

# Zwischen Völkerrecht und Geopolitik – ein begrenzter Wandel der europäischen Strategischen Kultur seit 2022

Julian Plottka\*

*Since 2022, defence policy in some Member States and within the European Union (EU) itself has undergone a fundamental transformation. In the past, the weak development of the Common Security and Defence Policy has often been attributed to the absence of a shared Strategic Culture. Prior to 2022, only few elements of a weak Strategic Culture were evident at EU level. To examine whether the Russian invasion has led to a shift in the EU's Strategic Culture, this paper conducts a Qualitative Content Analysis of all European Council conclusions between 2022 and 2025. A mixed picture emerges: national defence as an objective, a growing importance of the military dimension and concrete military expectations of Member States point to a shift compared to the EU's Strategic Culture as described in previous research, while the emphasis on international law, the use of a multidimensional toolbox and the anchoring of its own actions within international coalitions point to continuity.*

Der Kontext der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Seit der russischen Völlinvasion in der Ukraine ab 2022, eigentlich bereits seit der russischen Annexion der Krim im Jahr 2014, gibt es veränderte funktionelle Anforderungen. Hinzu kommen die rapide technologische Entwicklung, besonders im Bereich von Drohnen, und die verstärkte hybride Kriegsführung unterhalb der Schwelle militärischer Aktivitäten in den Bereichen kritische Infrastruktur, Cybersicherheit und öffentliche Meinung, die neue Ansätze in einer erweiterten Sicherheitspolitik erfordern. Nicht erst seit der ersten Amtszeit Donald Trumps als US-Präsident, durch diesen aber in besonders pointierter Weise formuliert, sind die Erwartungen des (einstigen) Verbündeten an die Verteidigungsbeiträge der europäischen Partner gestiegen.

Diese veränderten Rahmenbedingungen haben zu rapiden Veränderungen in der GSVP geführt, die vor 2022 undenkbar waren. Die Verabschiedung des Strategischen Kompasses der EU,<sup>1</sup> die erstmalige Berufung eines Europäischen Kommissars für Verteidigung,<sup>2</sup> umfassende militärische Unterstützung der Ukraine sowie die ersten Schritte zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der EU sind nur einige der jüngst ergriffenen Maßnahmen. Eine der Ursachen, mit der die zögerliche bis ausbleibende Entwicklung im Bereich der GSVP zuvor erklärt wurde, war das Fehlen einer europäischen Strategischen Kultur. In Politik<sup>3</sup> und Wissenschaft<sup>4</sup> wurde diese als Voraussetzung für die Fortentwicklung der

\* Julian Plottka, Wissenschaftlicher Senior Projektmanager, Institut für Europäische Politik, Berlin.

- 1 Europäischer Auswärtiger Dienst: A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 24.3.2022, abrufbar unter: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf) (letzter Zugriff: 16.2.2026), S. 17, 29, 33.
- 2 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsames Weißbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030, JOIN(2025) 120 final, 19.3.2025.
- 3 Elmar Brok/Norbert Gresch: Paving the Way to a European Culture of Security, in: Oxford Journal on Good Governance 1/2005, S. 17–20.
- 4 Per Martin Martinsen: Forging a Strategic Culture: Putting Policy into the ESDP, in: Oxford Journal on Good Governance 1/2004, S. 61–66.

GSVP betrachtet. Dabei gingen die Analysen, ob es eine europäische Strategische Kultur gibt und was sie ausmacht, deutlich auseinander.

Die zuvor skizzierten rapiden Veränderungen der GSVP werfen die Frage auf, ob es infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine zur Entstehung bzw. Stärkung einer europäischen Strategischen Kultur gekommen ist. Der Beitritt Finnlands und Schwedens zur NATO sowie die Beendigung des dänischen Opt-outs von der GSVP deuten auf die Möglichkeit hin, dass der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine einen abrupten Wandel nationaler Strategischer Kulturen beeinflussen könnte. Ob sich ähnliche Effekte auch für eine supranationale Strategische Kultur finden lassen, untersucht der Beitrag anhand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in den Jahren 2022 bis 2025.

Dazu versteht der Artikel Strategische Kultur im Sinne des soziologischen Neo-Institutionalismus<sup>5</sup> als ein Set an strategischen Institutionen, die handlungsbeschränkend und handlungsermöglichend sein können, wie der folgende Abschnitt ausführt. Im Anschluss wird der Forschungsstand zur Strategischen Kultur der EU dargestellt, deren Existenz in der Forschung stark umstritten ist. Anschließend wird die Methode der Analyse auf Basis von Philipp A. E. Mayrings qualitativer Inhaltsanalyse dargelegt, bevor der letzte Teil des Beitrags die Ergebnisse der Analyse detailliert diskutiert.

## Strategische Kultur als ein Set strategischer Institutionen

Seit Einführung des Begriffes im Jahr 1979 besteht in der Forschung zur Strategischen Kultur weder Einigkeit darüber, wie Strategische Kultur zu definieren ist, noch darüber, ob sie strategisches Verhalten erklären oder nur helfen kann, dieses zu verstehen.<sup>6</sup> Das Forschungsfeld wird vielmehr durch eine einheitliche konstruktivistische Perspektive auf strategisches Verhalten geeint, der Annahme, dass dieses nicht rein rational ist, sondern das Handeln inkulturierter, also von Kultur geprägter, Personen. Strategische Kultur, also normative Grundlagen, die je nach Autor:in unterschiedliche Elemente beinhalten, beeinflussen strategisches Verhalten. Letzteres wird im Forschungsfeld weitestgehend einheitlich als die Anwendung militärischer Gewalt oder deren Androhung definiert.

In der klassischen Unterscheidung von vier sogenannten Generationen der Forschung zu Strategischer Kultur<sup>7</sup> geht die erste davon aus, dass Strategische Kultur nur hilft, strategisches Verhalten zu verstehen. Zur Erlangung dieses Verständnisses ist die normative Dimension einer nicht-enumerativen Liste von als relevant erachteten Elementen heranzuziehen, die von nationaler Geschichte über Geografie bis hin zu Waffengattungen reichen.<sup>8</sup> Die zweite Generation geht aus einer kritischen Perspektive davon aus, dass strategisches Verhalten und Strategische Kultur in keinem kausalen Verhältnis stehen. Vielmehr sei letztere ein legitimatorischer Diskurs, der genutzt wird, um jenseits der eigentlichen kapi-

5 James G. March/Johan P. Olsen: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York/London 1989.

6 Julian Plottka: *Strategische Kultur. Überblick über ein disparates Forschungsfeld*, Universität Passau: Passauer Jean Monnet Papiere 1/2025.

7 Ebenda, S. 4–5.

8 Colin S. Gray: *Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back*, in: *Review of International Studies* 1/1999, S. 49–69.

talistischen Motive für strategisches Verhalten, Unterstützung für dieses zu generieren.<sup>9</sup> Die dritte Generation widerspricht der ersten Generation in einem seit über dreißig Jahren andauernden methodologischen Streit darin, dass Strategische Kultur strategisches Verhalten nicht nur verstehen, sondern wissenschaftlich testen kann, wozu Vertreter:innen dieser Generation empirisch überprüfbare Definitionen Strategischer Kultur vorgelegt und deren Wirkung untersucht haben.<sup>10</sup> Einige Autor:innen sprechen zudem von einer vierten Generation, die sich jedoch nicht durch weitere Theoriebildung auszeichnet, sondern meist basierend auf dem Verständnis der ersten Generation den Forschungsfokus auf den Wandel Strategischer Kultur legt.

