

Level-II-GSVP: neue Dynamik durch intergouvernementale Integration?

Mathias Jopp und Jana Schubert*

Cooperation in the Common Security and Defence Policy (CSDP) has recently produced a remarkable dynamism when looking at the newly established Military Planning and Conduct Capability, the European Defence Fund and the Permanent Structured Cooperation. This paper examines these in terms of the objectives linked to their setting-up, their functioning and strategic importance by taking into account, among others, considerations of the new intergovernmentalist approach to explain EU integration. As much as elements described by this school of thought are identifiable in CSDP developments the question remains whether this will result in improved and operational EU defence capabilities and in a strengthened contribution to the Atlantic Alliance. The paper argues that much will depend, alongside the functioning of the new mechanisms, on the political will of the member states, in particular France and Germany, in forging compromises and supporting the future of the CSDP.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (EU) fristete nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon jahrelang „eher ein Nischendasein“.¹ Zu sehr waren die europäischen Regierungen vom Management der Krise in der Eurozone (2009 bis 2014) absorbiert. Die erforderlichen Haushaltskürzungen schlugen sich auch in den Verteidigungsausgaben nieder, sodass Europa innerhalb kurzer Zeit etwa 25 Prozent seiner Verteidigungsfähigkeiten einbüßte.² Erst in jüngerer Vergangenheit ist es zu einer unerwarteten „Dynamik“³ und einem deutlichen Aufbruch⁴ in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gekommen, was neben der ökonomischen Erholung auf Verschiebungen wesentlicher Parameter im Binnenverhältnis zwischen den Europäern und im internationalen sicherheitspolitischen Umfeld der EU zurückzuführen ist. Innerhalb der EU bedeutete das britische Austrittsreferendum eine tiefgreifende Zäsur. Zudem leitete die wenige Tage später am 28. Juni 2016 trotz einigen Zögerns verabschiedete Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EUGS) eine neue Phase der GSVP ein.⁵ Die Perspektive des Austritts Großbritanniens bedeutet für die EU zwar den Verlust der britischen Verteidigungspotenziale.⁶ Gleichzeitig eröffnen sich aber auch neue Möglichkeitsfenster, die von den Briten mit dem Hinweis auf die Duplizierung von

* Prof. Dr. Mathias Jopp, Beauftragter Internationale Programme, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Jana Schubert, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Anna Maria Kellner: Zum Erfolg verdammt? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2018, S. 1ff.

2 Olivier De France/Claudia Major/Paola Sartori: How to Make PeSCo a Success, Armament Industry European Research Group (Ares Group): Policy Paper 21/2017, S. 4.

3 Kellner: Zum Erfolg verdammt?, 2018, S. 4.

4 Richard G. Whitman: The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?, in: National Institute Economic Review 1/2016, S. 43ff., hier S. 48.

5 Michael Reiterer: Die Globale Strategie der Europäischen Union – den Visionen Taten folgen lassen, in: *integration* 1/2017, S. 11ff.

6 Der Verlust der britischen Verteidigungskapazitäten bei einem Austritt des Landes aus der EU entspricht etwa 20 Prozent der gesamten Verteidigungsfähigkeiten der EU. Vgl. Claudia Major/Alicia von Voß: Brexit und europäische Verteidigung. Nicht die militärischen Fähigkeiten leiden, sondern die politische Gestaltungskraft, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 46/2017, S. 2.

NATO-Strukturen jahrelang blockiert worden waren. In der direkten Antwort auf das britische Referendum in Form der Erklärung von Bratislava im September 2016 zeigten die Staats- und Regierungschefs der verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) Schritte der Vertiefung der EU-Integration in verschiedenen Bereichen und auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf. Dies griff der Europäische Rat im Dezember des gleichen Jahres unter Bezug auf vorausgegangene Tagungen der Außenminister im Oktober und November auf und formulierte weiterführende Aufträge an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Mitgliedstaaten.⁷

Ein weiterer bedeutender Anstoß in Richtung einer Reform der EU ging vom neuen französischen Präsidenten Emmanuel Macron aus, der im Mai 2017 mit einer dezidiert europäischen Agenda, welche die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschloss, ins Amt kam.⁸ Bei der Bundesregierung traf dies auf ein grundlegendes integrationspolitisches Interesse an der Vertiefung der EU, auch im Bereich der Sicherheitspolitik.⁹ Nicht unerheblich war hierbei freilich eine graduelle strategische Annäherung an Frankreich aufgrund der in Deutschland wachsenden Einsicht, terroristische Gefahren und Staatszerfall, die Vertreibung und Flucht zur Folge haben können, schon an ihren Ursprungsorten in Afrika und anderen Regionen eindämmen zu müssen.¹⁰

Wesentliche Auswirkungen auf die jüngeren Entwicklungen der GSVP hatten letztlich auch neue internationale Herausforderungen, welche die Europäer sicherheitspolitisch enger zusammenrücken ließen. Hierzu zählen die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland und der militärische Konflikt in der Ostukraine seit 2014, die (anhaltende) Libyen-, die Syrien- und die Migrationskrise sowie die Verunsicherung der Europäer durch die unklare und erratische Politik des im Januar 2017 ins Amt gekommenen US-Präsidenten Donald Trump. Vor allem dessen irritierende Äußerungen zur amerikanischen Sicherheitsgarantie und deren Verknüpfung mit der Erfüllung des 2-Prozent-Zieles der NATO¹¹ bei der Steigerung der Verteidigungsausgaben sowie seine Politik des schrittweisen Rückzugs der USA aus ihrer Rolle als „Weltpolizist“¹² haben bei den Europäern die Erkenntnis wachsen lassen, sicherheits- und verteidigungspolitisch aktiver werden zu müssen – im Rahmen der NATO wie auch im Rahmen der EU.¹³

Die vor diesem Hintergrund in den letzten zwei Jahren entwickelte vertiefte Zusammenarbeit in der GSVP weist Parallelen zu anderen Politikbereichen der EU wie der Innen-

7 Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16. September 2016; siehe auch hierzu Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (15. Dezember 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 34/16.

8 Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa. Paris, 26. September 2017.

9 Interview mit Angela Merkel. Vgl. Thomas Gutschker/Eckart Lohse: Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3. Juni 2018.

10 Nicole Koenig/Marie Walter-Franke: France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?, Jacques Delors Institut – Berlin: Policy Paper 202/2017, S. 5.

11 Siehe hierzu auch Claudia Major: Ein schwieriger Gipfel für die Nato. Konflikte unter den Alliierten drohen das Bündnis zu schwächen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 33/2018.

12 Siehe exemplarisch zum Problem des amerikanischen Truppenabzugs aus Syrien und Afghanistan Thomas Gutschker: Trump riskiert alles, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. Dezember 2018.

13 Dies brachte Bundeskanzlerin Merkel nach einer Begegnung mit Trump zum Ausdruck, indem sie darauf verwies, dass „die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“. Zitiert nach Adam Soboczynski: Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei, in: Zeit Online, 3. Juni 2017.

und Justizpolitik oder der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung auf, sodass gelegentlich von einem „militärischen Schengen“ oder einem „Europäischen Semester“ für Verteidigungsfähigkeiten gesprochen wird.¹⁴ Auch wenn die Souveränitätsreflexe der Mitgliedstaaten in einem der Kernbereiche nationaler Souveränität wie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besonders stark sind, wurden jüngst neue Steuerungsmechanismen und institutionelle Regeln in der GSVP etabliert, die eine gewisse Integrationslogik und teilweise rechtliche Verbindlichkeit aufweisen und zudem mit einigen Konzentrationstendenzen für Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungsprozesse verbunden sind.¹⁵ Hierbei lässt sich feststellen, dass sich ein schon seit Längerem bestehender Trend fortsetzt, der wegen der Schaffung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), der Position des Hohen Vertreters und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) als intergouvernementaler Supranationalismus aufgefasst oder als neuer Intergouvernementalismus bezeichnet wurde.¹⁶ Diese theoretischen Erklärungsansätze versuchen, das Phänomen fortschreitender Integration ohne die wesentliche Rolle supranationaler Institutionen zu erfassen, was im Folgenden anhand des Ausbaus der Verfahren und Strukturen in der GSVP mit einhergehender Zuschreibung neuer Verantwortlichkeiten analysiert wird.

