

Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Gestaltungsanspruch

Daniel Göler*

One of the main reasons for the Common Security and Defence Policy's (CSDP) limited capacity to act are diverging beliefs within the European Union (EU) concerning the use of military force. Particularly, the contrast between the current German strategic culture of restraint on one hand and countries more open to military interventions on the other can be considered a source of the EU's past internal frictions. Therefore, from a German point of view, the question of whether German beliefs and traditions concerning security and defence issues are compatible with the current reform agenda of the CSDP is a very significant one. The article aims to analyse this question based on the strategic culture approach.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erlebt zurzeit ein gewisses Revival. Als Startpunkt dieser Entwicklung kann die Verabschiedung der neuen Sicherheitsstrategie der Europäischen Union (EU) unter dem Titel „Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“¹ im Jahr 2016 gesehen werden. Auch wenn diese viele Fragen offenlässt und durchaus kritisch bewertet wird,² stellt die Einigung auf ein neues strategisches Grundlagenpapier, das die noch aus dem Jahr 2003 stammende Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)³ ersetzt, einen nicht zu unterschätzenden Erfolg dar. Dass es in Folge der neuen Globalen Strategie eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen zur Weiterentwicklung der GSVP gab – angefangen von der Einrichtung eines lange umstrittenen europäischen Hauptquartiers über die Etablierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ; engl. Permanent Structured Cooperation, PESCO) und die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds bis hin zur sogenannten Europäischen Interventionsinitiative (EI2) –, unterstreicht diese neue Dynamik.⁴

Aus deutscher Sicht stellt sich bei diesen Initiativen nicht nur die Frage, ob sie funktionsfähig sind, sondern auch, ob sie sich mit den gesellschaftlichen Vorstellungen über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Deutschland vereinbaren lassen. Denn ein zentraler Grund für die bisherige begrenzte Handlungsfähigkeit der GSVP kann darin gesehen

* Univ.-Prof. Dr. Daniel Göler, Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik, Universität Passau.

Der Autor dankt Pauline Fischer, B.A. für das Redigieren des Manuskripts.

1 Europäischer Auswärtiger Dienst: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016, abrufbar unter: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf (letzter Zugriff: 1.11.2018).

2 Vgl. Annegret Bendiek: The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comments 38/2016.

3 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, 12. Dezember 2003.

4 Zur neuen Dynamik in der GSVP vgl. 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.; Wolfgang Rudischhauser et al.: Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2/2018, S. 181ff., hier S. 192f.

werden, dass die gesellschaftlichen Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel innerhalb der EU sehr weit auseinandergehen.⁵ Dabei ist es in den letzten Jahren wiederholt zu Konflikten zwischen der Erwartungshaltung zentraler europäischer Partner, die ein stärkeres militärisches Engagement Deutschlands forderten, und der deutschen Zurückhaltung in Bezug auf Militäreinsätze gekommen.⁶ In gewisser Weise kann die Verabschiedung und Umsetzung der Resolution 1973 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu Libyen im Jahr 2011 als Kristallisationspunkt dieses Konflikts gesehen werden. Bei dieser Gelegenheit machten Großbritannien und Frankreich „little secret of their frustration with Germany’s failure to offer support“.⁷ Zwar gehen die Erklärungsansätze für die damalige Positionierung der Bundesregierung im Einzelnen durchaus auseinander. Einigkeit besteht aber darin, dass die in Deutschland (im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien) zu findende große gesellschaftliche Skepsis gegenüber Kampfeinsätzen eine zentrale Rolle bei der Entscheidung der Bundesregierung spielte.⁸

In der Politikwissenschaft wird dieses Problem fehlender gemeinsamer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel im Rahmen der GSVP schon länger intensiv diskutiert, wobei sich der Strategic-Culture-Ansatz als zentraler Analyserahmen etabliert hat. So resümierte etwa Jolyon Howorth schon 2007: „The emergence of an EU strategic culture is one of the greatest challenges facing ESDP [European Security and Defence Policy].“⁹ Indem die Strategic-Culture-Forschung sich auf die grundsätzlichen Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel konzentriert, verändert sie auch den Blick auf den Möglichkeitsraum der GSVP. Denn in dieser Perspektive wird die strategische Kultur als zentrale „constraining and facilitating force upon policy behaviour“¹⁰ betrachtet, sodass „the prospects [...] for further development of the ESDP [...] will depend on the overall coherence of the EU’s strategic vision supported by its strategic culture“.¹¹ Diese Bedeutung gemeinsamer Vorstellungen über den Einsatz sicherheits- und verteidigungspolitischer Instrumente wird auch in den aktuellen politischen Reformvorschlägen zur GSVP unterstrichen. So konstatiert Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede: „Woran es Europa, diesem Europa der Verteidigung, heute am meisten fehlt, ist eine gemeinsame strategische

5 Zu den Implikationen unterschiedlicher Grundeinstellungen zum Einsatz militärischer Mittel für die Handlungsfähigkeit der GSVP vgl. auch Kai Oppermann: National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New ‘Normalcy’ in German Foreign Policy: The Eurozone Crisis, Libya and Beyond, in: German Politics 4/2012, S. 502ff., hier S. 503; Nicole Koenig/Marie Walter-Franke: France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?, Jacques Delors Institut – Berlin: Policy Paper 202/2017, S. 7f.; Alessia Biava/Margriet Drent/Graeme P. Herd: Characterizing the European Union’s Strategic Culture: An Analytical Framework, in: Journal of Common Market Studies 6/2011, S. 1227ff., hier S. 1231f.; Alister Miskimmon: German Foreign Policy and the Libya Crisis, in: German Politics 4/2012, S. 392ff., hier S. 404.

6 Vgl. Miskimmon: German Foreign Policy and the Libya Crisis, 2012, S. 404.

7 Oppermann: New ‘Normalcy’, 2012, S. 503.

8 Vgl. Hanns W. Maull: Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik Sonderheft 1/2015, S. 213ff., hier S. 222; Oppermann: New ‘Normalcy’, 2012, S. 514; 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. 3ff., hier S. 17; Daniel Göler/Mathias Jopp: L’Allemagne, la Libye et l’Union européenne, in: *Politique Étrangère* 2/2011, S. 417ff., hier S. 422.

9 Jolyon Howorth: Security and Defence Policy in the European Union, Basingstoke 2007, S. 205.

10 Arthur Hoffmann/Kerry Longhurst: German Strategic Culture in Action, in: Contemporary Security Policy 2/1999, S. 31ff., hier S. 31.

11 Paul Cornish/Geoffrey Edwards: The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report, in: International Affairs 4/2005, S. 801ff., hier S. 819.