Besonders die aktuelle sicherheitspolitische Lage, aber auch schon historische Entwicklungen und Spezifika der wissenschaftlichen Debatte, fordern das etablierte Verständnis Strategischer Kultur heraus. Erstens hat der anhaltende methodologische Streit zwischen der ersten Generation der Forschung zur Strategischen Kultur und der dritten Generation die Fortentwicklung der Forschung gehemmt. Zweitens hat sich die Forschung weitestgehend auf die Analyse von militärischen und politischen Eliten als Trägerinnen Strategischer Kultur fokussiert, während spätestens die zunehmende Salienz von Verteidigungspolitik in der Öffentlichkeit die Frage nach weiteren Träger:innen bzw. Artefakten, wie der Presseberichterstattung, der öffentlichen Meinung oder auch der Kunst, aufgeworfen hat. Drittens betrachtet die Forschung zur Strategischen Kultur diese als in einem nationalen Container entstanden, während einige andere Arbeiten die Annäherung Strategischer Kulturen in Verteidigungsallianzen und die globale Diffusion von verteidigungspolitischen Normen aufgezeigt haben. Viertens stellen sowohl die aktuelle hybride Kriegsführung als auch die Tatsache, dass sich mit der EU und Deutschland zwei der meistanalytierten Fälle dieses Forschungsfelds einer engen Definition von strategischem Verhalten entziehen, diese enge Definition infrage. In der hybriden Kriegsführung<sup>11</sup> werden militärische Mittel um komplementäre nicht-militärische Mittel ergänzt. Innere und äußere Sicherheit lassen sich nicht mehr klar voneinander trennen. Auch das Unterscheidungskriterium, ob eine Aggression zu Todesopfern führt, erlaubt keine eindeutige Unterscheidung zwischen militärischer und nicht-militärischer Gewalt mehr, wenn Cyberangriffe Krankenhäuser außer Betrieb setzen oder terroristische Aktionen einen militärischen Konflikt begleiten.

Besonders deutlich wird die bedingte Sinnhaftigkeit der engen Definition von strategischem Verhalten anhand der Strategischen Kultur Deutschlands und der EU. Beide Untersuchungsfälle zeichnen sich dadurch aus, dass sie vielfach militärische durch kompensatorische nicht-militärische Mittel ersetzen, um den an sie gerichteten Erwartungen gerecht zu werden, international Verantwortung zu übernehmen. Die in der Literatur gefundene Brückenlösung im Falle Deutschlands von „politisch-militärischer“<sup>12</sup> oder politischer Kul-

9 Bradley S. Klein: Amerikanische strategische Kultur: „Ausschwärmende Abschreckung“ und europäische Sicherheitspolitik, in: *Sicherheit und Frieden* 4/1985, S. 237–242.

10 Alastair Iain Johnston: Strategic cultures revisited: reply to Colin Gray, in: *Review of International Studies* 3/1999, S. 519–523.

11 Julian Plottka: A comprehensive European Approach to Security to Deter Russian Hybrid Warfare, ESCP Business School: The ESCP Geopolitics Institute Policy Papers 83/2025.

12 Thomas U. Berger: Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan, Baltimore/London 1998, S. 8.

tur<sup>13</sup> zu sprechen, überzeugt konzeptionell wenig, da sie wichtige Untersuchungsfälle dem Forschungsfeld entziehen.

Im Rekurs auf die ursprüngliche Definition Strategischer Kultur nach Jack L. Snyder als „patterns of habitual behaviour“<sup>14</sup> wird in diesem Aufsatz ein Vorschlag zur Überwindung dieser Probleme der Forschung zur Strategischen Kultur unterbreitet: Strategische Kultur wird als Set strategischer Institutionen im Sinne des soziologischen Neo-Institutionalismus<sup>15</sup> definiert. Strategische Kultur sind all jene formellen und informellen Institutionen, die innerhalb eines Staates oder einer Allianz weithin geteilt sind und handlungsermöglichend oder handlungslimitierend auf strategisches Verhalten wirken. Dieses wird dabei definiert als der Einsatz militärischer Gewalt und der Einsatz komplementärer oder kompensatorischer nicht-militärischer Mittel sowie deren Androhung.<sup>16</sup>

Die handlungsleitenden Institutionen beeinflussen dabei nicht nur Strategisches Verhalten, sondern die mit ihnen verbundenen Bedeutungsgehalte verleihen diesem zudem Sinn. Damit legitimieren sie strategisches Verhalten und ermöglichen es zugleich, dieses zu verstehen. Im Sinne der „bounded rationality“ werden Entscheidungstragende auch nicht zu kulturellen „Idiot:innen“ degradiert. Vielmehr bestehen innerhalb des von den strategischen Institutionen vorgegebenen Rahmens weiterhin Spielräume für rationales und von parteipolitischen Programmatiken geprägtes Handeln. Formelle strategische Institutionen können durch die Analyse des kodifizierten rechtlichen Rahmens dargelegt werden. Informelle strategische Institutionen lassen sich dagegen einerseits durch die Analyse von strategischem Verhalten untersuchen, indem sie als verfestigte Verhaltensmuster aufgezeigt werden. Andererseits erlaubt die Analyse von verteidigungspolitischen Diskursen, in denen die Institutionen verhandelt werden, diese herauszuarbeiten. Träger dieser Diskurse können dabei neben politischen Entscheidungstragenden auch die Öffentlichkeit, Medien oder die Kultur sein.

Ähnlich wie in der Forschung zur Strategischen Kultur geht auch der soziologische Neo-Institutionalismus davon aus, dass Institutionen prinzipiell stabil und persistent sind, sich jedoch auch langsam, selten abrupt, wandeln. Um diesen Wandel zu untersuchen, können Analysen im Sinne des hier vorgeschlagenen neo-institutionalistischen Zugangs zu Strategischer Kultur auf die Literatur zum institutionellen Wandel zurückgreifen. Sie bieten dabei eine neue, ergänzende Perspektive auf die aktuelle Debatte der vierten Generation der Forschung zur Strategischen Kultur. Dieser Zugang erlaubt es, auch die Annahme einer ausschließlich nationalen Kontextgebundenheit Strategischer Kultur zu überwinden: Einerseits kann die Strategische Kultur einer Verteidigungsallianz wie der EU als die in allen ihren Mitgliedstaaten geteilten strategischen Institutionen definiert werden. Hierbei ist prinzipiell anzunehmen, dass diese Sets an allianzweit geteilten Institutionen dünner sind als jene nationaler Strategischer Kulturen. Andererseits können sich durch grenzüber-

13 Rainer Baumann/Gunther Hellmann: Germany and the use of military force: ‘total war’, the ‘culture of restraint’ and the quest for normality, in: German Politics 1/2001, S. 61–82, hier S. 62. Übersetzung des Autors.

14 Jack L. Snyder: The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations, The Rand Corporation: Project Air Force report R-2154-AF/1977, S. 8. Übersetzung des Autors.

15 James/Olsen: Rediscovering Institutions, 1989.

16 Julian Plottka: Strategic Culture as Patterns of Habitual Behaviour: Analysing Strategic Institutions in the Era of “Zeitenwende”, unveröffentlichtes Manuskript.

schreitende Impulse die strategischen Institutionen in einem Land verändern oder sich zwischen mehreren Ländern angleichen.

### Gibt es europäische Strategische Kultur? Und wenn ja, wie viele?

Auch wenn der Nationalstaat der eigentliche Ausgangspunkt für die Konzeption Strategischer Kultur war, liegen inzwischen zahlreiche Arbeiten zur Strategischen Kultur der EU vor. Zugleich gibt es eine politische Debatte über die Notwendigkeit einer Strategischen Kultur für die EU, die deren bisheriges Fehlen als Hemmnis für die Entwicklung der GSVP identifiziert. So wurde bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 festgestellt, dass die EU „eine Strategie-Kultur entwickeln [muss], die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“.<sup>17</sup> In der praktischen Umsetzung der Strategie spielte die Forderung anschließend kaum noch eine Rolle und der Begriff kehrte erst mit Verabschiedung der neuen Globalstrategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU (EU-Globalstrategie) 2016 zurück in die europapolitischen Debatten. Während die EU-Globalstrategie selbst nur das Ziel ausgab, eine „politische Kultur des früheren Eingreifens bei drohenden gewaltsamen Konflikten [zu] entwickeln“,<sup>18</sup> machte sich der französische Präsident Emmanuel Macron im Jahr darauf die Forderung zu eigen, dass die EU eine gemeinsame Strategische Kultur brauche, was aber nur langfristig zu erreichen sei.<sup>19</sup> Diese Position teilte auch die deutsche Bundesregierung, die die Interventionsinitiative, jene Kooperation fähiger und williger Staaten außerhalb des EU- und NATO-Rahmens zur Verbesserung ihrer militärischen Krisenreaktionsfähigkeiten, auch als Instrument zur Schaffung einer europäischen Strategischen Kultur betrachtet.<sup>20</sup> Der Strategische Kompass der EU hält ebenso an dieser Zielsetzung fest und erkennt besonders in den regelmäßig geplanten Aktualisierungen der Bedrohungsanalyse ein Mittel zur Bildung einer europäischen Strategischen Kultur.<sup>21</sup> Anders als im hier untersuchten Fall des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine geht die politische Debatte zur europäischen Strategischen Kultur davon aus, dass diese durch die zunehmende Interaktion von Soldat:innen und Entscheidungstragenden entsteht. Langfristige Sozialisierungseffekte stehen im Vordergrund.