Der Militärische Planungs- und Durchführungsstab

Die EUGS legte den wesentlichen Grundstein für die Neuausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten. Wichtige Schlüsselbegriffe der Strategie sind Stabilisierung und Förderung der Resilienz der Nachbarschaftsstaaten im Osten, Südosten und Süden der EU (Nordafrika) sowie das Streben nach strategischer Autonomie durch erweiterte Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten.¹⁷ Der Rat hielt deshalb zum Implementierungsplan der EUGS im Herbst 2016 fest, dass die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf externe Krisen sowie der Schutz der EU und ihrer BürgerInnen durch entsprechend schon außerhalb der Union einzuleitende Maßnahmen wesentliche Aufgaben sind, von denen die EU bei ihrer Verteidigungsplanung und der Schaffung geeigneter Instrumente auch für Capacity Building in anderen Ländern auszugehen habe.¹⁸ Um die EU besser zur Durchführung autonomer militärischer Operationen zu befähigen, hatten sich

14 Zum Europäischen Semester der Verteidigungsplanung Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 14; Daniel Fiott: Towards military mobility?, European Union Institute for Security Studies (EUISS): ISSUE Brief 31/2017.

15 Vgl. zu dieser Einschätzung De France/Major/Sartori: Make PeSCo a Success, 2017, S. 4.

16 Jolyon Howorth: Security and Defence Policy in the European Union, 2. Auflage, London 2014, S. 33ff.; Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 703ff.; Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (Hrsg.): The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era, Oxford 2015; Vivien A. Schmidt: Rethinking EU Governance: From 'Old' to 'New' Approaches to Who Steers Integration, in: Journal of Common Market Studies 7/2018, S. 1544ff., hier S. 1548ff.

17 Siehe Reiterer: Die Globale Strategie der Europäischen Union, 2017; Europäischer Auswärtiger Dienst: From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy – Year 1, Brüssel 2017; Europäischer Auswärtiger Dienst: From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Implementation Report Year 2, Brüssel 2018.

18 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Schlussfolgerungen des Rates (17. Oktober 2016), Dok. 13202/16; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und Verteidigung – Schlussfolgerungen des Rates (14. November 2016), Dok. 14149/16.

Deutschland und Frankreich schon seit Langem für einen Einsatzplanungs- und Führungsstab für die EU ausgesprochen. Zum ersten Mal war ein solches (operatives) Hauptquartier (OHQ) auf dem sogenannten Pralinengipfel in Brüssel im Jahr 2003 von Mitgliedstaaten, die eine Teilnahme an der Intervention im Irak abgelehnt hatten, gefordert worden.¹⁹ Diese Projektidee tauchte seitdem immer wieder auf französischer oder deutscher Seite auf, beispielsweise während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007, blieb aber ohne Folgen. Ein Versuch der Vorgängerin Federica Mogherinis im Amt der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton, eine Entscheidung in dieser Sache zu erzielen, scheiterte im Sommer 2013 bei einer formalen Abstimmung im Rat an einer einzigen Gegenstimme, der Großbritannien.²⁰ Aufgrund der britischen Widerstände gelang in der Vergangenheit nur die Einrichtung einer zivilen Führungsfähigkeit für Polizei- und Grenzkontrollmissionen (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC; dt. Ziviler Planungs- und Durchführungsstab) und eines Operationszentrums (OPSCEN) für die ausschließliche Koordination verschiedener Trainings- und Ausbildungsmissionen.

Nach dem britischen Austrittsreferendum im Juni 2016 ergaben sich neue Handlungsspielräume. Der Entscheidungsprozess war allerdings langwierig, sodass der Rat die Einrichtung eines ständigen Planungs- und Durchführungsstabs innerhalb des EU-Militärstabs erst im Juni 2017 vornehmen konnte. Dabei musste der Begriff „EU-Hauptquartier“ fallengelassen werden und durch den eines Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) ersetzt werden. Die Aufgaben dieses Stabes wurden aufgrund immer noch vorhandener britischer und teilweise polnischer und niederländischer Widerstände auf nicht-exekutive Trainings- und Ausbildungsmissionen von Somalia bis Mali (EUTM Somalia, EUTM RCA, EUTM Mali) begrenzt und die entsprechenden Zuständigkeiten des OPSCEN auf den MPCC übertragen.²¹ Immerhin ist der Rat trotz britischer Widerstände im November 2018 übereingekommen, dass der neue Führungsstab bis Ende 2020 die Zuständigkeit für mindestens eine exekutive EU-Operation der Größe einer EU-Battlegroup (1.500 SoldatInnen) übernehmen können soll.²² Dafür soll die ursprüngliche personelle Ausstattung des MPCC von derzeit 25 auf bis zu 60 MitarbeiterInnen entsprechend angepasst werden. Perspektivisch könnte es trotz des Zögerns einiger besonders atlantisch orientierter Staaten, die bislang jedenfalls nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machten, nach dem Austritt Großbritanniens zu weiteren Schritten auf dem Weg zu einem stärker entwickelten militärischen Einsatz- und Führungskommando kommen.

Der Europäische Verteidigungsfonds

Sowohl auf deutscher als auch auf französischer Seite war bereits seit einiger Zeit über die Einführung eines Budgets für die Verteidigungspolitik diskutiert worden. Im Septem-

19 Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 9; Spiegel Online: Beschluss des „Pralinengipfels“ gekippt/Kein eigenes Hauptquartier für EU-Militäreinsätze, 4. Oktober 2003.

20 Jan Techau: What Makes a Successful Defense Summit?, in: Carnegie Europe, 1. Oktober 2013; Nick Witney: Despite the Brits, a modest defence summit success, in: European Council on Foreign Relations, 22. Dezember 2013.

21 Die wesentlichen Entwicklungen von Juni bis November 2018 sind in folgendem Dokument erfasst: Rat der Europäischen Union: Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy – Council conclusions (19 November 2018), Doc. 13978/18, Annex, Zif. 4, 5.

22 Ebenda.

ber 2016 forderten schließlich die deutsche Verteidigungsministerin und ihr französischer Amtskollege die Einrichtung eines EU-Fonds für Verteidigungsprojekte, um die Fragmentierung der Rüstungsmärkte und den Mangel an Interoperabilität bei den Streitkräften abzubauen.²³ Nur wenige Tage später griff diese Forderung Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker auf, der in seiner Rede zur Lage der Union einen in den EU-Haushalt zu integrierenden Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) vorschlug und darin schließlich vom Europäischen Rat im Dezember 2016 unterstützt wurde.²⁴ Bereits im Jahreshaushalt 2017 stellte die Europäische Kommission 25 Millionen Euro für rüstungsrelevante Forschung zur Verfügung und plante hierfür bis 2019 weitere 65 Millionen Euro sowie 500 Millionen Euro für Entwicklungsprogramme für die Jahre 2019 und 2020 ein.²⁵ Mit Blick auf die Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 unterbreitete die Kommission im Sommer 2018 einen Verordnungsvorschlag, zu dem der Rat im November 2018 seinen prinzipiell positiven Standpunkt unter Vorbehalt der Klärung weiterer Details und der Verabschiedung des MFR festlegte.²⁶ In dem Siebenjahreszeitraum soll sich der Fonds auf insgesamt 13 Milliarden Euro belaufen und über zwei Komponenten verfügen. Die kleinere bezieht sich auf die Rüstungsforschung, d.h. die Erforschung neuer verteidigungspolitischer Technologien. Die größere bezieht sich auf die Entwicklung von Prototypen. Da es vor allem auch um die Förderung der innereuropäischen Zusammenarbeit in der Forschung und Entwicklung geht, sollen sich Unternehmenskonsortien mit Mitgliedern aus mindestens drei Mitgliedstaaten bewerben können. Die tatsächliche kooperative Beschaffung und deren Finanzierung obliegen dann nicht mehr dem Fonds, sondern den Mitgliedstaaten. Die Fondsmittel sollen 20 Prozent der Gesamtkosten der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit kofinanzieren, wobei die Staaten der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, siehe hierzu unten; engl. Permanent Structured Cooperation, PESCO) bei gemeinsamen Projekten einen höheren Kofinanzierungsanteil von bis zu 30 Prozent erhalten können.

Aufgrund seines materiellen Anreizes könnte sich der Fonds als „game changer“ erweisen und dabei helfen, den Mangel an Ressourcen für größer angelegte Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie die Fragmentierung der Rüstungsindustrie zu überwinden.²⁷ Insgesamt könnte dies einen nicht unerheblichen Schritt darstellen, einen Teil der transnationalen Rüstungsforschungs- und Entwicklungsentscheidungen auf europäischer Ebene zu konzentrieren, bei dem außerdem die Europäische Kommission erstmals zu einem bedeutenden Akteur würde. Allerdings ist noch unklar, inwieweit die Mitgliedstaaten auf Dauer bereit sind, die Kommission als wesentlichen und möglicherweise wachsenden Einflussfaktor im Bereich der weitgehend nationalen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen

23 Vgl. Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 9f.; Ursula von der Leyen/Jean-Yves Le Drian: Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU, 12. September 2016.

