

Der Strategische Kompass der Europäischen Union

Ziele, Perspektiven und
Chancen für Österreich

Direktion Verteidigungspolitik
und internationale Beziehungen

Der Strategische Kompass der Europäischen Union

Ziele, Perspektiven und Chancen für Österreich

Direktion Verteidigungspolitik
und internationale Beziehungen

Wien 2021

Die Inhalte der einzelnen Beiträge geben die persönliche Einschätzung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionen des Bundesministeriums für Landesverteidigung oder den Institutionen, für die sie tätig sind.

Impressum

Amtliche Publikation der Republik Österreich
Bundesministerin für Landesverteidigung

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Bundesministerium für Landesverteidigung
Roßauer Lände 1
1090 Wien

Projektleitung: Hermann Meyer, MA MA MSD
Redaktion, Übersetzung aus dem Englischen und Gestaltung:
Abteilung Verteidigungspolitik und Strategie
Druck: Heeresdruckzentrum, 1030 Wien

Erscheinungsjahr: 2021

ISBN: 978-3-902275-53-0



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens,
UW-Nr. 943

Inhalt

Vorwort	
<i>Bundesministerin Klaudia Tanner</i>	6
Verteidigungspolitische Überlegungen zum Strategischen Kompass	
<i>Arnold Kammel</i>	8
Der Weg zum Strategischen Kompass	
<i>Klaus Anderle</i>	16
1. Erfordernisse, Chancen und Risiken	
Eine Verteidigungsstrategie für die Europäische Union	
<i>Sven Biscop</i>	24
Sicherheitsvorsorge, Verteidigung und strategische Autonomie der EU	
<i>Olivier Costa</i>	31
Das nächste Level	
<i>Daniel Fiott</i>	39
Richtungsweisend oder Navigationsfehler?	
<i>Bastian Giegerich</i>	45
Prozess, Ziele und Herausforderungen	
<i>Claudia Major</i>	50
Das Beste aus den Bausteinen machen	
<i>Alessandro Marrone</i>	56
Der Strategische Kompass: Woher – Wohin?	
<i>Christian Mölling</i>	62
Auf halbem Wege	
<i>Niklas Nováky</i>	68
Kohärenz und Disruption	
<i>Edouard Simon</i>	74

Chancen und Grenzen des Strategischen Kompasses	
<i>Ralph Thiele</i>	79

Ein Dach und eine Brücke	
<i>José Ignacio Torreblanca</i>	86

Chance oder vergebene Liebesmühe? Eine Zusammenschau	
<i>Ronald Vartok</i>	92

2. Perspektiven für die EU und Österreich

Europas Sternstunde einer geostrategischen Neuausrichtung	
<i>Velina Tchakarova, Michael Zinkanell, Sofia M. Satanakis und Christoph Schwarz</i>	102

Der Strategische Kompass in einer komplexen Welt	
<i>Lukas Wank und Moritz Ehrmann</i>	112

Grundlagen umfassender Sicherheit	
<i>Thomas Nowotny</i>	120

Halbzeitbilanz	
<i>Loïc Simonet</i>	130

Welchen Weg für Europa und Österreich? Eine Zusammenschau	
<i>Silvia Angerbauer</i>	140

Autorinnen und Autoren.....	148
-----------------------------	-----

Vorwort

Angesichts der veränderten globalen geostrategischen Lage dürfen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten einer Neupositionierung ihrer strategischen Agenda nicht verschließen. Eine Neuaufstellung geopolitischer Konkurrenz und die Renaissance bipolarer Systemkonfrontation dämpfen die Hoffnung auf einen weiteren Ausbau der regelbasierten Weltordnung und des Multilateralismus. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Vertiefung der Verteidigungskooperation im Rahmen der EU geboten. Die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein entscheidender Faktor der Sicherheitsvorsorge für den Raum der Union.

In diese Diskussion wurde von verschiedenen Seiten die Idee einer „strategischen Autonomie“ Europas eingebracht. Dabei ist klar festzuhalten, dass es nicht darum geht, ob wir eine solche wollen sollen, sondern darum, wie diese strategische Autonomie positioniert und ausgestaltet wird. Es besteht nämlich die Gefahr, dass sich EU-Staaten über diese Idee entzweien und verteidigungspolitisch divergentere Lager in der Union herausbilden.