Die wissenschaftliche Debatte zu einer europäischen Strategischen Kultur nimmt dagegen einen weiteren Blick ein. Hier lassen sich zwei zentrale Perspektiven unterscheiden: Erstens untersuchen Studien in vergleichender Perspektive, inwieweit es Gemeinsamkeiten

17 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, 12./13.12.2003, abrufbar unter: [https://www.cvce.eu/de/obj/europaische\\_sicherheitsstrategie\\_ein\\_sicheres\\_europa\\_in\\_einer\\_besseren\\_welt\\_brussel\\_12\\_dezember\\_2003-de-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html?utm](https://www.cvce.eu/de/obj/europaische_sicherheitsstrategie_ein_sicheres_europa_in_einer_besseren_welt_brussel_12_dezember_2003-de-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html?utm) (letzter Zugriff: 23.4.2026), S. 7.

18 Europäischer Auswärtiger Dienst: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union 2016, abrufbar unter: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en?utm](https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en?utm) (letzter Zugriff: 23.4.2026), S. 25.

19 Élysée: Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26.9.2017, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf> (letzter Zugriff: 23.4.2026), S. 3.

20 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6803 – Erfolgreicher Weg zu einer europäischen Armee, Drucksache 19/8090, 1.3.2019, S. 4.

21 Europäischer Auswärtiger Dienst: A Strategic Compass for Security and Defence, 2022, S. 17, 29, 33.

oder gar eine Annäherung der Strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten gibt.<sup>22</sup> Zweitens gehen Analysen der Frage nach, inwieweit die europäischen Institutionen auf supranationaler Ebene eine eigenständige Strategische Kultur herausgebildet haben.<sup>23</sup>

Problem der ersten Analyseperspektive ist, dass es bisher nur eine für die gesamte EU vorliegende Analyse gibt, die alle 27 Mitgliedstaaten bzw. deren Strategische Kulturen vergleicht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es keine „single European strategic culture“<sup>24</sup> gibt, identifiziert aber mehrere Gruppen von Staaten, die sich in ihrer Strategischen Kultur ähnelten. Zu diesem Befund kommen auch Studien, die strategische Kulturen auf Basis von Strategiedokumenten oder Meinungsumfragen untersuchen. Diese nehmen in der Regel jedoch nur eine kleine Zahl von Mitgliedstaaten in den Blick, hier meist Deutschland, Frankreich und damals noch das Vereinigte Königreich als Mitgliedstaat, oft ergänzt um einzelne weitere Staaten.<sup>25</sup> Frankreich und das Vereinigte Königreich werden dabei einer Kategorie von Staaten mit ähnlicher Strategischer Kultur zugeordnet, während die Diskussion zu Deutschland differenzierter ausfällt. Alle Studien sind sich aber einig, dass Deutschland einer Kategorie von Staaten mit stärkerer militärischer Zurückhaltung zuzuordnen ist.

Christoph Meyer weist darauf hin, dass die zuvor erwähnte gängige Auswahl an Untersuchungsfällen zu einer Betonung der Unterschiede führt, da sie zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich einerseits und Deutschland andererseits sehr prononciert sind.<sup>26</sup> Daneben gibt es in der ersten Forschungsperspektive auch Arbeiten, die den langfristigen Wandel der nationalen Strategischen Kulturen in den Blick nehmen.<sup>27</sup> Diese kommen zum Ergebnis, dass sich durchaus Konvergenztendenzen identifizieren lassen, besonders im Hinblick auf den Einsatz militärischer Gewalt zu humanitären Zwecken.<sup>28</sup> Infolge der vom damaligen deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz angekündigten Zeitenwende in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Debatte über die Konvergenz europäischer Strategischer Kulturen wieder zugenommen. Gerade mit Blick auf den Fall Deutschland fallen die Befunde jedoch sehr ambivalent aus.<sup>29</sup>

22 Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas (Hrsg.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden 2013.

23 Daniel Göler: Zwischen security provider und security consultant. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 7/2014, S. 323–342.

24 Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas: Conclusion, in: Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas (Hrsg.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden 2013, S. 387–401, hier S. 391.

25 Malena Britz (Hrsg.): *European Participation in International Operations. The Role of Strategic Culture*, Cham 2016; Daniel Göler: Die Europäische Union in der Libyen-Krise: Die ‚responsibility to protect‘ als Herausforderung für die strategischen Kulturen in Europa, in: *integration* 1/2012, S. 3–18; Emil J. Kirchner/James Sperling (Hrsg.): *National Security Cultures. Patterns of Global Governance*, London 2010.

26 Christoph O. Meyer: Nature, Emergence, and Limitations of an EU Strategic Culture, in: Kerry M. Kartchner/Briana D. Bowen/Jeanne L. Johnson (Hrsg.): *Routledge Handbook of Strategic Culture*, London 2023, S. 106–120, hier S. 111.

27 Christoph O. Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, London 2006; Jolyon Howorth: *The CESDP and the Forging of a European Security Culture*, in: *Politique européenne* 8/2002, S. 88–108.

28 Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture*, 2006, S. 42.

29 Bernhard Blumenau: Breaking with convention? Zeitenwende and the traditional pillars of German foreign policy, in: *International Affairs* 6/2022, S. 1895–1913; Molly O’Neal: Zeitenwende, Europe and Germany’s Culture of Restraint, in: *The International Spectator* 2/2024, S. 1–17.

Systematische Untersuchungen zur Wirkung dieses externen Impulses auf die nationalen Strategischen Kulturen liegen noch nicht vor.

In der zweiten Perspektive wurde erwartet, dass die gemeinsame Entwicklung von außen- und sicherheitspolitischen Strategien der EU zur Bildung einer gemeinsamen Strategischen Kultur beitrage. Auch für die Schaffung verteidigungspolitischer Institutionen und Kapazitäten auf supranationaler Ebene und die Zusammenarbeit in diesen wurden entsprechende Sozialisationseffekte vermutet.<sup>30</sup> Zudem wurde erwartet, dass konkrete verteidigungspolitische Erfahrungen durch Einsätze in Konflikten und Kriegen zur Entstehung einer europäischen Strategischen Kultur beitragen.<sup>31</sup> Allerdings wandten Kritiker:innen ein, dass dem das Selbstverständnis der EU als normative und friedenspolitische Macht entgegenstehe.

Die empirischen Befunde, die der EU Ansätze einer Strategischen Kultur attestieren, weisen darauf hin, dass gerade das Selbstverständnis der EU auch Einfluss auf ihren Einsatz militärischer Gewalt hat. So wurde bereits zuvor Meyer zitiert, der im Einsatz militärischer Mittel zu humanitären Zwecken eine Gemeinsamkeit europäischer Strategischer Kulturen erkennt.<sup>32</sup> Per M. Norheim-Martinsen identifiziert die Kombination militärischer und ziviler Instrumente als den „European way of warfare“.<sup>33</sup> Göler hat zwar aus der Sicherheitsstrategie von 2003 noch geschlussfolgert,<sup>34</sup> dass sich die EU als „security provider“ verstehe, kommt in seiner Analyse der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aber zum Ergebnis, dass sie sich seitdem vielmehr als „security consultant“ betrachtet.<sup>35</sup> Wie bereits zuvor ausgeführt, zeichnet sich die Strategische Kultur der EU historisch durch einen zurückhaltenden Einsatz militärischer Mittel und deren Kombination mit nicht-militärischen Mitteln aus.

