Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr: „Als Fernziel strebt Deutschland eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion an“<sup>6</sup>. Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, hat in seiner Rede zur Lage der Union 2017 sogar gefordert, dass es eine funktionierende Verteidigungsunion bis 2025 geben solle<sup>7</sup>. In ihrem „Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung“ vom Juni 2017 beschreibt die Europäische Kommission drei Szenarien für den Zeitraum des Übergangs zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion

- „Zusammenarbeit im Sicherheits- und Verteidigungsbereich“,
- „Geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung“,
- „Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit“<sup>8</sup>.

Diese unterscheiden sich jeweils durch das Ausmaß, in dem ein gemeinsames Handeln im Sicherheits- und Verteidigungsbereich bis 2025 angestrebt wird.

## 3. Szenarien der Europäischen Kommission auf dem Weg zur Verteidigungsunion<sup>9</sup>

Im ersten Szenario „Zusammenarbeit für Sicherheit und Verteidigung“ bliebe die „Zusammenarbeit (...) weitgehend freiwillig und würde auf Ad-hoc-Beschlüssen beruhen“<sup>10</sup>, die im Fall einer sich abzeichnenden Krise oder Bedrohung gefasst würden. „Die EU wäre weiterhin in der Lage, zivile Missionen und relativ kleine militärische Krisenbewältigungsmissionen und -operationen durchzuführen“<sup>11</sup>. Die Zusammenarbeit mit der NATO würde sich dort weiter vertiefen, wo „eine Kombination von Hard Power und Soft Power“<sup>12</sup> notwendig ist. Im Einsatz würde die NATO sich weiter auf ihre umfassenderen militärischen Fähigkeiten stützen, „während (...) die EU ihre ‚weicheren‘ Werkzeuge, Instrumente und Maßnahmen mit ihren gezielten militärischen Missionen und Operationen verknüpfen würde.“<sup>13</sup>

Im zweiten Szenario „Geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung“ würden die Mitgliedstaaten der EU auf der Grundlage eines umfassenderen Verständnisses der jeweiligen Bedrohungswahrnehmungen und konvergenter Strategiekulturen „weitaus größere finanzielle und operative Solidarität im Verteidigungsbereich“<sup>14</sup> praktizieren. Die EU wäre in der Lage, „sich in vollem Umfang an der Bewältigung externer Krisen zu beteiligen und Partner beim Aufbau von Kapazitäten (...) zu unterstützen.“<sup>15</sup> Des Weiteren könnte sie Europa effektiveren Schutz im Beziehungsgeflecht „zwischen innerer und äußerer Sicherheit“<sup>16</sup> bieten. „Es käme zu einer verstärkten Angleichung der nationalen Verteidigungsplanungen“<sup>17</sup> und damit einhergehend zu „wesentlich weniger Doppelungen zwischen den Mitgliedstaaten“<sup>18</sup>. Mit Unterstützung des „Europäischen Verteidigungsfonds“ würden die Mitgliedstaaten in systematischer Weise multinationale Fähigkeiten in verschiedenen Bereichen entwickeln<sup>19</sup>, die durch „gemeinsame Kommandostrukturen“<sup>20</sup> und „eine entsprechende Logistik unterstützt“<sup>21</sup> würden. „Abrufbare multinationale Streitkräftekomponenten [stünden] zur Verfügung“<sup>22</sup>. Die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO würde sich auf das „gesamte Spektrum der ‚harten‘ und ‚weichen‘ Sicherheit“<sup>23</sup> erweitern. „Im Bereich der äußeren Sicherheit würden die EU und die NATO die Koordination ihrer Krisenmanagement- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen verstärken“<sup>24</sup>. „An der Schnittstelle zwischen innerer und äußerer Sicherheit würde sich die EU besonders auf Bedrohungen (...) unterhalb der Schwelle des Art. 5 des Nordatlantikvertrags[s]“<sup>25</sup> konzentrieren.

Im dritten Szenario „Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit“ würde die EU die in Art. 42 des Vertrags von Lissabon gebotenen Möglichkeiten, einschließlich einer schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, voll ausschöpfen. „Die EU wäre in der Lage, anspruchsvollste Operationen (...) durchzuführen“<sup>26</sup>. Diese größere „Handlungsfähigkeit [der EU]“ würde sich auf eine verstärkte Integration der Verteidigungskräfte (...) stützen. (...) Diese (...) würden vorausstationiert werden und (...) permanent verfügbar sein.“<sup>27</sup> Die Verteidigungsplanungen der Mitgliedstaaten wären in vollem Umfang abgestimmt und die „nationalen Prioritätensetzungen für die Fähigkeitenentwicklung [würde sich] nach den auf europäischer Ebene vereinbarten Prioritäten richten.“<sup>28</sup> In der Folge „[würden] diese Fähigkeiten (...) auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit oder sogar einer Integration oder Spezialisierung entwickelt werden.“<sup>29</sup> „Kollaborative multinationale Entwicklungs- und Beschaffungsprogramme (...)“ würden [vor dem Hintergrund eines echten europäischen Markts für Verteidigungsgüter] er-

14 Ebenda, S. 13.

15 Ebenda, S. 13.

16 Ebenda, S. 13.

17 Ebenda, S. 14.

18 Ebenda, S. 14.

19 Ebenda, S. 14.

20 Ebenda, S. 14.

21 Ebenda, S. 14.

22 Ebenda, S. 14.

23 Ebenda, S. 16.

24 Ebenda, S. 13.

25 Ebenda, S. 13.

26 Ebenda, S. 15.

27 Ebenda, S. 15.

28 Ebenda, S. 15.

29 Ebenda, S. 15.

6 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 73.

7 Vgl. Europäische Kommission (2017): Rede zur Lage der Union 2017. Rede von Präsident Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, 13.09.2017, S. 121.

