Charakterwandel der EU

Wohin führen Strategische Autonomie und Strategischer Kompass?

Frankreichs Präsident Emmanuel Macron hat für die erste Jahreshälfte 2022 eine gewichtige Wunschliste. Er wünscht sich seine Wiederwahl und Muskeln. Die Muskeln verstehen sich als politisches Projekt, nämlich als stärkere strategische Autonomie der EU bei Truppen, Rüstung und entsprechender Entscheidungsfindung. Ein Dokument auf diesem Weg soll der im März zur Annahme gelangende Strategische Kompass sein. Ein Papiertiger oder ein Mehr für Truppen und Rüstung?

Von **Thomas Roithner**

European Union

7. Feb. 2022: Der Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borell beim amerikanischen Außenminister Antony Blinken

London – Washington – Peking

Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 wurde der Hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, betraut, die EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 mit einem neuen Dokument zu konkretisieren. Seit die Globalstrategie beschlossen wurde, hat sich dieses Politikfeld der EU mit großer Dynamik entwickelt. Erstens, weil Großbritannien 5 Tage davor für den Austritt votierte, zweitens wenig später Donald Trump in Washington ins Weiße Haus einzog, die Debatte über Chinas globale Ambitionen nervöser wurde und nicht zuletzt, weil sich die Stimmung gegenüber jenen Menschen langsam änderte, die von Krieg und Armut in Richtung EU davonliefen.

Die Veränderungen der Großwetterlage seit 2016 brachten innerhalb der EU Instrumente, Institutionen und Finanzierungsmöglichkeiten mit sich. London wollte Sicherheit und Rüstung stets in engster Abstimmung mit den USA und der NATO voranbringen und zu viel EU-Unabhängigkeit wurde über Jahr und Tag blockiert. Das Raus von London brachte Möglichkeiten für die EU-27, sich zudem möglichst rasch von den Launen Trumps loszusagen. Ab 2016 wurde unter anderem

- in bislang vier Tranchen 60 im Wesentlichen militärische Projekte lanciert, darunter beispielsweise die Eurodrohne, ein neuer Kampfhubschrauber, ein Unterwasser-Interventi-

ons-Package oder die Euro-Artillerie. Die Projekte werden in Form der permanenten Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) abgewickelt. Nicht alle EU-Staaten sind dabei und im gleichen Maß engagiert. Das zentralste Kriterium für PESCO ist die „regelmäßige reale Aufstockung der Verteidigungshaushalte". Der im österreichischen Regierungsprogramm befindliche Punkt, ein PESCO-Projekt zur zivilen Krisenprävention und Konfliktlösung voranzubringen („Civilian PESCO") blieb bislang unberücksichtigt.

- von der EU-Kommission der Verteidigungs-Aktionsplan vorgeschlagen, der nunmehr als European Defence Fonds (EU-Rüstungsfonds) mit knapp 8 Mrd. Euro im Finanzrahmen 2021 bis 2027 verankert ist.
- die so genannten „Peace Facility" für „die Lieferung von militärischer und verteidigungspolitischer Ausrüstung, Infrastruktur oder Unterstützung" beschlossen. Als „off-EU-budget" können damit auch EU-Waffenlieferung oder militärische Einsätze von Drittparteien finanziert werden.
- der militärische Planungs- und Koordinierungsstab – ein quasi-Hauptquartier – eingerichtet.
- die military mobility wie auch die mitunter militärische Nutzung des Weltraums im aktuellen Finanzrahmen verankert.

Nicht der Mangel am Ausmaß der Rüstungsausgaben, Rüstungsexporte oder „Hard Power" in den EU-Staaten im Vergleich zu den USA oder China hemmt glaubwürdiges und effektives auswärtiges Handeln. Stattdessen ist der kohärente Einsatz ziviler personeller Kapazitäten, diplomatischer Ansätze auch unter einer konfliktursachenorientierten Klima-, Handels-, Wirtschafts-, Ressourcen-, Justiz-, Entwicklungs- oder Landwirtschaftspolitik ins Zentrum zu rücken. Mehr als die von der geopolitischen Kommissionspräsidentin eingeforderte „Sprache der Macht" braucht es die Sprache einer Zivilmacht, die auf menschlicher Sicherheit (human security) basiert.

Doch ein mehr an Koordination von Muskeln, ein Mehr an nationalen Industrieinteressen orientierten Kerneuropa-Projekten, neue Gremien und Institutionen oder neue Budgettöpfe konnten die erwarteten Ansprüche der EU-Kommission in den letzten beiden Dekaden offenbar nicht erfüllen.