Es liegen nur wenige jüngere Studien vor, die die Wirkung des russischen Überfalls der Ukraine seit 2022 im Sinne eines externen Effektes auf die europäische Strategische Kultur untersuchen. Göler und Florence Ertel kommen in einer Analyse des Strategischen Kompasses zum Ergebnis, dass sich das verteidigungspolitische Leitbild der EU weiter zum „security provider“ für die Mitgliedstaaten entwickelt hat.<sup>36</sup> In ihrer Analyse der strategischen Narrative in Bezug auf die Europäische Friedensfähigkeit kommen Katariina Mustasilta und Tyne Karjalainen zu einem ähnlichen Ergebnis, wenn sie einen deutlichen Wandel hin zur Beschreibung der EU als sicherheits- und geopolitische Akteurin in einem zunehmend kompetitiven Umfeld identifizieren.<sup>37</sup>

30 Martinsen: *Forging a Strategic Culture*, 2004.

31 Peter van Ham: *Europe's Strategic Culture and the Relevance of War*, in: *Oxford Journal on Good Governance* 1/2005, S. 39–43.

32 Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture*, 2006, S. 42.

33 Per M. Norheim-Martinsen: *The European Union and Military Force. Governance and Strategy*, Cambridge 2013, S. 49.

34 Florence Ertel/Daniel Göler: *European Defence: Developments, Challenges and Gaps in Institutions, Instruments, and Strategies*, in: Mathias Jopp/Johannes Pollak (Hrsg.): *The European Union's Geopolitics*, Cham 2024, S. 53–77, hier S. 72.

35 Göler: *Zwischen security provider und security consultant*, 2014.

36 Ertel/Göler: *European Defence*, 2024, S. 72.

37 Katariina Mustasilta/Tyne Karjalainen: *European strategic cultures in flux? Case study on the European peace facility*, in: *European Journal of International Security* 2025, S. 1–23.

## Methode zur Analyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2022 bis 2025

Diesen zuvor dargelegten ersten Befunden nach ist es nach der russischen Vollinvasion in der Ukraine nicht nur in den nordischen EU-Mitgliedstaaten zu einem grundlegenden Wandel der Verteidigungspolitik gekommen. Es bedarf nun weiterer Analysen, inwieweit es zu einer Veränderung der europäischen Strategischen Kultur oder zumindest des verteidigungspolitischen Konsenses seit 2022 gekommen ist. Dazu werden die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Jahre 2022 bis 2025 in Hinblick auf die Reaktion der EU auf den russischen Angriffskrieg untersucht.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates werden von den nationalen Regierungen ausgehandelt und einvernehmlich von den Staats- und Regierungschef:innen angenommen. Gemäß Art. 26 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) legen sie „die strategischen Interessen der Union und [...] die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ auch „mit verteidigungspolitischen Bezügen“ fest. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu verteidigungspolitischen Themen sind mithin mehr als ein Debattenbeitrag, der politischen bzw. sozialen Druck auf die nationalen Regierungen ausüben soll. Sie sind Ausdruck der von allen mitgetragenen Zielvorstellungen. Formulierungen von an die Mitgliedstaaten gerichteten Handlungserwartungen sind jedoch ohne rechtliche Verbindlichkeit. Zudem dienen die Schlussfolgerungen der Kommunikation der gemeinsamen Beschlüsse an die europäische (und internationale) Öffentlichkeit, die damit den Beitrag der nationalen Regierungen zur Erreichung dieser Ziele potenziell kritisch evaluieren kann.<sup>38</sup>

Ausgangspunkt für die deduktive Entwicklung eines Kategorienschemas für die qualitative Inhaltsanalyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nach Mayring<sup>39</sup> war die einschlägige Literatur, die Vorschläge für die empirische Untersuchung der Strategischen Kultur der EU vorgelegt hat. In Teilen sehr ähnliche Analyseraster haben zudem Jolyon Howorth,<sup>40</sup> Meyer<sup>41</sup> und Bastian Giegerich<sup>42</sup> vorgelegt.<sup>43</sup> In einer ersten Dimension fragen alle drei Analyseraster nach dem *Zweck des Gewalteinsatzes* und unterscheiden dabei Machtprojektion bzw. Expansion und Verteidigung.<sup>44</sup> In einer zweiten Dimension fragen Howorth<sup>45</sup> und Giegerich nach der *Bewertung von Instrumenten* und unterscheiden

38 Eine ergänzende Analyse der öffentlichen Debatten in den EU-Mitgliedstaaten wäre, wie zuvor ausgeführt, wünschenswert und stellt weiterhin ein Desiderat der Forschung zur Strategischen Kultur dar, kann an dieser Stelle aufgrund des dafür erforderlichen erheblichen Forschungsaufwandes jedoch nicht geleistet werden.

39 Philipp Mayring/Thomas Fenzl: Qualitative Inhaltsanalyse, in: Nina Baur/Jörg Blasius (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden 2022, S. 691–706.

40 Howorth: The CESDP and the Forging of a European Security Culture, 2002.

41 Christoph O. Meyer: Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms, in: European Journal of International Relations 4/2005, S. 523–549.

42 Bastian Giegerich: European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy, Baden-Baden 2006.

43 Plottka: Strategische Kultur, 2025, S. 12.

44 Meyer ergänzt zudem die Form des Gewalteinsatzes und unterscheidet dabei zwischen reaktiv bis aggressiv sowie die Opferbereitschaft und unterscheidet dabei zwischen eigenen und fremden Opfern. Vgl. Meyer: Convergence Towards a European Strategic Culture?, 2005.

45 Weitere Dimensionen, die hier unberücksichtigt bleiben, sind bei Meyer die Autorisierung von Einsätzen sowie bei Howorth die Unterscheidung zwischen großen und kleinen Staaten sowie waffenexportierenden und waffenimportierenden Staaten. Vgl. Howorth: The CESDP and the Forging of a European Security Culture, 2002; Meyer: Convergence Towards a European Strategic Culture?, 2005.

zwischen zivilen und militärischen Instrumenten.<sup>46</sup> In einer dritten Dimension fragen alle drei Autoren nach der *Bewertung von Kooperation* und unterscheiden hier zwischen neutral bzw. kooperativ und alliiert bzw. unilateral. Howorth und Giegerich haben zudem die *Arena der Kooperation* als weitere Dimension ergänzt, wobei Ersterer zwischen Atlanti-ker:innen und Europäer:innen unterscheidet, während Letzterer die Kategorie offenlässt.

In Anlehnung an diese vier Dimensionen wurden in diesem Aufsatz die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates für die Jahre 2022 bis 2025 anhand des in Tabelle 1 gezeigten Kategorienschemas kodiert. Entsprechend der zuvor eingeführten erweiterten Definition von strategischem Verhalten wurden in Kategorie Nr. 1 nicht nur Aussagen über den Zweck des Einsatzes militärischer Gewalt kodiert, sondern auch Aussagen über Zwecke des Einsatzes unterschiedlicher Instrumente. Analog erfasst Kategorie Nr. 2 Bewertungen des Einsatzes unterschiedlicher Instrumente, die im Rahmen induktiver Kategorienentwicklung am Material in die vier Unterkategorien militärisch (2a), humanitär (2b), zivil (2c) und diplomatisch (2d) ausdifferenziert wurden. Als deduktiv hergeleitete Kategorie Nr. 3 wurden Aussagen zur Bedeutung von Kooperation mit internationalen Partnern kodiert. Howorth folgend wurden zudem Aussagen über die Bedeutung des transatlantischen Verhältnisses bzw. der NATO in Kategorie Nr. 4 eingeordnet.