Kultur.“¹² Und auch Angela Merkel führt in ihren Erwartungen hinsichtlich der Weiterentwicklung der GSVP durch die PESCO-Initiative aus: „Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im EU-Rahmen und eine gemeinsame militärstrategische Kultur in Europa gehören für mich daher eng zusammen.“¹³ Ebenso hält die deutsch-französische Erklärung von Meseberg vom Juni 2018 fest, dass Frankreich und Deutschland beschlossen haben, „die Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur [...] weiterzuentwickeln“.¹⁴

Aus deutscher Sicht wäre damit eine zentrale Frage, ob die aktuelle Reformdebatte der GSVP mit der eigenen strategischen Kultur kompatibel ist. Genau hier möchte der Beitrag ansetzen. Dazu wird nach einer kurzen konzeptionellen Einführung in den Strategic-Culture-Ansatz in einem ersten Analyseschritt die strategische Kultur, wie sie sich aktuell in Deutschland darstellt, sowohl auf Bevölkerungsebene als auch auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen untersucht. In einem zweiten Schritt werden dann die aktuellen Reformvorschläge der GSVP in den Fokus genommen, um hierauf aufbauend in einem dritten Schritt der Frage nachzugehen, ob diese Vorschläge in Einklang mit oder in Widerspruch zur aktuell in Deutschland zu findenden strategischen Kultur stehen. Denn angesichts der gewachsenen Bedeutung Deutschlands in einer Post-Brexit-GSVP wird die Vereinbarkeit der aktuellen GSVP-Reformprojekte mit der strategischen Kultur in Deutschland nicht nur für die deutsche Rolle in der GSVP, sondern auch für die Entwicklungsperspektiven der GSVP insgesamt entscheidend sein.

Strategische Kultur als analytisches Konzept

Zur Erfassung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz militärischer Mittel hat sich seit den späten 1970er Jahren der Strategic-Culture-Ansatz als zentraler theoretischer Rahmen herausgebildet. Kernanliegen dieses auf die Arbeiten Jack Snyders zurückgehenden Ansatzes¹⁵ ist es, „to capture the beliefs and assumptions that frame [...] choices about international military behavior, particularly those concerning decisions to go war“.¹⁶ Trotz dieses gemeinsamen Forschungsinteresses gibt es innerhalb der Strategic-Culture-Forschung allerdings sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie genau der Zusammenhang von Kultur und politischem Handeln zu konzeptionalisieren ist, sodass in der Forschungsdebatte auch „a great deal of confusion over what it is that strategic culture is supposed to explain, how it is supposed to explain it, and how much it does explain“¹⁷ konstatiert wird. Besonders deutlich wird dies in der sogenannten Johnston-Gray-Debatte, die sich um zwei zentrale Streitpunkte dreht:¹⁸ zum einen, inwiefern Kultur das Handeln

12 Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa. Paris, 26. September 2017, S. 4.

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

14 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, Pressemitteilung 214, 19. Juni 2018.

15 Vgl. Jack L. Snyder: The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations. A Project Air Force Report Prepared for the United States Air Force, Santa Monica 1977.

16 Stephen P. Rosen: Military Effectiveness: Why Society Matters, in: International Security 4/1995, S. 5ff., hier S. 12.

17 Alastair I. Johnston: Thinking about Strategic Culture, in: International Security 4/1995, S. 32ff., hier S. 63.

18 Zur Johnston-Gray-Debatte vgl. auch Alan Bloomfield: Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate, in: Contemporary Security Policy 3/2012, S. 437ff.

eher rahmt (Colin Gray)¹⁹ oder aber im Sinne eines klaren Kausalverhältnisses determiniert (Alastair Johnston)²⁰, und zum anderen, ob Kultur und Handeln analytisch trennscharf unterschieden werden müssen (Johnston)²¹ oder ob Kultur und Handeln sich wechselseitig bedingen und das Handeln Teil der Kultur ist (Gray)²². Für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen strategischen Kultur spielt diese theoretische Debatte insofern eine wichtige Rolle, als der Standpunkt Grays die Möglichkeit bietet, die angestrebte gemeinsame europäische strategische Kultur durch gemeinsames europäisches Handeln entstehen zu lassen bzw. gemeinsames europäisches Handeln in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereits als Teil einer gemeinsamen strategischen Kultur anzusehen. Interessanterweise folgt die vom französischen Präsidenten Macron angestoßene Interventionsinitiative genau dieser Sichtweise: Macron begründet diese auch damit, dass aus der konkreten Zusammenarbeit eine gemeinsame strategische Kultur hervorgehen könnte: „Doch ich schlage vor, mit dem Aufbau einer solchen gemeinsamen Kultur jetzt sofort zu beginnen, und zwar durch eine europäische Interventionsinitiative für die Entwicklung dieser gemeinsamen Strategiekultur.“²³ Und im Annex zum aktuellen französischen Militärplanungsgesetz aus dem Jahr 2018 wird betont, dass der Staatspräsident mit der Europäischen Interventionsinitiative die Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur ermöglichen möchte.²⁴

Zur Operationalisierung bzw. Erfassung der strategischen Kultur ist in den letzten Jahren eine Fülle von Analyserastern entwickelt worden, welche anhand unterschiedlicher Kategorien Unterschiede und Gemeinsamkeiten erfassen.²⁵ Da es im Folgenden darum geht, die Frage zu beantworten, welche möglichen Auswirkungen die deutsche strategische Kultur auf die aktuelle Reformdebatte der GSVP hat, konzentriert sich die Untersuchung auf drei Kategorien, die vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Jahre für die Entwicklungsperspektiven der GSVP von besonderer Bedeutung sind: Zum Ersten ist dies der bevorzugte Rahmen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation. Denn ohne die EU als Handlungsrahmen zu betrachten, ist eine aktive Rolle Deutschlands bei der Fortentwicklung der GSVP nicht zu erwarten. Zum Zweiten werden die Vorstellungen über die konkrete Ausübung militärischer Macht betrachtet, da sich hier – wie insbesondere der Libyen-Fall gezeigt hat – in der Vergangenheit besonders große Diskrepanzen zwi-

19 Vgl. Colin S. Gray: *Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back*, in: *Review of International Studies* 1/1999, S. 49ff., hier S. 50.

20 Vgl. Johnston: *Strategic Culture*, 1995, S. 52ff.

21 Vgl. ebenda.

22 Vgl. Gray: *Strategic Culture as Context*, 1999, S. 51f.

23 Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): *Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne*, 2017, S. 4.

24 „C'est le sens de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) voulue par le Président de la République qui doit permettre de construire une culture stratégique commune.“ *Assemblée Nationale: Projet de Loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Rapport Annexe*, Paris 2018, S. 128.

25 Vgl. 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. 523ff., hier S. 530; Bastian Giegerich: *European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden 2006, S. 46; Daniel Göler: *Die strategische Kultur der Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme normativer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel*, in: Angelika Dörfler-Dierken/Gerd Portugall (Hrsg.): *Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD-Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion*, Wiesbaden 2010, S. 185ff., hier S. 188f.; Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas: *Introduction*, in: Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas (Hrsg.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden 2013, S. 7ff., hier S. 13.

schen den Vorstellungen in Deutschland und in anderen EU-Ländern gezeigt haben. Zum Dritten wird schließlich noch das notwendige Maß an innenpolitischer Legitimierung in die Analyse einbezogen, da diese eine zentrale Determinante möglicher Integrationsschritte darstellt und gerade der strikte deutsche Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen immer wieder auch kritisch in Bezug auf eine Vertiefung der GSVP diskutiert wurde.²⁶ Alle drei Aspekte werden im Folgenden zuerst auf Bevölkerungsebene und dann auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen untersucht, um hiervon ausgehend die Frage nach der Vereinbarkeit der derzeitigen deutschen strategischen Kultur mit den aktuellen Reformdebatten der GSVP beantworten zu können. Dabei wird in Anlehnung an Gray davon ausgegangen, dass strategische Kultur das außenpolitische Verhalten rahmt und nicht determiniert, sodass je nach Kontextbedingungen und Akteurskonstellationen grundsätzlich auch Einzelentscheidungen über Vorhaben denkbar sind, welche von der Grundlinie der strategischen Kultur in Deutschland abweichen. Oder anders gesagt: Die folgende Untersuchung erhebt nicht den Anspruch, die Positionierung Deutschlands für jede Einzelentscheidung zu prognostizieren, sondern fokussiert darauf, vor dem Hintergrund der strategischen Kultur (als kontextuellem Rahmen des sicherheits- und verteidigungspolitischen Handelns) Erwartungen hinsichtlich der Realisierungschancen der aktuellen konzeptionellen und strukturellen Reforminitiativen für die GSVP zu formulieren.