24 Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt. Straßburg, 14. September 2016, SPEECH/16/3043; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016.

25 Europäische Kommission: Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. EUR pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken, Pressemitteilung, 7. Juni 2017, IP/17/1508.

26 Rat der Europäischen Union: Europäischer Verteidigungsfonds: Rat legt Standpunkt fest, Pressemitteilung, 19. November 2018, 656/18.

27 De France/Major/Sartori: Make PeSCo a Success, 2017, S. 12f.

dienenden Rüstungspolitik zuzulassen. In Frankreich und teilweise auch in Deutschland wird befürchtet, die Kommission könnte „schleichend“ einen Verteidigungsbinnenmarkt errichten.²⁸ Auch ist offen, ob sich die Industrie in zentralen Forschungs- und Entwicklungsfragen längerfristig an Ausschreibungskriterien der Kommission für die transnationale Kooperation ohne „juste retour“-Regeln orientieren will.²⁹ Sehr wichtig ist aus deren Sicht zudem die Frage der Deckung von Overhead-Kosten für Test und Entwicklung aus Fondsmitteln, was ein generelles Problem in der Rüstungsforschung darstellt und bislang auch im Verordnungsvorschlag nicht gelöst zu sein scheint. Sollte der Fonds ein Erfolg, obgleich keine „Revolution“³⁰ werden, bliebe weiterhin die Frage offen, inwieweit sich gemeinsame Forschung und Entwicklung in gemeinsamer Beschaffung niederschlägt, solange es keine Ausschreibungen für Rüstungsprojekte auf europäischer Ebene gibt.

Der Beschluss zur Etablierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Das Herzstück der neuen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist allerdings die lange Zeit aufgrund haushaltspolitischer Engpässe und anderer strategischer Rahmenbedingungen ungenutzt gebliebene SSZ. Im Anschluss an die Vorschläge Macrons und im Hinblick auf die Umsetzung der EUGS hielt der Europäische Rat im Sommer 2017 die Notwendigkeit für eine „inklusive und ehrgeizige Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“³¹ für gegeben. Er forderte die interessierten Mitgliedstaaten auf, innerhalb von drei Monaten eine „Liste von Kriterien und bindenden Verpflichtungen“ im Lichte der Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie des dazu gehörigen Protokolls Nr. 10 mit einem zeitlichen Rahmen und Bewertungsmechanismen vorzulegen.³² Außerdem bat er die Mitgliedstaaten, Vorschläge für gemeinsame Projekte zu entwickeln. Zu einem ersten Kompromiss über konkrete Kriterien und Verpflichtungen kam es beim deutsch-französischen Ministerrat am 13. Juli 2017.³³ Wenige Tage später legten Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien ihre Vorstellungen über die Eintrittskriterien und Haushaltsbenchmarks in einem Brief an die Hohe Vertreterin dar, der von Belgien, Tschechien, Finnland und den Niederlanden unterstützt wurde und sich an den schon Jahre zuvor von der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) entwickelten Maßstäben orientierte.³⁴

28 Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 13f.

29 Ebenda.

30 Claudia Major/Christian Mölling: Eine Revolution für Europas Rüstungsindustrie. Paris und Berlin wollen gemeinsam ein europäisches Kampfflugzeug entwickeln, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP-standpunkt 6/2017.

31 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (22. und 23. Juni 2017) – Schlussfolgerungen, EUCO 8/17, Zif. 8.

32 Ebenda.

33 Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, 13. Juli 2017, Schlussfolgerungen; Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 12.

34 Brief der VerteidigungsministerInnen Frankreichs, Deutschlands, Spaniens und Italiens an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Permanent Structured Cooperation (PESCO). FR/DE/ES/IT Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO. Supported by BE, CZ, FI and NL, 20. Juli 2017; siehe auch De France/Major/Sartori: Make PeSCo a Success, 2017, S. 6; Daniel Fiott: The CARD on the EU defence table, European Union Institute for Security Studies: ISSUE Alert 10/2017, S. 2.

Bis Mitte November 2017 erklärten 23 Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der SSZ, sodass der Rat in Folge dieser Notifizierung beschloss, bis Ende des Jahres eine formelle Entscheidung über den Beginn der SSZ einschließlich möglicher Projekte zur Vertiefung der Verteidigungszusammenarbeit zu treffen.³⁵ Der formelle Beschluss erging am 11. Dezember 2017, nachdem sich auch Portugal und Irland der SSZ angeschlossen hatten.³⁶ Lediglich das ein Opt-out von der EU-Verteidigungspolitik genießende Dänemark, das neutrale Malta und das sich im Austrittsprozess befindende Großbritannien beteiligen sich nicht.

Verpflichtungen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Die auf den deutsch-französischen Vorschlägen fußenden 20 Verpflichtungen, welche die teilnehmenden Mitgliedstaaten eingegangen sind, gelten als bindend und sind mit präzisen Vorgaben und Benchmarks versehen. So legen sich die SSZ-Staaten über die relativ allgemein gehaltenen Anforderungen des Protokolls Nr. 10 hinaus darauf fest, ihre Verteidigungsausgaben real zu erhöhen, 20 Prozent der Ausgaben für Verteidigungsinvestitionen und 2 Prozent für Forschung und Technologieentwicklung vorzusehen sowie sich freiwillig einer jährlichen Überprüfung (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) ihres Beitrags zu diesen Zielen durch den Rat zu unterziehen.³⁷ Sie willigen zudem ein, die Interoperabilität der Streitkräfte anzustreben, sich am EU-Battlegroup-Konzept für Kriseneinsätze zu beteiligen und dafür nach einer vierjährigen Voranmeldefrist für die angegebene Zeit Streitkräfteeinheiten oder -komponenten auf Abruf einsatzbereit zu halten, an EUFOR-Missionen und -Operationen teilzunehmen sowie multilaterale Streitkräftestrukturen wie das Eurocorps oder EUROMARFOR (European Maritime Force) zu unterstützen. Außerdem erklären sie sich bereit, an mindestens einem SSZ-Projekt zur militärischen Fähigkeitenentwicklung mitzuwirken, die EVA als Plattform zur Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten zu nutzen, für das Management gemeinsamer Rüstungsprogramme aber die sich außerhalb der EU befindende Rüstungsbeschaffungsorganisation OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) zu bevorzugen.³⁸ Außerdem gingen sie die Verpflichtung ein, die gemeinsame Nutzung von militärischen Kapazitäten und Anlagen zu ermöglichen, zu Beginn jeden Jahres Nationale Implementierungspläne (NIP) für ihre Verteidigungsplanung zum Erreichen der gemeinsamen Ziele aufzustellen und für die Vorbereitung, Ausbildung und (nationale) Zertifizierung ihrer für die EU-Battlegroups vorgesehenen Streitkräfteeinheiten entsprechend NATO-Standards zu sorgen. Zudem war

35 Mitteilung zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit (permanent structured Cooperation – PESCO) an den Rat und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 331 vom 14. Dezember 2017, S. 65f.; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU – Schlussfolgerungen des Rates (13. November 2017), Dok. 14190/17.

36 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, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 331 vom 14. Dezember 2017, S. 57ff.

37 Ebenda, Anhang: Liste der ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen, welche die teilnehmenden Mitgliedstaaten in den fünf in Artikel 2 des Protokolls Nr. 10 genannten Bereichen eingehen, S. 62, Zif. 1-5.