8 Vgl. „Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung“; [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_de.pdf)

9 Alle Zitate aus: ebenda

10 Ebenda, S. 12.

11 Ebenda, S. 12.

12 Ebenda, S. 12.

13 Ebenda, S. 12.

heblich ausgebaut werden.“<sup>30</sup> Es käme zu einer gemeinsamen Finanzierung und Bereitstellung von Fähigkeiten zulasten des EU-Haushalts und der Verwirklichung technologischer Unabhängigkeit. „Eine eigens [dafür] geschaffene Europäische Agentur für Verteidigungsforschung würde [die Erforschung zukünftiger Schlüsseltechnologien] unterstützen.“<sup>31</sup> „Die EU und die NATO [würden] in (...) gegenseitig verstärkender Weise die Verantwortung für den Schutz Europas wahrnehmen“<sup>32</sup>, wobei die NATO-Verpflichtungen von den Staaten, die sowohl Mitglied der EU als auch der NATO sind, uneingeschränkt geachtet würden. Die EU würde in Ergänzung zur NATO „die Resilienz Europas (...) stärken.“<sup>33</sup>

#### 4. Die Weiterentwicklung der GSVP: von anfänglicher Stagnation...

Vor dem Hintergrund dieser drei unterschiedlichen Szenarien, die im Juni 2017 vorgestellt wurden, soll geprüft werden, in welche Richtung sich die EU derzeit entwickelt. Fest steht, dass die bereits seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 bestehenden rechtlichen Grundlagen für eine engere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich lange nicht voll ausgeschöpft wurden. So befasste sich der Europäische Rat erst vier Jahre später, im Dezember 2013, zum ersten Mal mit dem Thema Verteidigung<sup>34</sup>, wobei der Fokus auf einer erhöhten Wirksamkeit der GSVP, einer Intensivierung der gemeinsamen Fähigkeitenentwicklung und einer Stärkung der Verteidigungsindustrie lag. Ein wichtiger Grund für die lange stagnierende Entwicklung der GSVP war die Finanz- und Wirtschaftskrise und die damit einhergehenden begrenzten Verteidigungshaushalte der Mitgliedstaaten.

Mit der Annexion der Krim durch Russland 2014, der Ausbreitung des Terrorismus in Nordafrika, dem Mittleren Osten und auf europäischem Boden sowie der Migrationskrise wurden Sicherheit und Verteidigung zu einer Priorität der EU. In seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2015 hielt der Europäische Rat fest, dass sich das Sicherheitsumfeld Europas „dramatisch verändert“<sup>35</sup> habe und beauftragte die Hohe Vertreterin, eine „Globale Strategie für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik“ (EUGS) für 2016 aufzusetzen. Am 28. Juni 2016 präsentierte die Hohe Vertreterin dem Europäischen Rat die EUGS. Gefordert wird darin eine strategische Autonomie der EU, die sowohl den europäischen Pfeiler der NATO stärken als auch ein eigenständiges Handeln im Bedarfsfall ermöglichen soll. Ebenso wurde die Bedeutung eines geeigneten Ambitionsniveaus betont. Nur wenige Tage zuvor hatte sich Großbritannien in einem Referendum für einen Austritt aus der EU entschieden. Da die Briten traditionell gegen eine Vertiefung der EU-Verteidigungszusammenarbeit eintraten, eröffneten sich nun neue Möglichkeiten für die verbleibenden Mitgliedstaaten.

Beim Gipfel von Bratislava am 16. September 2016 bekräftigten die EU-Mitgliedstaaten ihre Absicht, die Zusammenarbeit im

Verteidigungsbereich zu stärken.<sup>36</sup> Zuvor hatten Deutschland und Frankreich ein gemeinsames Papier mit dem Titel „Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“ zirkuliert. Viele der darin enthaltenen Punkte fanden sich letztlich auch im Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung, der die strategische Vision der EUGS operationalisierte und dem Rat im November 2016 von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (HR/VP<sup>37</sup>) präsentiert wurde. Darin wurde ein neues Ambitionsniveau für die Sicherheit und Verteidigung der EU festgelegt, das auf die Umsetzung folgender strategischen Prioritäten abzielt:

- 1.) Reaktion auf externe Konflikte und Krisen,
- 2.) Kapazitätsaufbau für Partner und
- 3.) Schutz der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Maßnahmen zur Verwirklichung des Ambitionsniveaus definiert, darunter die Festlegung von Prioritäten für die europäische Fähigkeitenentwicklung, die Vertiefung und systematischere Gestaltung der Zusammenarbeit in den Bereichen Verteidigungsforschung, -entwicklung und -beschaffung, die Anpassung von GSVP-Strukturen, Instrumenten und Finanzierungsregelungen sowie die vollständige Ausschöpfung der Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon im Bereich der GSVP.

#### 5. ... zu rasanten Fortschritten

In den vergangenen zwei Jahren wurde dabei in der Tat vieles erreicht, was zuvor unmöglich schien. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)<sup>38</sup> durch 25 Mitgliedstaaten<sup>39</sup>. Sie schafft einen verbindlichen Rahmen für die Erfüllung von 20 Verpflichtungen<sup>40</sup> bis 2025<sup>41</sup>, darunter die schrittweise Erhöhung der Verteidigungsausgaben<sup>42</sup> und die Beteiligung an gemeinsamen Projekten<sup>43</sup> zur Fähigkeitenentwicklung und Verbesserung operativer Einsatzbereitschaft für GSVP-Operationen und -Missionen. Die SSZ (auch Permanent Structured Cooperation, PESCO) wird allgemein als wichtigstes Werkzeug für eine schrittweise Vertiefung der Verteidigungskooperation gesehen. Ebenso wurde der Fähigkeitenentwicklungsplan 2018 (Capability Development Plan 2018, CDP 2018) mit den dazugehörigen Prioritäten gebilligt<sup>44</sup>. Er dient als Referenz-

36 Vgl. Erklärung von Bratislava vom 16.09.2016, S. 5; <https://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf>.

37 Die Abkürzung HR/VP steht für „High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the Commission“ und wird auch im Deutschen verwendet.