Die strategische Kultur in Deutschland

Die bisherige Forschung zur strategischen Kultur in Deutschland hat herausgearbeitet, dass diese sowohl auf Bevölkerungsebene als auch auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen von einer grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel geprägt ist.²⁷ Allerdings kam es in der Vergangenheit auch immer wieder zu gewissen Akzentverschiebungen. So ließ sich insbesondere ab Ende der 1990er Jahre nach den Erfahrungen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien und nach Gründung der damaligen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine größere Bereitschaft zu einem militärischen Engagement Deutschlands auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen beobachten,²⁸ die in verschiedene Kampfeinsätze der Bundeswehr mündete. Gegen Ende der 2000er Jahre nahm diese Bereitschaft der EntscheidungsträgerInnen jedoch wieder ab.²⁹ Im Unterschied dazu ließ sich auf Ebene der Bevölkerung kein entsprechender Wandel beobachten, sodass in dieser „Zwischenphase“ eine Diskrepanz zwischen Bevölkerungs- und Entscheidungsträgerebene konstatiert werden konnte.³⁰ Da strategische Kultur also durchaus Anpassungen bzw. Veränderungen unterworfen ist

26 Vgl. Göler: Die strategische Kultur der Bundesrepublik, 2010, S. 197; grundsätzlich zum Parlamentsvorbehalt siehe auch Daniel Göler: Durchbruch der Parlamentsarmee? Zur innenpolitischen Legitimierung von Militäreinsätzen, in: Dokumente/Documents 1/2014, S. 15ff.

27 Vgl. Julian Junk/Christopher Daase: Germany, in: Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas (Hrsg.): Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent, Wiesbaden 2013, S. 139ff., hier S. 147; Giegerich: European Security and Strategic Culture, 2006, S. 67ff.

28 Vgl. Daniel Göler: Zwischen security provider und security consultant. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3/2014, S. 323ff., hier S. 329.

29 Vgl. Franz-Josef Meiers: „Made in Berlin“. Wohin steuert die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2011, S. 669ff., hier S. 676.

30 Vgl. Göler: Die strategische Kultur der Bundesrepublik, 2010, S. 197.

und somit die Ergebnisse vergangener Untersuchungen nicht ohne Weiteres Aussagekraft für die aktuellen Herausforderungen haben, wird in den folgenden Unterabschnitten die strategische Kultur in Deutschland anhand aktueller Daten und mithilfe der zuvor eingeführten Analysekategorien sowohl auf Bevölkerungs- als auch auf Elitenebene nachgezeichnet.

Die Ebene der Bevölkerung

Ein Grundproblem der Forschung zu strategischen Kulturen besteht darin, dass die Erhebung eigener Umfragedaten in der Regel das Budget sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte übersteigt und man somit auf die Auswertung von Daten Dritter angewiesen ist. Diese sind meist jedoch nicht passgenau für das eigene Forschungsinteresse. Für die folgende Untersuchung besteht die forschungstechnisch günstige Situation, dass das Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr regelmäßig das sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsklima in Deutschland abfragt und hier insbesondere auch die im Zentrum der Strategic-Culture-Forschung stehenden Fragen nach den präferierten Kooperationsformaten, den Vorstellungen über die Ausübung militärischer Macht sowie der als erforderlich erachteten innenpolitischen Legitimierung thematisiert. Entsprechend wird diese Umfrage im Zentrum der folgenden Untersuchung stehen.

Handlungsrahmen: Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der GSVP ist zunächst entscheidend, ob die Bevölkerung die EU als geeigneten Kooperationsrahmen für sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen erachtet. Hier ist festzustellen, dass die GSVP eine sehr hohe Akzeptanz genießt. So befürworteten in einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2017 insgesamt 84 Prozent der Deutschen eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.³¹ Diese hohe Akzeptanz der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration im EU-Rahmen bestätigen auch die regelmäßigen Erhebungen des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsklima in Deutschland. So stimmten im Jahr 2017 (bei möglicher Mehrfachnennung) 68 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass Deutschland sich sicherheits- und verteidigungspolitisch vorrangig gemeinsam mit den Staaten der EU engagieren soll.³² Da umgekehrt nur eine Minderheit von 46 Prozent die Aussage unterstützte, dass Deutschland für seine Sicherheit vor allem alleine sorgen sollte, und sich zugleich 79 Prozent dafür aussprachen, dass Deutschland sich bei internationalen Krisen auf eine gemeinsame Haltung mit seinen Verbündeten einigen sollte,³³ kann man festhalten, dass es innerhalb der Bevölkerung einen breiten Konsens zugunsten einer multilateralen Einbindung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt. Die Einbindung in den EU-Rahmen nimmt dabei wiederum einen besonders hohen Stellenwert ein.

Vorstellungen über die Ausübung militärischer Macht: Angesichts der internationalen Krisen der letzten Jahre und der zunehmenden Unübersichtlichkeit in den internationalen Beziehungen könnte man annehmen, dass die von den politischen EntscheidungsträgerIn-

31 Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 461. Designing Europe's Future: Security and Defence, April 2017, S. 13.

32 Vgl. Markus Steinbrecher/Heiko Biehl/Chariklia Rothbart: Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2017, Potsdam 2017, S. 31.

33 Vgl. ebenda, S. 29.

nen eingeforderte größere Verantwortungsübernahme Deutschlands auch mit einer Veränderung der Einstellung auf Ebene der Bevölkerung korrespondiert. Antworteten in der vorgenannten Umfrage auf die Frage „Wie sollte sich Deutschland in der internationalen Politik am ehesten verhalten?“ in den Jahren 2008 bis 2013 im Schnitt 42 bis 45 Prozent der Befragten mit „eher eine aktive Politik verfolgen“, erreichte diese Antwortoption im Zeitraum 2014 bis 2017 sogar 59 bis 66 Prozent.³⁴ Diese gestiegene Unterstützung einer aktiveren Rolle geht allerdings klar mit einer Grundpräferenz für zivile Mittel einher. Denn in der Anschlussfrage, welche Mittel Deutschland in der Außen- und Sicherheitspolitik einsetzen sollte, nannten im Jahr 2017 mit Abstand die meisten Befragten „diplomatische Verhandlungen“ (84 Prozent) und „Entwicklungshilfe“ (71 Prozent). Der Einsatz der Bundeswehr als Mittel erhielt demgegenüber eine deutlich geringere Zustimmung, wobei die Nennungen mit dem Eskalationsgrad möglicher Einsätze nochmals abnahmen. So befürworteten 59 Prozent der Befragten Ausbildungsmissionen der Bundeswehr, 56 Prozent Stabilisierungseinsätze und nur 34 Prozent Kampfeinsätze.³⁵ Die überwiegende Ablehnung von Kampfeinsätzen entspricht dabei einer sehr grundsätzlichen Skepsis gegenüber militärischer Gewaltanwendung in Deutschland. Denn danach gefragt, ob Krieg unter bestimmten Bedingungen notwendig ist, um Gerechtigkeit zu erlangen, äußerten sich 50 Prozent der Befragten ablehnend; nur 27 Prozent stimmten dieser Aussage zu.³⁶ Insgesamt ergibt sich damit aktuell das Bild einer großen Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel, was weitgehend der traditionellen Charakterisierung der strategischen Kultur der Bundesrepublik als „Kultur der Zurückhaltung“³⁷ bzw. als Kultur, die durch einen „pazifistischen Reflex“³⁸ gekennzeichnet ist, entspricht.

