

GIDS

INNOVATION LAB

veröffentlicht vom
German Institute for Defence and Strategic Studies

Die Operationsfähigkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Deutsche Interessen, operative Defizite und
Wege zur Stärkung

Autor: Major Marco Kalb



Dieses Papier ist im Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National 2019 an der Führungsakademie der Bundeswehr entstanden und wird im Rahmen des ‚Innovation Lab‘ vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) veröffentlicht.

Dieses Papier gibt die Meinung des Autors wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Erscheinungsjahr: 2021

GIDS
German Institute for Defence and Strategic Studies
Führungsakademie der Bundeswehr
Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 8667 6801
buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Inhalt

1 Einleitung.....	1
2 Der operative Arm der GSVP.....	3
2.1 Deutsche Interessen und gemeinsamer Gestaltungsraum: Warum Deutschland eine starke operative GSVP braucht und unter welchen Bedingungen sie zu realisieren ist.....	4
2.1.1 Umfassend, präventiv und multilateral: Die GSVP als Bestandteil des <i>Integrated Approach</i>	4
2.1.2 Europäische Integration und Lastenteilung: Die GSVP als Beitrag zur Stärkung der transatlantischen Partnerschaft	6
2.1.3 Realisierungsbedingungen einer starken operativen GSVP.....	7
2.2 Operative Defizite: Woran es zu einer operations- und reaktionsfähigen GSVP fehlt.....	9
3 Empfehlungen zur Stärkung der Operationsfähigkeit der GSVP	13
3.1 Eine ambitionierte EU-Führungsstruktur 2030+.....	14
3.2 Eine gemeinsam betriebene Aufklärungsfähigkeit	17
3.3 Eine zivil-militärische Führungsakademie	18
4 Kernaussagen.....	20
Literaturverzeichnis	21

Maj Marco Kalb | LGAN 2019, Führungsakademie der Bundeswehr

Die Operationsfähigkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Deutsche Interessen, operative Defizite und Wege zur Stärkung

1 Einleitung

„Mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der EU im internationalen Krisenmanagement konnte während der deutschen Präsidentschaft ein wichtiger Anstoß zur Verbesserung der militärischen strategischen Planungsfähigkeit gegeben werden.“¹ Das Ziel der Weiterentwicklung von Führungs- und Planungsstrukturen während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in 2020 legt nahe, dass es sich bei dem soeben angeführten Zitat um ein Fazit zum aktuell zurückliegenden deutschen EU-Vorsitz handelt. Tatsächlich entstammt es jedoch einer Zwischenbilanz zur EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007, welche substanzielle Fortschritte feststellte. Dieser mutmaßliche Fehlschluss offenbart erstens, dass noch immer Defizite in diesem Gestaltungsfeld politisches Handeln erforderlich machen. Die Kontinuität ließe sich zweitens als ein Beleg für das nachhaltige Interesse Deutschlands an der Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU im internationalen Krisenmanagement deuten – notfalls in kleinen Schritten.

Die sicherheitspolitische Lage Europas hat sich seit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in 2007 verändert. Russische Aggression und eingefrorene Konflikte im postsowjetischen Raum, islamistischer Terrorismus und ein wiedererstarkender Großmachtwettbewerb berühren die Sicherheitsinteressen europäischer Staaten und Sicherheitsarchitekturen von NATO und EU.² Nachhaltig beeinflusst durch die Krise um die Ukraine wurden seit 2014 tiefgreifende Anpassungen und eine Stärkung der Verteidigungsfähigkeiten der NATO beschlossen.³ Die Bundesregierung betrachtet die Allianz als zentralen Handlungsrahmen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik⁴ – sie ist das sicherheits- und verteidigungspolitische Standbein. Darum gestaltet Deutschland den Transformationsprozess der NATO durch verstärktes politisches und militärisches Engagement wesentlich mit. Zugleich nahm auch die

1 Klink 2008: 147.

2 Vgl. etwa den Bericht zur Münchner Sicherheitskonferenz (Bunde et al. 2020: 12 ff.).

3 Vgl. Major 2019: 7.

4 Vgl. Bundesregierung 2016: 64.

EU eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor. Die rechtlich unverbindliche, weil mitgliedstaatlich nicht indossierte Globale Strategie der EU aus dem Jahr 2016 weist der EU das Ziel zu, „strategische Autonomie“⁵ unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Lissabonner Vertrags und Förderung der NATO-EU-Zusammenarbeit zu erlangen. Eine deutsche Interpretation dessen, was in der Globalen Strategie den Eindruck „strategischer Unbestimmtheit der GASP und der GSVP“⁶ erweckt, brachte Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in ihren verteidigungspolitischen Grundsatzreden 2019/2020 zum Ausdruck. Das gemeinsame Ziel sei ein handlungsfähiges Europa, für dessen Sicherheit die NATO das Fundament bleibt, das die transatlantischen Beziehungen stärkt, das aber auch eigenständig handeln kann, wo es im gemeinsamen Interesse liegt.⁷ Angesichts der Krisen und ungelösten Konflikte vor allem in den Grenzregionen der EU braucht Europa demzufolge zunehmend ein starkes Spielbein. Allerdings vermochte es die EU bislang nicht, europäische Sicherheitsinteressen und Vorstellungen von der zukünftigen Rolle der EU vollständig zu vereinheitlichen.⁸ Die Frage, für welche Aufgaben und Ziele die europäischen Staaten über die GSVP eine eigenständige Handlungsfähigkeit erlangen wollen und wie dies konkret zu erreichen sei, steht im Zentrum des von Deutschland in 2020 initiierten Strategieprozesses, an dessen Ende ein politisch-strategisches Grundlagendokument die Lücken zur Globalen Strategie schließen soll („Strategischer Kompass“).⁹

Ein wesentliches Ziel der Bundesregierung im Rahmen dieses Strategieprozesses ist einerseits die Förderung des politischen Willens der EU-Mitgliedstaaten, gemeinsam identifizierten Sicherheitsrisiken auch gemeinsam entgegenzutreten.¹⁰ Andererseits wird u. a. mit Blick auf das internationale Krisenmanagement der EU, aber ebenso die Frage nach den notwendigen Fähigkeiten in den Raum gestellt: Verfügen ihre Mitgliedstaaten über die zivilen und militärischen Mittel und sind sie in der Lage, diese der GSVP verlässlich zur Verfügung zu stellen, um der EU die zur Durchsetzung ihres Willens erforderliche Operationsfähigkeit zu sichern?¹¹ Nicht nur Deutschland hat in diesem Zusam-

5 European Union External Action Service 2016a: 4.

6 Bendieck 2018: 70.

7 Vgl. Kramp-Karrenbauer 2019.

8 U. a. Raine 2019: 92 und Bendieck 2018: 65.

9 Vgl. Bundesregierung 2020: „Deswegen ist ein zentrales Ziel in der deutschen Ratspräsidentschaft, die Ausgestaltung eines strategischen Kompasses voranzubringen. Im Falle einer Sicherheitskrise kann dann schneller gehandelt werden. Zudem kann aus diesen strategischen Vorgaben konkret abgeleitet werden, welche Instrumente und Fähigkeiten die EU benötigt.“

10 Ebd.: „Gleichwohl soll der strategische Kompass als neues sicherheitspolitisches Grundlagendokument von einer breiten politischen Einigkeit und einem festen politischen Willen zum Handeln getragen werden. Daher gilt es, besonders jene Bedrohungen und Herausforderungen zu identifizieren, die alle Europäer betreffen, und Ziele zu benennen, für die sich alle Europäer einsetzen.“

11 Ebd.; Auf Grundlage der mittlerweile erfolgten Analyse von Bedrohungen und Herausforderungen soll bei der Entwicklung des Strategischen Kompasses im Zeitraum bis Früh-

menhang das Ziel, die GSVP „zukünftig noch besser und wirkungsvoller nutzbar“¹² zu machen. Die Mitgliedstaaten verständigten sich im Rat der EU auf die Absicht, das operative Engagement durch GSVP-Missionen und -Operationen weiter auszubauen.¹³ Auf welchem Weg eine Stärkung der Operationsfähigkeit der GSVP möglich und zugleich im Interesse Deutschlands ist, soll im Folgenden untersucht werden. Hierzu werden in einem ersten Schritt die Interessen Deutschlands an einer starken GSVP skizziert und der anzunehmende Gestaltungsraum herausgearbeitet. Auf Grundlage einer anschließenden Feststellung der vorrangigen Defizite des operativen Arms der GSVP werden konkrete Empfehlungen für einzubringende Vorschläge Deutschlands abgegeben.

2 Der operative Arm der GSVP

Die GSVP stellt der EU die zivile und militärische Operationsfähigkeit zur Verfügung, um außerhalb der Union Maßnahmen der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zu ergreifen, um damit ein sichereres und stabiles Umfeld zu schaffen bzw. zu bewahren. Sie verfügt über keine eigenen Fähigkeiten, sondern ist gemäß Art. 42 (3) EUV zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele von der Bereitstellung durch ihre Mitgliedstaaten angewiesen. Seit Grundsteinlegung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Helsinki (1999) vor dem Eindruck der unzureichenden Handlungsfähigkeit Europas im Zusammenhang mit den Balkankriegen haben sich Zahl und Bandbreite der EU-Missionen im Krisenmanagement deutlich erhöht und aufgefächert.¹⁴ Anfang 2021 führte die EU sechs militärische Missionen bzw. Operationen und zwölf zivile Missionen.¹⁵ In geographischer Hinsicht konzentrierte sie sich auf Afrika, den Westbalkan und zunehmend auf die östlichen Nachbarn der EU (Moldau, Ukraine, Georgien). Greift man mit der Ausbildungsmission in Mali (EUTM Mali), der rückversichernden Sicherheitspräsenz in Bosnien und Herzegowina (Operation ALTHEA) und dem Anti-Piraterieeinsatz vor der Küste Somalias (EUNAVFOR Somalia) drei regional und funktional äußerst unterschiedliche Missionen heraus, so fällt eine Gemeinsamkeit auf, die zugleich den Wesenskern des internationalen Krisenmanagements der EU ausmacht: Es ist die Verknüpfung ziviler und militärischer Instrumente und die Adressierung von Konflikten auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Partnern in allen Phasen eines Konflikts. Der als Integrierter Ansatz bezeichne-

jahr 2022 nun aus Sicht der Bundesregierung u. a. die Frage beantwortet werden, „was die EU im Krisenmanagement, bei der Ertüchtigung von Partnern und zum Schutz der Union und ihrer Bürger genau können soll – aber auch, was nicht.“

12 Bundesregierung 2016: 72.

13 Im Rahmen der strategischen Überprüfung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) im November 2020 wurden Defizite bei der Erfüllung der operativen Verpflichtungen festgestellt. Man vereinbarte, diese durch konkrete und greifbare Ergebnisse in der nächsten Phase besser zu erfüllen.