Weg zum Kompass

Die eigene Überprüfung der PESCO-Projekte hat eine Fragmentierung und Inkohärenz ergeben. Nationale Interessen konnten – anders als der Plan – nicht vollständig zu Gunsten der Entwicklung strategischer EU-Fähigkeiten überwunden werden. Rüstungskonzerne und die Lobby haben Gewinne eingestrichen, aber sich gemäß den Plänen aus dem Jahr 2016 zu wenig bewegt. Der Strategische Kompass soll dem Dickicht an Institutionen, Projekten und Gewirr an Geldtöpfen eine Marschrichtung – sprich Doktrin – verleihen.

Die seit dem Sommer 2020 ausgearbeitete Bedrohungsanalyse ist ein Dokument der Nachrichtendienste und geheim. Der Startschuss für den Kompass erfolgte in Deutschland. Das Dokument wurde nach dem Dialog mit den Mitgliedstaaten im November 2021 den zuständigen EU-Minister*innen vorgestellt und findet sich seither wieder im Diskussionsprozess der Mitgliedstaaten, um es im März 2022 unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft anzunehmen.

Ohne das deutsch-französische Tandem fallen in der EU keine wichtigen Entscheidungen und vor allem nicht gegen deren Willen. Frankreich gilt als Vorreiter des Konzeptes der Strategischen Autonomie. Die Option auf Erfüllung französischer Interessen in der Sicherheitspolitik ist im EU-Rahmen ungleich höher als im Bündnis mit der NATO. Nicht selten sind Auslandseinsätze der EU eine Funktion nationaler Interessen der großen Kerneuropastaaten und vormalige koloniale Zuständigkeiten sind leicht erkennbar. Gleichzeitig pocht Berlin auf die transatlantische Zusammenarbeit. Dies erklärt, dass das sicherheitspolitische Kerneuropa mit breiter Beteiligung (und folglich geringerem Ambitionsniveau) von Berlin bevorzugt wird (PESCO) und Frankreich ein rascheres Tempo außerhalb des EU-Rahmens gemeinsam mit Großbritannien im Rahmen der Europäischen Interventionsinitiative (E2I) verfolgt.

Folglich ist Frankreich ganz besonders in jenen EU-Projekten engagiert, in denen die EU als globaler Hebel französischer Interessen dient. Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von Aachen offenbart, dass gemeinsam entwickelte Rüstungsprojekte auch in alle Welt verkauft werden wollen. Befürchtet wird, dass sich der lockere Umgang mit Rüstungsexportbeschränkungen durchsetzt. Global betrachtet nehmen Frankreich und Deutschland unter den Waffenexporteuren die Plätze drei und vier ein. Außerhalb des EU-Rahmens wurde der Startschuss für deutsch-französische Großprojekte wie das neue Kampfflugzeugsystem oder das neue Kampfpanzersystem gegeben. Bedeutet Strategische Autonomie bei Rüstung auch, dass kerneuropäisch entwickelte Kampfflugzeuge im Zuge der nuklearen Teilhabe der NATO künftig mit US-Atomwaffen bestückt werden sollen?

Modular force

Der völkerrechtswidrige Kosovo-Krieg der NATO des Jahres 1999 war Katalysator für die Schaffung einer 60.000 Soldat*innen starken EU-Truppe am Papier. Der ebenso völkerrechtswidrige Irak-Krieg 2003 befeuerte die Debatte über die „Wiedergeburt Europas" und lies die Forderung nach EU-Truppen laut werden. Man sollte nicht von den USA unter George W. Bush abhängig sein. Der EU-Militäreinsatz im Kongo beförderte die Aufstellung schneller Eingreiftruppen (EU-"battle groups"). Ebenso mahnte Jean-Claude Juncker im Zug des Konfliktes um die Ukraine eine EU-Armee ein. Und die Lehre aus dem Abzug aus Afghanistan im Jahr 2021 war die Forderung nach Aufstellung einer EU-Eingreiftruppe.