38 Ebenda, S. 62f., Zif. 12, 13, 17, 18; OCCAR ist eine Organisation des Rüstungsbeschaffungsmanagements mit Hauptsitz in Bonn. Mitglieder sind Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Spanien und Belgien. Außerdem gibt es noch eine Reihe sogenannter Programmstaaten, zu denen auch die Türkei gehört.

aufgrund französischer Frustrationen über die Zurückhaltung und das Zögern einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich Auslandseinsätzen (insbesondere im Falle der Bundeswehr als Parlamentsarmee) festgehalten worden, nationale Entscheidungsprozeduren gegebenenfalls zu rationalisieren und zu beschleunigen.³⁹

Für die Überprüfung der Verpflichtungen stellte der Rat im März 2018 einen Fahrplan auf. Nach schwierigen Diskussionen konnte er allerdings erst am 15. Oktober 2018 eine „Empfehlung“ über die einzuhaltenden Fristen (Sequentialisierung) bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abgeben.⁴⁰ Nach der März-Empfehlung sind von 2018 bis 2020 sowie von 2021 bis 2025 zwei Zeiträume vorgesehen, zu deren Ende jeweils eine strategische Überprüfung der Verpflichtungen und Kriterien durch die Hohe Vertreterin sowie gegebenenfalls deren Anpassung im Lichte des sicherheitspolitischen Umfelds der EU erfolgen.⁴¹ Die Hohe Vertreterin verfasst zudem jährlich einen Bericht über den Stand und die Entwicklung der SSZ, der sich auf die von den teilnehmenden Mitgliedstaaten vorzulegenden NIP und den verteidigungspolitischen Überprüfungsmechanismus CARD stützt.⁴²

In seiner Empfehlung vom Oktober 2018 präzisiert der Rat die haushaltspolitischen Verpflichtungen. Aus Gründen der Kohärenz und Transparenz und unter Berücksichtigung der EU-Sicherheitsstandards sollen die teilnehmenden Mitgliedstaaten jährlich „präzise Finanzdaten“ vorlegen, aus denen sich der Beitrag zur Einhaltung der kollektiven Verpflichtungen bei der Erhöhung der Gesamtverteidigungsausgaben sowie der Forschungs- und Entwicklungsausgaben ergibt.⁴³ Da im November 2017 im Katalog der eingegangenen Verpflichtungen keine konkreten Prozentsätze für die Erhöhung der Verteidigungsausgaben genannt wurden, geht der Rat davon aus, dass sich die Mitgliedstaaten, die gleichzeitig NATO-Mitglieder sind, an dem in der Allianz vereinbarten Ausgabenleitziel (2 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts bis 2024) orientieren.⁴⁴

Darüber hinaus konkretisierte der Rat die Haushaltskriterien im Hinblick auf eine enge Zusammenarbeit im Rüstungsbereich: Das 20-Prozent-Ziel für verteidigungsinvestive Ausgaben wurde dahingehend präzisiert, dass innerhalb dieser Ausgaben 35 Prozent auf gemeinsame europäische Beschaffung ausgerichtet werden sollen. Zudem sollen im Rahmen der 2 Prozent der Verteidigungsausgaben, die für Forschung vorgesehen sind, 20 Prozent auf gemeinsame Forschungs- und Technologieentwicklung im europäischen Rahmen entfallen.⁴⁵ Als Grundlage für die Bewertung durch die Hohe Vertreterin gelten jeweils die Angaben und statistischen Aufstellungen in den NIP, die von den Mitgliedstaaten jeweils im Januar eines Jahres ab 2019 eingereicht werden und Erläuterungen zur Zielerreichung

39 Beschluss (GASP) 2017/2315, 2017, S. 62, Zif. 12.

40 Vgl. zum Verlauf auch Dick Zandee: PESCO implementation: the next challenge, Clingendael Institute: Policy Report September 2018.

41 Empfehlung des Rates vom 6. März 2018 zu einem Fahrplan für die Umsetzung der SSZ, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 88 vom 8. März 2018, S. 1ff.

42 Ebenda, S. 2, Zif. II.5 und S. 3, Zif. II.14.

43 Empfehlung des Rates vom 15. Oktober 2018 zum Ablauf der Erfüllung der im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) eingegangenen weiter gehenden Verpflichtungen und zur Festlegung präziserer Ziele, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 374 vom 16. Oktober 2018, S. 1ff., hier S. 2. Die Prozentzahlen für die europäische Kooperation stützen sich auf deutsch-französische Vorschläge und auf bereits die Jahre zuvor im Rahmen der EVA entwickelte Kriterien.

44 Ebenda, S. 2, Zif. II.5; vgl. hierzu bereits Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016, Zif. 10.

45 Empfehlung des Rates vom 15. Oktober 2018, S. 3; vgl. zu den EVA-Kriterien Fiott: The CARD on the EU defence table, 2017.

oder -unterschreitung enthalten müssen. Ende 2020 ist eine Überprüfung der Erfüllung der Haushaltsplanungen vorgesehen, die gegebenenfalls angepasst und dann vom Rat gebilligt werden sollen.⁴⁶

Diese Kriterien ähneln dem NATO-Verteidigungsplanungsprozess und geben fast wie beim Europäischen Semester quasi verpflichtende Leitlinien für die nationale Haushaltspolitik im Verteidigungsbereich vor. Sanktionen wie bei Defizitsündern in der haushaltspolitischen Überwachung gibt es freilich nicht, aber Transparenz, Begründungszwänge durch gefordertes „Reasoning“ und „Arguing“, möglicher Gruppenzwang und eventuell sogar die Herausbildung einer Compliance-Kultur sind denkbar.

Bis 2020 wird zudem ein erster vollständiger Durchlauf des CARD-Zyklus (2019-2020) mit Unterstützung der Mitgliedstaaten anvisiert. Dafür sollen die Mitgliedstaaten CARD mit allen wesentlichen und „angeforderten Informationen“ versorgen, die nationale Verteidigungsplanung stärker am militärischen Fähigkeitenentwicklungsplan (Capability Development Plan, CDP) der EU ausrichten und die Möglichkeit beschleunigter nationaler Beschlussverfahren für GSVP-Einsätze überprüfen.⁴⁷ Die Voraussetzungen für eine Art militärisches Schengen, d.h. die ungehinderte grenzüberschreitende Mobilität von Truppen mit militärischem Gerät, wollen die SSZ-Staaten bis Ende 2019 klären und hierfür spätestens bis 2024 eine Lösung finden.⁴⁸ Außerdem sollen in den Jahren 2019 und 2020 Meldungen zur Beteiligung am EU-Gefechtsverbandskonzept für die Jahre 2023 und 2024 vorgenommen und Optionen sowie Möglichkeiten für einen ambitionierten Ansatz zur Finanzierung von militärischen GSVP-Operationen über die gegenwärtige Neuverhandlung des Athena-Mechanismus⁴⁹ hinaus entwickelt werden.⁵⁰ Letzteres war insbesondere auch ein Anliegen Frankreichs, das bislang der größte Truppensteller bei GSVP-Missionen oder diesen vorausgehenden bewaffneten Operationen (überwiegend in Afrika) ist und auch die meisten Lasten zu tragen hat, da militärische Einsätze vertragsrechtlich nicht mit EU-Mitteln finanziert werden dürfen.

Inklusiver vs. exklusiver Ansatz und deutsch-französische Kompromisse

Nicht nur Letztgenanntes wie auch das Versprechen zur Überprüfung der nationalen Entscheidungsfindung waren Elemente, um vor allem deutsch-französische Differenzen zu überbrücken, die schon im Vorfeld des Eintritts in die SSZ seit den Forderungen Macrons⁵¹ aufgetreten waren. Auf französischer Seite wurde eine exklusive Ausrichtung der SSZ bevorzugt, um mit militärisch starken und gewillten EU-Mitgliedstaaten anspruchsvolle Einsätze in Krisengebieten durchführen zu können. Damit sollte nicht nur Frankreich entlastet, sondern auch die europäische Rüstungskoordination vorangebracht werden.⁵² Dieses

⁴⁶ Empfehlung des Rates vom 15. Oktober 2018, S. 3.

⁴⁷ Ebenda, S. 3, Zif. II.10-12.

⁴⁸ Ebenda, S. 4f., Zif. II.16c.

⁴⁹ Der Athena-Mechanismus bezieht sich auf die gemeinsamen Kosten von militärischen Operationen, die von allen Mitgliedstaaten außer Dänemark getragen werden müssen, aber nur einen Bruchteil dessen ausmachen, was für teilnehmende Mitgliedstaaten für Truppen, Material und Transport anfällt. Seit einigen Jahren gibt es Bestrebungen, die bislang relativ eng ausgelegte Definition zu erweitern und damit eine größere gemeinsame Lastenteilung zu erreichen.

⁵⁰ Empfehlung des Rates vom 15. Oktober 2018, S. 5, Zif. II.18.

⁵¹ Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, 2017.

⁵² Koenig/Walter-Franke: Spearheading a European Security and Defence Union?, 2017, S. 12.