Innenpolitische Legitimierung: Neben der engen Einbindung in einen (europäischen) multilateralen Rahmen und der Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Macht findet sich in der deutschen Bevölkerung die klare Überzeugung, dass, wenn es zum Einsatz der Bundeswehr kommt, ein solcher einer sehr breiten innenpolitischen Legitimationsbasis bedarf. Denn 67 Prozent der Befragten vertraten die Auffassung, dass SoldatInnen der Bundeswehr nur mit Zustimmung des Bundestages in Einsätze entsendet werden sollten, während nur 26 Prozent sich dafür aussprachen, dass die Bundesregierung in militärischen Angelegenheiten allein und ohne Mitwirkung des Bundestages handeln können sollte.³⁹ Diese starke Verankerung des Parlamentsvorbehalts in der Bevölkerung stellt grundsätzlich ein Problem für eine Beteiligung der Bundeswehr an integrierten Verteidigungsstrukturen dar, was die Realisierungschancen von Projekten wie der Interventionsinitiative Macrons (in ihrer ursprünglichen Form) deutlich einschränkt. Denn integrierte Fähigkeiten, bei denen der Einsatz einzelner Teile von in Länge und Ausgang begrenzt kalkulierbaren parlamentarischen Mandatierungsprozessen abhängt, bergen in der Praxis die Gefahr der Handlungsunfähigkeit.

34 Vgl. ebenda, S. 25.

35 Vgl. ebenda, S. 27.

36 Vgl. ebenda, S. 29.

37 Giegerich: European Security and Strategic Culture, 2006, S. 67.

38 Christopher Daase/Julian Junk: Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland, in: Sicherheit und Frieden 3/2012, S. 152ff., hier S. 156.

39 Vgl. Steinbrecher/Biehl/Rothbart: Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild, 2017, S. 31.

Der in der Bevölkerung zu findende große Wunsch nach breiter demokratischer Legitimierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und die recht klare Positionierung zugunsten eines zurückhaltenden Einsatzes militärischer Mittel korrespondieren allerdings nicht mit einem entsprechenden Kenntnisstand der Bevölkerung über die laufenden Auslandseinsätze. Denn nach den elf wichtigsten aktuellen Auslandseinsätzen der Bundeswehr gefragt, konnte in der Umfrage des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr aus dem Jahr 2017 nur eine verschwindend geringe Minderheit angeben, sich intensiv mit diesen beschäftigt zu haben und alle wesentlichen Fakten und Zusammenhänge zu kennen. Je nach konkretem Einsatz lag der Wert zwischen 1 und 5 Prozent. Und auch diejenigen, die angaben, davon gehört bzw. gelesen zu haben und einige Fakten und Zusammenhänge zu kennen, stellen mit Werten zwischen 10 und 35 Prozent (je nach konkretem Einsatz) die Minderheit dar. In allen Fällen gab eine deutliche Mehrheit (zwischen 59 und 88 Prozent) an, lediglich etwas über den Einsatz gehört oder gelesen zu haben, aber nichts Konkretes zu wissen, oder aber noch nicht einmal etwas über die Einsätze gehört oder gelesen zu haben.⁴⁰

Ungeachtet der Frage, ob der geringe Kenntnisstand Folge von Desinteresse der Bevölkerung, fehlender Informationspolitik der EntscheidungsträgerInnen oder einer selektiven Medienberichterstattung ist, lässt sich daraus ablesen, dass es in der Bundesrepublik keine breite öffentliche Debatte über laufende Bundeswehreinätze gibt. Für die Frage der strategischen Kultur ist dies in zweierlei Hinsicht von Relevanz. Zum Ersten ist ohne eine breite strategische bzw. sicherheitspolitische Debatte kaum zu erwarten, dass sich auf Bevölkerungsebene mittelfristig eine größere Akzeptanz militärischer Einsätze ergibt. Zum Zweiten hat dies auch Auswirkungen auf die Frage, inwiefern über gemeinsames europäisches Handeln eine gemeinsame strategische Kultur entstehen kann, so wie es Präsident Macron oder das französische Militärplanungsgesetz postulieren. Denn wenn das sicherheitspolitische Handeln – hier Auslandseinsätze der Bundeswehr – in der Bevölkerung nicht wahrgenommen wird, kann solch ein gemeinsames Handeln eine gemeinsame strategische Kultur allenfalls auf Ebene der Eliten, nicht aber der breiten Bevölkerung entstehen lassen.

Die Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen

Spätestens seit der Rede von Bundespräsident Joachim Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 wird eine größere Verantwortungsübernahme der Bundesrepublik im Rahmen eines stärkeren militärischen Engagements wieder intensiv diskutiert.⁴¹ Die große öffentliche Resonanz auf diese Rede dürfte daran liegen, dass Gauck nicht nur mehr Verantwortungsübernahme anmahnte, sondern auch die moralische Überlegenheit einer Kultur der Zurückhaltung infrage stellte, indem er ausführte: „So kann dann aus Zurückhaltung so etwas wie Selbstprivilegierung entstehen.“⁴² Inwiefern diese Debatte sich auch in den konzeptionellen Grundlagen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik niedergeschlagen hat, soll im Folgenden zum einen anhand des Weißbuchs zur Sicherheitspo-

⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 72ff.

⁴¹ Bundespräsidialamt: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen“. Rede von Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz, 31. Januar 2014.

⁴² Ebenda.

litik und zur Zukunft der Bundeswehr aus dem Jahr 2016⁴³ untersucht werden, das als zentrales aktuelles Strategiekonzept der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen werden kann. Zum anderen wird der sicherheitspolitische Teil des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2018⁴⁴ herangezogen, der gewissermaßen als Regierungsprogramm der derzeitigen Bundesregierung gelten kann.