Aus dem aktuellen Kompass-Prozess wurde geleakt, dass eine „modular force" von bis zu 5.000 Soldat*innen bis zum Jahr 2025 aufgestellt werden soll. Es gilt diese Truppe „einschließlich Land-, Luft- und Seekomponenten, schnell einzusetzen", so Alexandra Brzozowsk.[1] Aufbauend auf den Konsequenzen aus den Folgen des US-Abzuges aus Afghanistan sollte die EU-Truppe „auf unmittelbare Bedrohungen reagieren oder eine schnelle Reaktion auf eine Krisensituation ermöglichen, zum Beispiel eine Rettungs- und Evakuierungsmission oder eine Stabilisierungsoperation in einem feindlichen Umfeld". Modifizierte EU-Gefechtsverbände – die EU-"battle groups" – sollen eine Basis der Ausgestaltung sein. Die Herausbildung von EU-Truppen unterschiedlicher Größe, Schlagkraft und Abmarschgeschwindigkeiten hat bislang keine gemeinsame außenpolitische Haltung erzeugt. Was wird passieren, wenn Militäreinsätze zur Auslösung eines militärischen Beistandsfalles führen? Werden bestehende Militärkräfte (innerhalb der NATO) damit verdoppelt?

Vetorecht?

Für Militäreinsätze ist bis dato die Einstimmigkeit aller EU-Staaten notwendig. Damit wurde juristisch stets auch die Vereinbarkeit mit der Neutralität Österreich erklärt. Der Leak der Strategie sieht – im Entwurf – „flexiblere Entscheidungsfindungsregelungen" vor. Er sieht einen „erweiterten Bereich gemeinsamer Kosten

1 *Wie die künftige Militärstrategie der EU aussehen könnte, https://www.euractiv.de, 10.11.2021*

(einschließlich der Kosten für Übungen) vor, um zu einer schnellen Einsatzfähigkeit dieser Kapazität beizutragen". Dies beinhalte auch den Einsatz konstruktiver Enthaltung, „um willige und fähige Koalitionen unter europäischer Führung zu ermöglichen" (Brzozowski 2021).

Vorstellbar ist auch, Militäreinsätze in einem Kerneuropamodell gemäß Artikel 44 des EU-Vertrages zu planen. Der Rat kann demnach einer Gruppe von Staaten die „Durchführung einer Mission" übertragen. Die aktuelle türkis-grüne Bundesregierung sieht im Regierungsprogramm „die Annahme von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit in zusätzlichen Bereichen (z.B. Außenpolitik)" vor. Die Relevanz für das Neutralitätsrecht wird zu prüfen sein, die Bedeutung für die Neutralitätspolitik ist augenscheinlich.

China und Russland

Die aus den Papieren durchgesickten Informationen (Brzozowski 2021), dass Russland „der Weltsicht der EU und ihren Interessen" widerspricht, überrascht ausgehend von den folgenden Entwicklungen an der Ostgrenze der Ukraine kaum. Man wünscht „Russland in einigen spezifischen Fragen" wie dem Klimawandel „einzubinden".

China ist für die EU „ein Partner, ein wirtschaftlicher Konkurrent und ein systemischer Rivale", der „zunehmend in regionale Spannungen verwickelt und involviert ist". Der Strategieentwurf legt dar: „Trotz des zunehmenden Selbstbewusstseins Chinas werden wir in Bereichen von beiderseitigem Interesse wie der Bekämpfung der Piraterie, dem Klima und der Sicherheit weiter zusammenarbeiten".

Der bisher bekannte Teil des Strategischen Kompasses sieht auch den Ausbau der maritimen Präsenz vor. Im September 2021 hat sich die EU eine Indopazifik-Strategie gegeben. Allgemein werden eine regelbasierte internationale Ordnung und das Interesse am Handel betont. Hervorgehoben werden u.a. der EU-Marineeinsatz am Horn von Afrika (EUNAVFOR Somalia) und der militärische Einsatz in Mosambik. Ziel sind mehr gemeinsame Übungen mit indopazifischen Partnern. Dabei werden Japan, Pakistan, Indien und Djibouti ausdrücklich genannt. In der Rede zur Lage der Union 2021 betonte Ursula von der Leyen, es „wird Missionen ohne die Beteiligung der NATO oder der UNO geben" und die EU sollte „Präsenz zeigen". Ebenso in Debatte ist ein EU-Marineeinsatz im Westafrikanischen Golf von Guinea.

Offene Fragen

Wenngleich die EU seit 2003 gut ein Dutzend militärische Einsätze durchgeführt hat (z.B. Mazedonien, Kongo, Bosnien-Herzegowina, Tschad, Somalia, Mali, Zentralafrika) bleibt die operative Dimension hinter den eigenen Ansprüchen am Papier zurück. Wird der Kompass – als ein weiteres Dokument – dies ändern? Wer auf das Warum bei Militäreinsätzen nur unzureichende Antworten findet, sollte beim Womit aus Gründen der Glaubwürdigkeit zurückhaltend bleiben.