**Tabelle 1: Kodierleitfaden für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates**

Nr.	Kategorie	Definition	Ankerbeispiel	Kodierregel
<b>Deduktive Kategorien</b>				
1	Zweck des Mitteleinsatzes	Aussagen über Zwecke zum Einsatz spezifischer Instrumente	„Russland darf nicht die Oberhand gewinnen.“ (EUCO 15/24, S. 1)	Es werden Ziele formuliert, die der Europäische Rat mit seiner Politik erreichen will.
2	Bewertung von Instrumenten	Aussagen über Instrumente für die Erreichung dieser Zwecke		
2a	• militärisch	Aussagen über militärische Instrumente	„Luftabwehrsysteme, Munition und Flugkörper, die dringend benötigt werden, um die Bevölkerung und die kritische Energieinfrastruktur der Ukraine zu schützen“ (EUCO 25/24, S. 2)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über den Nutzen des Einsatzes militärischer Instrumente.

<sup>46</sup> Howorth ergänzt hier zudem die Unterscheidung zwischen nuklearen und nicht-nuklearen Waffen. Vgl. Howorth: *The CESDP and the Forging of a European Security Culture*, 2002.

Nr.	Kategorie	Definition	Ankerbeispiel	Kodierregel
2b	<ul style="list-style-type: none"> <li>humanitär</li> </ul>	Aussagen über humanitäre Hilfe	„die Verweigerung des Zugangs für humanitäre Hilfe durch die russischen Streitkräfte sind inakzeptabel“ (EUCO 1/22, S. 1)	Der Europäische Rat charakterisiert humanitäre Hilfe. Anders als bei militärischen, zivilen oder diplomatischen Instrumenten sind hier keine Aussagen über den Nutzen zu erwarten.
2c	<ul style="list-style-type: none"> <li>zivil</li> </ul>	Aussagen über zivile Instrumente	„restriktive Maßnahmen, die [...] für Russland massive und schwerwiegende Konsequenzen für seine Handlungen nach sich ziehen werden“ (EUCO 18/22, S. 2)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über den Nutzen des Einsatzes ziviler Instrumente.
2d	<ul style="list-style-type: none"> <li>diplomatisch</li> </ul>	Aussagen über diplomatische Instrumente	„diplomatische Kontakte [...] fortsetzen, um [...] größtmögliche internationale Unterstützung für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden und für die zentralen Grundsätze und Ziele dieser Friedensformel sicherzustellen“ (EUCO 14/23, S. 2)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über den Nutzen des Einsatzes diplomatischer Instrumente.
3	Bewertung von Kooperation	Aussagen über die Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren und anderen Staaten	„Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten werden sich verstärkt darum bemühen, Drittländer dafür zu gewinnen“ (EUCO 21/22, S. 4)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über die Relevanz oder die Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren und anderen Staaten.

Nr.	Kategorie	Definition	Ankerbeispiel	Kodierregel
4	Bewertung des transatlantischen Verhältnisses	Aussagen über die Bedeutung der NATO bzw. des transatlantischen Verhältnisses	„Die transatlantischen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO [...] sind von entscheidender Bedeutung für unsere Sicherheit insgesamt“ (EUCO 21/22, S. 6)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über die Bedeutung des transatlantischen Verhältnisses oder der NATO für die EU, die Sicherheit in Europa oder konkrete Maßnahmen.
<b>Induktive Kategorien</b>				
5	Bedeutung des Völkerrechts	Aussagen über die Bedeutung des Völkerrechts	„Russland, Belarus und alle Verantwortlichen für Kriegsverbrechen und andere schwerste Verbrechen werden nach dem Völkerrecht für ihre Taten zur Rechenschaft gezogen werden.“ (EUCO 24/22, S. 2)	Der Europäische Rat trifft Aussagen über die Bedeutung des Völkerrechts für die internationalen Beziehungen oder den russischen Angriffskrieg.
6	Bedeutung von neutralen Mitgliedstaaten	Verweise auf die Neutralität einiger Mitgliedstaaten der EU	„Unter Berücksichtigung der Sicherheits- und Verteidigungsinteressen aller Mitgliedstaaten begrüßt der Europäische Rat, dass [...], wobei dies den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt.“ (EUCO 4/23, S. 3)	Der Europäische Rat verweist auf den besonderen Charakter der Außen- und Verteidigungspolitik (Neutralität) einiger Mitgliedstaaten der EU.

Nr.	Kategorie	Definition	Ankerbeispiel	Kodierregel
7	Mitgliedstaaten als Adressaten	konkrete Erwartungen an das Handeln der EU-Mitgliedstaaten	„Er unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten weiterhin Anstrengungen unternehmen, um [...] zur Deckung des dringenden militärischen und Verteidigungsbedarfs der Ukraine beizutragen.“ (EUCO 7/23, S. 1)	Der Europäische Rat formuliert konkrete Erwartungen an das Handeln der nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. In der Regel werden diese einfach als „Mitgliedstaaten“ adressiert.

Quelle: eigene Darstellung.

Beim ersten Analysedurchgang wurden induktiv zudem drei weitere Kategorien gebildet. Verweise auf das Völkerrecht werden der Kategorie Nr. 5 zugeordnet. Angesichts der aktuellen Erschütterungen, die die regelbasierte internationale Ordnung erfährt, ist die Frage, inwieweit das Völkerrecht zum Set strategischer Institutionen der europäischen Strategischen Kultur gehört, von zentraler Bedeutung. Daneben finden sich auch einige wenige Verweise auf europäische Werte, die aber in den Jahren 2022 und 2025 nicht häufig genug in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu finden sind, sodass auf die Bildung einer supranationalen Kategorie „Europäische Werte“ verzichtet wurde. Der Kategorie Nr. 6 wurden Verweise auf den besonderen Charakter der Außen- und Verteidigungspolitik einiger Mitgliedstaaten zugeordnet. Kategorie Nr. 7 erfasst dagegen konkrete Erwartungen an das Handeln der nationalen Regierungen. Dabei geht es zwar nicht um rechtsverbindliche Vorgaben, dennoch können solche Erwartungshaltungen ein Indiz für die Ausbildung strategischer Institutionen im Sinne der vorherigen Definition von Strategischer Kultur als Set strategischer Institutionen sein. Nach Vervollständigung des Kodierleitfadens wurde das Material einem zweiten Analysedurchgang unterzogen.

### Europäische Strategische Kultur nach dem Zeitenbruch: Wandel und Kontinuität

Für den Zeitraum von 2022 bis 2025 wurden insgesamt 21 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sowie die Erklärung von Versailles von 2022<sup>47</sup> ausgewertet. Für das Jahr 2025 wurden zudem fünf Dokumente mit dem Titel „Ukraine“ ausgewertet, da die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nur noch kurze Verweise auf diese begleitenden Dokumente enthalten, deren Inhalt sich in den Jahren 2022 bis 2024 in den Schlussfolgerungen selbst findet. Die Ergebnisse werden im Folgenden in den Unterabschnitten Zwecke, Instrumente, internationale Kooperation und Erwartungen an die Mitgliedstaaten präsentiert.

47 Erklärung zur Aggression Russlands gegen die Ukraine sowie zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeiten.