Handlungsrahmen: Im Hinblick auf die Kategorie des Handlungsrahmens deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik betont der Koalitionsvertrag an mehreren Stellen das Ziel der Weiterentwicklung der GSVP. Dabei werden die Prioritäten vor allem auf eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Rüstung und Beschaffung sowie Einsatzführung gelegt.⁴⁵ Und auch im Weißbuch nimmt die Zusammenarbeit innerhalb der EU eine zentrale Stellung unter den verschiedenen dort genannten multilateralen Kooperationsformaten ein, wenngleich die NATO noch prominenter hervorgehoben wird. Ein Stück weit neu am Weißbuch sind ein eigenes Kapitel zu Ad-hoc-Kooperationen und das dezidierte Bekenntnis, auf solche in Zukunft verstärkt zurückgreifen zu wollen.⁴⁶ Welche Auswirkungen dieses Ziel auf längere Sicht auf die Schaffung integrierter EU-Strukturen haben könnte, bleibt abzuwarten. Als langfristiges Ziel wird für die EU die Verwirklichung einer echten Verteidigungsunion angestrebt. Hierzu nennt das Weißbuch als erste Schritte Projekte zur Fähigkeitsverbesserung durch Ausnutzung von Effizienz- und Kooperationsgewinnen, wobei vor allem Projekte im Bereich Logistik, Kommunikation, Beschaffung und Entwicklung, Cybersicherheit und Einsatzführung im zivil-militärischen Bereich angesprochen werden.⁴⁷

Vorstellungen über die Ausübung militärischer Macht: Insgesamt ist das Weißbuch hinsichtlich der Vorstellungen über die Ausübung militärischer Macht durch vier Grundtendenzen gekennzeichnet: Erstens zeigt sich eine klare Präferenz für zivile Instrumente und einen zurückhaltenden Einsatz militärischer Mittel. Zweitens werden im Falle des Rückgriffs auf militärische Mittel Missionen mit niedriger Intensität bevorzugt. Drittens gibt es im Fall von Krisen, die ein robustes Eingreifen erfordern, das Bestreben, das eigentliche Krisenmanagement Dritten zu überlassen bzw. diese bei der Befähigung zur Krisenbewältigung zu unterstützen. Und viertens ist das Weißbuch sehr unkonkret, wenn es um mögliche robuste Einsätze der Bundeswehr geht. Diese werden zwar als Möglichkeit genannt, allerdings meist verbunden mit einer gewissen Relativierung bzw. Klarstellung, dass der deutsche Beitrag grundsätzlich primär nicht im Bereich der robusten Krisenintervention gesehen wird. So spricht sich das Weißbuch im Kapitel zu den Herausforderungen der deutschen Sicherheitspolitik sehr deutlich für einen „vorausschauenden, umfassenden und nachhaltigen Ansatz [... aus], der auch zivilgesellschaftliche und kulturelle Faktoren einbezieht. Prävention hat grundsätzlich Vorrang. Nachhaltige Prävention und Stabilisierung gelingen nur auf der Grundlage lokaler und regionaler Eigenverantwortung.“⁴⁸ Entsprechend nimmt auch die sogenannte Ertüchtigungsinitiative im Weißbuch eine zentrale Rolle ein,

43 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016.

44 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Berlin 2018.

45 Vgl. ebenda, S. 145f.

46 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch, 2016, S. 80f.

47 Vgl. ebenda, S. 72ff.

48 Ebenda, S. 50.

auf die insgesamt neunmal (!) Bezug genommen wird und die im Kern darauf abzielt, durch Ausbildungs- und Unterstützungsmissionen Drittstaaten zu friedenssichernden und -schaffenden Einsätzen zu befähigen, statt diese durch die Bundeswehr selbst durchführen zu lassen.⁴⁹

Betrachtet man den von den Partnern der Großen Koalition im März 2018 unterzeichneten Koalitionsvertrag, tritt die Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel sogar noch stärker zutage. So wird das Aufgabenspektrum der Bundeswehr eher im Kontext der Flankierung entwicklungspolitischer und diplomatischer Aktivitäten gesehen, wenn darauf verwiesen wird, dass Deutschland „[g]emeinsam mit unseren Partnern [...] einen umfassenden und vernetzten Ansatz [verfolgt]. Dabei setzen wir auf Diplomatie, Dialog und Kooperation sowie Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Rahmen bleibt die Bundeswehr – wie im Weißbuch von 2016 dargelegt – ein unverzichtbarer Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik.“⁵⁰ Wenn robuste Mittel unverzichtbar sind, lässt der Koalitionsvertrag – ebenso wie das Weißbuch – eine Präferenz für die Delegation dieser Aufgaben an Dritte und eine Beschränkung Deutschlands auf unterstützende Maßnahmen im Rahmen der sogenannten Ertüchtigungsinitiative erkennen. So wird die „Ertüchtigung von Partnern in fragilen Regionen [...] als ein zentrales Ziel deutscher Sicherheitspolitik“⁵¹ bezeichnet. Ein weiteres Zeichen für die Zurückhaltung gegenüber Militäreinsätzen kann darin gesehen werden, dass im Kapitel über „Menschenrechte, Krisenprävention und humanitäre Hilfe“⁵² ein mögliches militärisches Engagement gar nicht genannt und im Hinblick auf Militärmissionen lediglich ausgeführt wird, welche Missionen fortgesetzt und welche beendet werden sollen. Aussagen zu möglichen neuen Missionen der Bundeswehr bzw. Maßstäben, an denen sich solche messen lassen müssten, fehlen hingegen.

Innenpolitische Legitimierung: Im Hinblick auf die innenpolitische Legitimierung lässt sich festhalten, dass sowohl der Koalitionsvertrag als auch das Weißbuch den Status der Bundeswehr als Parlamentsarmee betonen. Während der Koalitionsvertrag hier sehr klar und auch abschließend formuliert („Auch im Rahmen dieser Kooperation [d.h. Kooperationen im NATO- und EU-Rahmen] bleibt die Bundeswehr eine Parlamentsarmee.“⁵³), thematisiert das Weißbuch zumindest ansatzweise auch die Probleme, die sich einerseits aus den Erfordernissen einer klaren Mandatierung für jeden Einzeleinsatz und andererseits aus den Erwartungen an eine Bundeswehr, die in europäische Strukturen eingebunden ist, ergeben können. Allerdings wird kein entsprechender Lösungsvorschlag präsentiert, sondern darauf verwiesen, dass „[v]or dem Hintergrund der veränderten sicherheits- und verteidigungspolitischen Anforderungen [...] die Bundesregierung gleichwohl die Empfehlung der ‚Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr‘ [unterstützt], dass der Deutsche Bundestag ‚in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr berät‘.“⁵⁴

49 Zur Ertüchtigungsinitiative vgl. auch Roderich Kiesewetter: Die Bundeswehr als ein Instrument (neuer) deutscher Außenpolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik Sonderheft 1/2015, S. 355ff., hier S. 360.

50 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 144.

51 Ebenda, S. 146.

52 Ebenda, S. 155f.

53 Ebenda, S. 146.

54 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch, 2016, S. 109.

Damit zeigt sich auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen durchaus ein Problembewusstsein dafür, dass der deutsche Parlamentsvorbehalt Konflikte mit integrierten Strukturen im operativen militärischen Bereich mit sich bringt. Allerdings scheint der politische Wille zu fehlen, hier bewusst auf eine Änderung hinzuwirken. Vor allem das Fehlen entsprechender Reformanstöße im aktuellen Koalitionsvertrag deutet darauf hin und kann auch als gewisse Relativierung der vorgenannten Passagen aus dem Weißbuch angesehen werden. Für die Weiterentwicklung der GSVP bedeutet dies, dass die Diskussion über die Schaffung integrierter militärischer Verbände auch weiterhin die Grenzen des deutschen Parlamentsvorbehalts reflektieren muss.