Außenpolitische Einigkeit ist weiter ungeklärt. Auch wenn der Einsatz von EU-Truppen mit dem Kompass erleichtert wird, bleibt die politische Grundlage für allfällige Einsätze bislang ohne konkrete Vorschläge. Ohne hinreichende politische Verständigung über Ursachen, Folgen und Lösungsansätze sind militärische Instrumente jedenfalls wirkungslos und teuer, ein möglicher gefährlicher Eskalationsmechanismus oder sogar beides. Dass der Entwurf konkrete Szenarien für den Einsatz der Truppen – zumindest vorerst – offenlässt, sollte zur Hellhörigkeit einladen.

Wie wird sich nach Annahme des Strategischen Kompasses das Verhältnis zur NATO entwickeln? Mehr Strategische Autonomie – wie von Frankreich eingefordert – bedeutet weniger Aufträge für US-Rüstungskonzerne. Die EU sendet in Bezug auf die Strategische Autonomie widersprüchliche Signale aus. Kerneuropaprojekte sollten eigentlich die strategische Autonomie stärken, indem eigene Kapazitäten und Strukturen für Truppen und Rüstung geschaffen werden. Gleichzeitig wurde das Kerneuropaprojekt der militärischen Mobilität für die USA geöffnet. Der Zweck der militärischen Mobilität in Europa hat sich an den Militärmanövern Defender gezeigt. Doch was tun mit US-Panzern im EU-Militärmobilitätsprojekt, wenn sich das Verhältnis von Moskau und Washington verschlechtert? Knatsch ist absehbar.

Ziviles unpräzise

Die bislang bekannten zivilen Möglichkeiten des Strategischen Kompasses bieten kaum einen Mehrwert zu bereits bestehenden Ansätzen aus dem Civilian Compact. Schon jetzt sind zivile und militärische personelle Kapazitäten in einem asymmetrischen Verhältnis zugunsten des Militärs. Abzuwarten bleibt, welche Strategien zu ziviler Krisenprävention, Abrüstung oder der Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen gesetzt werden.

Abzuwarten bleibt auch, ob der seit 10 Jahren dauernde Abwärtstrend beim eingesetzten zivilen Personal bei EU-Einsätzen gebrochen werden kann. Welche Debatte bis zur Annahme des Strategischen Kompass in Bezug auf das völkerrechtlich verankerte UN-Gewaltverbot oder zur Stärkung der OSZE geführt wird, wird sich weisen. Im Jahr 2025 – also 50 Jahre nach der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 – ergeben sich große Chancen zur Debatte einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur im Rahmen der OSZE. Ebenso interessant ist, welche Rolle der Strategische Kompass dem EU-Parlament in Fragen von Militär- und Rüstungspolitik gibt. Der Prozess zur Entstehung des Strategischen Kompasses wirft mehr friedens- und demokratiepolitische Fragen auf als er aus heutiger Sicht zu lösen scheint.

Zauberstab?

Der Strategische Kompass sei kein Zauberstab, so der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell. An politischen Zauber grenzt jedoch, dass nach dem EU-Vertrag von Lissabon „Maßnahmen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen nicht zu Lasten des Unionshaushaltes" gehen dürfen und dennoch von 2021 bis 2027 Milliardenbeträge in EU-Rüstungsfonds, Militärmobilität, Weltraumprogramme, Militäreinsätze oder EU-Waffenexporte gehen. Mehr denn je soll militärisches Vorangehen der Fähigen und Willigen uneinige EU-Außenpolitik kompensieren. Die EU macht das weder ziviler noch demokratischer. Mit dem Strategischen Kompass stärker als bisher auf die militärische Karte zu setzen, ist ein vermeintlicher Sicherheitsgewinn. Aber sicher kein Friedensprojekt.

Thomas Roithner**, Friedensforscher, Mitarbeiter im Internationalen Versöhnungsbund – Österreichischer Zweig und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien.* ***www.versoehnungsbund.at *und* ***www.thomasroithner.at***

Sein neues Buch ***„Pistole, Panzer, Pandemie. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Österreichs und der EU"*** *erscheint Mitte März 2022 bei myMorawa.*

e-Mai: thomas.roithner@univie.ac.at