### *Die Geopolitisierung der Zwecke europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik*

Hauptziel der EU in ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit 2022 ist es, „dem Krieg Russlands gegen die Ukraine ein Ende zu bereiten“.<sup>48</sup> Die Unterstützung der Ukraine dient aus Sicht des Europäischen Rates dabei aber nicht allein der Durchsetzung der Rechte der Ukraine und ihrer Bevölkerung. Er sieht im russischen Angriffskrieg auch eine Gefährdung der internationalen Ordnung. So stellt er im Dezember 2022 fest, „dass die strafrechtliche Verfolgung des Verbrechens der Aggression die internationale Gemeinschaft als Ganzes berührt“.<sup>49</sup> Im Dezember 2023 stellt er zudem fest: „Russland und seine Führung müssen für ihren Angriffskrieg gegen die Ukraine und für ihre anderen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen [...] in vollem Umfang zur Rechenschaft gezogen werden.“<sup>50</sup> Zudem soll die Ukraine von Russland für die vom Krieg verursachten Schäden entschädigt werden.<sup>51</sup> Der Einsatz militärischer Mittel, hier ergänzt um polizeiliche und justizielle Maßnahmen, dient aus Sicht des Europäischen Rates der Aufrechterhaltung der internationalen Rechtsordnung. Dies ist eine deutliche Kontinuitätslinie in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Dies bedeutet aber nicht, dass der Europäische Rat seine Augen vor geopolitischen Veränderungen verschlossen hat. Er erkennt vielmehr eine „neue Sicherheitslage in Europa“,<sup>52</sup> „eine erhebliche Veränderung [...] [des] strategischen Umfelds“,<sup>53</sup> und „zunehmende[r] Bedrohungen und Sicherheits Herausforderungen“.<sup>54</sup> Diese Bedrohungen für die Ukraine, die EU-Nachbarstaaten und die Mitgliedstaaten werden dabei nicht nur als klassisch militärisch, sondern als hybrider Art identifiziert, einschließlich Desinformationskampagnen und Cyberangriffen.<sup>55</sup> Mit diesem umfassenden Verständnis von Sicherheit, die aktuell bedroht ist, bleibt die EU ihrem bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 formulierten multidimensionalen Verständnis von Sicherheit treu.<sup>56</sup>

Allerdings betont der Europäische Rat inzwischen deutlich stärker als zuvor die militärische Dimension der Bedrohung. Die deutliche Akzentverschiebung hin zu militärischen Zielen wird dabei durch die Formulierung der Ziele der europäischen Maßnahmen deutlich, mit denen der Europäische Rat die „russischen Möglichkeiten zur Fortsetzung der Aggression wirksam [...] vereiteln“<sup>57</sup> bzw. „die Fähigkeit Russlands zur Führung des Kriegs weiter“<sup>58</sup> limitieren will. Mehrfach findet sich die Formulierung „Russland darf nicht die Oberhand gewinnen.“<sup>59</sup> Eine Warnung vor einer möglichen „internationale[n] Eskalation des Krieges mit schwerwiegenden Folgen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit“<sup>60</sup> wird angesichts der Beteiligung nordkoreanischer Soldat:innen jedoch nur einmalig im Dezember 2024 formuliert. Die Analyse der Schlussfolgerungen des Europä-

48 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 12/22, 31.5.2022, S. 2.

49 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022, S. 3.

50 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 20/23, 15.12.2023, S. 3.

51 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 14/23, 27.10.2023.

52 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 3.

53 Ebenda.

54 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/24, 22.3.2024, S. 5.

55 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 18/22, 24.2.2022, S. 1.

56 Plottka: *Strategische Kultur*, 2025, S. 20.

57 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 2.

58 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, 27.6.2024, S. 4.

59 Exemplarisch siehe Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 25/24, 17.10.2024, S. 1.

60 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 50/24, 19.12.2024, S. 3.

ischen Rates bestätigt den von Mustasilta und Karjalainen mit Blick auf die Europäische Friedensfazilität festgestellten Wandel der sicherheitspolitischen Narrative.<sup>61</sup>

Auch die Feststellung von Ertel und Göler, dass sich das Selbstbild der EU hin zu einem „security provider for its member states“<sup>62</sup> verschoben hat, bestätigt die Analyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Seit seiner informellen Tagung in Versailles im März 2022<sup>63</sup> definiert er als Ziele, „die strategischen Abhängigkeiten Europas zu verringern, die allgemeine Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit Europas zu verbessern und die technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung entsprechend weiter zu stärken“.<sup>64</sup> Die geforderte Stärkung der „zivilen und militärischen Vorsorge und Bereitschaft Europas“<sup>65</sup> geht dabei Hand in Hand mit zivilen Maßnahmen, wenn der Europäische Rat „eine verbesserte und koordinierte militärische und zivile Vorsorge und strategische Krisenbewältigung im Rahmen eines gefahrenübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes“<sup>66</sup> für erforderlich hält.

Was die Zwecke für den Einsatz militärischer Gewalt betrifft, so lässt sich für den europäischen verteidigungspolitischen Konsens, formuliert durch den Europäischen Rat in den Jahren 2022 bis 2025, eine Kombination aus Kontinuität und Wandel festhalten. Das Ziel des Erhalts der internationalen Ordnung zeigt genauso wie das umfassende Verständnis von Sicherheit, das über rein militärische Bedrohungen hinausgeht, deutliche Kontinuität in der Strategischen Kultur der EU auf. Die genannten Elemente finden sich, wie zuvor angeführt, alle bereits in der bisherigen Forschung zur europäischen Strategischen Kultur. Demgegenüber stellen Landesverteidigung als Ziel, der Bedeutungszuwachs der militärischen Dimension und die Betonung geopolitischer Konkurrenz mit konkreten machtpolitisch motivierten Zielformulierungen in Bezug auf Russland einen deutlichen Wandel im Vergleich zur vorherigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar.

### *Bekanntnis zum Internationalen Recht in Zeiten imperialistischer Machtkonkurrenz*

Die Geopolitisierung europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist noch kein Zeugnis einer veränderten Perspektive der EU auf die Struktur der internationalen Politik an sich. Die EU hält weiter an einer rechtsbasierten internationalen Ordnung fest und geht nicht von einem Wandel hin zu einer imperialistischen oder darwinistischen Machtkonkurrenz aus. Dies zeigt die starke Betonung der völkerrechtlichen Dimension des russischen Angriffskriegs in allen Schlussfolgerungen von 2022 bis 2025, der „eine offenkundige Verletzung der VN-Charta darstellt“.<sup>67</sup> Der Europäische Rat unterstreicht stets „das naturgegebene Recht der Ukraine auf Selbstverteidigung“<sup>68</sup> sowie ihre „territoriale Unversehrtheit und Souveränität“.<sup>69</sup> Die Geltung des Völkerrechts muss, dem Europä-

61 Mustasilta/Karjalainen: European strategic cultures in flux?, 2025.

62 Ertel/Göler: European Defence: Developments, Challenges and Gaps, 2024, S. 70.

63 Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs. Erklärung von Versailles, 11.3.2022, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/54802/20220311-versailles-declaration-de.pdf> (letzter Zugriff: 23.4.2026).

64 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, 27.6.2024, S. 7.

65 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 50/24, 19.12.2024, S. 7.

66 Ebenda.

67 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, 9.2.2023, S. 1.

68 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022, S. 1.

69 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 24/22, 24.6.2022, S. 2.

ischen Rat zufolge, auch bei einem möglichen Frieden zur Geltung kommen, „der sich auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts stützt“.<sup>70</sup>

Die deutliche Betonung der Achtung des humanitären Völkerrechts stimmt dabei mit dem von Meyer identifizierten Element einer europäischen Strategischen Kultur überein, die den Einsatz militärischer Gewalt zu humanitären Zwecken legitimiert.<sup>71</sup> Der Europäische Rat belässt es nicht bei Feststellungen der Rechtslage und Aufforderungen an Russland, diese zu achten. Er benennt auch konkrete Kriegsverbrechen, wie die „anhaltende Kampagne systematischer Raketenangriffe gegen ukrainische Zivilpersonen“;<sup>72</sup> die Verschleppung von Ukrainer:innen nach Russland,<sup>73</sup> die Belagerung von Mariupol<sup>74</sup> und die „vorsätzliche Zerstörung des Staudamms am Wasserkraftwerk Kachowka“.<sup>75</sup>