Ziel war bereits während des Europäischen Konvents mit dem französischen Versuch, die Grundlagen für einen „harten Kern“ in der EU-Verteidigungspolitik („noyau dur de la défense“) zu schaffen, verknüpft worden. Eine kleine und starke Gruppe sollte eine engere Zusammenarbeit unter teilweiser Nutzung von EU-Strukturen eingehen können, wobei die anderen Ratsmitglieder und selbst die Hohe Vertreterin ausgeschlossen worden wären. Frankreich konnte sich allerdings nicht gegen die Widerstände Deutschlands und anderer Staaten wie auch der Konventsvertreter der EU-Institutionen durchsetzen, die einen inklusiven Ansatz bevorzugten.⁵³ Hinsichtlich der SSZ wurde deshalb eine Struktur in die Verträge aufgenommen, die eine Koordinierungsfunktion für die Hohe Vertreterin und eine starke Rolle für den Rat vorsieht: So sind in diesem naturgemäß zwar alle Mitgliedstaaten anwesend, bei Angelegenheiten der SSZ zählen allerdings „allein [...] die Stimmen der Vertreter der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten“ (Art. 46 Abs. 6 EUV).⁵⁴ Das aus dem Verfassungsvertrag später dann unverändert in den Vertrag von Lissabon übernommene Konzept setzte folglich auf Transparenz und Einbindung.

Aber auch unter Präsident Macron bleibt die französische Regierung ihrer Präferenz für exklusive verteidigungspolitische Kooperationen treu, was vor dem Eintritt in die SSZ erneut zu Spannungen führte, da die Bundesregierung einen inklusiven Ansatz verfolgte. Für die Bundesregierung wurde seit dem Brexit-Referendum der Zusammenhalt der EU-27 vor allem auch mit Blick auf zentrifugale Tendenzen zwischen den westlichen und östlichen Mitgliedstaaten zu einem übergeordneten europapolitischen Ziel, dem sich auch die SSZ unterordnen sollte. Dabei wurde das Risiko einer „Verwässerung“ der SSZ durch die Teilnahme einer zu hohen Anzahl an Staaten in Kauf genommen. Eine deutsch-französische Kompromisslösung bestand darin, das Prinzip der Inklusivität mit dem der Ambitioniertheit zu verknüpfen und zudem die bindende Natur der SSZ-Verpflichtungen zu unterstreichen.⁵⁵ Dass sich dann aber weit mehr als die für den Beschluss mit qualifizierter Mehrheit erforderlichen 15 Mitgliedstaaten, nämlich 25, der SSZ anschlossen, blieb offensichtlich nicht ohne Frustration auf französischer Seite. So übernahm Frankreich zunächst nur bei zwei Projekten die Koordinatorenfunktion, während Deutschland diese bei vier Projekten übernahm.⁵⁶

Im Laufe des Jahres 2018 kamen weitere Projekte im Rahmen der SSZ hinzu, die der Rat am 19. November 2018 nach Prüfung durch die Hohe Vertreterin, die EVA und den Militärstab verabschiedete und in die bestehende Liste der SSZ-Projekte integrierte.⁵⁷ Diesmal zeigte sich ein wesentlich ambitionierteres französisches Engagement, nachdem es im Sommer 2018 beim deutsch-französischen Gipfel in Meseberg zu einer weiteren Annäherung zwischen den beiden Ländern nicht nur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

53 Mathias Jopp/Saskia Matl: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: *integration* 2/2003, S. 99ff.

54 Vgl. hierzu auch Udo Dietrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden 2005, S. 343ff.

55 Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, Schlussfolgerungen, 2017.

56 Beschluss (GASP) 2018/340 des Rates vom 6. März 2018 zur Festlegung der Liste der im Rahmen der SSZ auszuarbeitenden Projekte, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 8. März 2018, S. 24ff., hier S. 26f. (Anhang).

57 Beschluss (GASP) 2018/1797 des Rates vom 19. November 2018 zur Änderung und zur Aktualisierung des Beschlusses (GASP) 2018/340 zur Festlegung der Liste der im Rahmen der SSZ auszuarbeitenden Projekte, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 294 vom 21. November 2018, S. 18ff.

kam.⁵⁸ Auf französischer Seite hat man offensichtlich auch Vorteile im projektorientierten Ansatz der SSZ und den neuen flexiblen Entwicklungsperspektiven im Sinne ursprünglicher Intentionen erkannt, sodass jetzt das Land die Leitung bei fünf neuen Projekten übernahm, Deutschland lediglich bei zwei neuen Projekten. Insgesamt sind beide Länder für die Koordination von 13 der gegenwärtig 34 SSZ-Projekte zuständig.⁵⁹

Dass die zunächst zögerliche Teilnahme Frankreichs an der SSZ die nationalen Ansprüche einer schnell einsatzfähigen und überzeugenden europäischen Verteidigungspolitik nicht gänzlich befriedigt, zeigt sich an der am 25. Juni 2018 auf französische Initiative etablierten Europäischen Verteidigungsinitiative EI2 (European Intervention Initiative). Die Etablierung dieser militärischen Plattform für den regelmäßigen strategischen und operationellen Austausch wurde zwar bereits anlässlich der Sorbonne-Rede Macrons im September 2017 angekündigt, jedoch aufgrund der zögerlichen Haltung Deutschlands, auf dessen Teilnahme Frankreich nicht verzichten wollte, wiederholt vertagt.⁶⁰ Erneut lässt sich die Zurückhaltung Deutschlands anhand der exklusiven Ausrichtung und EU-externen Einrichtung der Initiative erklären: Koordiniert werden die bislang nur neun „fähigen und willigen“ teilnehmenden Mitgliedstaaten⁶¹ von einem permanenten Sekretariat mit Sitz in Frankreich mit Unterstützung von aus den teilnehmenden Mitgliedstaaten entsandten Verbindungsoffizieren. Die intergouvernementale Ausrichtung erlaubt jedoch die Teilnahme des per Opt-out nicht an der GSVP teilnehmenden Dänemarks sowie des Vereinigten Königreichs,⁶² wodurch sich Perspektiven für die verteidigungspolitische Kooperation der EU-Mitgliedstaaten mit dem Vereinigten Königreich post-Brexit aufzeigen.

Deutlich begrüßt wurde von deutscher Seite hingegen das mit der Initiative verfolgte Vorhaben, im Rahmen von „Military European Strategic Talks“ auf Ministerebene einen Dialog über unterschiedliche strategische Kulturen zu führen, die in der Tat gerade im deutsch-französischen Verhältnis einen Großteil der Differenzen ausmachen.⁶³

Die Governance der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Grundsätzlich unterteilt sich die Governance der SSZ in eine Rats- und eine Projektebene. Auf der Ratsebene entscheidet dieser nach Art. 46 Abs. 2 EUV nach Anhörung der Hohen Vertreterin über die Gründung der SSZ mit qualifizierter Mehrheit seiner Mitglieder, wie im Dezember 2017 geschehen. In der Folge sind bei SSZ-Angelegenheiten im Rat nur noch die daran teilnehmenden Mitgliedstaaten stimmberechtigt. Im SSZ-Format entscheidet der Rat über „Nachzügler“ bei der strukturierten Zusammenarbeit nach Anhörung der Hohen Vertreterin mit qualifizierter Mehrheit der teilnehmenden Staaten, aber ohne den

58 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19. Juni 2018.

59 Beschluss (GASP) 2018/1797, 2018, S. 21f. (Anhang II).

60 Alice Billon-Galland/Martin Quencez: A Military Workshop, in: Berlin Policy Journal, 30. Oktober 2018.

61 An der EI2 nehmen bislang Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich teil. Finnland könnte als weiteres Land dazustoßen. Vgl. Ministère des Armées: European intervention initiative, abrufbar unter: <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/1-iei/1-initiative-europeenne-d-intervention> (letzter Zugriff: 5.2.2019).