14 Vgl. Diedrichs 2012: 117.

15 Vgl. European Union External Action Service 2021.

te Weg zu einer nachhaltigen Beilegung von Konflikten wurde von den Mitgliedstaaten 2016 verbindlich für das Krisenmanagement der EU übernommen.¹⁶ Wie im Folgenden aufzuzeigen ist, hat diese Stärke besondere Bedeutung für Deutschland zur Durchsetzung eigener Interessen. Ihr steht jedoch mit Blick auf die derzeit unzureichende Fähigkeit zur Durchführung anspruchsvollster militärischer Operationen eine ebenso charakteristische Schwäche gegenüber.

2.1 Deutsche Interessen und gemeinsamer Gestaltungsraum: Warum Deutschland eine starke operative GSVP braucht und unter welchen Bedingungen sie zu realisieren ist

Deutschland ist von den Folgen ungelöster Krisen und Konflikte an der Peripherie der EU unmittelbar betroffen. Unkontrollierte Flucht- und Migrationsbewegungen im großen Umfang oder der transnationale Terrorismus sind offenkundige Beispiele hierfür. Sie sind keine hypothetischen Phänomene, sondern wirken von außen direkt und spürbar auf die Lebensrealität der Bürger ein. Bei der Suche nach Lösungsansätzen kommt außenpolitischen Instrumenten dementsprechend auch große Bedeutung zu. Ihre Auswahl und ihr Einsatz müssen auf Basis der Grundprinzipien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik erfolgen und deren multilateralen, umfassenden und präventiven Wesenskern berücksichtigen.¹⁷ Zentrale Pfeiler der deutschen Außenpolitik sind die europäische Integration und die transatlantische Partnerschaft, wichtiger Rahmen der deutschen Friedens- und Sicherheitspolitik sind u. a. die Vereinten Nationen und die OSZE, einschließlich der mit diesen Institutionen verbundenen regelbasierten internationalen Ordnung. Damit sind wichtige Gestaltungsparameter und Gestaltungsräume zur Durchsetzung deutscher Interessen skizziert. Wie ordnet sich die GSVP hier ein, warum liegt ihre Stärkung insbesondere auch mit Blick auf ihre militärische Handlungsfähigkeit im deutschen Interesse und unter welchen Bedingungen kann diese Stärkung erfolgen?

2.1.1 Umfassend, präventiv und multilateral: Die GSVP als Bestandteil des *Integrated Approach*

Die Bundesregierung bekräftigt mit ihren sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten,¹⁸ dass Deutschlands Engagement in Krisen und Konflikten stets eine ressortgemeinsame Aufgabe ist und einen umfassenden Ansatz erfordert. Damit geht der Anspruch einher, das eigene Engagement in der internationalen Konfliktbearbeitung durch ein über Politikbereiche konsequent vernetztes

¹⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union 2016: Ziff. 7.

¹⁷ Vgl. Auswärtiges Amt 2019. Ergänzend hierzu Wolf 2009 vor dem Forum für Sicherheitskooperation der OSZE 2009: „Das Verständnis von Sicherheit und die sicherheitspolitischen Konzepte müssen der Vielfältigkeit der Krisen- und Konfliktursachen Rechnung tragen. Kein Staat kann für sich alleine Frieden, Sicherheit und Wohlfahrt gewährleisten. (...) Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist daher grundsätzlich präventiv und umfassend, d. h. ressortübergreifend und multilateral angelegt.“

¹⁸ Vgl. Bundesregierung 2017: 59 und Bundesregierung 2016: 99.

Handeln in seiner Wirksamkeit zu steigern. In Verbindung mit dem Grundsatz des Handelns in multilateralen Strukturen muss sich daher aus deutscher Sicht die Anforderung an entsprechende Kooperationsformate ableiten, dass sie sich für einen vernetzten Ansatz eignen und diesen mit eigenen Möglichkeiten optimal ergänzen. Die NATO beschloss bereits 2006 auf dem Gipfel in Riga einen *Comprehensive Approach*, der vor allem eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Partnern, internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und lokalen Akteuren zum Ziel hat.¹⁹ In Form eines breiten Instrumentariums kommt der Ansatz der NATO im Vergleich weniger zum Ausdruck. Die aktuelle Fokussierung auf die Abwehr hybrider Machtprojektion wird an der weitestgehend militärischen Ausrichtung voraussichtlich auch wenig ändern. Im Gegensatz dazu verfügen die Vereinten Nationen über ein weitaus breiteres Spektrum an Instrumenten und Fähigkeiten der zivil-militärischen Koordinierung. Die VN weisen aber unverändert hohen Reformbedarf auf, um auf politischer Ebene Handlungsfähigkeit zu erhalten.²⁰ Verglichen mit NATO und VN, aber auch mit anderen regionalen bzw. internationalen Organisationen ist die EU mit ihren Fähigkeiten und Erfahrungen zum vernetzten Handeln dagegen beinahe konkurrenzlos. Der EU stehen nicht nur die zivilen und militärischen Einsatzfähigkeiten der GSVP zur Verfügung – bereitgestellt durch Mitgliedstaaten. Sie verfügt seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) auch über verstärkte diplomatische und politische Möglichkeiten zur Durchsetzung gemeinsamer außenpolitischer Interessen, einschließlich eines Konglomerats an eigenen Sanktionsinstrumenten. Ergänzt wird dies durch eine Reihe vor allem konfliktpräventiv wirkender EU-Außenfinanzierungsinstrumente, die mit umfangreichen Mitteln u. a. für Entwicklungs- und humanitäre Hilfe ausgestattet sind. Im Rahmen der Verhandlungen vom Mehrjährigen Finanziellen Finanzrahmen (MFF) 2021–2027 wurden diese Instrumente noch einmal geschärft und beispielweise durch die Einführung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (engl. *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, NDICI) gebündelt. Vereinbart wurde zudem die Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität, mit der Mittel aus einem außerbudgetären Fonds auch für die militärische Ertüchtigung von Partnerstaaten zur Verfügung stehen sollen.

Mit dem im November 2016 durch den Rat gesetzten Ziel der stärkeren Bündelung der vorgenannten außen-, entwicklungs-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumente im Rahmen des Integrierten Ansatzes spiegelt die Union wie keine andere internationale Organisation den Wesenskern deut-

¹⁹ Vgl. Ehrhart 2015: 552.

²⁰ So lähmen vor allem Interessenskonflikte der ständigen Mitglieder und daraus resultierende Vetos den Sicherheitsrat in seiner Aufgabe, Reaktionen auf internationale Krisen zu beschließen. Vgl. etwa Eisentraut 2016: 2.

scher Außenpolitik wider: umfassend, präventiv und multilateral.²¹ Zudem ist der Integrierte Ansatz ein wesentlicher Baustein der EU-Globalstrategie, deren erfolgreiche Umsetzung erhebliche Bedeutung für Deutschlands Sicherheit hat. Folglich liegt es im besonderen deutschen Interesse, diesen Ansatz zu unterstützen, die für seinen Erfolg erforderlichen Instrumente in der notwendigen Leistungsfähigkeit bereitzustellen und so der Union und ihren Mitgliedstaaten im Krisenfall alle Handlungsmöglichkeiten offen zu halten. Hierzu gehört eine auch in militärischer Hinsicht leistungsfähige, operative GSVP, ohne die dem Integrierten Ansatz und damit auch dem von Bundesministerin Kramp-Karrenbauer beschriebenen „handlungsfähigem Europa“ ein entscheidendes Element der Durchsetzungsfähigkeit fehlt.

Es wäre gerade dieses handlungsfähige Europa, hier verstanden als eine zum Integrierten Ansatz befähigte EU, welches Deutschland einen in vielfacher Hinsicht vorteilhaften und ergänzenden Rahmen zur Wahrung seiner außen- und sicherheitspolitischen Interessen böte. Vorteilhaft, weil deutsche Gestaltungsräume in und mit der EU der 27 im Vergleich etwa zu den VN mit 196 höchst diversen Mitgliedstaaten und einem Sicherheitsrat ohne permanenten deutschen Sitz vergleichsweise größer sind. Ergänzend, weil ein handlungsfähiges Europa nicht die NATO als „Anker der Sicherheit Europas“²² ersetzen kann, sondern weil es komplementäre und zusätzliche Gestaltungsoptionen für Deutschland eröffnet.

2.1.2 Europäische Integration und Lastenteilung: Die GSVP als Beitrag zur Stärkung der transatlantischen Partnerschaft

Handlungsfähigkeit ist auch mit Blick auf die Wahrung und Stärkung der für Deutschland in vieler Hinsicht zentralen transatlantischen Beziehungen von besonderem Interesse. Eine mittelbare, möglicherweise noch schwerwiegendere Konsequenz eines handlungsunfähigen Europas wäre es, wenn es gegenüber dem wichtigsten Verbündeten in der NATO, den Vereinigten Staaten von Amerika, den Anschein erweckt, die eigenen Fähigkeiten für das internationale Krisenmanagement in der unmittelbaren Umgebung nicht stärken zu können oder zu wollen. Dies würde die langstehenden und vielfach berechtigten US-amerikanischen Forderungen nach Lastenteilung bei der Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung konterkarieren. Deswegen bedarf es zwingend einer eigenständigen Fähigkeit der europäischen Staaten bei der Bewältigung von Krisen und Beilegung von Konflikten, in welchen die NATO als Ganzes kein Eingreifen beschließt. Die Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Falls ist spätestens seit der US-Administration unter Präsident Obama

²¹ Letzteres gilt umso mehr, als dass die Union ihre Außenpolitik nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Institutionen abstimmt, sondern indem sie selbst die Zusammenarbeit zwischen EU und VN sowie EU und NATO befördert – insbesondere im Bereich des Krisenmanagements. Vgl. European Union External Action Service 2020b.