### *Die Kombination militärischer und ziviler Instrumente als europäische Art der Kriegsführung*

Bereits die deduktive Erweiterung der Kategorie und Differenzierung zwischen militärischen, humanitären, zivilen und diplomatischen Instrumenten in Verbindung mit dem zuvor identifizierten erweiterten Sicherheitsverständnis der EU deutet auf die Bewertung des Instrumentariums durch den Europäischen Rat hin. Auch wenn sich im Zeitverlauf der Schlussfolgerungen eine zunehmende Betonung der militärischen Instrumente abzeichnet, setzt der Europäische Rat nicht ausschließlich auf den Einsatz militärischer Gewalt. So findet sich in den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung im Februar 2022 kein Verweis auf militärische Instrumente. Es werden der Ukraine restriktive Maßnahmen sowie „politische, finanzielle, humanitäre und logistische Unterstützung“<sup>76</sup> zugesichert. Auch in den Schlussfolgerungen der informellen Tagung von Versailles und des Europäischen Rates im März 2022 werden verteidigungspolitische Maßnahmen nur mit Blick auf die EU und noch nicht auf eine militärische Unterstützung der Ukraine bezogen, für die nur „politische, finanzielle, materielle und humanitäre Hilfe“<sup>77</sup> erwähnt werden. Erst die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Mai 2022 enthalten einen separaten Absatz zur militärischen Unterstützung,<sup>78</sup> während die praktische militärische Unterstützung der Ukraine bereits zuvor eingesetzt hatte. Dies deutet darauf hin, dass in den ersten Monaten der russischen Völlinvasion die militärische Unterstützung der Ukraine zwischen den Staats- und Regierungschef:innen nicht konsensfähig war. Gleichzeitig steht das Set an Instrumenten, mit denen die EU auf die russische Aggression reagiert, in einer Linie mit der Kombination militärischer und ziviler Mittel, die Norheim-Martinsen als die europäische Art der Kriegsführung identifiziert.<sup>79</sup>

70 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (6. März 2025) – Ukraine, EUCO 10/25, 6.3.2025, S. 2.

71 Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture*, 2006, S. 42.

72 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022, S. 1.

73 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, 9.2.2023, S. 1.

74 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 1.

75 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 2.

76 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 18/22, 24.2.2022, S. 2.

77 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 2.

78 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, 31.5.2022, S. 4.

79 Norheim-Martinsen: *The European Union and Military Force*, 2013, S. 49.

Militärische Mittel werden dabei in drei Fällen diskutiert: Erstens in Bezug auf die Unterstützung der Ukraine durch Gelder, Militärgüter<sup>80</sup> und die „militärische[n] Unterstützungsmision der Europäischen Union“,<sup>81</sup> wobei die militärische Unterstützung sehr weit gefasst ist und auch Initiativen zur Minenräumung und Rehabilitation von Kriegsversehrten beinhaltet; zweitens in Bezug auf Maßnahmen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der EU;<sup>82</sup> und drittens in Bezug auf „Sicherheitszusagen für die Ukraine [...], die der Ukraine helfen sollen, sich langfristig selbst zu verteidigen“.<sup>83</sup> Dabei dienen auch die zivilen Instrumente, derer sich die EU bedient, militärischen Zielen. So ist der Zweck der von der EU beschlossenen Maßnahmen, „die russischen Möglichkeiten zur Fortsetzung der Aggression wirksam zu vereiteln“.<sup>84</sup> Angesichts des vom Europäischen Rat geforderten „allumfassenden Ansatz[es]“<sup>85</sup> lässt sich eine klare Unterscheidung zwischen der Anwendung militärischer Gewalt bzw. deren Androhung und zivilen Maßnahmen nicht sinnvoll aufrechterhalten.

Besonders im Jahr 2025 werden auch zunehmend hybride Bedrohungen von russischer Seite thematisiert. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Resilienz und Krisenvorsorge innerhalb der EU<sup>86</sup> als auch für die russische Einflussnahme auf die Wahlen in Moldau.<sup>87</sup> Die im Theorieteil vorgeschlagene Erweiterung des Begriffs des strategischen Handelns um komplementäre nicht-militärische Instrumente scheint angesichts dieser Bedrohungsanalyse sinnvoll. So würde die klassische Definition strategischen Verhaltens diese Sachverhalte vollständig ausblenden.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates werden neben humanitären, zivilen und militärischen Instrumenten auch diplomatische Instrumente befürwortet. Diese sollen genutzt werden, um eine Lösung des Konflikts mit Russland zu erreichen. Allerdings werden diplomatische Initiativen, mit Ausnahme von Versuchen, den internationalen Druck auf Russland zu erhöhen, erstmals im Februar 2023 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates erörtert.<sup>88</sup> Inwieweit einzelne Instrumente dieses umfassenden Ansatzes auch als kompensatorische Maßnahmen dazu dienen, internationale Verantwortung zu bekunden, ohne militärische Maßnahmen zu ergreifen, kann auf Basis der vorliegenden Analyse nicht beurteilt werden. Dazu müssen in einem weiteren Analyseschritt die Hilfsmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten untersucht werden. Jedoch ist in der Tat zu vermuten, wie das prominent diskutierte Beispiel des inzwischen abgewählten ungarischen Vetospielers gegen eine Unterstützung der Ukraine zeigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten in allen Bereichen gleichermaßen engagiert sind.

### *Internationale Kooperation und das transatlantische Dilemma: Niemals allein, oder bald doch?*

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates finden sich von 2022 bis 2025 durchgängig Verweise auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organi-

80 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 4/23, 23.3.2023, S. 3.

81 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 1.

82 Europäischer Rat: Erklärung von Versailles, 2022, S. 3.

83 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 2.

84 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 2.

85 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 12/25, 26.6.2025, S. 4.

86 Ebenda, S. 13.

87 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 18/25, 23.10.2025, S. 14.

88 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/23, 9.2.2023, S. 2.

sationen, die sich in drei unterschiedliche Kategorien einteilen lassen: Erstens bemüht sich die EU darum, „den kollektiven Druck auf Russland in Abstimmung mit internationalen Partnern aufrecht[zuerhalten] und [...] weiter zu erhöhen.“<sup>89</sup> Hier geht es konkret um die Durchsetzung restriktiver Maßnahmen, die Bekämpfung von Desinformation, die Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte<sup>90</sup> oder die Verfolgung diplomatischer Lösungsansätze.<sup>91</sup> Der Europäische Rat versucht also eine Unterstützungscoalition für die Ukraine zu bilden, die Maßnahmen gegen Russland und für das angegriffene Land ergreift.

Die NATO findet in den Schlussfolgerungen trotz ihrer praktischen Relevanz für die militärische Unterstützung der Ukraine nahezu keine Erwähnung. Die Beziehungen zwischen der EU und NATO werden hingegen mit Blick auf die Fortentwicklung der GSVP erwähnt: „Eine stärkere und fähigere Europäische Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung wird einen positiven Beitrag zur globalen und transatlantischen Sicherheit leisten, und sie bildet eine Ergänzung zur NATO, die das Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bleibt.“<sup>92</sup> Das in der bisherigen Literatur diskutierte Spannungsverhältnis zwischen Atlantiker:innen und Europäer:innen als Element europäischer Strategischer Kulturen<sup>93</sup> wird in den Jahren 2022 bis 2025 noch mit der GSVP als Säule innerhalb der NATO überbrückt.

Zweitens zielt der Europäische Rat auch darauf ab, neben den Verbündeten weitere Partner in der ganzen Welt für eine Beteiligung an einzelnen Unterstützungsmaßnahmen zu gewinnen.<sup>94</sup>

Drittens strebt der Europäische Rat die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder ursprünglich auch der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa an.<sup>95</sup> Neben den Bemühungen der Vereinten Nationen um die Ermöglichung von Getreideausfuhren über das Schwarze Meer<sup>96</sup> und dem Schutz der ukrainischen Atomkraftwerke durch die Internationale Atomenergiebehörde<sup>97</sup> umfasst dies auch die Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs zu Kriegsverbrechen in der Ukraine.<sup>98</sup>

Mit Blick auf die beiden ersten Kategorien von Verbündeten und Partnern, die für die Unterstützung der Ukraine gewonnen werden sollen, lässt sich anhand der Analyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nicht feststellen, ob diese Koalitionsbildung aus funktionalen Gründen oder im Rahmen der Befolgung einer etablierten Norm erfolgt. Funktional ist die Koalitionsbildung notwendig, um den Druck auf Russland zu maximieren. Größtmögliche Unterstützung ist daher sinnvoll. Martha Finnemore hat zugleich für humanitäre Interventionen nachgewiesen, dass Koalitionsbildungen jenseits funktionaler Erfordernisse seit dem 20. Jahrhundert eine feste Institution sind und unilaterales Vorgehen von Staaten eine seltene Ausnahme darstellt. Multilaterales Vorgehen schafft Legiti-

89 Ebenda, S. 1.

90 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 4/23, 23.3.2023, S. 2–3.