62 Ebenda.

63 Zur strategischen Kultur Deutschlands siehe Daniel Göler: Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Gestaltungsanspruch, in diesem Heft, S. 21ff.

betreffenden Staat, entsprechend Art. 238 Abs. 3 (a) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieser Abstimmungsmodus wird ebenfalls bei der Suspendierung eines Mitgliedstaates angewendet, wenn dieser nach Art. 46 EUV in Verbindung mit dem dazugehörigen Protokoll Nr. 10 die dort in Art. 1 und 2 genannten Verpflichtungen nicht mehr einhalten kann. Da letztere sehr allgemein und interpretationsoffen sind, ist ein Ausschlussverfahren wenig wahrscheinlich. Über die Zulassung von Projekten zur SSZ entscheidet der Rat einstimmig mit den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Projektbezogene Beschlüsse ergehen ebenfalls einstimmig durch die an dem jeweiligen Projekt beteiligten Mitgliedstaaten. Diese können zudem hinsichtlich bestimmter projektbezogener Fragen einstimmig andere Entscheidungsregeln festlegen.⁶⁴

Diese Governance-Struktur wurde teilweise bereits im Beschluss vom Dezember 2017 angelegt,⁶⁵ allerdings erst mehr als ein halbes Jahr später vom Rat im Juni 2018 weiter präzisiert.⁶⁶ Offensichtlich hatten das PSK und der Rat Neuland betreten, um der SSZ eine gewisse Struktur zu geben. Der Rat schreibt sich selbst Informations-, Transparenz-, Überprüfungs- und Kontrollfunktionen zu, erhält hierfür verschiedene Berichte von den in der SSZ involvierten Institutionen und kann Informationen von teilnehmenden Mitgliedern über laufende Projekte oder individuelle Leistungen auf der Basis der NIP anfordern⁶⁷ – ein Verfahren, das zumindest ansatzweise an die haushaltspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters erinnert. Inwieweit es wirkt, wird sich zwar erst noch zeigen müssen. Indes könnte es in den Projekten zu Gruppendruck kommen, dem sich die einzelnen Mitgliedstaaten anpassen. Hierbei wird viel davon abhängen, ob die Koordinatoren in den Projekten auf die Einhaltung von gruppenspezifischen Verpflichtungen und Planungen drängen.

Bei der Sammlung von Informationen zum Zweck der Überwachung und Transparenz stützt sich der Rat auf die Hohe Vertreterin und die Arbeit eines aus der EVA und dem EAD einschließlich Militärstab gebildeten neuen Sekretariats für die SSZ. Dieses ist die „zentrale Anlaufstelle“⁶⁸ und Informationsplattform für die teilnehmenden Mitgliedstaaten, Projektkoordinatoren und die supranationalen Akteure hinsichtlich aller Angelegenheiten der SSZ. Hierbei ist es für die Verteilung von Dokumenten, die Bewertung laufender und künftiger Projekte sowie die Unterstützung und Koordinierung von Aktivitäten und Vorschlägen der teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständig. Innerhalb des Sekretariats teilt sich die Vorschlagsprüfung in eine operationsbezogene Prüfung durch den Militärstab sowie eine fähigkeitsbezogene Überprüfung durch die EVA.

Auf Projektebene sind lediglich die Mitgliedstaaten zuständig. Sie entscheiden einstimmig über Modalitäten und Reichweite der Kooperation, das Management, die erforderlichen Finanzen und das Personal.⁶⁹ Jeder Mitgliedstaat benennt eine nationale Kontaktperson für die Projekte der SSZ, an denen er teilnimmt. Für jedes Projekt wiederum ist unter den Mitgliedstaaten mindestens ein Koordinator vorgesehen, der die relevanten Informa-

64 Beschluss (GASP) 2018/909 des Rates vom 25. Juni 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Steuerung von SSZ-Projekten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 161 vom 26. Juni 2018, S. 37ff., Art. 4.

65 Beschluss (GASP) 2017/2315, 2017, S. 75ff. (Anlage III – Steuerung).

66 Beschluss (GASP) 2018/909, 2018.

67 Ebenda.

68 Ebenda, S. 38, Art. 3.

69 Ebenda, S. 39, Art. 4.

tionen für eine elektronische Plattform bereitstellt und die Berichtsaufgaben wahrnimmt.⁷⁰ Die Koordinatoren sollen zudem die Fähigkeitenentwicklung im Rahmen des jeweiligen Projekts zur Überwindung von Lücken fördern, wie sie im CDP und im Rahmen von CARD identifiziert wurden.⁷¹ Die Projektbeteiligten legen untereinander einstimmig in schriftlicher Form spezifische Arrangements fest hinsichtlich Sitzungsvorbereitung, -koordination und -leitung, Zuschreibung von Rollen und Verantwortlichkeiten, Regeln für das Budget und die Finanzierung sowie rechtlicher Aspekte im Falle des Ausscheidens eines Projektmitglieds oder eines neu hinzustoßenden Teilnehmers. Sie beschließen außerdem einstimmig, ob und wann die EVA oder der EAD einschließlich des Militärstabs hinzugezogen werden, und entscheiden über Spezifizierungen und Beschaffungsstrategien sowie die Auswahl von Rüstungsfirmen.⁷² Streitkräfteeinheiten und militärische Fähigkeiten, die im Rahmen eines SSZ-Projekts entwickelt werden, können individuell oder gemeinsam im Rahmen der EU, der Vereinten Nationen oder der NATO genutzt werden. Die Überprüfung dieser Steuerungsmechanismen ist bis Dezember 2020 vorgesehen.

Projekte der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und ihre strategische Relevanz

Bei den Projekten der SSZ ist eine gewisse Vielfalt nicht zu übersehen. Hatte sich der Rat im März 2018 auf eine Liste von 17 Projekten geeinigt, wurde kaum mehr als ein halbes Jahr später bereits der zweite Projektzyklus verabschiedet. Dies entsprach dem Fahrplan, den der Rat auf seiner März-Tagung verabschiedet hatte. Demnach erfolgt jedes Jahr im Mai eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, neue Projekte einzureichen, um im November desselben Jahres über die Neuaufnahme oder die Anpassung bestehender Projekte zu entscheiden.⁷³ Waren die Projekte des ersten Projektzyklus aus bis zu 50 Vorschlägen unter hohem Zeitdruck und eher unsystematisch ausgewählt worden, so entstand durch die zweite Projektliste ein wesentlich ausgewogeneres Gesamtbild, anhand dessen sich ein deutlicher Bezug zum CDP der EU erkennen lässt.

Insgesamt arbeiten die an der SSZ teilnehmenden Staaten nunmehr an 34 Projekten in den Bereichen Training, Landformationen, Marinesysteme, luftgestützte Systeme, Cyber-Verteidigung und C4ISR („Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance“), Befähigungs- und Unterstützungsprojekte sowie Welt- raumsysteme. Projekte wie die Entwicklung der verschlüsselten militärischen Komponente der 30 Galileo-Satelliten, von denen bereits 26 im Orbit stationiert sind und die für die strategische Autonomie der EU unentbehrlich sind, gehören ebenso dazu wie die schon länger geplanten Projekte der Entwicklung der nächsten Generation eines europäischen Kampfhubschraubers, gepanzerter Infanteriefahrzeuge oder das Projekt „Eurodrohne“.⁷⁴ Bestimmte Bereiche bleiben freilich ausgeklammert, wie Luftbetankungskapazitäten oder

70 Ebenda, S. 39, Art. 5.

71 Vgl. auch Sven Biscop: European Defence: What's in the CARDS for PESCO?, Egmont Royal Institute for International Relations: Security Policy Brief 91/2017.

72 Beschluss (GASP) 2018/909, 2018, S. 40, Art. 7.

73 Empfehlung des Rates vom 6. März 2018, S. 3, Zif. II.10.

74 Beschluss (GASP) 2018/1797, 2018, S. 21f. (Anhang II).

die deutsch-französischen Großvorhaben eines neuen Kampfflugzeuges und eines neuen Kampfpanzers, deren Entwicklung offenbar in einem anderen Rahmen angestrebt wird.⁷⁵

Die sechs Projekte mit deutscher Koordinatorenfunktion konzentrieren sich typischerweise auf Befähigungs- und Unterstützungsaufgaben und betreffen u.a. ein Europäisches Sanitätskommando, ein Logistiknetzwerk für Auslandseinsätze und ein EU-Kompetenzzentrum für Ausbildungsmissionen (EU TMCC).⁷⁶ Die deutsche Projektleitung bei der Entwicklung einer Kernstruktur für Krisenreaktionseinsätze (EUFOR CROC) mit zunächst einer Implementierungsstudie bildet hierbei eher eine Ausnahme. Zudem engagiert sich Deutschland als Projektkoordinator bei einer geo-meteorologischen und ozeanografischen Einsatzunterstützungs-Architektur (GeoMETOC) sowie bei dem Projekt „Eurodrohne“, das schon seit Längerem mit mäßigem Erfolg im Rahmen der EVA koordiniert und jetzt in den SSZ-Katalog übernommen wurde. Auf französischer Seite stehen hingegen sieben Projekte mit operativer Dimension im Vordergrund, wie Test und Evaluation militärischer Fähigkeiten, die Entwicklung einer neuen Generation von Gefechtsfeldraketen mittlerer Reichweite, der neue Kampfhubschrauber „Attack Helicopter Mark II“, eine sichere Software-definierte Radiokommunikation, ein Energieversorgungssystem für Militärlager im Einsatzgebiet sowie für portable individuelle Ausrüstungsgegenstände, die gegenseitig verbesserte Nutzung von Militärbasen in Europa oder Übersee und die satellitengestützte Navigation.⁷⁷ So spiegeln sich bei jedem Projekt die jeweils spezifischen militärischen Interessen und strategischen Kulturen der nationalen Projektkoordinatoren.⁷⁸

Die Zahl der Teilnehmer an den einzelnen Projekten divergiert signifikant. Während die Hälfte der 34 Projekte von nur zwei bis vier Mitgliedstaaten durchgeführt wird, beteiligen sich am Projekt zur grenzüberschreitenden militärischen Mobilität nahezu alle an der SSZ teilnehmenden Mitglieder. Die Frage der Verlegung von Truppen und schwerem Gerät (im Verteidigungsfall) innerhalb der EU beschäftigte als „zähe Materie“ die europäischen Institutionen schon länger.⁷⁹ Lediglich Irland ist aufgrund seiner geografischen Lage nicht beteiligt.