38 Vgl. Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&qid=1547327601679&from=DE>.

39 Vgl. ebenda, Art. 2.

40 Vgl. ebenda, Anhang.

41 Vgl. ebenda, Art. 4, Abs. 2, lit. b.

42 Vgl. ebenda, Anhang, Nr. 1.

43 Vgl. ebenda, Anhang, Nr. 17.

44 Vgl. „New 2018 EU Capability Development Priorities approved“; <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved> vom 28.06.2018, abgerufen am 11.01.2019.

30 Ebenda, S. 15.

31 Ebenda, S. 15.

32 Ebenda, S. 15.

33 Ebenda, S. 15.

34 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20.12.2013, S. 1ff.; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/de/pdf>

35 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26.06.2015, Absatz 10.

dokument für die Entwicklung benötigter Fähigkeiten. Überdies wurde die Einführung der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) erreicht, die mehr Transparenz bei den Verteidigungsplanungen der Mitgliedstaaten schafft und so ein abgestimmtes Vorgehen beim Einsatz begrenzter Budgetmittel ermöglichen soll.<sup>45</sup> Darüber hinaus hat die Europäische Kommission einen Europäischen Verteidigungsaktionsplan (European Defence Action Plan, EDAP) veröffentlicht, dessen Schwerpunkte der Ausbau des Binnenmarkts für Verteidigungsgüter, die Förderung von Investitionen in der Verteidigungsindustrie und die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds (European Defence Fund, EDF) umfassen.<sup>46</sup> Letzterer soll mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021-2027 wirksam werden und gemeinsame Projekte in der Fähigkeitenforschung mit 4,1 Milliarden Euro finanzieren sowie Fähigkeitsentwicklungsprojekte mit Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt im Ausmaß von 8,9 Milliarden Euro unterstützen. Förderungswürdig sind jedoch nur kollaborative Projekte mit Teilnehmern aus mindestens drei EU-Mitgliedstaaten.<sup>47</sup> Da der EDF erst 2021 wirksam wird, wurden als Übergangsmaßnahme zwei weitere Programme eingerichtet. Dabei handelt es sich um das Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP), das 2019 und 2020 insgesamt 500 Millionen Euro zur Förderung gemeinsamer Fähigkeitenprojekte bereitstellen wird<sup>48</sup> und die Vorbereitende Maßnahme der Union im Bereich Verteidigungsforschung (Preparatory Action on Defence Research, PADR), die von 2017 bis Ende 2019 Forschungsprojekte mit insgesamt 90 Millionen Euro finanziert.<sup>49</sup> Des Weiteren hat die EU im Juni 2017 erstmals einen militärischen Planungs- und Durchführungsstab (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) für nicht-exekutive militärische Missionen geschaffen. Dieser soll bis Ende 2020 ausgeweitet werden und zusätzlich die operative Planung und Durchführung einer exekutiven Mission in der Größe einer EU-Battle Group (EUBG) gewährleisten können.<sup>50</sup> Zukünftige weitere Ausweitungen sind denkbar. Darüber hinaus wurde eine Überprüfung des Athena-Mechanismus eingeleitet, wobei angestrebt wird, die von den Mitgliedstaaten gemeinsam getragenen Kosten für EU-Operationen auszuweiten.<sup>51</sup> In einem

ersten Schritt wurde im Juni 2017 beschlossen die Kosten für die Entsendung von EUBGs über den Athena-Mechanismus zu finanzieren.<sup>52</sup> Weitere Ergebnisse sind hier noch abzuwarten. In Angriff genommen wurde auch das Vorhaben einer verbesserten militärischen Mobilität.<sup>53</sup> Bezweckt wird ein schneller Transport von militärischem Personal und militärischen Gütern über Ländergrenzen hinweg.

Zieht man die bisher umgesetzten und noch geplanten Maßnahmen in Betracht, zeigt sich, dass eine vertiefte Zusammenarbeit bis hin zu einer schrittweisen Integration von Verteidigungsfähigkeiten kein undenkbares Szenario mehr ist. Die Kombination unterschiedlicher Elemente, wie CARD, SSZ und EDF haben das Potenzial, die Verteidigungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf eine neue Ebene zu heben. So steht in der Präambel der Mitteilung zur SSZ an den Rat, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten „entschlossen [sind], bei der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union, die in Art. 42 (2) [des Vertrags von Lissabon] gefordert wird, durch die Begründung [der SSZ] (...) eine neue Phase zu erreichen“.<sup>54</sup> In der Anlage I der Mitteilung, welche die Grundsätze der SSZ umfasst, halten die teilnehmenden Staaten auch fest, dass die SSZ „Bestandteil einer möglichen Entwicklung hin zu einer gemeinsamen Verteidigung sein“<sup>55</sup> könnte. Darüber hinaus wird angeführt, dass „eine langfristige Vision der SSZ [in der Einrichtung] (...) eines kohärenten vollständigen Streitkräftedispositiv[s] in Komplementarität mit der NATO“<sup>56</sup> bestehen könnte. Die SSZ böte grundsätzlich die Voraussetzungen, um die EU – langfristig – auf den Weg zu einer Verteidigungsunion zu führen. Ob dies bis 2025 geschehen wird, darf bezweifelt werden. Die mittel- bis langfristige Verwirklichung von Szenario 2 („Geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung“) scheint jedoch im Bereich des Möglichen. Ob es dazu kommt, wird davon abhängen, wie stark der politische Wille der Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Elemente tatsächlich ist.