²² Kramp-Karrenbauer 2019.

mit ihrem Fokus auf „nation-building at home“ sowie auf Herausforderungen im pazifischen Raum nicht geringer geworden.²³

Dem vorstehend skizzierten Bedarf nach operativer Eigenständigkeit der GSVP sind allerdings sowohl pragmatische wie auch prinzipielle Grenzen gesetzt. Ziel der Weiterentwicklung der GSVP kann zumindest aus deutscher Sicht ausdrücklich nicht die „Herstellung einer Statusparität“ mit den USA durch Schaffung konventioneller oder gar nuklearer Verteidigungsfähigkeiten in einem eigenen Bündnis kollektiver Verteidigung sein, wie u. a. von Lübckemeier vorgeschlagen.²⁴ Nicht nur wäre die Schaffung entsprechender Fähigkeiten in absehbarer Zeit finanziell und militärisch kaum zu realisieren, sie wäre zudem risikoreich in Anbetracht von Sicherheitslücken, die entstehen würden, sollten die USA Sicherheitsversprechen nicht mehr einhalten, während sich europäische Verteidigungsfähigkeiten im Aufwuchs befinden. Derlei politische Bemühungen auf Grundlage der Prämisse abnehmender amerikanischer Verlässlichkeit im Eintreten für Europas Verteidigung würden erhebliche transatlantische Spannung hervorrufen und damit im Widerspruch zum deutschen Interesse der Festigung der transatlantischen Partnerschaft stehen. Wie Puglierin und Kundnani zutreffend feststellen, übertragen sich transatlantische Spannungen zudem immer auch auf die innereuropäischen Beziehungen und setzen hier Zentrifugalkräfte frei.²⁵ Anzeichen für einen Konsens zur Schaffung einer eigenständigen Verteidigungsfähigkeit in der EU unter den Mitgliedstaaten zeichnen sich derzeit nicht ab. Vielmehr zeigen die öffentlichen Auseinandersetzungen um den Begriff der „strategischen Autonomie“ in die entgegengesetzte Richtung.²⁶

2.1.3 Realisierungsbedingungen einer starken operativen GSVP

Die Wahrung des Zusammenhalts in NATO und EU ist übergeordnetes strategisches Ziel der Bundesregierung.²⁷ Es ist daher ein Kerninteresse Deutschlands, Fliehkräften in beiden Organisationen vorzubeugen und in der Rolle als Vermittler gegensätzliche Interessen aktiv auszugleichen. Folgerichtig setzte sich die Bundesregierung bei der Etablierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, engl. *Permanent Structured Cooperation*, PESCO) im Jahr 2017 für einen inklusiven Ansatz ein, der die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten im Bereich Sicherheit und Verteidigung auszubalancieren ver-

²³ Vgl. etwa Kundnani/Puglierin 2018.

²⁴ Lübckemeier 2020: 7.

²⁵ Vgl. Puglierin/Kundnani 2018: „Transatlantic rifts are always also intra-European rifts. This is especially likely to be the case now, because EU member states are so divided about the type of EU they want to build and are struggling domestically with Euroscepticism. Enthusiastic “post-Atlanticists” also tend to forget that the U.S. security guarantee was the precondition for European integration after 1945.“

²⁶ Vgl. u. a. Wiegel 2020.

²⁷ Vgl. Bundesregierung 2016: 49.

mochte.²⁸ Schon mit Blick auf das o. a. deutsche Kerninteresse am Zusammenhalt von NATO und EU spricht viel dafür, dass die Bundesregierung auch zukünftig am Ansatz der Einbeziehung möglichst vieler, wenn nicht sogar aller EU-Mitgliedstaaten, bei der Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit festhalten wird. Im Hinblick auf zunehmende an Deutschland gestellte Führungsanforderungen in Europa kann sich hier ein Spannungsfeld ergeben. Denn angesichts der externen Bedrohungen für die EU, deren Perzeptionen durch die Mitgliedstaaten auch nach Vorliegen einer in 2020 erstmals vorgenommenen gemeinsamen Bedrohungsanalyse divergieren,²⁹ gewinnen insbesondere im Bereich des Krisenmanagements Koalitionen der Willigen außerhalb des institutionellen Rahmens der Union an Attraktivität. Die von Raine als „cooperations of convenience“³⁰ oder als Koalitionen der Willigen bezeichneten Formate erlauben zwar kurzfristig eine rasche Reaktion auf eine Krise sowie die schnelle Übernahme von Führungsverantwortung, sie sind aber fragiler und bergen potenziell das Risiko, den Zusammenhalt in der Union zu lockern. Vor allem besteht die Gefahr, dass kurzfristig angelegtes gemeinsames Engagement aus Partikularinteressen heraus die Gestaltung der EU-Außenpolitik übernimmt und damit einhergehend die Stärke der Union immer weniger ausgeübt werden kann. Fix erkennt in einer verstärkten Krisenreaktion innerhalb von Koalitionen der Willigen für andere Akteure sogar die Möglichkeit, in der EU zu spalten und Einfluss auszuüben, wenn sich Lager von „Willigen“ und „Unwilligen“ in der Union verfestigen.³¹ Ein außenpolitisch handlungsfähiges Europa verstärkt über Koalitionen der Willigen zu schaffen, liegt damit nicht im deutschen Interesse, da sowohl die vollständige Nutzung der Vorteile des integrierten Ansatzes der EU außerhalb der dafür geschaffenen (und ggf. zu schaffenden) Strukturen und Abläufe verhindert wird, als auch der Zusammenhalt der Union mindestens nicht zu stärken ist.

Von Koalitionen der Willigen zu trennen ist die Vertiefung der zwischenstaatlichen Verteidigungszusammenarbeit wie beispielsweise zwischen Deutschland und den Niederlanden, welche perspektivisch – etwa durch Verbesserung der Interoperabilität zwischen beiden Mitgliedstaaten – auch zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU beitragen könnte. Gleiches gilt nicht grundsätzlich für alle über den operativen Einzelfall hinaus angelegten Kooperationsformate außerhalb des institutionellen Rahmen der Union gleichermaßen, wie etwa die von Frankreich im Jahr 2017 initiierte *European Intervention Initiative* (EI2). Übergeordnetes Ziel der exklusiv angelegten EI2 ist die Schaf-

28 Vgl. Maulny/Di Bernardini 2019: 8-9.

29 Wenngleich mit einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse im Jahr 2020 ein konsentiertes Fundament für die Erstellung des Strategischen Kompass geschaffen wurde, bleiben weiterhin unterschiedliche nationale Prioritäten in Bezug auf die strategisch relevanten Bedrohungen bestehen. Eine Priorisierung innerhalb der Herausforderungen für die EU wurde mit der Bedrohungsanalyse unter Federführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes nicht vorgenommen (Vgl. European External Action Service 2020a: 2).

30 Raine 2019: 139.

31 Vgl. Dempsey 2020.

fung einer gemeinsamen strategischen Kultur innerhalb einer Gruppe von europäischen Staaten, die bereit und fähig sind, Streitkräfte unter EU-, NATO- und VN-Mandat, aber auch innerhalb von Ad-hoc-Koalitionen einzusetzen.³² Major und Mölling nehmen an, dass Frankreich auf diesem Weg Partner gewinnen will, weil es den sicherheitspolitischen Herausforderungen im Süden Europas nicht allein begegnen kann.³³ Das Kernrisiko besteht mit Blick auf die Suche Frankreichs nach einer europäischen Interventionsfähigkeit außerhalb der Strukturen der Union darin, dass sie als konkurrierende Option außerhalb der EU nicht zu deren Stärkung beiträgt oder gar als Impuls für deren Marginalisierung zu dienen vermag. Als Gegenentwurf zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit stellt sie jedoch mit dem Fokus auf die rasche Operations- und Reaktionsfähigkeit eine Interventionsfähigkeit als Ergebnis in Aussicht, deren Bedeutung im Zuge der Strategic Review 2020 auch innerhalb der PESCO zunimmt. Die im Vergleich starre Projektorganisation in Verbindung mit der Absicht der Bundesregierung, möglichst viele Mitgliedstaaten einzubeziehen, erschweren aber schnelle, greifbare Fortschritte. Für sichtbare Erfolge in derartigen Kooperationen unter EU-Schirm wäre eine substanzielle Stärkung des deutschen Engagements angezeigt – etwa indem es mit einzelnen geeigneten Partnern kurzfristig unter höherem Ressourceneinsatz vorangeht, um Basisfähigkeiten für eine gestärkte militärische GSVP aufzubauen und verlässlich bereitzustellen. Im Gegenzug würde dies zudem Spielräume für Kompromisse eröffnen, um Fortschritte auch in anderen, besonders strittigen Themenkomplexen im deutschen Interesse durchzusetzen.

2.2 Operative Defizite: Woran es zu einer operations- und reaktionsfähigen GSVP fehlt

Als Operationsfähigkeit der GSVP wird im Folgenden die Fähigkeit zum effektiven Einsatz eines interoperablen, umfassenden, zivilen und militärischen Kräftedispositivs der GSVP zur verzugslosen Planung und Durchführung von Missionen und Operationen verstanden. Um sich nicht von Dritten abhängig zu machen, muss die GSVP diese Leistung im Ziel eigenständig erbringen können – bei gleichzeitig natürlich weiterhin bestehender Offenheit für Beiträge Dritter. Eine operationsfähige GSVP muss dabei grundsätzlich im gesamten militärischen Fähigkeitsspektrum wirksam zum Einsatz gebracht werden können, um als Ultima Ratio elementare Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, darunter den Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung, zu schützen.