91 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 2.

92 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 20/23, 15.12.2023, S. 9.

93 Howorth: *The CESDP and the Forging of a European Security Culture*, 2002.

94 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 3.

95 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 18/22, 24.2.2022, S. 2.

96 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 24/22, 24.6.2022, S. 3.

97 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 3.

98 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, 31.5.2022, S. 1.

mität.<sup>99</sup> Für das europäische Vorgehen zur Unterstützung der Ukraine ist anzunehmen, das funktionelle Erfordernisse und kulturelle Vorgaben Hand in Hand gehen. Die in der dritten Kategorie erwähnte Unterstützung der Arbeit internationaler Organisationen zielt dagegen mit größerer Sicherheit darauf ab, dass das Handeln dieser unparteilichen Organisationen als legitim anerkannt wird. Demgegenüber wird ein gleichgerichtetes Handeln der EU, wie im Falle der Solidaritätskorridore, für den vereinfachten Export ukrainischer Agrargüter, von Russland anders interpretiert und genießt weniger Legitimation.

### *Erwartungshaltung an die (nicht-neutralen) Mitgliedstaaten: Waffen liefern!*

In Ergänzung zu den aus der Literatur abgeleiteten und ausdifferenzierten Kategorien wurde in der vorliegenden Analyse zudem untersucht, inwieweit der Europäische Rat konkrete Verhaltenserwartungen an die Mitgliedstaaten der EU richtet. Für den intergouvernemental geprägten Bereich der GASP, die mit der konstruktiven Enthaltung (Art. 31 Abs. 1 EUV) über ein Verfahren verfügt, das Mitgliedstaaten zu keinem Handeln verpflichtet, ist dies eigentlich nicht zu erwarten. Umso interessanter ist, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in den Jahren 2022 bis 2025 sehr konkrete Erwartungen an die Mitgliedstaaten im Sinne eines sozialen Drucks formulieren.

Die konkret formulierten Erwartungen des Europäischen Rates an die EU-Mitgliedstaaten beziehen sich dabei auf den gesamten Instrumentenkasten und beinhaltet u. a. Aufforderungen zur Umsetzung der restriktiven Maßnahmen auf der nationalen Ebene,<sup>100</sup> Unterstützung des Wiederaufbaus,<sup>101</sup> Hilfe für Geflüchtete<sup>102</sup> und die Versorgung der Ukraine mit Strom.<sup>103</sup> In gleichem Maße werden jedoch auch Erwartungen an die nationalen Regierungen zur militärischen Unterstützung der Ukraine formuliert. Dies erfolgt in positiver Wendung als die Begrüßung der Lieferung von Munition, Flugkörpern, Kampfflugzeugen, Luftabwehr „von einigen Mitgliedstaaten“<sup>104</sup> und die Aufforderung, diese Initiativen weiter voranzutreiben. In gleichem Maße werden die bilateralen Abkommen über Sicherheitszusagen mehrerer Mitgliedstaaten begrüßt.<sup>105</sup> Der Europäische Rat formuliert jedoch auch konkreter und „unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten weiterhin Anstrengungen unternehmen, um [...] zur Deckung des dringenden militärischen und Verteidigungsbedarfs der Ukraine beizutragen“.<sup>106</sup>

Die militärische Unterstützung der Ukraine ist also zur klaren Verhaltenserwartung des Europäischen Rates an die Mitgliedstaaten geworden. Dabei findet sich stets der einschränkende Hinweis, dass die „[m]ilitärische Unterstützung [...] unter uneingeschränkter Achtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Sicherheits- und Verteidigungsinteressen aller Mitgliedstaaten erfolgen“<sup>107</sup> wird. Die Vorgaben des Europäischen Rates sind mithin in keiner Weise

99 Martha Finnemore: *Constructing Norms of Humanitarian Intervention*, in: Peter J. Katzenstein (Hrsg.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York 1996, S. 153–185, hier S. 180.

100 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 14/23, 27.10.2023, S. 2.

101 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 21/22, 31.5.2022, S. 3.

102 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 50/24, 19.12.2024, S. 3.

103 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 1/22, 25.3.2022, S. 2.

104 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, 27.6.2024, S. 1.

105 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/24, 22.3.2024, S. 2.

106 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, S. 1.

107 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 12/24, 18.4.2024, S. 1.

verbindlich, sozialen Druck bauen sie jedoch fraglos gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten auf.

### Europäische Strategische Kultur zwischen Kontinuität und Wandel

Der Beitrag hat danach gefragt, ob es infolge der russischen Großinvasion in der Ukraine seit 2022 zu einem Wandel der europäischen Strategischen Kultur verstanden als supranationale Strategische Kultur gekommen ist. Aus der theoretischen Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus liegt der Analyse die Prämisse zugrunde, dass die in der Forschungsliteratur bisher identifizierten Elemente einer europäischen Strategischen Kultur ausreichen, um von deren Existenz auszugehen. Anders als bei den klassischen Konzepten der Forschung zur Strategischen Kultur geht das vorgeschlagene Konzept nicht von einer nationalen Perspektive aus. Vielmehr wurde Strategische Kultur als ein Set an formellen und informellen Strategischen Institutionen definiert, die strategisches Verhalten ermöglichen und beschränken. Dabei können schon wenige gemeinsame strategische Institutionen eine dünne supranationale Strategische Kultur bilden.

Bei der Analyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates für die Jahre 2022 bis 2025 ergab sich ein gemischtes Bild der Kontinuität und des Wandels der europäischen Strategischen Kultur. Dass die EU Landesverteidigung als Ziel der Verteidigungspolitik betrachtet und dass die militärische Dimension einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren hat, deutet einen Wandel an. Genauso die konkrete Formulierung von militärischen Erwartungen an die Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Unterstützung der Ukraine. Die geopolitische Wende der vergangenen Jahre hat hier ihren Niederschlag in der GSVP gefunden.

Demgegenüber deuten die starke Betonung des Völkerrechts, der Einsatz eines multi-dimensionalen Instrumentenkastens aus militärischen, zivilen, humanitären und diplomatischen Maßnahmen sowie die Verankerung des eigenen Handelns in internationalen Koalitionen auf Kontinuität in der europäischen Strategischen Kultur hin. Auch die Sicht auf die Bedeutung der NATO für die europäische Verteidigungspolitik weist in den Jahren 2022 bis 2025 Kontinuität auf.

In Hinblick auf das vorgeschlagene Konzept Strategischer Kultur ist festzuhalten, dass sowohl die erweiterte Definition von strategischem Verhalten als auch der Einsatz komplementärer ziviler Maßnahmen sinnvoll ist, da mit der traditionellen engen Definition von strategischem Verhalten die heutige Wirklichkeit der Kriegsführung nur unzureichend erfasst werden kann. Inwieweit die Erweiterung der Definition von strategischem Verhalten um kompensatorische Maßnahmen ebenfalls sinnvoll ist, ließ sich anhand der vorliegenden Analyse nicht überprüfen. Das Verständnis von Strategischer Kultur als Set von Institutionen ermöglicht einen Zugang zur Analyse übernationaler Strategischer Kulturen, jedoch erlaubt der kurze Untersuchungszeitraum noch keine Aussagen darüber, inwieweit es zu einer Institutionalisierung der Veränderungen Strategischer Kultur kommen wird. Ebenso wie die Analyse der Mechanismen des institutionellen Wandels Strategischer Kultur bedarf dies weiterer Forschung.