Eine über die derzeit angestrebte Vertiefung der Verteidigungszusammenarbeit hinausgehende Kooperation bis hin zur Schaffung europäischer Streitkräfte oder einer europäischen Armee als supranationales Element ist sehr stark vom Willen der Mitgliedstaaten zur Übertragung von Souveränitätsrechten von den Mitgliedstaaten an die EU abhängig und rührt an grundlegende Fragen der nationalen Souveränität. Es muss dahingestellt bleiben, inwieweit die Bereitschaft für eine Abgabe dieser Souveränitätsrechte als Voraussetzung für die Schaffung einer Verteidigungsunion mit eigenen militärischen Kräften vor dem Hintergrund der latenten Spannungen in vielen anderen Fragen, mit denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten aktuell konfrontiert sehen vorhanden ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Mitgliedstaaten seit 2016 wichtige Grundlagen für eine systematischere und strukturierte Kooperation in Verteidigungsangelegenheiten

45 Vgl. Fiott, Daniel (2017): The CARD on the EU defence table. EUISS Policy Alert. S. 1; [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS-Files/Alert\\_10\\_CARD\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISS-Files/Alert_10_CARD_0.pdf) vom 26.04.2017, abgerufen am 11.01.2019.

46 Vgl. Europäische Kommission (2016): Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan: Der Weg zu einem Europäischen Verteidigungsfonds. Pressemitteilung, 30.11.2016; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_de.htm), abgerufen am 11.01.2019.

47 Vgl. Europäische Kommission (2018): EU-Haushalt: eine stärkere Rolle der EU als Sicherheits- und Verteidigungsgarantin. Pressemitteilung vom 13.06.2018; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4121\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4121_de.htm), abgerufen am 11.01.2019.

48 Vgl. Europäisches Parlament (2018): First-ever EU defence industry fund to finance joint development of capabilities. Pressemitteilung, 03.07.2018; <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180628IPR06812/first-ever-eu-defence-industry-fund-to-finance-joint-development-of-capabilities>, abgerufen am 11.01.2019.

49 Vgl. Preparatory Action on Defence Research. Website der Europäischen Verteidigungsagentur, 14.09.2018; <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-defence-research>, abgerufen am 11.01.2019.

50 Vgl. The Military Planning and Conduct Capability (MPCC). Factsheet auf der Website des Europäischen Auswärtigen Dienstes, November 2018; [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aGKF41zrLDLU-Neg8csm24scxmjEwj4JBvrRbaLeaY4M/mtime:1542656575/sites/eeas/files/mpcc\\_factsheet\\_november\\_2018.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aGKF41zrLDLU-Neg8csm24scxmjEwj4JBvrRbaLeaY4M/mtime:1542656575/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf), abgerufen am 11.01.2019.

51 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung vom 14.11.2016, Abs. 16, lit. e.

52 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. und 23.06.2017, Abs. 9.

53 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28.06.2018, Abs. 13.

54 Mitteilung zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit (permanent structured cooperation – PESCO) an den Rat und die hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vom 13.11.2017, Präambel, Abs. 12; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315R\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315R(01)&from=DE).

55 Ebenda, Anlage I, Abs. 3.

56 Ebenda, Anlage I, Abs. 3.

geschaffen haben. Verglichen mit den stagnierenden Entwicklungen der Jahre davor ist dies durchaus bemerkenswert. Die eigentliche Arbeit beginnt allerdings erst jetzt. Die ersten SSZ-Projekte wurden im März 2018 verabschiedet und sind nun in Entwicklung. Eine zweite Welle an Projekten wurde erst kürzlich beim Rat der Außenminister im November 2018 beschlossen. Das EDIDP wird ab Januar 2019 zur Finanzierung von kollaborativen Projekten zur Verfügung stehen und CARD wird ab Herbst 2019 den ersten vollständigen Zyklus durchlaufen. Die geschaffenen Instrumente beginnen also erst jetzt zu greifen. Es bleibt abzuwarten, welche Wirkung sie entfalten.

Eine europäische Armee scheint derzeit noch, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der politischen Spannungen innerhalb der EU und zwischen ihren Mitgliedstaaten, nicht im Bereich des Möglichen zu liegen. Gleichwohl werden durch die heutigen Bemühungen Voraussetzungen geschaffen, die eine derartige Zukunftsvision eines Tages möglich machen könnten, sofern sie denn gewünscht ist.

## 6. Die Bedeutung der NATO

Jede Diskussion über militärische Aufgaben für die EU führt unmittelbar zur Frage, welche Rolle die NATO in diesem Fall hätte bzw. ob für die NATO überhaupt eine Rolle bliebe.

Seit 1949 stellt die NATO die Grundlage der (ehemals west-) europäischen Verteidigung dar. Dieser Rolle wird sie vor allem durch die Einbindung der USA gerecht, welche über die Allianz Verantwortung für die europäische Sicherheit übernommen haben, den überwiegenden Teil der damit verbundenen Kosten tragen und mit den verfügbaren, militärischen Fähigkeiten ausschlaggebend für die Glaubwürdigkeit der Allianz sind.

Mit dem Inkrafttreten des EU-Vertrages von Maastricht am 01. November 1993 und der darin verankerten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schuf sich die EU erstmals ein Element, das in der Wahrnehmung seiner zugeordneten Aufgaben – zumindest in Teilbereichen – Überschneidungen mit der NATO aufweist. Dieses Umstandes waren sich die Unterzeichnerstaaten des EU-Vertrages von Maastricht und der folgenden Vertragswerke bis hin zum jetzt gültigen Vertrag von Lissabon, der in Art. 42 (7) eine Beistandsverpflichtung im Rahmen der EU beinhaltet, offensichtlich bewusst. Folgerichtig wird im Unterabsatz 2 des Art. 42 (7) der Versuch einer Kompetenzentwirrung dahingehend unternommen, als klargestellt wird dass:

*„Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich (Anm.d.Verf.: Beistandsverpflichtung) bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“*

Eine Klärung der Zuständigkeiten beider Organisationen – speziell in Fragen der europäischen Verteidigung – wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zu einem erheblichen Teil deckungsgleichen Mitgliedschaften erforderlich. Von den (noch) 28 EU- und 29 NATO-Mitgliedstaaten sind 22 Staaten Mitglieder in beiden Organisationen, ein Umstand, der die

Doppelmitgliedschaft zur europäischen Normalität erhebt und eine Abstimmung in den Überschneidungsbereichen erfordert.