Als Maßstab für die Bewertung des gegenwärtigen Zustands der Operationsfähigkeit ist das Ambitionsniveau für das internationale Krisenmanagement der EU heranzuziehen, d. h. Art und Umfang der an die GSVP gestellten Anforderungen. In qualitativer Hinsicht legten sich die Mitgliedstaaten auf die Er-

³² Vgl. Letter of Intent „The European Intervention Initiative (EI2)“, Ziff. 6.

³³ Vgl. Major/Mölling 2017: 2.

füllung der 1993 innerhalb der Westeuropäischen Union formulierten und mit dem Lissabonner Vertrag aufgenommenen und erweiterten Petersberg-Aufgaben fest.³⁴ Mit dem Helsinki Headline Goal 2010 (2004) erfolgte die quantitative Einigung u. a. auf Truppenstärken, Durchhaltefähigkeit, Gleichzeitigkeit von Operationen und Bereitschaftszeiten. Ergänzt wurden diese Anforderungen durch die Zielsetzungen des Rates bezüglich der Umsetzung der Globalen Strategie – insbesondere die Umsetzung des Integrierten Ansatzes im Krisenmanagement. Zu messen ist die Operationsfähigkeit der GSVP darüber hinaus an den aktuellen und zu erwartenden Herausforderungen im internationalen Umfeld, das von einer anhaltenden Destabilisierung der unmittelbaren Nachbarschaft der EU gekennzeichnet ist. Zuletzt müssten auch die nationalen Zielsetzungen ins Kalkül gezogen werden. In diesem Kontext wäre beispielhaft das im Weißbuch 2016 dargelegte Fernziel der Bundesregierung über eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion weiter zu konkretisieren. Die dargelegten Anforderungen an die Operationsfähigkeit der GSVP lassen bei Abgleich mit dem Krisenmanagement der EU Defizite erkennen, die u. a. den Bereich einer integrierten Planungs- und Führungsfähigkeit, Schlüsselfähigkeiten und Interoperabilität in einem weitgefassten, nicht-technischen Sinne betreffen. Wenngleich die Liste der Defizite noch sehr viel länger ist,³⁵ so müssen verlässlich bereitgestellte, leistungsfähige Führungs- und Aufklärungsfähigkeiten in den Mittelpunkt gerückt werden, weil sie das „Nervensystem moderner Streitkräfte“³⁶ darstellen.

Wesentliche Voraussetzung für einen substanziellen Beitrag zur Krisenreaktion ist erstens die Fähigkeit, Handlungsmöglichkeiten zur Bewältigung von Krisen im Sinne des Integrierten Ansatzes verzugslos anbieten und anspruchsvollste GSVP-Operationen führen zu können. Bis heute werden militärische GSVP-Operationen – mit Ausnahme von EU-Trainingsmissionen – unter Rückgriff auf durch Mitgliedstaaten ad hoc bereitgestellte Hauptquartiere geführt. Diese sind nicht verzugslos verfügbar und können gerade in der Frühphase einer Krise, also vor Beschluss zur Durchführung einer Operation (*Council Decision*), auch nicht im Sinne eines ebenenübergreifenden, kollaborativen Planungsprozesses in das Krisenmanagement eingebunden werden, wie dies beispielsweise im Rahmen des *NATO Crisis Response Planning* erfolgt.³⁷ Dies erschwert einer-

34 Die Petersberg-Plus-Aufgaben umfassen friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Abrüstungsmaßnahmen und militärische Beratung und Unterstützung.

35 So fehlt es den Streitkräften der Mitgliedstaaten für friedensschaffende Einsätze zur Konfliktbewältigung beispielsweise auch an Lufttransportfähigkeiten, zum elektronischen Kampf befähigten Luftfahrzeugen und Militärpolizeikräften (vgl. Barrie et al. 2018: 16).

36 Brooks/Meijer 2021: 35

37 Vgl. hierzu *Allied Command Operations: Comprehensive Operations Planning Directive* 2013, Seite 3-3. Das *NATO Crisis Response Planning* sieht im Gegensatz zu den Krisenmanagementprozeduren der EU vom frühen Stadium einer Krise an eine intensive Zusam-

seits die Reaktionsfähigkeit gerade im politisch vielfach sensiblen Vorfeld eines militärischen Einsatzes und lässt andererseits die Expertise der militärstrategischen (und operativen) Ebene bei der Entwicklung von Handlungsoptionen außen vor. Zudem fehlt die für eine effektive Umsetzung des Integrierten Ansatzes erforderliche vollständige und dauerhafte Vernetzung mit anderen Instrumenten und Schlüsselpartnern der EU, ebenso wie ein „institutionelles Gedächtnis“ in der Planung und Führung militärischer GSVP-Operationen. Ohne letzteres scheint ein langfristig angelegter Prozess der Verbesserung von Planungs- und Führungsverfahren (*lessons identified/lessons learned*), letztlich also eine „Professionalisierung“ bei der Umsetzung des Integrierten Ansatzes, kaum realisierbar. Wie der Präzedenzfall EUNAVFOR Atlanta zudem zeigt, ist die Übergabe von Führungsverantwortung bei lang laufenden Operationen von einem nationalen OHQ an ein anderes im Bedarfsfall zwar möglich, aber eben auch mit erheblichem Aufwand und nicht geringen Reibungsverlusten verbunden.³⁸ EU-Führungsstrukturen auf strategischer Ebene erst im Bedarfsfall aufwachsen zu lassen und nach Abschluss der Operation wieder zurückzubauen, ist mithin aus vielfältiger Sicht nachteilig. Begrenzter Fortschritt wurde zwar mit Schaffung der *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) auf militärstrategischer Ebene innerhalb des EU-Institutionengeflechts erzielt. Als permanente Führungsstruktur in Brüssel steht sie im derzeitigen Realisierungsstand dauerhaft zur Planung und Führung aller nicht exekutiven Missionen und in naher Zukunft von einer kleinen exekutiven Operation in der Größe einer *EU Battlegroup* zur Verfügung.³⁹ Um zivile und militärische Expertise im EAD zusammenzubringen, koordiniert die *Joint Support Coordination Cell* (JSCC) die MPCC und ihr ziviles Pendant, die *Civil Planning and Conduct Capability* (CPCC). Obwohl die JSCC zuletzt auch Standardverfahren für die Koordination festlegte, ist ihr Beitrag zur Umsetzung des *Integrated Approach* noch sehr beschränkt, da ihr Wirken auf Schlüsselbereiche der Missions- und Operationsunterstützung beschränkt ist. Daher erscheinen sowohl die Koordinierung ziviler und militärischer Instrumente, als auch die permanente militärische Führungsfähigkeit auf politisch-strategischer Ebene unverändert stark verbesserungswürdig, vor allem auch mit Blick auf die derzeit in Brüssel nicht existierende Fähigkeit, auch militärisch anspruchsvollste GSVP-Operationen zu planen und zu führen.

menarbeit von politisch-strategischer, militärstrategischer und operativer Ebene bei der Analyse der Krise sowie der Entwicklung möglicher Handlungsoptionen vor.

38 Im Zuge des Ausscheidens Großbritanniens aus der Europäischen Union wechselte die Führung der Operation Atalanta im März 2019 vom britischen OHQ (*Operation Headquarters*) in Northwood an das spanische OHQ in Rota. Im Zuge der Übergabe wurde das bis dato in Northwood angesiedelte und eng mit der Operation verknüpfte *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHoA) nach Brest/Frankreich verlegt und somit räumlich von der Operationsführung getrennt. Für die zur Übergabe erforderlichen Vorbereitungen benötigten die betroffenen Stäbe knapp vierzig Wochen (vgl. Emmot 2018 und Rat der Europäischen Union 2018).

39 Vgl. Rat der Europäischen Union 2021: 99.

Soll die EU zukünftig eine stärkere Rolle im internationalen Krisenmanagement übernehmen, wird zweitens der erhebliche Bedarf an operativen Schlüssel-fähigkeiten in GSVP-Operationen weiter zunehmen. Abgeschlossene und laufende GSVP-Missionen und -Operationen fordern bereits heute in hohem Umfang insbesondere luftgestützte Aufklärungsfähigkeiten ein. Dies ergibt sich nicht nur aus Aufgaben wie der Überwachung von Migration, Schmuggelaktivitäten und Waffenembargos (z. B. EUNAVFOR Med Sophia 2015–2020). Perspektivisch stellt das Engagement in der Sahel-Zone mit den enormen Ausdehnungen der Einsatzräume auch die EU und ihre Mitgliedstaaten vor Herausforderungen, welchen mit luftgestützten Aufklärungskapazitäten wirkungsvoller begegnet werden kann. Auch im Rahmen der Ertüchtigung von Partnerstaaten wäre der Einsatz von luftgestützten Aufklärungssystemen denkbar. So ließe sich durch konsequentes Monitoring die für viele Mitgliedstaaten mit hoher Sensibilität beobachtete Einhaltung völker- und menschenrechtlicher Normen feststellen und mittelbar auch eine verifizierbare, öffentliche Transparenz des Engagements der EU schaffen. Anders als die NATO, die mit Initiativen, wie etwa *Alliance Ground Surveillance* (AGS), substanzielle, gemeinschaftlich betriebene operative Fähigkeiten schafft, hat die GSVP bisher noch nicht auf diese steigenden Anforderungen reagiert. Langwierige und ungewisse Kräftegenerierungsprozesse hemmen damit die unmittelbare Reaktionsfähigkeit im Krisenfall. Hinzu kommt, dass sich die Union im Bereich von Nachrichtendienst, Überwachung und Aufklärung (engl. *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*, ISR) auf die Lieferung von Ergebnissen aus einzelnen, ggf. besonders interessierten Mitgliedstaaten abstützt. Eine jederzeit objektive Lagebilderstellung der Union ist damit de facto ausgeschlossen.