Europa ist weder geografisch noch ökonomisch oder kulturell ein geschlossener Raum. Folglich kann auch die strategische Autonomie nicht als exklusives Programm implementiert werden. Sie soll und darf sich nicht gegen andere Staaten und internationale Organisationen wenden, sondern muss von einem wertegeleiteten und synergetischen Miteinander getragen sein. In diesem Sinn wurde auch die EU-NATO-Kooperation in den Vertrag von Lissabon eingeschrieben. Die transatlantische Sicherheitsklammer und eine sich festigende Verteidigungsidentität der Europäischen Union sind per se kein Widerspruch.

Mit dem Prozess zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses will die Union die allgemeinen politischen Visionen der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik von 2016, auch wenn diese mancherorts schon als veraltet gelten, in vier ausgewählten Themenkörben in verteidigungspolitische Ziele und Vorgaben herunterbrechen. Dabei werden in den Themenfeldern Krisenmanagement und Resilienz primär Ziele, in den Körben Fähigkeiten und Partnerschaften eher Mittel und Instrumente fokussiert.

Der Kompass-Prozess ist in einem allgemeinen Sinn strategisch konzipiert, dabei aber so zieloffen angelegt, dass sich auch kleinere EU-Staaten wie Österreich gestaltend einbringen können. In diesem Sinn ist es auch wichtig, die Frage, welche Beiträge Österreich langfristig und nachhaltig zu den

Projekten des Strategischen Kompasses leisten kann, so weit offen zu lassen, dass wir im Verlauf dieses dynamischen und ergebnisoffenen Prozesses unsere Ideen und Vorschläge nachjustieren können.

Der vorliegende Sammelband treibt und resümiert einen Expertiseprozess im Bundesministerium für Landesverteidigung, mit dem wir den Kompass-Prozess begleiten und Handlungsoptionen für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausloten wollen. Ich danke den Autorinnen und Autoren und unseren sicherheitspolitischen Partnerinstituten für ihre Beiträge, aber auch den Expertinnen und Experten des Bundesministeriums für Landesverteidigung für die professionelle Betreuung einer Publikation, die sich gleichermaßen an Fachleute, Politik, Militär, Diplomatie, Medien und an die interessierte Öffentlichkeit richtet.

Mag. Klaudia Tanner
Bundesministerin für Landesverteidigung



Verteidigungspolitische Überlegungen zum Strategischen Kompass

Arnold Kammel

Der Kompass ist in eine langjährige Politikentwicklung eingebettet und stellt einen Meilenstein der verstärkten Kooperation dar. Er lässt sich als Neuausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verstehen, die aber in Kontinuität mit früheren Ansätzen steht. Ähnlich dem Zivilen Kompakt¹ spannt der Kompass den Rahmen für eine Intensivierung der Politikgestaltung durch die Mitgliedsstaaten auf; dies erlaubt eine Synthese von pädagogischer Begleitung der Mitgliedsstaaten und methodischer Federführung durch das European External Action Service bei gleichzeitiger inhaltlicher Offenheit für die von Mitgliedsstaaten zu liefernde Substanz. Bei einer Analyse von Stärken und Schwächen bisheriger Versuche zeigt sich, dass die relative sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsschwäche der EU vor allem ein Abbild des mangelnden politischen Willens der Mitgliedsstaaten ist, in Hard Skills zu investieren und Ressourcen in den Dienst der EU zu stellen.

1 Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung des Pakts für die zivile GSVP. 9. Dezember 2021. Abgerufen am 7. Oktober 2021. Website des Rates der EU <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14611-2019-INIT/de/pdf>>.

Dynamik der GSVP

Die EU hat seit geraumer Zeit eine dynamische Entwicklung der Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik betrieben. Diese haben insbesondere seit dem Vertrag von Lissabon eine neue Bedeutung erfahren. Die erste gemeinsame europäische Risikoanalyse und der darauf aufbauende Strategische Kompass geben diesem langfristigen Prozess nun eine größere Bedeutung. In dieser sehr aktiven Phase der Neupositionierung der Union in der Welt liegt es an den Mitgliedsstaaten, die inhaltliche Festlegung und auch Priorisierung des strategischen Handelns zu gestalten. Gemeinsam mit der „geopolitischen Kommission“ von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und unter Führung des Hohen Repräsentanten Josep Borrell versucht die EU-Führung, den vom Europäischen Rat erhobenen Anspruch umzusetzen, die EU zu einer „strategischen Autonomie“ hin zu entwickeln und verstärkt Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit zu zeigen.