## 7. Wird die NATO obsolet?

Um diese Frage zu beantworten reicht es nicht aus, die Allianz ausschließlich in ihrer Rolle als Verteidigungsbündnis zu sehen. Vielmehr müssen auch die anderen Dimensionen, in welchen ihr Bedeutung zukommt, betrachtet werden.

Die NATO stellt einen der wesentlichen Pfeiler der institutionalisierten Nachkriegsordnung dar, die von den USA angeregt und in weiterer Folge als größter Geldgeber und politisch maßgebliches Mitglied getragen werden. Als weitere Pfeiler haben sich u.a. auch die Vereinten Nationen, die Welthandelsorganisation, die Weltbank, der Internationale Währungsfonds etabliert. Auch die Gründung der EU und ihrer Vorläuferorganisationen wurde von den USA unterstützt – für die Montanunion kam ein wesentlicher Anstoß aus den USA.

Diese und andere internationale Organisationen und Vertragswerke bilden bis heute die Grundlage für ein regelbasiertes Zusammenleben der Staaten in einem globalen Ausmaß. Mit der wirtschaftlichen und politischen Erstarkung regionaler Mächte wird dieses – als westlich empfundene – Regelwerk zunehmend in Frage gestellt. Uneingeschränkt mitgetragen wird es nur noch durch diejenigen Staaten und Organisationen, die auf denselben moralischen, politischen und gesellschaftlichen Grundlagen, auf denen auch die USA basieren, beruhen – der sogenannte „Westen“ mit Nordamerika, (EU)-Europa, Japan, Australien, Neuseeland und einigen anderen – eine vergleichsweise kleiner werdende, globale Minderheit.

Die NATO diente zuallererst als Gegenpol gegen den Warschauer Pakt und als Schirm, unter dem sich die wirtschaftliche Entwicklung Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg vollziehen konnte. Sie war aber auch der Garant dafür, dass die europäischen Staaten unter dem Schuttschirm der USA einen (sicherheits-) politischen Ausgleich finden konnten und zu ständigem, politischen Austausch gezwungen waren, der dazu beitrug, nationale Gegensätze abzubauen und das Gemeinsame – in diesem Fall die gemeinsame Sicherheit – in den Vordergrund zu stellen. Nicht zuletzt die völlige Transparenz in militärischen Angelegenheiten, welche im Wesentlichen durch die Offenlegung der militärischen Planungen, Daten und Zahlen aller Mitgliedstaaten im Rahmen der Allianz erfolgt, stellt eine nicht zu unterschätzende, vertrauensbildende Maßnahme zwischen den europäischen Staaten dar.

Unter dem Schirm der NATO entstand so eine Region der Stabilität und wirtschaftlichen Prosperität, von der letztlich die europäischen Mitgliedstaaten und auch die USA und Kanada profitieren: politisch, sicherheitspolitisch, wirtschaftlich und in einem globalen Rahmen als Multiplikator der westlichen „soft power“.

Vor diesem Hintergrund ist auch die zuletzt häufiger gewordene Diskussion hinsichtlich einer Abwendung bzw. sogar einem möglichen Austritt der USA aus der NATO zu betrachten.

Über die NATO sind die USA eng in Fragen der europäischen Sicherheit in all ihren Aspekten eingebunden und haben die Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen, nicht zuletzt aufgrund der

Defizite der Europäer in Fragen der militärischen Kapazitäten und der darin begründeten Abhängigkeiten, sowie durch Ausnutzen der politischen Differenzen der europäischen NATO-Mitglieder.

Neu im Umgang der USA mit den europäischen Partnern ist nicht die (berechtigte) Forderung nach einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben – eine Forderung, die auch von den Vorgängern des derzeitigen Präsidenten der USA immer wieder, wenn auch weitgehend erfolglos, erhoben wurde –, sondern die damit verbundenen, offenen Drohungen und die Verknüpfung von Sicherheit mit wirtschaftlichen Fragen. Dabei dominiert beim derzeitigen U.S. Präsidenten das Interesse an der wirtschaftlichen Komponente offensichtlich deutlich, die Sicherheitsinteressen der Europäer dienen ihm als Druckmittel, um in Budget- und Wirtschaftsfragen U.S.-Interessen zum Durchbruch zu verhelfen.

Gleichzeitig finden die USA in Europa, trotz aller immer wieder auftretenden Differenzen, diejenigen Partner, die ihnen gesellschaftspolitisch (wie bereits angesprochen) am nächsten stehen und mit ihrer Unterstützung das globale politische und zum Teil auch militärische Gewicht der USA nicht unwesentlich stärken bzw. die USA entlasten. Darüber hinaus dient Europa quasi auch als Basis für „forward deployed forces“, mit denen die USA näher an sicherheitspolitischen Brennpunkten wie Russland und dem Nahen und Mittleren Osten stehen. Dass die USA vor diesem Hintergrund ihr bedeutendstes Standbein in Europa, angesichts einer zunehmend konfrontativen Situation in anderen Regionen der Welt, aufgeben, ist mehr als unwahrscheinlich – die NATO wird das Rückgrat der westlichen, politischen Einheit bleiben – auch wenn die europäischen Mitglieder der Allianz innerhalb dieses Rahmens ein stärkeres und eigenständigeres Profil entwickeln dürften.