Gesamtschau der strategischen Kultur in Deutschland auf Bevölkerungs- und Entscheidungsträgerebene

In allen drei untersuchten Kategorien lässt sich grundsätzlich eine breite Übereinstimmung zwischen der Ebene der EntscheidungsträgerInnen und den Einstellungen der Bevölkerung erkennen. Am größten ist diese Übereinstimmung hinsichtlich der maßgeblichen Bedeutung, welche der EU bzw. der GSVP als Rahmen für das sicherheits- und verteidigungspolitische Handeln beigemessen wird, sowie hinsichtlich der innenpolitischen Legitimierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, wo auf beiden Ebenen die Vorstellung vorherrscht, dass solche prinzipiell durch den Bundestag legitimiert werden sollen. Das Weißbuch öffnet hierzu zwar ein Stück weit die Debatte über mögliche Änderungen, formuliert dies aber als offenen Beratungsauftrag und legt sich inhaltlich nicht fest. Und auch bezüglich der allgemeinen Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel zeigen sich große Parallelen zwischen der Ebene der EntscheidungsträgerInnen und den Einstellungen der Bevölkerung, wenngleich hier eine unterschiedliche Akzentuierung sichtbar wird. Während sich die Bevölkerungsumfragen so interpretieren lassen, dass der Einsatz militärischer Mittel grundsätzlich kritisch gesehen wird, findet sich auf Ebene der EntscheidungsträgerInnen – neben der wiederholten Präferenz für ziviles Krisenmanagement – auch die Möglichkeit robuster Bundeswehreinsätze, wobei aber offengelassen wird, wie, wann und unter welchen Bedingungen diese erfolgen sollen. Insoweit könnte man sagen, dass es hinsichtlich der Präferenz für nichtmilitärische Instrumente eine klare Konvergenz gibt, während bezüglich des Einsatzes militärischer Mittel eine klar ablehnende Haltung auf Bevölkerungsebene auf eine etwas ausweichende Haltung auf Ebene der EntscheidungsträgerInnen trifft. Zusammengenommen führt dies dazu, dass eine umfassende Beteiligung der Bundeswehr an Militäreinsätzen im sogenannten robusten Spektrum der Sicherheitspolitik eher unwahrscheinlich ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine solche Beteiligung an einzelnen robusten Einsätzen grundsätzlich ausgeschlossen ist. Je nach Kontextbedingungen, Akteurskonstellation, Erwartungshaltung internationaler Partner oder aber auch als Folge der Eskalation von Missionen niedriger Intensität sind robuste Einsätze – wie in der Vergangenheit auch – im Konkreten durchaus ohne breite Unterstützung in der Bevölkerung möglich. Sie stehen aber angesichts der vorangegangenen Ergebnisse zur strategischen Kultur in Deutschland immer unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck und dürften somit auch in Zukunft nur Ausnahmen bilden.

Im Hinblick auf die konzeptionellen und strukturellen Entwicklungsperspektiven der GSVP ergibt sich aus deutscher Sicht somit eine klare Unterstützung der Weiterentwick-

lung bzw. Vertiefung der GSVP, jedoch wird diese durch zwei „Leitplanken“ in ihrer Richtung begrenzt. Zum einen ist eine Abkehr vom deutschen Prinzip des Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr kaum vorstellbar, was integrierten Streitkräftestrukturen klare Grenzen setzt und eine Präferenz für flexible Kooperationsformate bedingt. Zum anderen ist vor dem Hintergrund der beschriebenen Tendenzen auf Entscheidungsträger- und Bevölkerungsebene eine Vertiefung der sicherheitspolitischen Integration vor allem in den Bereichen zu erwarten, die Logistik, Einsatzführung, Beschaffung, Ausbildung, Aufklärung sowie Einsätze niedriger Intensität betreffen. Eine vertiefte Integration im Bereich des robusten Spektrums der Sicherheitspolitik – und hier vor allem bei der Schaffung integrierter Einsatzverbände – wäre hingegen mit den zuvor herausgearbeiteten Elementen der strategischen Kultur in Deutschland nur schwer kompatibel und daher kaum erwartbar. Bevor erörtert wird, inwiefern dieser Möglichkeitsraum im Einklang mit den aktuellen Reformdebatten innerhalb der EU steht, werden im Folgenden zunächst die aktuellen konzeptionellen Überlegungen auf EU-Ebene in Form der Globalen Strategie sowie die verschiedenen konkreten Einzelinitiativen zur Weiterentwicklung der GSVP beleuchtet.

Die aktuellen Reformdebatten der GSVP

Die am 28. Juni 2016 vorgestellte neue Sicherheitsstrategie für die EU unterscheidet sich von der ESS aus dem Jahr 2003 vor allem dadurch, dass sie weitaus weniger stark das Ziel formuliert, die EU zu einem Akteur zu entwickeln, der zu eigenständiger Krisenbewältigung und Friedensschaffung auch im sogenannten robusten Bereich fähig ist. Stattdessen fokussiert die Globale Strategie auf das zivile Krisenmanagement und – soweit es um militärische Missionen geht – auf Unterstützungs-, Ausbildungs- und Überwachungsmissionen. Entsprechend stehen auch zivile GSVP-Missionen, welche die Globale Strategie als „Markenzeichen der GSVP“⁵⁵ bezeichnet, sowie Capacity-Building- und Border-Management-Missionen im Zentrum der Überlegungen zu künftigen Einsätzen. In diesem Kontext fällt auch auf, dass sich das Ziel der ESS, „eine Strategie-Kultur [zu] entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“⁵⁶ in der neuen Sicherheitsstrategie nicht mehr findet, in der es nun zurückhaltender heißt: „Wir müssen eine politische Kultur des früheren Eingreifens bei drohenden gewaltsamen Konflikten entwickeln.“⁵⁷ Insgesamt erweckt die Globale Strategie damit den Eindruck, „dass das ‚level of ambition‘ der neuen Sicherheitsstrategie im Hinblick auf das robuste Spektrum sicherheitspolitischer Maßnahmen und Instrumente deutlich abgenommen hat“.⁵⁸

Nach Verabschiedung der Globalen Strategie gab es eine Reihe von konkreten Reforminitiativen, von denen zahlreiche zwischenzeitlich auch implementiert wurden. Nicht konkretisiert hat sich dabei insbesondere der von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker formulierte Vorschlag des „langfristigen Ziel[s] der Einrichtung einer europäischen Ar-

55 Europäischer Auswärtiger Dienst: Globale Strategie, 2016, S. 41.

56 Europäischer Rat: Europäische Sicherheitsstrategie, 2003, S. 11.

57 Europäischer Auswärtiger Dienst: Globale Strategie, 2016, S. 25.

58 Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 349ff., hier S. 351.

mee“.⁵⁹ Umgesetzt wurden hingegen die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds, der die Entwicklung und Anschaffung gemeinsamer Waffensysteme fördern soll, sowie die Initiative für ein europäisches Hauptquartier. Allerdings wurde begrifflich auf den Terminus Hauptquartier verzichtet (der offizielle Titel lautet Militärischer Planungs- und Durchführungsstab bzw. engl. Military Planning and Conduct Capability, MPCC) und die Zuständigkeit wurde auf nichtexekutive GSVP-Missionen beschränkt,⁶⁰ sodass robuste Militäreinsätze zunächst nicht in die Zuständigkeit des MPCC fallen. Im November 2018 hat man sich hier allerdings auf eine moderate Ausweitung der Aufgaben verständigt und vereinbart, dass der MPCC bis Ende 2020 auch bereit sein solle, zusätzlich zu den nicht-exekutiven Missionen „die Verantwortung für die operative Planung und Durchführung [...] einer militärischen GSVP-Mission mit Exekutivbefugnissen, die auf die Größe eines EU-Gefechtsverbands beschränkt ist, zu übernehmen“.⁶¹