Da die meisten Projekte eine lange Laufzeit aufweisen und sich der Rat vorerst auf die Sequentialisierung 2018 bis 2020 und 2021 bis 2025 geeinigt hat, wird sich frühestens zum Ende der ersten Phase durch die strategische Überprüfung der Hohen Vertreterin genaueres über den Erfolg der SSZ-Entwicklung sagen lassen. Der Rat, die Hohe Vertreterin, das SSZ-Sekretariat und die teilnehmenden Staaten selbst sind erst dabei, ihre Erfahrungen mit den neuen Mechanismen und Instrumenten der GSVP zu sammeln. Einige der Projekte – so viel lässt sich jetzt schon sagen – sind aber, wenn sie ernsthaft durchgeführt werden, von besonderer Bedeutung für die operativen Fähigkeiten der EU.⁸⁰ Das gilt nicht nur für die hochverschlüsselte militärische Dimension von Galileo und die Entwicklung eines neuen europäischen Kampfhubschraubers, sondern auch für das Sanitätskorps und den Logistik-

75 Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, Schlussfolgerungen, 2017, S. 2f.

76 Siehe auch im Folgenden: Beschluss (GASP) 2018/1797, 2018, Anhang II, Zif. 1, 2, 5, 17, 24, 32.

77 Ebenda, Zif. 2, 7, 20, 22, 25, 31, 33.

78 Zur strategischen Kultur Deutschlands siehe Göler: Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands, in diesem Heft, S. 21ff.

79 Siehe beispielhaft Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über den Aktionsplan zur militärischen Mobilität. Brüssel, 28. März 2018, JOIN(2018) 5 final.

80 Vgl. Sven Biscop: European Defence: Give PESCO a Chance, in: Survival 3/2018, S. 161ff.

Hub. Gerade die letztgenannten beiden Projekte entfalten zwar keinerlei abschreckende Wirkung, sind aber unentbehrlich für die Unterstützung beispielsweise von Kampfgruppen in Einsatzgebieten. Auch das EUFOR CROC-Projekt ist höchst interessant, zumal es durch die deutsche Koordinatorenrolle nahezu direkt komplementär zur NATO ist.⁸¹ In der NATO übernimmt Deutschland die Leitung des „Framework Nations Concept“ (FNC), das 20 Staaten inklusive Nicht-NATO-Mitgliedern wie Finnland, Österreich und Schweden für Verteidigungsaufgaben zusammenbringt.⁸²

Bewertung der neuen GSVP

Ob die intensivere Verteidigungskooperation im Rahmen der SSZ durch die hohe Anzahl der Beteiligten „verwässert“ wird oder ob durch die neuen komplexen Verfahren eher „lots more bureaucracy“ entsteht und sich insgesamt nur mäßige praktische Fortschritte erzielen lassen, ist noch offen.⁸³ Die Mitgliedstaaten bleiben in jedem Fall „Herren“ des Geschehens. Inwieweit sie sich an die eingegangenen Verpflichtungen halten, bleibt letztendlich auch vom politischen Willen abhängig.⁸⁴ Dass sie die neuen sicherheitspolitischen Projekte zu einem gewissen Maße umzusetzen gedenken, zeigt sich an etlichen Absicherungsklauseln in den Beschlüssen. So betonen diese etwa die Freiwilligkeit der Teilnahme am CARD-Mechanismus. Ebenso werden die Einsatzverbände und -kontingente mit Ausnahme der Battlegroups zunächst nur auf dem Papier zur Verfügung gestellt. Dies umfasst „weder eine Bereitschaftstruppe noch eine ständige Truppe noch eine Reservetruppe“.⁸⁵ Präzisere Kriterien der Erhöhung der mitgliedstaatlichen Verteidigungsausgaben werden lediglich in Form einer „Empfehlung“ des Rates beschrieben. Außerdem sind die Prozentziele für alle Staaten der SSZ zusammen zu verstehen und nicht individuell anzuwenden.⁸⁶ Allerdings verpflichteten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten, dem EAD und der EVA ihre NIP vorzulegen, in denen sie zumindest erläutern müssen, ob und inwieweit sie zur Erfüllung der gemeinsamen verteidigungspolitischen Ziele beitragen können.⁸⁷ Dies wird voraussichtlich in Verbindung mit der jährlichen Überprüfung durch die Hohe Vertreterin gerade bei jenen, die nicht oder nur zögerlich am CARD-Mechanismus teilnehmen, Druck aufbauen. Auch in den SSZ-Projekten wird sich eine Art Gruppenzwang herausbilden, so dass für unzuverlässige Partner das Risiko entsteht, bei künftigen Projekten „abgehängt“ zu werden.

Diese neuen verteidigungspolitischen Strukturen bieten indes auch Anreize zur Teilnahme: Die an der SSZ teilnehmenden Staaten erhalten bei gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsprojekten einen 10 Prozent höheren Kofinanzierungsanteil durch den EVE, woraus langfristig eine Konzentration eines Teils der Rüstungsforschung und -entwicklung resultieren könnte. Zudem werden alle 27 Mitgliedstaaten Zugang zu den Daten und Infor-

81 Zandee: PESCO implementation, 2018, S. 9f.

82 Biscop: European Defence, 2018, S. 169f.

83 Nick Witney: EU defence efforts miss the open goal again, in: European Council on Foreign Relations, 15. November 2017; Ulrike Esther Franke: Pesco, the impotent gorilla, in: European Council on Foreign Relations, 17. November 2017.

84 De France/Major/Sartori: Make PeSCo a Success, 2017, S. 4.

85 Beschluss (GASP) 2017/2315, 2017, S. 62, Zif. 12.

86 Dies hat im Übrigen seine Berechtigung insofern, als einige Mitgliedstaaten überhaupt keine eigenen nennenswerten Rüstungsforschungs- und Entwicklungskapazitäten besitzen.

87 Beschluss (GASP) 2017/2315, 2017, S. 59, Art. 3.

mationen der verschlüsselten militärischen Komponente von Galileo haben, der in diesem Umfang weder dem Bündnispartner USA noch dem künftigen Drittstaat Großbritannien zur Verfügung steht.

In Anlehnung an den neuen Intergouvernementalismus konnten in diesem Beitrag „new areas of activity that need new institutional frameworks“⁸⁸ im Bereich der europäischen Verteidigungskooperation festgestellt werden. Dies zeigt sich vor allem am neuen SSZ-Sekretariat unter der Einbindung der Hohen Vertreterin sowie dem im Aufbau befindlichen Militärischen Planungs- und Durchführungsstab, an der Stärkung der Rolle der EVA sowie des EAD. Die Etablierung neuer verteidigungspolitischer Aktivitäten, die neuer institutioneller Verfahren bedürfen, zeigt sich ebenso an der Einführung eines „europäischen Semesters der Verteidigung“ bestehend aus den NIP und dem CARD-Mechanismus, bei dem der Rat präzise Informationen über relevante nationale Haushaltsdaten im Bereich der Verteidigungspolitik erwartet.