Drittens bedingt der wirkungsvolle gemeinsame Einsatz über Regelungen und technische Standardisierung hinaus eine Praxis des Zusammenwirkens. Grundsätzlich beschreibt Interoperabilität aus vorwiegend militärischer Perspektive die Fähigkeit von Systemen, Einheiten oder Kräften, mit anderen Systemen, Einheiten oder Kräften effektiv zu interagieren und zu operieren, um gemeinsam taktische, operative und strategische Ziele zu erreichen.⁴⁰ Wenn gleich in dieser der NATO entlehnten Definition der vorrangige Bezugsrahmen für das Zusammenwirken deutscher Streitkräfte im multinationalen Umfeld zu sehen ist, ist herauszustellen, dass das Zusammenwirken im Krisenmanagement der EU unter Umsetzung des *Integrated Approach* zusätzliche Anforderungen stellt. Dies gilt etwa dort, wo EU-spezifische Verfahren im Krisenmanagement angewendet werden und zivil-militärische Koordination im Rahmen strategischer und operativer Planung erfolgt – nämlich in MPCC, EU-Militärstab und den bislang ad hoc bereitgestellten Hauptquartieren auf strategischer und operativer Ebene. Denn die Umsetzung des *Integrated Approach* und die spezifischen Krisenmanagementverfahren in der GSVP stellen besondere, zusätzliche Anforderungen an das Personal dar. Hier sind Verfahren und Ausbildung die

⁴⁰ Vgl. NATO 2020.

vornehmlichen Dimensionen der Interoperabilität. Betrachtet man Führungsstrukturen und ihre unmittelbar beitragenden militärischen Fähigkeiten, wie etwa Nachrichtengewinnung und Aufklärung, als das bereits zitierte Nervensystem moderner Streitkräfte, so wird deutlich, dass ihre Funktionsfähigkeit erheblich von dem Zusammenwirken seiner Elemente abhängt, um Veränderungen in der Umwelt systematisch analysieren und ihnen zeitgerecht nach politischer Weisung mit militärischem Handeln begegnen zu können.

Jedoch stößt die Steigerung von Interoperabilität innerhalb der GSVP in der Praxis vor allem aufgrund des komplexen institutionellen Rahmens der GSVP an Grenzen. Hinzu kommt, dass die NATO unverändert der vorrangige Bezugsrahmen für die Verteidigungspolitik der meisten Mitgliedstaaten wie auch für Deutschland ist.⁴¹ Nicht nur werden aufgrund ihrer ständigen Kommandostruktur und der ausgeprägten Einsatz- und Übungspraxis für die NATO im Vergleich erhebliche Ressourcen aufgewendet. Auch ist sie der zentrale Rahmen für multinationale Ausbildung. Dagegen existiert keine systematische Ausbildung und Übung für Personal in der GSVP – trotz der zusätzlichen Anforderungen. Auch in der allgemeinen Ausbildung von Führungspersonal finden die spezifischen Anforderungen der GSVP keine besondere Beachtung. Beispielsweise führt die Bundeswehr im Rahmen der Ausbildung für den Generalstabs- und Admiralstabsdienst umfangreiche Übungsserien auf Grundlage der in der NATO angewendeten Verfahren durch, während die GSVP höchstens am Rande stattfindet. Es ist anzunehmen, dass die Entwicklung eines Verständnisses für die spezifischen Verfahren erst am Arbeitsplatz und während der jeweiligen Tätigkeit die Operations- und Reaktionsfähigkeit der GSVP mindert. In der im Vergleich zur NATO limitierten, aber dennoch systematischen Ausbildung von Personal für die GSVP wird daher ein weiterer Schlüssel zur Stärkung des operativen Arms der GSVP gesehen.

3 Empfehlungen zur Stärkung der Operationsfähigkeit der GSVP

Die im Jahr 2017 verabschiedeten Verteidigungsinitiativen (PESCO, CARD, EDF, Erklärung zur Vertiefung der NATO-EU-Zusammenarbeit) stellen einen wesentlichen Fortschritt in der GSVP dar und schafften institutionelle Voraussetzungen für eine Vertiefung der Verteidigungskooperation. Deutschland ist mit der Teilnahme an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zusammen mit anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten ehrgeizige Verpflichtungen eingegangen. Diese umfassen kollaborative Wege bei der Fähigkeitsentwicklung, aber auch – mit Fokus auf den operativen Arm der GSVP – ehrgeizige Finanzierungsansätze, die Stärkung von Interoperabilität und die Bereitstellung von erforderlichen Fähigkeiten. Deutschland sollte diesen eröffneten Gestaltungsspielraum mit geeigneten Partnern nutzen, um seinen Führungsanspruch zu

⁴¹ Vgl. Bundesregierung 2017.

unterstreichen und um zu verhindern, dass die institutionellen Vorteile der Verteidigungsinitiativen PESCO, EDF und CARD ungenutzt bleiben. Ein nicht zu unterschätzender Vorzug besteht darin, dass ehrgeizige Kooperationsprojekte von wenigen ambitionierten Mitgliedstaaten mit einer vermutlich unvermeidlichen Vorleistung an Ressourcen und Ideen initiiert werden und weitere Mitgliedstaaten leicht zu einem späteren Zeitpunkt hinzutreten können. Um greifbare Ergebnisse bei der Erhöhung der Operationsfähigkeit der GSVP zu erzielen – wie mit der strategischen Überprüfung der SSZ eingefordert⁴² – sollte der Schwerpunkt zunächst auf einer gemeinsamen Vertiefung der Kooperation beim Fähigkeitseinsatz unter Rückgriff auf die institutionellen Vorteile der Verteidigungsinitiativen liegen.

3.1 Eine ambitionierte EU-Führungsstruktur 2030+

Eine unzureichende zivil-militärische Koordinierung auf politisch-strategischer Ebene und begrenzte Fähigkeiten zur Führung anspruchsvollster militärischer Operationen im internationalen Krisenmanagement sind die beiden vorrangig zu adressierenden Defizite, die eine schnelle Krisenreaktion der EU unter kohärentem Einsatz aller verfügbaren Instrumente hemmen. Dies kann in mehreren, teilweise parallel erfolgenden Schritten erfolgen.

In einem ersten Schritt sollte zunächst eine Annäherung an die Erfüllung der militärischen Anforderungen an die MPCC erfolgen. Hierzu müsste sich Deutschland für einen *ambitionierten Ansatz in der Weiterentwicklung der MPCC* zur strategischen Planung und Führung aller GSVP-Missionen und Operationen bis zur Größe einer *Smaller Joint Operation (SJO)* möglichst ohne Verstärkungskräfte einsetzen.⁴³ Die Operativen Hauptquartiere der EU (engl. *Operation Headquarters*, OHQ) wären demzufolge – abweichend von der derzeitigen konzeptionellen Vorstellung⁴⁴ – nicht weiter für den Einsatz auf militärstrategischer Ebene erforderlich und vorzusehen. Für die Erfüllung von Führungsaufgaben auf strategischer Ebene durch die MPCC sind jedoch bereits vor Ratsbeschluss für eine GSVP-Mission oder -Operation operative Planungsbeiträge Voraussetzung dafür, dass Chancen und Risiken militärischer Handlungsoptionen vollständig bekannt sind. Derzeit ist die gesicherte Verfügbarkeit operativer Planungskapazitäten aufgrund der politisch sensiblen und rechtlich

⁴² Vgl. Rat der Europäischen Union 2020: Ziff. 6: „Der Rat betont, (...) wie wichtig es ist, bis zum Ende der nächsten Phase der SSZ konkrete und greifbare Ergebnisse zu erzielen. (...) Die SSZ-Projekte sollen besser genutzt werden, um die operative Fähigkeit der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu verbessern und den Aufbau eines kohärenten vollständigen Streitkräftedispositivs (...) zu unterstützen.“

⁴³ Langfristig sollte eine Annäherung an die Erfüllung des militärischen Ambitionsniveaus, der für ein Jahr durchhaltefähigen Führung einer *Major Joint Operation* mit Truppen in Korpsstärke (bis zu 60.000) angestrebt werden.

⁴⁴ Das EU-Konzept für die militärische Führung in der aktuell 8. Fassung sieht vor, dass die *EU Operations Headquarters* (OHQ) bzw. die MPCC die militärstrategische Ebene abbilden, während die *EU Force Headquarter* (FHQ) auf operativer Ebene zum Einsatz kommen.

schwierigen frühzeitigen Einbeziehung nationaler Hauptquartiere nicht gewährleistet und hängt davon ab, ob einer der über die vier OHQ verfügenden Mitgliedstaaten ein Interesse an der Krisenmanagement-Operation hat. Zudem verhindern fehlende permanente Strukturen auf operativer Ebene den Aufbau von Erfahrungswissen und Schnittstellenbeziehungen zwischen strategischer und operativer Ebene.⁴⁵ Der ohnehin gegenüber dem in Aufstellung befindlichen *Joint Support and Enabling Command* in der NATO-Kommandostruktur ein Nischendasein fristende *deutsche EU OHQ-Anteil des multinationalen Kommando Operative Führung* in Ulm könnte durch dessen *Überführung in den EAD* und dauerhafte Unterstellung unter die MPCC sowie seine Ausrichtung als primäres operatives Hauptquartier diese Lücke schließen. Deutschland würde damit ein deutliches Signal an seine Partner senden, dass es bereit ist, Verantwortung für die Sicherheit und Verteidigung Europas zu übernehmen.

Eine durchhaltefähige Verfügbarkeit der MPCC im Krisenfall ließe sich durch eine ebenengleiche Verortung zum zivilen Pendant (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC) unter Herauslösung aus dem EU-Militärstab und unter nunmehr vollständig zu vollziehender Aufhebung der Doppelfunktion des dort eingesetzten Personals erreichen. Zugleich wären damit Voraussetzungen dafür geschaffen, die zivilen und militärischen Führungsstrukturen perspektivisch enger miteinander zu verknüpfen. In einem Zwischenschritt auf dem Weg zu einer engen Integration wäre zunächst die Stärkung der *Joint Support Coordination Cell* (JSCC) denkbar, die bereits durch personelle Abstellungen von MPCC und der zivilen Kapazität (CPCC) regelmäßig gemeinsame Aspekte der Einsatzunterstützung abstimmt. Ihr könnten im Zuge einer dauerhaften personellen Ausstattung Aufgaben der Auswertung und Dokumentation von Erfahrungen aus laufenden Missionen oder Operationen zugewiesen werden. Dies ermöglichte eine qualitative Steigerung des ganzheitlichen EU-Krisenmanagements und – unter Etablierung einer Berichtspflicht gegenüber dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) – die Schaffung einer empirisch begründeten Argumentationsbasis für die notwendige Integration ziviler und militärischer Führungsstrukturen.