In der Öffentlichkeit und der Wissenschaft am intensivsten diskutiert und auch als größter Fortschritt bewertet wurde die SSZ.⁶² Kern dieser sind – neben den „ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen“⁶³ der teilnehmenden Mitgliedstaaten wie der Erhöhung der Verteidigungshaushalte und der Verbesserung der Interoperabilität, Verfügbarkeit und Verlegbarkeit von militärischen Fähigkeiten – konkrete Einzelprojekte, wobei die zunächst verabschiedeten 17 Projekte sich auf folgende Bereiche erstrecken:⁶⁴ die Schaffung von Unterstützungs- und Infrastrukturfähigkeiten (wie Transport und Logistik, medizinische Unterstützung), gemeinsame Aufklärungsfähigkeiten und Fähigkeiten zur Bekämpfung von Herausforderungen im Bereich der Cybersicherheit, gemeinsame Rüstungsprojekte, die Schaffung von militärischen Kapazitäten zur schnellen Reaktion im Falle von Naturkatastrophen und anderen humanitären Notfällen, die Entwicklung gemeinsamer Kapazitäten im Bereich Training und Ausbildung (sowohl EU-intern als auch für GSVP-Ausbildungs- und Trainingsmissionen), die Entwicklung eines gemeinsamen Systems zur Bekämpfung von Seeminen, die Entwicklung eines gemeinsamen Systems zur Verbesserung der Führungs- und Kontrollfähigkeiten von EU-Missionen sowie ein sogenanntes Crisis Response Operation Core zur Verbesserung der Krisenreaktionsfähigkeiten der EU. Auf dieser Linie liegen auch die im November 2018 beschlossenen weiteren SSZ-Projekte, die sich auf gemeinsame Ausbildungsprojekte, die Entwicklung technischer Fähigkeiten und die Zusammenarbeit im Bereich Aufklärung und Überwachung konzentrieren. Ein griechisch-zypritisches Projekt zielt zudem auf die Schaffung gemeinsamer Einsatzführungsfähigkeiten für kleine Spezialkräfte-Operationen.⁶⁵ Insgesamt erweckt die

59 Europäische Kommission: Die „Europa-Rede“ von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 9. November 2016, SPEECH/16/3654.

60 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU, Brüssel, 18. Mai 2017, 9178/17, S. 3.

61 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU, Brüssel, 19. November 2018, 13978/18, S. 4.

62 Vgl. Yann Wernert: PESCO und die EU-Integration, in: WeltTrends 141/2018, S. 56ff.

63 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, Brüssel, 8. Dezember 2017, 14866/17, Annex, S. 1.

64 Vgl. Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates zur Festlegung der Liste der im Rahmen der SSZ auszuarbeitenden Projekte, Brüssel, 1. März 2018, 6393/18.

65 Vgl. Rat der Europäischen Union: Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects – Overview – 19 November 2018, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/37315/table-pesco-projects-updated.pdf> (letzter Zugriff: 7.1.2019).

sehr kleinteilige Liste der Projekte den Eindruck, dass bisher schon bestehende bi- und multilaterale Kooperationen im Bereich Ausbildung und Entwicklung nun als SSZ-Projekte ausgeflaggt werden. Was den Bereich des sogenannten robusten Spektrums der Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrifft, geht es bei den Einzelprojekten der SSZ damit im Kern um die Schaffung von Koordinierungs- und Unterstützungsfähigkeiten sowie um Projekte im Bereich der Beschaffung und Entwicklung technischer Fähigkeiten. Lediglich das geplante Crisis Response Operation Core könnte neben der Schaffung von Kapazitäten zur Bedrohungsanalyse und Einsatzplanung auch operative Kapazitäten umfassen, wenngleich die genaue Ausgestaltung zum jetzigen Zeitpunkt noch offen ist und die erste Phase sich zunächst auch nur auf eine Implementationsstudie beschränken soll.

Genau diese Lücke in Bezug auf die Schaffung operativer Fähigkeiten im sogenannten robusten Spektrum sollte aus französischer Sicht ursprünglich die Interventionsinitiative Macrons füllen, die das ehrgeizige Ziel formulierte: „Zu Beginn des kommenden Jahrzehnts sollte Europa dann über eine gemeinsame Einsatztruppe [...] verfügen.“⁶⁶ Allerdings machte Bundeskanzlerin Merkel deutlich, dass sie eine solche Initiative zwar grundsätzlich positiv sieht, jedoch einen weniger weitreichenden Ansatz favorisiert.⁶⁷ Verglichen mit Macrons ursprünglicher Intention ist die schließlich erfolgte Vereinbarung zur EI2 vom 25. Juni 2018 weitaus weniger ambitioniert, da sie festhält, die Interventionsinitiative sei „a flexible, non-binding forum of European participating states which are able and willing to engage their military capabilities and forces when and where necessary to protect European security interests“.⁶⁸ Zudem wird betont, dass die Initiative „does not entail the creation of a new rapid reaction force“.⁶⁹ Dies zeigt sich auch an den vier genannten Tätigkeitsfeldern, die alle nicht auf die Schaffung von operativen Kapazitäten im robusten Spektrum der Sicherheitspolitik abzielen: „(i) strategic foresight and intelligence sharing, (ii) scenario development and planning, (iii) support to operations and (iv) lessons learned and doctrine“.⁷⁰ Oder anders gesagt: Das ursprüngliche Ziel Macrons, eine „gemeinsame Einsatztruppe“⁷¹ zu schaffen, findet sich in der gemeinsamen Vereinbarung vom 25. Juni 2018 nicht mehr wieder.

Insgesamt zeigen die Globale Strategie sowie die verschiedenen seit ihrer Verabschiedung ergriffenen Initiativen, dass es innerhalb der GSVP die Bereitschaft zu einer engeren Kooperation gibt, diese sich aber primär auf die Bereiche Entwicklung, Beschaffung, Aufklärung, Logistik, Ausbildung, Koordinierung und Einsatzführung sowie Cybersicherheit beschränkt. Hierin lässt sich ein deutlicher Unterschied zur Gründungsphase der GSVP erkennen, in der sowohl auf konzeptioneller Ebene (ESS) als auch bei konkreten Initiativen (Helsinki Headline Goals, Battlegroup-Konzept) die Befähigung der EU zu Einsätzen im Bereich des robusten Krisenmanagements im Zentrum der Überlegungen stand.⁷² Zwar

66 Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, 2017, S. 4.

67 Vgl. Gutschker/Lohse: Europa muss handlungsfähig sein, 2018.

68 Verteidigungsministerien Belgiens, Dänemarks, Estlands, Frankreichs, Deutschlands, der Niederlande, Portugals, Spaniens und des Vereinigten Königreichs: Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2). Luxemburg, 25. Juni 2018.