Strategische Autonomie

Der etwas ungenaue Begriff der strategischen Autonomie bedarf sicher einer Klärung. Die EU hat sich zwar 2016 selbst eine Definition des Begriffes gegeben², die rein funktional auf Aktionsfähigkeit³ abstellt und auf ein eigenständiges Handeln mit oder ohne Partner verweist. Das derzeitige inhaltliche Verständnis des Begriffes kann aus den diversen programmatischen Reden und Erklärungen von nationalen und EU-Politikerinnen und -Politikern abgeleitet werden. Die inhaltliche Gestaltung und Entwicklung des Begriffes ist Teil des Prozesses, für den der Kompass den Rahmen gibt. Unklarheiten

-
- 2 „Europe’s strategic autonomy entails the ability to act and cooperate with international and regional partners wherever possible, while being able to operate autonomously when and where necessary.“ EU Implementation Plan on Security and Defence. 14. November 2016. Abgerufen am 7. Oktober 2021. Website des Rates der EU <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14392-2016-INIT/en/pdf>>, S. 4.
 - 3 Das Thema Handlungsfähigkeit ist keineswegs neu: Die österreichische Sicherheitsstrategie 2013 definiert Grundsätze der österreichischen Außenpolitik als: „[a]ktive und solidarische Mitwirkung an der GSVP, am Aufbau der erforderlichen europäischen zivilen und militärischen Krisenmanagementkapazitäten in spezialisierter Form und der Fähigkeit zu autonomer sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit der EU.“ Österreichische Sicherheitsstrategie 2013, Punkt 4.3.10. Abgerufen am 7. Oktober 2021. Website des Bundeskanzleramts <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>>.

wurden der EU auch bei früheren Integrationsschritten vorgeworfen, sie sind aber vor allem Anzeichen für einen Paradigmenwechsel⁴.

Einige kurze Überlegungen erlauben auch heute schon eine Annäherung an die dahinterstehenden und dem Begriff zugrundeliegenden Überlegungen: Eine Neuausrichtung der Politik bedient sich plakativer Aussagen und Schlagwörter. Die Definition der strategischen Autonomie klingt nach einem europäischen „Yes, we can“, und die strategische Autonomie klingt wie eine Antwort auf jahrzehntelange Kritik oder Ungeduld mit Europa. Die EU hinterlegt die politische Ausrichtung auf strategische Autonomie mit einer technisch „Strategischer Kompass“ genannten Initiative, die den institutionellen Rahmen zur Umsetzung ihres Handlungswillens stellt⁵. Der durchaus großzügige Handlungsspielraum, dem der Vertrag von Lissabon die rechtliche Basis bietet, wird jetzt im Angesicht der Finanzkrise, der Pandemie und der geopolitischen Umwälzungen – vom sogenannten amerikanischen Pivot hin in den indopazifischen Raum über den Abzug der internationalen Gemeinschaft aus Afghanistan bis hin zu den zahlreichen regionalen Instabilitäten in der europäischen Nachbarschaft – genützt.

Mit den politischen Schlagwörtern wird hier auch eine gewisse Tradition fortgeschrieben, die bis zu Jacques Chiracs „Europe Puissance“ zurückgeht. Mit der koordinierten politischen Vorgabe einer geopolitischen Kommission und der Zielvorgabe einer strategischen Autonomie nimmt sich die Union der Kritik an, reagiert auf geopolitische Umwälzungen und zeigt ihre eigene Neuausrichtung demonstrativ an. Es handelt sich hier ja um einen Bereich, in dem man den EU-Skeptikern und EU-Kritikern entgegentreten kann: Die Dimensionen der Herausforderungen und die Komplexität der Probleme Migration, Klimawandel, hybride Bedrohungen sowie Konkurrenz der Welt- und Mittelmächte verlangen alle nach „mehr Europa“⁶, weil sie die Möglichkeiten auch der großen Mitgliedsstaaten übersteigen und weil allein die vereinte europäische Stimme und Aktion vermögen, anderen Welt- und Mittelmächten glaubwürdig gegenüberzutreten. Mehr Europa stellt sich dann auch als Mehrwert dar und nicht als ein abstraktes Fremdgebilde, in

4 Klaus Naumann: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein Torso oder der erste Schritt Europas zu globaler Handlungsfähigkeit? In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler 2001, S. 198ff.