Mit dem Ziel der Befähigung zur umfassenden Mitwirkung bei der Umsetzung des integrierten Ansatzes im Krisenmanagement und der vollständigen und dauerhaften Vernetzung mit allen Instrumenten sollten ferner die *konzeptionellen Grundlagen für das Krisenmanagement der EU* überprüft und angepasst werden. Konzeptionelle Grundlagen zur Planung von Operationen sehen ablauforganisatorisch nach Erstellung des Krisenmanagementkonzeptes eine Trennung zwischen ziviler und militärischer Planung vor.⁴⁶ Daher sollte eine

⁴⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments 2016: 23.

⁴⁶ Das *Concept for Military Planning at the Political Strategic Level* bildet den militärischen ablauforganisatorischen Rahmen für die Planung, Durchführung und Nachbereitung eines Einsatzes. Das Konzept umfasst u. a. die Planung (Phasen 1–3) einer Operation mittels Entscheidung im europäischen Rat bis hin zur Erstellung des OPLANS (*Operation Plan*) und des CONOPS (*Concept of Operations*) durch den EU-Militärstab in einem iterativen,

Optimierung der Planungs-/Führungsverfahren mittels Anpassung des *Concept for Military Planning at the Political Strategic Level* dahingehend vorgenommen werden, dass zivile und militärische Planung auch über den Zeitpunkt der Erstellung eines initialen Krisenmanagementkonzepts (CMC) hinaus enger miteinander verknüpft wird – ohne dabei jedoch die spezifischen zivilen und militärischen Anforderungen im Planungsprozess außer Acht zu lassen.

Weiterhin würde es eine zu etablierende, *dauerhafte Anbindung* an andere Strukturen der Union (etwa an das *EU Intelligence Analysis Center* und die Europäischen Friedensfazilität im EAD sowie das EU-Satellitenzentrum) ermöglichen, dass die Union auch auf dynamische, komplexe Konfliktverläufe differenziert und rasch einwirken könnte, indem Abstimmungsfragen zwischen allen beteiligten Akteuren über Einsatzziel, Kompetenzen, Führung und Informationsgewinnung zielführender geklärt werden können. Unter Maßgabe der Beibehaltung der Entscheidungsautonomie der EU erschiene zudem die dauerhafte Einbindung externer Schlüsselpartner wie etwa Großbritannien, USA und Kanada zielführend. Die Vorgehensweise böte eine Möglichkeit zur engen, aber auf den operativen Bereich begrenzten An- und Einbindung der Schlüsselpartner in eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion. Eine enge Anbindung an die Kompetenzzentren in den Mitgliedstaaten (engl. *Centers of Excellence*) böte schließlich die Chance, auf die für das Krisenmanagement relevante militärische Expertise unmittelbar zugreifen zu können.

Mit der vollständigen Übernahme der operativen Aufgaben des EU-Militärstabes einschließlich der Verbindungsaufgaben zu anderen Strukturen der Union, zu Schlüsselpartnern, zu regionalen sowie globalen Organisationen und zu den militärisch relevanten Kompetenzzentren durch die MPCC würde der Militärstab noch als Arbeitsmuskel und Beratungsorgan für das EU-Militärkomitee verbleiben. Gleichzeitig muss mit Blick auf ein potentiell deutlich leistungsfähigeres militärisches Hauptquartier für anspruchsvollere Operationen aber auch sichergestellt sein, dass das PSK seine primärrechtlich vorgesehene Rolle bei der politischen Kontrolle und der strategischen Leitung von Krisenmanagementoperationen weiterhin vollumfänglich, d. h. auch auf Basis eines unabhängigen militärischen Ratschlags, wahrnehmen kann.⁴⁷ Um die Balance im Institutionengefüge der EU aufrechtzuerhalten, wäre ein *unabhängiges*

rückgekoppelten Prozess. Vor der Erstellung der Dokumente wird in der zweiten Phase im Rahmen der Erarbeitung des Krisenmanagementkonzeptes eine Trennung zwischen zivilen und militärischen strategischen Optionen (CSO und MSO) durchgeführt, so dass alle weiteren Dokumente (bspw. CONOPS und OPLAN) in Phase 3 keinem weiteren Abgleich unterliegen. Bis zur Entsendung der zivilen und militärischen Kräfte in Phase 4 des Prozesses ist eine Rückkopplung der Planungen somit nicht vorgesehen.

⁴⁷ Berührt sind hier Fragen der institutionellen Balance zwischen Rat, EAD und – im weiteren Sinne – auch der KOM, deren Vizepräsident der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik ist. Zur Wahrung ihrer vertraglich vereinbarten Kompetenzen beschäftigen beispielsweise alle drei vorgenannten Institutionen und Entitäten eigene beratende Rechtsdienste (*Legal Service*), die nicht selten zu unterschiedlichen Auslegungen des Lissabonner Vertrags gelangen. Exemplarisch sei auf die unterschiedliche Interpretation von Art. 41 (2) EUV der Juristischen Dienste des Rates und der Kommission zu der

Beratungs-/Arbeitsgremium mittelfristig aber außerhalb des EAD zu verorten. Dieses ließe sich durch Umgliederung der dann verbleibenden Restteile des EU-Militärstabs in einen etwa als Militärischer Beratungsdienst der EU (engl. *EU Military Advisory Service*, EUMAS) zu bezeichnendes Element beim Ratssekretariat realisieren.

Im Zielzustand erscheint die Etablierung eines *permanenten, integrierten Hauptquartiers für das Krisenmanagement der Union* innerhalb des EAD im Sinne eines Integrierten strategischen Krisenmanagementzentrums (engl. *Integrated Strategic Crisis Management Center*, ISCMC) zielführend. Dieses könnte zivile und militärische Strukturen der GSVP (CPCC/MPCC) unter Erhalt der *unity of command* eng miteinander verknüpfen. An der Spitze wäre eine Hilfskonstruktion eines jeweils zivilen und militärischen Befehlshabers vorstellbar, der jeweils ausschließlich Kommandogewalt über seine Kräfte hat, dem PSK gegenüber verantwortlich bleibt, aber ablauforganisatorisch bei Planung und Führung der Missionen und Operationen in den EAD eingebettet ist.

3.2 Eine gemeinsam betriebene Aufklärungsfähigkeit

Sowohl zivile als auch militärische zu stärkende Führungsstrukturen sind in allen Phasen des Krisenmanagements zur Erstellung eines umfassenden, objektiven Lagebildes auf Informationen angewiesen. Derzeit verfügt die GSVP über keinen gesicherten Zugriff auf Mittel, die diesen Bedarf auch schon vor einem Kräftebereitstellungsprozess etwa zur Krisenfrüherkennung decken. Der gesicherte Zugriff insbesondere auf luftgestützte Aufklärungsfähigkeiten etwa durch einen Befehlshaber einer Operation bzw. Mission (bei Fortentwicklung von MPCC/CPCC) hätte das Potential, die Operationsfähigkeit der GSVP in vielfältiger Hinsicht substantziell zu steigern. Da ein langwieriger und ungewisser Kräftebereitstellungsprozess entfiel, wäre eine unmittelbare Reaktionsfähigkeit im Krisenfall gegeben und eine objektive Lagebilderstellung könnte bereits in einer frühen Phase strategische und operative Planung verbessern. Hinzu kommt, dass das Risiko für Interessenskonflikte bei der Bereitstellung von Aufklärungsergebnissen durch einzelne Mitgliedstaaten substantziell werden würde.

Eine Umsetzung wäre in mehreren, im Ambitionsniveau abgestuften Ansätzen denkbar – beginnend bei der Nutzung von Rahmenvertragslösungen bis hin zu einer kollektiven Aufklärungsfähigkeit in Anlehnung an den Mechanismus der *Alliance Ground Surveillance* der NATO (NATO AGS). Mit der Bereitstellung einer limitierten, aber permanenten luftgestützten Aufklärungsfähigkeit, gemeinsam mit geeigneten Partnern, ließe sich ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der operativen Verpflichtungen der SSZ durch Deutschland leisten. Diese setzte eine substantzielle Stärkung des deutschen Engagements voraus – auch in Form eines höheren Finanzierungsbeitrags. Besonders zielführend er-

Frage verwiesen, ob bestimmte Leistungen im Rahmen der militärischen Ertüchtigung von Drittstaaten aus dem Unionshaushalt finanziert werden können.

schiene daher die Beschaffung einer der GSVP bereitgestellten luftgestützten, unbemannten Aufklärungsfähigkeit zusammen mit Partnern (etwa Frankreich, Spanien, Italien, Finnland) unter Rückgriff auf das European MALE RPAS Projekt⁴⁸ in Form eines nationalen *earmarkings* einzelner Systeme für die GSVP (*nationally owned, EU flagged*).