## 8. Die EU-NATO-Kooperation

In jedem Fall ist eine enge Koordination zwischen der EU und der NATO in sicherheitspolitischen und militärischen Fragen erforderlich. Dieses Erfordernis war bereits unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Beschlüsse von Maastricht (1993) und Amsterdam (1999) klar. Die damals unter dem Begriff „European Security and Defence Initiative“ (ESDI) angestellten Bemühungen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Europäer sollten im Rahmen der NATO erfolgen und „separable, but not separate“ vom Bündnis ausgestaltet werden. Die USA unterstützten diesen Versuch, stellten allerdings Bedingungen, die durch die damalige U.S.-Außenministerin Madeleine Albright so formuliert wurden: „no-delinking, no-duplication, no-discrimination“<sup>57</sup> die sogenannten „three d’s“-Vorgaben, die bis heute im Raum stehen und durch Entwicklungen im Rahmen der EU wieder zunehmend an Aktualität gewinnen.

Kooperations- und Abstimmungsversuche zwischen der NATO und europäischen Verteidigungsstrukturen sind an sich keine neue Erscheinung. Die parallel zur NATO seit 1954 bestehende „Westeuropäische Union“ (WEU) verblieb zwar bis zu ihrer Abwicklung Ende Juni 2011 weitgehend in der Bedeutungslosigkeit, weshalb eine ernsthafte Abstimmung mit der Allianz nicht erforderlich wurde.

<sup>57</sup> Madeleine Albright stellte diese Forderungen im Zuge des NATO Außenministerrates am 8. Dezember 1998. Die Rede ist unter: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html> abrufbar.

Eine ernsthafte Abstimmung wurde allerdings nach Aufnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als eine wesentliche Aufgabe der EU erforderlich. Aufbauend auf den Vorarbeiten, die zwischen NATO und WEU bereits geleistet worden waren, institutionalisierten die EU und die NATO ab dem Jahr 2001 ihre Beziehungen.

2002 wurden in einer gemeinsamen Erklärung von EU und NATO über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik die politischen Grundlagen für die weitere Zusammenarbeit vereinbart und der EU die Möglichkeit eines gesicherten Zugriffs auf NATO-Planungskapazitäten für die Durchführung von EU-Operationen eingeräumt.

Diese Vereinbarung wurde 2003 durch das „Berlin +“-Abkommen<sup>58</sup> ergänzt, das der EU Unterstützung bei EU-geführten Operationen einräumt, bei denen die Allianz als Ganzes nicht involviert ist. Die bisher einzige derartige Operation ist die EU-Operation in Bosnien und Herzegowina „EUFOR-ALTHEA“. Die EU Truppen werden durch ein NATO-Kommando militärisch geführt, bleiben aber unter der politischen Führung der EU.

2010 beschloss die NATO auf dem Gipfel von Lissabon, mit der EU eine strategische Partnerschaft einzugehen. Dies bildete sich auch im dort verabschiedeten und bis dato gültigen, strategischen Konzept unter dem Titel „Active Engagement, Modern Defence“ ab, in welchem die kooperative Sicherheit, d.h. die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen wie der EU, gleichrangig neben Bündnisverteidigung und Krisenmanagement als Aufgabe für die NATO festgelegt wurde.

Am Rande des NATO-Gipfels 2016 in Warschau unterzeichneten die politischen Spitzen der NATO und der EU eine gemeinsame Erklärung<sup>59</sup>, in der die Absicht der stärkeren Kooperation zum Ausdruck gebracht wurde und Schwergewichtsbereiche für diese Zusammenarbeit genannt wurden. Auf dieser Grundlage wurden in weiterer Folge 42 konkrete Zusammenarbeitsbereiche vereinbart, die bis zum Jahr 2018 auf 74 ausgeweitet wurden.

Die vorerst letzte Vereinbarung zwischen den beiden Organisationen wurde am Rand des NATO-Gipfels von Brüssel im Juli 2018, ebenfalls als gemeinsame Erklärung über die EU-NATO-Zusammenarbeit, durch die politischen Spitzen von EU und NATO unterzeichnet<sup>60</sup>.

In diesem Dokument werden nicht nur Bereiche genannt, in welchen die beiden Organisationen kooperieren wollen, sondern auch die Eigenständigkeit der beiden Organisationen bei der Entscheidungsfindung betont und ein vager Versuch einer Aufgabenteilung unternommen.

Während die Zuständigkeit für die EU in der Stärkung der „Sicherheit und Verteidigung Europas“ gesehen wird, mit dem Ziel, „die

<sup>58</sup> Vgl. EUR-Lex: „Zusammenarbeit mit der NATO“; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISUM%3A133243>; abgerufen am 02.01.2019.

<sup>59</sup> Vgl. „Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization“; siehe [https://www.nato.int/cps/ra/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/ra/natohq/official_texts_133163.htm).

<sup>60</sup> „Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization“; siehe [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf). Alle weiteren Zitate sind aus diesem Dokument übersetzt.

Union und ihre Bürger besser zu schützen und zu Frieden und Stabilität in der Nachbarschaft und darüber hinaus beizutragen“, soll die NATO die „Verteidigung und Sicherheit des euro-atlantischen Raums“ gewährleisten, „insbesondere durch Abschreckung und Verteidigung, projizierte Stabilität und Kampf gegen den Terrorismus. Die NATO wird weiterhin ihre einzigartige und wesentliche Rolle als Eckpfeiler der kollektiven Verteidigung für alle Alliierten spielen.“

Darüber hinaus wird in der gemeinsamen Erklärung festgehalten, dass die Anstrengungen, welche die EU- und NATO-Mitgliedstaaten im Rahmen der EU unternehmen, als Teil des „Defence Investment Pledge“ zu sehen sind (2% BIP für Verteidigungsaufgaben, davon 20% Investment)<sup>61</sup>, den die Alliierten in der NATO vereinbart haben, das heißt: Sie stellen einen untrennbaren Teil der NATO-Verpflichtung dar.