69 Ebenda.

70 Ebenda.

71 Französische Botschaft in Berlin (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, 2017, S. 4.

72 Zur Gründungsphase der GSVP vgl. Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hrsg.): European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009), Paris 2009.

werden solche Einsatzszenarien auch in den aktuellen Konzeptionen und Initiativen noch genannt, allerdings wird die Rolle der EU hier primär als die einer Förderin und Koordinatorin mitgliedstaatlicher Aktivitäten gesehen, wobei diese unilateral, in Form von Ad-hoc-Koalitionen oder auch im Rahmen der NATO oder der Vereinten Nationen erfolgen können.

Die Vereinbarkeit der aktuellen GSVP-Reformprojekte mit der strategischen Kultur in Deutschland

Im Vorangehenden ist von der These ausgegangen worden, dass der Möglichkeitsraum für künftige Entwicklungen der GSVP von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz militärischer Mittel in den Mitgliedstaaten geprägt wird, zu deren Erfassung der Strategic-Culture-Ansatz herangezogen wurde. Ziel war es zu untersuchen, inwiefern die in letzter Zeit verabschiedeten Reformprojekte in Einklang mit oder in Widerspruch zur strategischen Kultur in Deutschland stehen – eine Frage, die nicht nur aus deutscher Perspektive Relevanz hat. Denn angesichts der Schlüsselrolle, welche Deutschland in einer Post-Brexit-EU in der GSVP zufallen wird, dürften Reformvorhaben, die in Widerspruch zur strategischen Kultur in Deutschland stehen, langfristig keinen Erfolg haben. Dabei hat die Untersuchung sich bewusst auf die konzeptionelle und strukturelle Weiterentwicklung der GSVP beschränkt. Aussagen, inwiefern eine Beteiligung Deutschlands an konkreten Einzelmmissionen erwartbar ist, konnten und wollten nicht getroffen werden, da bei konkreten Missionen spezifische Akteurskonstellationen und kontextuelle Rahmenbedingungen auch ein von der strategischen Kultur abweichendes Verhalten ermöglichen. Bei strukturellen und konzeptionellen Fragen ist dies hingegen kaum zu erwarten.

Die Analyse der strategischen Kultur in Deutschland hat dabei deutlich gemacht, dass es hier auf der einen Seite ein klares Bekenntnis zu größerer Verantwortungsübernahme und zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation in der EU gibt, dass dies auf der anderen Seite aber primär auf zivile Instrumente und den eher niederschweligen Bereich militärischer Kooperation bezogen ist. Damit kann die traditionelle deutsche Kultur der Zurückhaltung,⁷³ die in der Vergangenheit immer wieder zu Spannungen mit weitergehenden Zielvorstellungen auf EU-Ebene geführt hat, nach wie vor als prägend angesehen werden.

In der aktuellen Diskussion lässt sich feststellen, dass diese Diskrepanz durch einen reduzierten Gestaltungsanspruch bzw. ein geringeres „level of ambition“ auf europäischer Ebene verringert wurde. Zwar gibt es in der EU nach wie vor Akteure, die eine weitergehende Zielperspektive haben. In den aktuellen Reformprojekten finden sich diese aber nur sehr eingeschränkt wieder. Dies ist, wie im Fall der Interventionsinitiative, nicht zuletzt auch auf die klare Positionierung der Bundesregierung zurückzuführen. Diese – anders als in früheren Jahren – bereits auf konzeptioneller Ebene erfolgte Grenzziehung kann als wichtiger Schritt angesehen werden, um bei den europäischen Partnern nicht unbegründete Erwartungen an ein weitergehendes Engagement zu wecken.

Für die Realisierungschancen der aktuellen Reformvorschläge kann damit aus deutscher Sicht konstatiert werden, dass sowohl die SSZ als auch der MPCC, die Interventionsinitiative und der Europäische Verteidigungsfonds grundsätzlich keine innenpolitischen Ver-

73 Vgl. Giegerich: European Security and Strategic Culture, 2006, S. 67.

werfungen erwarten lassen. Denn diese Initiativen bewegen sich im Möglichkeitsspektrum dessen, was von der strategischen Kultur in Deutschland getragen wird, und zwar sowohl auf Bevölkerungsebene als auch auf Ebene der politischen EntscheidungsträgerInnen. Unabhängig von der Tatsache, inwiefern weitergehende Initiativen von anderen Mitgliedstaaten gewünscht oder sicherheitspolitisch angemessen sind, ist damit aus deutscher Sicht eine Zielperspektive für die GSVP vorgegeben, die realisierbar und mittragbar ist. Unstrittig ist natürlich, dass eine solche reduzierte Zielperspektive zwangsläufig dazu führt, dass die GSVP innerhalb der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur nur eine komplementäre Rolle einnehmen kann. Explizit deutlich gemacht wird dies in der EI2, welche die europäische Sicherheitsarchitektur sehr breit betrachtet und sich selbst als Beitrag zur Verbesserung der Krisenmanagementkapazitäten in unterschiedlichsten Kooperationsformaten sieht. Denn die Interventionsinitiative „will reinforce participating states’ ability to be better prepared for missions and operations conducted in the framework of the EU, NATO, UN or other *ad hoc* coalitions in which nations wish to commit forces“.⁷⁴

An der zuvor dargelegten Gesamtkonstellation dürfte auch das am 13. November 2018 von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament ausgesprochene Bekenntnis zur Zielvorstellung einer europäischen Armee grundsätzlich kaum etwas ändern. Denn Merkel selbst formuliert sehr zurückhaltend und für die fernere Zukunft, man wolle „an der Vision arbeiten, eines Tages auch eine echte europäische Armee zu schaffen“.⁷⁵ Zudem werden diese Äußerungen ein Stück weit durch die nahezu zeitgleichen Äußerungen der deutschen Verteidigungsministerin relativiert, welche einer europäischen Armee das Ziel einer „Armee der Europäer“⁷⁶ gegenüberstellt. Dieses Konzept zielt auf die verbesserte Abstimmung und den Ausbau bereits bestehender zwischenstaatlicher Kooperationsformate und wäre sowohl mit den aktuellen Reformvorschlägen der GSVP als auch den Besonderheiten der strategischen Kultur in Deutschland grundsätzlich vereinbar.

Insgesamt kann man sagen, dass die „neue GSVP“ – so wie sie sich in der Globalen Strategie und den in ihrer Folge vereinbarten Reformvorhaben zeigt – mit den in Deutschland auf Ebene der Bevölkerung und der politischen EntscheidungsträgerInnen vorherrschenden Grundvorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel vereinbar ist. Deutschland könnte damit in den nächsten Jahren eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung der verschiedenen in letzter Zeit verabschiedeten Reformvorhaben einnehmen. Dass diese einen reduzierteren Gestaltungsanspruch haben als die ambitionierten Zielsetzungen der Anfangsjahre der GSVP, muss dabei auch für die EU kein Nachteil sein. Denn ein reduzierter Anspruch, der durchgesetzt wird, wird langfristig die sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit und damit auch das sicherheitspolitische Gewicht der EU eher stärken als ein umfassender Anspruch, der nicht erfüllt werden kann.

⁷⁴ Letter of Intent Concerning EI2, 2018.

⁷⁵ Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament am 13. November 2018 in Straßburg, 2018.

⁷⁶ Ursula von der Leyen: Schritte zu einer Armee der Europäer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. November 2018.