5 Vgl. Erich Reiter: Zur Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik. In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler 2004, S. 293ff.

6 Vgl. Johann Frank: Die Entwicklung der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 7/2009, S. 101.

dem die nationalen Interessen aufgehen. Und der von Europa geschaffene Mehrwert wird allen Mitgliedsstaaten zuteil.

Die bereits angesprochene inhaltliche Ungenauigkeit lässt sich auf zweierlei Weise begründen: Zum einen hat sich in Zeiten der „politischen Kommission“ unter Präsident Jean-Claude Juncker und in den Funktionsperioden der ersten beiden Hohen Repräsentanten Catherine Margaret Ashton und Federica Mogherini bereits sehr viel getan⁷, ohne dass die inhaltlichen Fortschritte und Leistungen im Blick der Öffentlichkeit genügend sichtbar bzw. seitens der EU und ihrer Mitgliedsstaaten entsprechend kommuniziert wurden. Hier sei nur auf die Vielzahl der EU-Missionen, auf die institutionellen Entwicklungen etwa mit der Military Planning and Conduct Capability (MPCC) und der Joint Support and Coordination Cell (JSCC) als Verbindung zwischen MPCC und Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) und auf die Analysefähigkeiten im zivilen und militärischen Bereich verwiesen.

Zum anderen ist die mangelnde inhaltliche Präzision nicht nur Spiegelbild des Ansatzes einer gemeinschaftlichen Methode, sondern auch der realpolitischen Situation geschuldet. Mit anderen Worten, es wurde bereits viel erreicht – mit Einzelmaßnahmen, die die Autonomie der EU effektiv gestärkt haben und sich bereits sichtbar in eine Strategie (Sicherheitsstrategie, Teilstrategien) einbetten, aber auch mit institutionellen Maßnahmen, die besonders deutlich im EEAS zu einer systematischen Einbindung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dienststellen in horizontale und geografische Entscheidungsfindung geführt haben. Die Zeit scheint also gekommen, die Europäische Kommission und der EEAS sind bereit und gereift für eine grundsätzlich strategischere Politik in Decision-shaping und Decision-making.

Die Verwendung des Wortes „strategisch“ spiegelt zum einen die oft unterschätzte Kapazität der EU, eine klar definierte und zukunftsorientierte Politik zu verfolgen und auf der Basis eines inhaltlich durchdachten und geplanten sowie zeitlich gestaffelten Konzepts koordiniert vorzugehen. Es handelt sich daher hier nicht um ein zufällig gewähltes Schlagwort, sondern um ein aussagekräftiges Adjektiv, das Ausdruck der politischen Ausrichtung und Determiniertheit der EU ist. Strategisches Vorgehen muss nicht heißen, dass die Inhalte der Strategie in jedem Detail bereits vorherbestimmt sind, dies würde der intergouvernementalen bzw. nur teilweise supranationalen Natur der Außen- und Sicherheitspolitik bzw. der Außendimension der

⁷ Pedro A. Serrano de Haro: The bundle of sticks. A stronger European defence to face global challenges. Royal Institute Elcano Working Paper, Mai 2019, S. 14–16, 32.

EU-Politiken auch nicht gerecht. Dies sei hier besonders betont, weil damit auch der Freiraum ausgedrückt wird, in dem sich alle Mitgliedsstaaten einbringen können: Wer inhaltliche Unschärfe beklagt, sollte etwas Augenmerk auf die Wichtigkeit der inhaltlichen Offenheit für mittlere und kleinere Mitgliedsstaaten richten. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik herrscht eine gewisse Zieloffenheit, die auch Österreich Gelegenheit und Raum bietet, aktiv am sich herausbildenden Grundkonsens mitzuwirken. Man mag einwenden, dass diese Offenheit auch der Absenz einer detailliert ausformulierten französisch-deutschen Vorlage geschuldet oder gedankt ist. Jedenfalls stehen wir vor einer Situation, die Gestaltungsspielraum aufweist und wo die Driver dieser Entwicklung nicht notwendigerweise bereits klar definiert sind.