Gemäß dem neuen Intergouvernementalismus spielen Deliberation und die Suche nach Konsens anstelle von Vetopolitik bei der Konzeption und Durchführung neuer Aktivitäten intensiverer Integration eine wichtige Rolle.⁸⁹ Dies ist nach anfänglicher Hast und dem schleichenden Rückzug Großbritanniens aus der EU zweifellos auch in den hier analysierten Zusammenhängen deutlich geworden. Zudem spielt im neuen Intergouvernementalismus die Schaffung von „de novo bodies“ (beispielsweise der intergouvernementale Europäische Stabilitätsmechanismus in der Wirtschafts- und Währungsunion, die Agentur Frontex für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der EAD in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der GSVP) eine gewichtige Rolle.⁹⁰ Hinsichtlich der jüngsten Dynamik in der GSVP kann indes keine Etablierung von genuinen „de novo bodies“ festgestellt werden, da es sich im Falle des MPCC und des SSZ-Sekretariats lediglich um eine weitere Ausdifferenzierung und Zuschreibung von Verantwortung innerhalb bestehender GSVP-Strukturen und nicht um völlig neue institutionelle Schöpfungen handelt. Gleichwohl sollte der Wirkungsradius dieser Weiterentwicklung nicht unterschätzt werden. Es ist zudem anzunehmen, dass das langgehegte deutsch-französische Projekt eines OHQ nicht aufgegeben wird. Vielmehr könnte bei schwindendem britischen Einfluss der im Generalsekretariat angesiedelte Militärische Planungs- und Durchführungsstab, der im Rahmen seines Mandats operative Entscheidungen vorbereiten und Weisungen an die Einsatzkräfte herausgeben kann, längerfristig personell aufgestockt und ausgebaut werden. Ferner wurde mit dem SSZ-Sekretariat eine wichtige Schaltstelle zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Projekten einerseits und der Hohen Vertreterin sowie dem Rat andererseits etabliert. Diese Schaltstelle soll Zusammenhalt und Verbindlichkeit fördern und durch ihre enge Verquickung mit dem EAD (und auch der EVA, der ebenfalls die Hohe Vertreterin vorsteht) die Bedeutung der Hohen Vertreterin und des EAD stärken. Darüber hinaus lassen sich sogar Verknüpfungen zwischen dem intergouvernementalen und dem Gemeinschaftsbereich feststellen, wenn das SSZ-Projekt zur militärischen Mobilität die dafür in Vorbereitung befindliche EU-Rechtsetzung ergänzt und somit praktische Probleme, die sich aus völlig unterschiedlichen Transportvorschriften und kostenträchti-

⁸⁸ Bickerton/Hodson/Puetter: *The New Intergovernmentalism*, 2015, S. 713.

⁸⁹ Ebenda, S. 711f.

⁹⁰ Vgl. ebenda auch im Folgenden, S. 713f. und ff.

gen infrastrukturellen Maßnahmen ergeben, angegangen werden können. Ungewöhnlich ist auch die neue Rolle der Kommission in der Rüstungspolitik. Diese supranationale Institution nutzt die sich ihr bietenden Möglichkeiten im Bereich der GSVP, ohne als „demandeur“ aufzutreten, und trägt dazu bei, dass auch in der GSVP ansatzweise hybride Strukturen durch die Überlappung von unterschiedlichen Integrationsbereichen feststellbar sind.

Kommt der Verteidigungsfonds im neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2021 im geplanten Umfang zum Einsatz, wird er große Attraktivität auf die transnationale Zusammenarbeit in der Rüstungsforschung und -entwicklung ausüben. Dies ist auch ungeachtet des Platzes anzunehmen, den die Mitgliedstaaten und die Industrie der Europäischen Kommission in strategisch wichtigen Bereichen der Rüstungsforschung einräumen werden. Es besteht zumindest die begründete Hoffnung, erstmalig über materielle Anreize auf europäischer Ebene die Duplizierung von Waffen und Munition abzubauen, was sich bislang bedingt durch nationalstaatlich abgeschottete Rüstungsproduktion in 178 verschiedenen Waffensystemen (alleine 17 verschiedene Kampfpanzer und 20 verschiedene Kampfflugzeuge) in der EU manifestierte.⁹¹ Ob die Überwindung der Fragmentierung wirklich gelingt, solange die eigentlich entscheidende Rüstungsbeschaffung ausgeklammert bleibt, wird sich erst noch zeigen müssen.

Fraglich bleibt ferner, ob die Dezentralisierung in Form der Delegation von Verantwortung auf die Projektebene unter Kontrolle gehalten werden kann. Nicht zufällig hat deshalb das PSK monatelang um Konsens gerungen, um aus Gründen der Transparenz und aus Sorge um Kohärenz Möglichkeiten der Steuerung durch den Rat sicherzustellen.⁹² Groß sind die Risiken einer divergierenden Entwicklung der Projekte, da ausschließlich die Mitgliedstaaten über Zeitrahmen, Intensität und Schicksal ihrer Kooperation entscheiden. Ob hier das neue SSZ-Sekretariat, das in seiner Struktur bislang doch sehr blässlich erscheint, oder die neuen Methoden der Berichterstattung und der weichen Koordinierung funktionieren und sich die SSZ wie die gesamte GSVP organisch entwickelt, ist offen. Vieles ist unerprobt und noch nicht ganz ausbuchstabiert.⁹³ Erst 2020, wenn die anvisierten Ziele durch die Hohe Vertreterin evaluiert werden, wird sich mehr über die neue GSVP und ihre Wirkmechanismen sagen lassen.

Deutsch-französische Verantwortung für den europäischen Pfeiler der Allianz

Trotz mehrerer unbekannter Variablen wurden insgesamt neue Strukturen der verteidigungspolitischen Kooperation angelegt, die aus Verpflichtungen, Überprüfungen und Anreizen bestehen und zudem in jenen Bereichen, die durch Beschlüsse des Rates abgedeckt sind, rechtliche Verbindlichkeiten aufweisen.⁹⁴ Die enge Anbindung an NATO-Verfahren und -Kriterien mag zudem stark atlantisch orientierten EU-Mitgliedern wie Polen, den

91 Europäischer Auswärtiger Dienst: The EU strengthens cooperation on security and defence, 1. März 2018; Europäische Kommission: Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence, Brüssel, Juni 2017.

92 Beschluss (GASP) 2018/909, 2018.

93 Vgl. Nicole Koenig: Security and Defence: A Glass Half Full, Istituto Affari Internazionali: EU Global Strategy Watch Juli 2018.

94 Vgl. Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 301ff.; Koenig: Security and Defence, 2018.

Niederlanden und auch den baltischen Staaten die Beteiligung an der SSZ erleichtern. Die Betonung der Komplementarität der GSVP-Entwicklung zur NATO, die Ausrichtung am 2-Prozent-Ziel derselben und die Orientierung der Projekte am CDP der EU, der wiederum den NATO-Verteidigungsplanungsprozess (Defence Planning Process, DPP) berücksichtigt, helfen, die GSVP-Skeptiker und -Bremsen an Bord zu halten. Es besteht deshalb nicht nur die Chance, ein erweitertes Krisenreaktionspotenzial zu entwickeln, über das die Europäer autonom verfügen können. Auch könnte ein veritabler europäischer Pfeiler in der Allianz aufgebaut werden, der die europäischen Verteidigungsleistungen gegenüber den USA stärken und im Hinblick auf die Verteidigungsausgaben sichtbarer machen könnte.

Ausschlaggebend für eine effektive GSVP werden freilich nicht nur die hier beschriebenen neuen institutionellen Strukturen und Mechanismen sowie die Kompatibilität mit der NATO sein. Es bedarf zusätzlich eines intergouvernementalen „Drivers“ wie dem deutsch-französischen Motor, der neben seiner Antriebskraft die Fähigkeit besitzt, zwischen den divergierenden sicherheitspolitischen Interessen und strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten zu vermitteln. Insgesamt betrachtet haben Deutschland und Frankreich trotz ihrer unterschiedlichen strategischen Kulturen und Interessen die GSVP in den letzten beiden Jahren ganz entscheidend vorangebracht.⁹⁵ Frankreich geht es dabei um das „Europe puissance“ und die strategische Unabhängigkeit von den USA. In Deutschland sieht man die GSVP eher als einen der letzten wichtigen Integrationsbereiche des europäischen Projekts an. Es wird deshalb auch künftig darauf ankommen, immer wieder einen Kompromiss zwischen den beiden Ländern auszuhandeln, damit sich ihm die anderen Mitgliedstaaten anschließen können. Es mag noch so manches Stottern des deutsch-französischen Motors geben, aber ohne ihn wird künftig eine erfolgreiche Weiterentwicklung der GSVP, insbesondere nach dem potenziellen EU-Austritt des militärisch wichtigen Mitgliedstaates Großbritannien, kaum möglich sein.

95 Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 353ff.; Göler/Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2018; zur strategischen Kultur Deutschlands siehe Göler: Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands, in diesem Heft, S. 21ff.