Die im Rahmen der EU bzw. der NATO entwickelten Kapazitäten sollen „kohärent, komplementär und interoperabel“ sein sowie „in beiden Organisationen eingesetzt werden können“. Ein Einsatz selbst obliegt weiterhin „der souveränen Entscheidung des jeweiligen Staates“<sup>62</sup>.

Diese beabsichtigte Kooperation und enge Abstimmung ist aus Sicht der EU- und NATO-Mitglieder jedenfalls sinnvoll, da dadurch Duplizierungen und unterschiedliche Anforderungen an ihre Streitkräfte vermieden werden und die bereitgestellten Kapazitäten problemlos in beiden Organisationen zum Einsatz gebracht werden können.

Aktueller denn je stellt sich die Frage nach Regelungen für den praktischen Umgang mit den „three d’s“ für eine sinnvolle Zusammenarbeit und Ergänzung von EU und NATO in ihren sicherheits-, verteidigungs- und militärpolitischen Beziehungen.

In dieser Frage könnten Anleihen bei der WEU genommen werden, die als europäischer Pfeiler der NATO gedacht war. Sie hätte die Handlungsfähigkeit der Europäer dann gewährleisten sollen, wenn die NATO als Gesamtes nicht betroffen gewesen wäre. Der Schlüsselbegriff dazu war „separable, but not separate“ und zielte darauf ab, dass die europäische Handlungsfähigkeit im Rahmen der NATO sichergestellt werden sollte, basierend auf autonomen politischen Entscheidungsprozessen und gesichertem Zugriff auf die erforderlichen (im Bedarfsfall eben auch ausschließlich europäischen) Fähigkeiten der Allianz.

## 9. Hindernisse auf dem Weg zu einer Verteidigungsunion mit einer EU-Armee

Nicht zuletzt die im Raum stehende Frage nach der Verlässlichkeit der USA, vor allem nach den laufenden Attacken des

61 Vgl. « Wales Summit Declaration » vom 5. September 2014 unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm#def-exp](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#def-exp). In den Paragraphen 14 und 15 vereinbarten die Alliierten, ihre Verteidigungsausgaben innerhalb eines Jahrzehnts, d.h. bis zum Jahr 2024 auf 2% der Wirtschaftsleistung anheben und von diesem Budget 20% für Investitionen aufgewandt werden sollen. Diese Vereinbarung stellt auch die Grundlage für die – oftmals rüde formulierten – Forderungen von Präsident Trump gegenüber den anderen NATO-Mitgliedern dar.

62 Siehe Pkt. 10 der „Joint Declaration on EU-NATO Cooperation“ vom 10. Juli 2018; abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm).

U.S. Präsidenten, führte in jüngster Vergangenheit zu verstärkten Bemühungen auf europäischer Seite, mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen. Die Initiativen dazu gehen vor allem von Deutschland und Frankreich aus.

Bezeichnend ist, dass der U.S. Präsident mit seinem Verhalten auf keine geschlossene Abwehrfront auf europäischer Seite stößt, sondern durchaus Verbündete findet. Diese fehlende Geschlossenheit der Europäer und dabei vor allem der EU-Mitglieder beruht nicht ausschließlich auf divergierenden Ansichten im Rahmen der NATO, sondern ist auch auf Meinungsverschiedenheiten, bis hin zu Brüchen, im Rahmen der EU zurückzuführen – beruhend auf den Folgen der nach wie vor nicht ausgestandenen Finanzkrise, der Migrationskrise und der unterschiedlichen Auslegung der im Raum stehenden Verfahren wegen Verletzung der EU-Verträge – um nur die Wesentlichsten zu nennen.

Gemeinsam mit den deutlich unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen der Mitgliedstaaten im Osten der EU von derjenigen der südlichen oder westlichen EU-Staaten entsteht ein Klima, das weder dem inneren Zusammenhalt der Europäer in der NATO dienlich ist noch einen Ansatz zur Schaffung einer EU-Armee zulassen dürfte, ein Schritt, der die Übertragung wesentlicher, nationaler Souveränitätsrechte an Brüssel voraussetzen würde.

Ob vor dem Hintergrund der oben dargestellten, offenen Fragen und Meinungsverschiedenheiten, sowie der zunehmenden Tendenzen zu einer Stärkung der Nationalstaaten auf Kosten der EU in zentralen Fragen, Verantwortung in sicherheitspolitischen und militärischen Angelegenheiten an die EU abgetreten wird, scheint nicht sehr wahrscheinlich zu sein.

## 10. Fazit

Eine europäische Handlungsfähigkeit in sicherheitspolitischen Fragen, einschließlich der militärischen Komponente, wäre dringend geboten angesichts der Herausforderungen, mit welchen sich die EU in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft konfrontiert sieht.

Immer klarer wird, dass die strategischen Interessen der EU und der USA in wesentlichen Bereichen nicht deckungsgleich sind. Nicht erst seit der Amtsübernahme von Präsident Trump zeichnet sich ab, dass China die strategische Herausforderung für die USA ist, wohingegen die EU in erster Linie Antworten auf die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten, in Nordafrika und dem Verhältnis zu Russland zu finden hat<sup>63</sup>.

Diese unterschiedlichen Herausforderungen machen zwar die NATO als die politisch-militärische Klammer des „Westens“ und Mittel „of last resort“ nicht obsolet, könnten aber unterhalb der Beistandsgarantie zu einer „Aufteilung“ der Aufgaben zwischen den europäischen Mitgliedern (möglicherweise in Form der EU) und den USA führen – eine entsprechende Handlungsfähigkeit vorausgesetzt.