Die wesentliche Herausforderung dürfte sich angesichts erheblicher Kosten in Form der Finanzierung einer derartigen Fähigkeit ergeben. Zunächst wären die Kosten in die für Beschaffung und jene für den (Grund-)Betrieb zu differenzieren. Kosten für die Beschaffung lägen weitestgehend bei den sich bereiterklärenden Mitgliedstaaten – ggf. bei der Entwicklung der Fähigkeit durch die EU-Mittel im Europäischen Verteidigungsfonds gefördert. Auch Kosten für die Bereitstellung und den Betrieb von militärischen Fähigkeiten für die GSVP werden durch die Mitgliedstaaten getragen. Zu prüfen wäre, ob der Betrieb auf Grundlage eines Beschlusses des Komitees der Europäischen Friedensfazilität gemeinschaftsfinanziert werden kann. Weiterhin wäre zu untersuchen, ob Finanzierungsbeiträge aus dem Unionshaushalt zumindest für den Betrieb denkbar wären. Dies könnte dann der Fall sein, wenn die bereitgestellten Fähigkeiten auch im Rahmen der zivilen GSVP zum Einsatz kommen sollen. Es besteht ein erhebliches Potential für Synergieeffekte bei der zivil-militärischen Kooperation im Rahmen der GSVP, auch mit Blick auf einen zuvor dargelegten Aufbau eines permanenten, integrierten Hauptquartiers für das Krisenmanagement der EU. Wenngleich Deutschland zunächst mit einem höheren Finanzierungsbeitrag in Vorleistung treten müsste, sollte eine derartige Initiative mit der Aufforderung an alle Teilnehmer der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (derzeit 25 EU-Mitgliedstaaten) einhergehen, sich gemäß geltendem Finanzierungsschlüssel mindestens an der Kostendeckung für den operativen Betrieb der Fähigkeit zu beteiligen und so ihre aus der SSZ resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Neben der Verfügbarkeit von Aufklärungsmitteln stellt deren Koordinierungskapazität zur Bedarfsdeckung auf strategischer Ebene ein Defizit dar. Zwar ist in den letzten Jahren eine Bündelung nachrichtendienstlicher Strukturen im EAD festzustellen. Doch noch immer erschweren die fragmentierte Zuständigkeit und Wahrnehmung von ISR-Aufgaben in Vorbereitung auf GSVP-Operationen bzw. der unmittelbaren Einsatzunterstützung sowie die Abhängigkeit von mitgliedstaatlichen Beiträgen Planung auf strategischer und operativer Ebene. Eine weitere Bündelung von Zuständigkeiten für ISR böte erhebliche Vorteile – etwa in Form einer ISR-Abteilung eines zu schaffenden integrierten Hauptquartiers für das Krisenmanagement der EU sowie eines unterstellten Funktionskommandos für Aufklärung und Überwachung im Sinne von „Auf-

⁴⁸ Das European MALE RPAS (*medium-altitude, long-endurance remotely piloted air system*) ist ein Projekt der *European Defence Agency* und im Rahmen von PESCO zur Entwicklung einer gleichnamigen europäischen Drohne für die Boden- und Seeraumüberwachung und Luftnahunterstützung. Der gemeinsame Betrieb ist von den vier beteiligten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) planerisch angelegt.

klärung aus einer Hand“. Existierende Strukturen sollten dabei eingebunden werden. Denkbar wäre die Übernahme der Aufgaben einer Koordinierung luftgestützter Aufklärungsmittel durch das EU-Satellitenzentrum (SATCEN). Derartige zukünftige Ambitionen werden bereits im Rahmen der Weiterentwicklung als „SATCEN Tomorrow“ diskutiert. Anreize für das Einbringen von Ressourcen durch die Mitgliedstaaten ergäben sich nicht nur durch die Verfügbarkeit eines in der Reaktionsfähigkeit gestärkten operativen Arms der GSVP, sondern auch aufgrund von zu vereinbarenden Ausgleichsleistungen in Form einer Bereitstellung von Produkten für nationale Bedarfsträger.

3.3 Eine zivil-militärische Führungsakademie

Das Kerndefizit im Bereich von Interoperabilität der zivilen und militärischen GSVP besteht darin, dass bislang verglichen etwa mit der NATO oder anderen bi- und multinationalen Formaten wenig Praxis des Zusammenwirkens außerhalb von Einsätzen der GSVP festzustellen ist. An Stelle einer systematisierten Ausbildung für Personal in der GSVP wird die Vorbereitung auf Aufgaben in der GSVP – ob dauerhaft oder für ad hoc bereitgestellte militärische Kräfte – vor allem auf nationale Ausbildungsangebote und jene der NATO abgestützt. Damit unterscheiden sich nicht nur Ausbildungsinhalte, sondern auch die resultierenden Ergebnisse, die das heterogen ausgebildete Personal in Missionen und Operationen erzielt.⁴⁹ Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Ausbildung mangelt es mittelbar auch an Gelegenheiten für eine Festigung von spezifischen Verfahren im Krisenmanagement der EU und – wo erforderlich – für die Weiterentwicklung von EU-spezifischen Standards durch einen entsprechenden Erfahrungsgewinn.

Auf militärpolitischer Ebene existieren innerhalb und außerhalb von EU-Strukturen Initiativen, die explizit (etwa die französische E12) oder implizit (PESCO-Projekte wie EUFOR CROC) zur langfristigen Schaffung einer gemeinsamen strategischen und operativen Kultur beitragen sollen. Aufgrund ihrer eher mittel- bis langfristigen Anlage erscheint es angezeigt, die politischen Aktivitäten in Form eines im Vergleich mit der NATO begrenzten, aber dennoch wirksamen *Bottom-up-Ansatzes zur Intensivierung und „Europäisierung“ einer gemeinsamen Ausbildungs- und Übungspraxis* zu ergänzen. Hierzu sollte auf Bestehendes zurückgegriffen werden. Mit dem *European Security and Defence College* (ESDC) und der *European Defence Agency* (EDA) verfügt die EU bereits über einen institutionellen Rahmen für eine gemeinsame Ausbildungs- und Übungspraxis, dessen Potenzial bislang nicht vollständig ausgeschöpft wird. Ebenfalls bestehende Ausbildungskooperationen und Harmonisierungsvorhaben für Ausbildungsinhalte und -ziele (etwa im Rahmen von SQF-MILOF und

⁴⁹ Vgl. EU External Action Service 2016b: 4.

EMILYO⁵⁰) fristen ein Nischendasein, obwohl breiter Konsens innerhalb der EU und ausdrücklich zwischen den an der SSZ teilnehmenden Mitgliedstaaten darüber besteht, dass man Maßnahmen zur Steigerung der Interoperabilität auch durch gemeinsame Ausbildung ergreifen will. In der Argumentation für weitere Vorschläge ist daher ihr unmittelbarer Mehrwert herauszustellen.

Mit einer Intensivierung einer Ausbildungs- und Übungspraxis, wie nachfolgend vorgeschlagen, wären vorrangig militärische und zivile Zielgruppen zu adressieren, die sich auf operativer, strategischer und militärpolitischer Ebene auswirken. Sie haben über ihre Beratungsleistung mittelbar Einfluss auf die Ausrichtung und kulturelle Prägung ihrer jeweiligen nationalen Streitkräfte. Folglich können sie als Multiplikatoren in der Vermittlung einer gemeinsamen strategischen Kultur und somit als „Motor“ einer weiteren Europäisierung dienen. Von deutscher Seite sollten zunächst bestehende europäische Ausbildungs- und Übungskooperationen (E-MILYO, Übungen der EDA) intensiver genutzt und unterstützt werden. Dabei ist es zielführend, die existierende Praxis GSVP-orientiert fortzuentwickeln. Etwa könnten Übungskooperationen der Generalstabsakademien einzelner Mitgliedstaaten, die bisher die operative Planung in der NATO abbildeten, auf einen EU-Krisenmanagementkontext übertragen werden.

Zweitens wäre eine Begleitung der anzustrebenden Stärkung von Führungsstrukturen der GSVP auf strategischer und operativer Ebene mittels bedarfsorientierter Vorausbildung und Übung unter Koordinierung durch das *European Security and Defence College* (ESDC) und einer substanziellen Stärkung des deutschen Engagements bei Besetzung von Dienstposten und Ausbildungsangeboten zielführend. Dies hätte zum einen den positiven Effekt der unmittelbaren qualitativen Steigerung der Aufgabenerfüllung in den Führungsstrukturen der GSVP. Zum anderen erscheint eine Intensivierung auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass es perspektivisch die Entwicklung von EU-spezifischen Standards in der Praxis des Krisenmanagements der EU und langfristig die Annäherung operativer und strategischer Kulturen begünstigt. Dieser Zielzustand begründet sich in der Annahme, dass gleich sozialisiertes Führungs- und Schlüsselpersonal über gleiche Werte, Normen, Perzeptionen, Einstellungen, Fähigkeiten sowie Denk- und Handlungsweisen verfügt, so dass es unter den gleichen Bedingungen zu gleichen Entscheidungen gelangt.⁵¹

Drittens sollte Deutschland Vorschläge und Ressourcen zur Stärkung des ESDC und einer Ausrichtung als europäische Führungsakademie mit zivilen,

50 Beim *Sectoral Qualification Framework for the Military Officer Profession* (SQF-MILOF) handelt es sich um ein Projekt, das den Vergleich von Ausbildungsgängen für Offiziere verschiedener Länder und langfristig die Anerkennung von gleichwertigen Ausbildungen ermöglichen soll. Die *European Initiative for the Exchange of Military Young Officers* (EMILYO) ist ein „militärisches Erasmus-Programm“, das den Austausch von Personal zwischen europäischen Streitkräften entwickeln soll, ohne in die Autonomie der Mitgliedstaaten in Bezug auf die militärische Ausbildung einzugreifen.

51 Vgl. Johnston 1995: 35.

militärischen und gemeinsamen Ausbildungsangeboten, Kooperationsbeziehungen mit *NATO Defence College* (NDC), ehrgeizigen Qualitätsstandards und mittelfristig eigenen Campus einbringen. Perspektivisch wäre die Schaffung einer gemeinsamen Ausbildung von zivilem und militärischem Spitzen- und Führungspersonal der EU im Sinne eines EU-Generalstabslehrganges zu bedenken. Denkbar wäre als Zwischenschritt ein Angebot Deutschlands über ein GSVP/EU-Modul in der Generalstabsausbildung, das allen Mitgliedstaaten offen stünde und zunächst ergänzend zu den nationalen Ausbildungsgängen gedacht werden sollte.