Die Assoziierungen der Mitgliedsstaaten mit dem Begriff der strategischen Autonomie unterscheiden sich vor allem in Richtung NATO, aber auch in der Substanz. Die besonders augenscheinlichen Differenzen zwischen Frankreich und Deutschland stellen hier eine besondere Herausforderung dar⁸.

Die oben erwähnte EU-Definition der strategischen Autonomie hat dies vorweggenommen: Die EU ist sich der auch in den Vertrag von Lissabon eingegossenen EU-NATO-Kooperation bewusst und hat in ihrer Definition auf die Kooperation mit Partnern verwiesen. Diese Kooperationsorientierung soll eine Duplizierung von Aktivitäten vermeiden, und diese Orientierung wird von einer erheblichen Zahl an Mitgliedsstaaten als eine NATO-Präferenz interpretiert. Hier geht es also um die Frage, inwieweit sich die EU auf die NATO verlassen soll im Vergleich (und manchmal im Gegensatz) zu der Überlegung, dass der Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten der Union direkt und indirekt auch der NATO nützt. Die Stärkung der EU-Verteidigungspolitik verbessert die Verteidigungsbereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten, und da die meisten EU-Mitgliedsstaaten NATO-Mitglieder sind, profitiert die NATO auch als Organisation von der verstärkten verteidigungspolitischen Kompetenz der EU. Letztlich ist auch die Frage der Dominanz der USA in der NATO stets präsent, sie ist kausal für die Priorisierung der NATO durch eine Anzahl von Mitgliedsstaaten, aber auch Triebkraft für andere, die mit einer Stärkung der EU-Komponenten eine Situation erreichen wollen, in der man nicht von NATO-Beschlüssen abhängig ist. Letztlich werden sich die atlantisch fokussierten Mitgliedsstaaten der Frage stellen müssen, inwieweit sich die Komplementarität in der Praxis ohne einen gewissen Grad an

8 Vgl. Bastian Giegerich, Yohann Michel, Nick Childs: European autonomy: tripartite disagreement. 3. Dezember 2020. Military Balance Blog. Abgerufen am 7. Oktober 2021. <<https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/12/european-autonomy-tripartite-disagreement>>.

Duplizierung überhaupt realisieren lässt. Wer im Fall des Falles ohne NATO Aktionen setzen können will, der benötigt dann auch Inhouse Competence und Inhouse Structures. Der strukturell notwendige Overhead, der erst die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln gibt, lässt sich nicht vermeiden. Es gilt hier daher genau abzugrenzen, inwieweit der Ruf nach Vermeidung von duplizierten Strukturen mit der Grundaussage der strategischen Autonomie vereinbar ist.

Die kursorische EU-Definition zeigt aber auch, dass die Union die Sicherheit durch Autonomie nicht im Gegensatz zu einer Sicherheit durch Kooperation sieht: Europas Grenzen überschreitende Probleme und Herausforderungen verlangen demnach nach Lösungsansätzen, die Autonomie und Kooperation einschließen.⁹ Und dort, wo Kooperation nicht möglich ist, soll das eigenständige Fähigkeitsprofil ausreichend ausgeprägt und gereift sein, um effektiv auch allein als EU zu agieren.

Inhaltlich stechen vor allem die französische Tradition und ihr Souveränitätsverständnis hervor; hier wird die Autonomie in einer den wirtschaftlichen und technologischen Bereich umfassenden Weise verstanden. Es wäre interessant, genauer zu untersuchen, inwieweit das österreichische Konzept der Umfassenden Landesverteidigung sich hier vielleicht näher an der französischen Strategie befindet als auf den ersten Blick ersichtlich.

Gewachsene bilaterale Beziehungen zu Drittländern

Schon diese kurzen Ausführungen zeigen, dass die Definition „Act with partners where it can and act alone where it must“ den Mitgliedsstaaten eine sehr konkrete Aufgabenstellung vorgibt, bei der die nächsten Monate und Jahre klarer zeigen werden, wie sich die Mitgliedsstaaten positionieren und inwieweit sich verschiedene Konzepte befruchten und in die zukünftigen Lösungen eingebaut werden.