63 Vgl. Kishore Mahbubani: Has the West lost it?: Clays Ltd, Elcograf S.p.A., UK, S. 65 ff.

Eine glaubwürdige Handlungsfähigkeit wäre auch die Voraussetzung dafür, dass versucht werden könnte, Problemstellungen im Umfeld der EU nach vorrangig europäischen Vorstellungen und Handlungsmustern einer Lösung zuzuführen – Handlungsmuster, die sich nicht immer mit denen der USA decken, deren unmittelbare Auswirkungen allerdings nicht so sehr in den USA, sondern vorrangig in Europa spürbar werden.

Mangelndes Vertrauen zwischen den europäischen Staaten und gegenüber Brüssel wird auf absehbare Zeit eine stärkere Autonomie Europas in Sicherheits- und Verteidigungsfragen von den USA, basierend auf einer handlungsfähigen Verteidigungsunion, kaum zulassen, von einer eigenständigen europäischen Armee ganz zu schweigen. Dies würde eine weitreichende Kompetenzübertragung in einem wesentlichen Bereich staatlicher Souveränität bedeuten. Kein EU-Mitgliedstaat scheint aktuell und auch nicht in absehbarer Zukunft zu einem derartigen Schritt bereit zu sein.

Denkbar ist die Schaffung europäischer, multinationaler Verbände, unter der politischen Führung der EU und unter einer europäischen Führungsstruktur. Sowohl die Führungsstruktur (unterhalb der strategischen Ebene) als auch die Verbände dürften in diesem Fall auch der NATO, als europäischer Pfeiler derselben, zur Verfügung.

Eine größere Autonomie und Handlungsfähigkeit in Fragen der europäischen Sicherheit würde erfordern, dass die EU-Mitgliedstaaten zu einem Grundkonsens in wesentlichen Fragen der Ausgestaltung der EU und ihrer strategischen Interessen finden und verlorenes Vertrauen wieder herstellen können – angesichts der zunehmenden Nationalismen ein schwieriges Unterfangen, aber Voraussetzung dafür, dass eine eigenständigere Politik, einschließlich einer stärkeren sicherheitspolitischen Aktionsfähigkeit, basierend auf europäischen Interessen, möglich wird.

## 11. Detailbetrachtung für Österreich

Der in österreichisches Verfassungsrecht übernommene EU-Verfassungsvertrag von Lissabon einschließlich des Art. 42 über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Art. 23j der österreichischen Bundesverfassung, welcher die Grundlage der uneingeschränkten Teilnahme Österreichs im Rahmen der GSVP darstellt, bilden die rechtlichen Grundlagen für eine gestaltende Rolle Österreichs in sicherheitspolitischen Fragen. In dieser Rolle wird Österreich – nicht zuletzt abhängig von den Entwicklungen in der NATO – zunehmend mit der Frage der Reichweite und Ausgestaltung der europäischen Verteidigung konfrontiert werden, auf welche eine ausschließlich auf nationalstaatliche, österreichische Interessen fokussierende Positionierung nicht ausreichend ist. Dies umfasst auch ein glaubwürdiges und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Österreichs angemessenes, militärisches Engagement.

Auswirkungen auf Österreich sind von der immer enger werdenden Zusammenarbeit der EU mit der NATO zu erwarten. Die im Vorfeld des NATO Gipfels (Brüssel 2018) unterzeichnete „Joint Declaration“ der beiden Organisationen und die darin aufgelisteten Absichten wie beispielsweise die abgestimmte Entwicklung und wechselseitige Nutzung von militärischen

Kapazitäten machen eine sachlich orientierte Positionierung Österreichs erforderlich, da Österreich als EU-Mitglied nicht außerhalb dieser Entwicklungen steht.

Österreich kann diese Kooperation nahezu ausschließlich über die EU mitgestalten und hat sich der Tatsache zu stellen, dass es als Mitglied der EU und Partner der NATO eine Ausnahme darstellt. Die europäische Norm ist die Mitgliedschaft in beiden Organisationen und entsprechend größer ist der Gestaltungsspielraum derjenigen Staaten, die ihre Position als Mitglieder in beiden Organisationen vertreten können. Auch Finnland und Schweden sind in diesem Zusammenhang aufgrund ihrer besonderen Beziehungen zur NATO in einer deutlich besseren Position als Österreich.

Auf der Grundlage des vorhin Dargestellten verfolgt Österreich seine sicherheitspolitischen Interessen vorrangig im Rahmen der EU und sieht das größte Gefährdungspotenzial in einer allfälligen Handlungsunfähigkeit derselben. Die Zusammenarbeit mit der NATO beschränkt sich demgegenüber auf diejenigen Bereiche, die Partnern offenstehen. Das sind: Teilnahme am sicherheitspolitischen transatlantischen Dialog, Sicherstellung der Zusammenarbeitsfähigkeit des österreichischen Bundesheeres in einem internationalen (vorwiegend europäischen) Umfeld und Teilnahme an NATO-geführten Operationen, die in einem sicherheitspolitischen Interesse Österreichs gelegen und für Partner geöffnet sind.



Dr., Oberst des höheren militärfachlichen Dienstes, **Bernhard Christandl** ist Leiter des Referates NATO/PfP in der Abteilung Militärpolitik/BMLV. Er graduierte 1999 zum Magister der Philosophie (Geschichte) an der Universität Graz und promovierte 2002 zum Doktor der Philosophie (Politikwissenschaften) an der Universität Wien.



Mag. **Martin Muchitsch**, M.A.I.S., Referent für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU am BM für Landesverteidigung (seit 2017) und am BM für Europa, Integration und Äußeres (2016-2017). Master of Advanced International Studies (2014, Diplomatische Akademie Wien). Wissenschaftlicher Projektmitarbeiter a.d. Wirtschaftsuniversität Wien (2010-2011). Magister der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (2009, Karl-Franzens-Universität Graz). Publikationen: Die Corporate Social Responsibility-Politik der Europäischen Kommission. Lobbyismus als Machtfaktor, Gabler Springer Verlag, 2012.