4 Kernaussagen

Wesentliches Kennzeichen einer operations- und reaktionsfähigen GSVP ist die Fähigkeit, Handlungsmöglichkeiten zur Bewältigung von Krisen im Sinne des Integrierten Ansatzes verzugslos anbieten und anspruchsvollste GSVP-Operationen führen zu können. Soll die EU zukünftig eine stärkere Rolle im internationalen Krisenmanagement übernehmen, wird der erhebliche Bedarf an operativen Schlüsselfähigkeiten in GSVP-Operationen (etwa luftgestützte Aufklärung) weiter zunehmen. Über Regelungen und technische Standardisierung hinaus bedingt der wirkungsvolle gemeinsame Einsatz zudem eine Praxis des Zusammenwirkens. Eine leistungsfähige Führungsfähigkeit, rasch verfügbare Aufklärungsmittel und Interoperabilität beschreiben das *Nervensystem moderner Streitkräfte*. Gemessen an den an die GSVP gestellten Anforderungen (Petersberg-Aufgaben, Helsinki Headline Goal 2010), dem Ziel der Umsetzung eines Integrierten Ansatzes im Krisenmanagement und Herausforderungen durch ungelöste Konflikte in der EU-Nachbarschaft, ist die Operations- und Reaktionsfähigkeit der GSVP in diesen zentralen Merkmalen als unzureichend zu bewerten.

Deutschland hat ein Interesse daran, die GSVP wirkungsvoller nutzbar zu machen. Außer Frage sollte die Rolle der NATO als Fundament für Europas kollektive Verteidigung sein. Sie ist Europas sicherheits- und verteidigungspolitisches Standbein. Krisen und ungelöste Konflikte in den Grenzregionen der EU fordern daneben zunehmend ein *starkes Spielbein*, um Deutschland zusätzliche Gestaltungsoptionen zu eröffnen. Die EU verfügt zudem im Vergleich mit NATO und VN über das höchste Potenzial für Deutschland, *vernetztes Handeln* im internationalen Krisenmanagement umzusetzen und dabei die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Sicherheit Europas zu unterstreichen.

Um kurzfristig greifbare Ergebnisse bei der Stärkung des operativen Arms der GSVP zu erzielen – eine konsentiertere Absicht der an PESCO beteiligten Mitgliedstaaten – sollte der Schwerpunkt zunächst auf einer gemeinsamen Vertiefung der Kooperation beim Fähigkeitseinsatz unter Rückgriff auf die *institutionellen Vorteile der Verteidigungsinitiativen* liegen. Die mit PESCO eingegangenen operativen Verpflichtungen eröffnen den *Gestaltungsraum* für Deutschland.

Vorrangig sollte sich Deutschland für die *Stärkung permanenter Führungsstrukturen* im Krisenmanagement der EU durch einen ambitionierten Ansatz in der Weiterentwicklung der MPCC, der Bereitstellung von Planungs- und Führungskapazitäten auf operativer Ebene, der konsequenten Umsetzung des integrierten Ansatzes und der Sicherstellung eines unabhängigen Ratschlages für die politische Ebene einsetzen. Zudem wäre die finanzielle Übernahme von Beschaffung und Grundbetrieb einer dauerhaft und *gesichert bereitgestellten, limitierten, aber permanenten luftgestützten Aufklärungsfähigkeit* gemeinsam mit geeigneten Partnern zielführend. Schließlich sollten europäische Ausbildungs- und Übungskooperationen durch Deutschland intensiver genutzt und unterstützt werden sowie das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg in seiner Rolle als koordinierendes Element gestärkt und langfristig als *europäische Führungsakademie* ausgerichtet werden.

Die dargelegten Empfehlungen stärken nicht nur die Operationsfähigkeit, sondern entfalten auch eine neue Dynamik bei der Weiterentwicklung der militärischen GSVP und senden ein politisches Signal zu deren Stärkung. Sie setzen eine *substanzielle Stärkung des deutschen Engagements* voraus – auch in Form von Ressourcen und Selbstbindung.

Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2019): Grundprinzipien deutscher Außenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474>, zuletzt aufgerufen am 10.05.2021.
- Barrie, Douglas et al. (2018): Protecting Europe: Meeting the EU's Military Level of Ambition in the Context of Brexit, IISS u. DGAP, https://dgap.org/system/files/article_pdfs/protecting_europe.pdf, zuletzt aufgerufen am 20.05.2021.
- Bendieck, Annegret (2018): Europa verteidigen: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart: Kohlhammer.
- Brooks, Stephen G./Meijer, Hugo (2021): Europe Cannot Defend Itself: The Challenge of Pooling Military Power, in: Survival: Global Politics and Strategy Vol. 63 (1), IISS, Washington, S. 33–40.
- Bundesregierung (2016): Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.05.2021.
- Bundesregierung (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.05.2021.
- Bundesregierung (2020): Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen, <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/eu-verteidigungsministerinnen-und-verteidigungsminister-informelles-treffen-strategischer-kompass/2376944>, zuletzt aufgerufen am 10.05.2021.
- Bunde, Tobias et al. (2020): Munich Security Report 2020: Westlessness, München: Münchner Sicherheitskonferenz (MSC), https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.05.2021.

- Diedrichs, Udo (2012): Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien: Facultas WUV.
- Ehrhart, Hans-Georg (2015): Die Europäische Union und die NATO, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, S. 551–556.
- Eisentraut, Sophie (2016): Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Neue Reformdynamiken. Erfolgsaussichten und die Konsequenzen für Deutschland (SWP-Aktuell 79)., https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/50179/ssoar-2016-eisentraut-Sicherheitsrat_der_Vereinten_Nationen_neue.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-eisentraut-Sicherheitsrat_der_Vereinten_Nationen_neue.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.05.2021.
- Emmot, Robin (2018): Spain to Take Over UK-led EU Mission after Brexit: Diplomates, in: Reuters.com vom 22.06.2018, <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-defence-idUSKBN1JI1DA>, zuletzt aufgerufen am 20.05.2021.
- European Intervention Initiative (2018): Letter of Intent, https://www.defense.gouv.fr/content/download/535740/9215739/file/LOI_IEI%2025%20JUN%202018.pdf, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- European Union External Action Service (2016a): A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brüssel.
- European Union External Action Service (2016b): Final Report Training Requirements Analysis - Operations Planning for CSDP, Brüssel.
- European Union External Action Service (2020a): Questions and Answers: Threat Analysis, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89049/questions-and-answers-threat-analysis-%E2%80%93-background-strategic-compass_en, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- European Union External Action Service (2020b): Reinforcing the EU-UN Strategic Partnership on Crisis Management, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52554/reinforcing-eu-un-strategic-partnership-crisis-management_en, zuletzt aufgerufen am 10.05.2021.
- European Union External Action Service (2021): EU in the World, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en, zuletzt aufgerufen am 02.03.2021.
- Dempsey, Judy (2020): Judy Aks: Would Coalitions of the Willing Strengthen EU Foreign Policy? The unanimity rule on EU foreign policy often has a debilitating impact on Europe's ability to act in a robust and united way on the world stage and in its neighborhood, <https://carnegieeurope.eu/strategic-europe/82724>, zuletzt aufgerufen am 11.05.2020.
- Wiegel, Michaela (2020). Verteidigungspolitik der EU. Macron stellt sich gegen ramp-Karrenbauer, in: FAZ online vom 16.11.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/verteidigungspolitik-der-eu-macron-stellt-sich-gegen-akk-17054571.html>, zuletzt aufgerufen am 10.05.2021.
- Johnston, Alastair I. (1995): Thinking About Strategic Culture, in: International Security, S. 32–64.
- Klink, E. (2008): Zwischenbilanz der militärischen Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem deutschen EU-Vorsitz, in: Franco Algieri, Sybille Lang und Michael Staack (Hgg.), Militärische Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Bremen: Temmen, S. 146–148.
- Kramp-Karrenbauer, Annegret (2019): Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-mi>

- nisterin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- Kramp-Karrenbauer, Annegret (2020): Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/zweite-grundsatzrede-verteidigungsministerin-akk-4482110>, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- Kundnani, Hans/Puglierin, Jana (2018): Atlanticist and “Post-Atlanticist” Wishful Thinking, The German Marshall Fund of the United States Policy Essay No. 01, <https://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Lübke-meier, Eckhard (2020): Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung (SWP-Studie 17), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2020S17_lbk_Selbstverteidigung.pdf, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Major, Claudia/ Mölling, Christian (2017): France Moves from EU Defense to European Defense. While the EU is Celebrating PESCO, Paris Is Preparing for Closer Defense Cooperation Outside the Union, Carnegie Europe vom 17.12.2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Major, Claudia (2019): Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive (SWP-Studie 25), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S25_mjr_Web.pdf, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Maulny, Jean-Pierre /Di Bernardini, Livia (2019): Moving PeSCo Forward: What Are the Next steps?, Armament Industry European Research Group (ARES) Policy Paper 39, May 2019, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/05/ARES-39.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- NATO (2020): Interoperability: Connecting NATO Forces, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84112.htm, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Policy Department for External Relations (2018): European Armaments Standardisation Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2016): Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, Pressemitteilung vom 14.11.2016), <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2018): Operation Atalanta - Verlagerung des operativen Hauptquartiers und Verlängerung - Beschluss, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10842-2018-INIT/de/pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2020): Schlussfolgerungen des Rates zur strategischen Überprüfung der SSZ 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/de/pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2021): Bericht des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik an den Rat mit dem Titel „GASP-Bericht – Unsere Prioritäten 2020“, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5194-2021-INIT/de/pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.05.2021.
- Raine, Sarah (2019). Europe’s Strategic Future: From Crisis to Coherence. London: IISS.
- Supreme Headquarters Allied Powers Europe (2021): Comprehensive Operations Planning Directive.

Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (2016): Der Europäische Rat und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP): Vorgaben und Umsetzung im Bereich der Krisenbewältigung seit dem Vertrag von Lissabon, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f511a905-9a82-11e6-9bca-01aa75ed71a1>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.

Wolf, Rüdiger (2009): Grundsätze und Schwerpunkt deutscher Militärpolitik vor dem Forum für Sicherheitskooperation der OSZE am 7. Oktober 2009, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/39662.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.05.2021.