Die europäische Risikoanalyse bereitet hier den Boden, und der Strategische Kompass wird die Methodologie festschreiben, in welcher Weise und in welchem Zeitraum sich die weiteren Entwicklungsschritte konkretisieren. Inhaltlich muss die Gemeinschaft der Mitgliedsstaaten sich

9 Auch dies ist keine neue Entwicklung. Bereits die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 verweist darauf, dass „kein Land in der Lage [ist], die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen“. Europäische Sicherheitsstrategie 2003. Abgerufen am 7. Oktober 2021. Website des Rates der EU <<https://www.consilium.europa.eu/media/30806/qc7809568dec.pdf>>, S. 27.

der Herausforderung stellen und gleichzeitig der Versuchung widerstehen, den Kompass rein als Summe der nationalen Sichtweisen und Prioritäten zu verwenden. Die EU-Außenpolitik hat bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass sie es versteht, die nationale Expertise und den privilegierten Zugang der Mitgliedsstaaten zu bestimmten Partnerländern und Regionen zu nützen: Dies wurde unter anderem durch Personalentscheidungen¹⁰ oder den Einsatz nationaler Außenminister im Auftrag des Hohen Vertreters vollzogen. Hier zeigt sich, dass die EU von den historisch gewachsenen und besonders stark entwickelten bilateralen Beziehungen ihrer Mitgliedsstaaten profitieren kann; nationale Interessen werden dann auch im Dienst der größeren Gemeinschaft ausgeweitet und kommen der EU und den anderen Mitgliedsstaaten zu Gute. In ähnlicher Weise ist die Entscheidung, eine EU-Mission in Mozambique zu starten, eben auch Ausdruck des starken Engagements der portugiesischen Präsidentschaft und einer gegenseitigen Aufwertung im Drittland und damit der ganzen Region. Auf dem Westbalkan, um ein für Österreich besonders wichtiges Beispiel zu nennen, kommen die österreichische Erfahrung und Engagement den europäischen Zielen zu Gute: Das von Österreich initiierte Treffen der Verteidigungsministerinnen und Verteidigungsminister der Westbalkanländer fügt sich in die Westbalkanstrategie der EU ein und verstärkt die Glaubwürdigkeit und Effektivität der EU. Der Kompass sollte daher die gegenseitige Befruchtung der bilateralen und EU-Beziehungen zu Drittländern auch strukturell ansprechen.

In diesem Zusammenhang erscheint es besonders wichtig, auch die bilateralen militärdiplomatischen Beziehungen und bilateralen militärischen Kooperationen der Mitgliedsstaaten anzuführen. Diese waren bereits in der Vergangenheit mehrfach außerordentlich wichtig und haben europäischen Missionen den Weg bereitet oder operationell den schnellen Start ermöglicht und enorme Hilfestellung vermittelt.

Kompass und EU-Posture

Die Sicherheitsstrategie der EU 2003, die EU-Globalstrategie 2016 und deren Fortsetzung in europäischer Risikoanalyse und Strategischem Kompass verändern die Statur und das heutige wie zukünftige Auftreten der EU: Es geht ja um Posture. Je mehr dieses Auftreten der EU mit der „Sprache der Macht“ erfolgen soll, desto klarer scheint die Notwendigkeit, die Glaubwürdigkeit des Machtanspruchs zu untermauern. An Soft Skills

¹⁰ Z.B. die Ernennung von EU-Botschaftern, die aus Mitgliedsstaaten kommen, die besonderen Einblick und Einfluss in bestimmten Drittländern vorweisen können.

mangelt es der EU ja nicht; vielmehr müssen die Hard Skills entwickelt werden. Die bestehenden Instrumente wie die European Battle Groups müssen gestärkt und auch eingesetzt werden. Aber zuallererst bedarf es eines gemeinsamen Grundverständnisses, dass erst die militärischen Fähigkeiten der Union sie zu einem globalen Akteur formen, der alle Domänen abdecken kann. Der Kompass sollte diese Erkenntnis auch festschreiben und die entsprechenden Beiträge der Mitgliedsstaaten konkret einfordern. Wer nationale Prioritäten in den Kompass einbringen will, sollte auch die dem politischen Bedarf entsprechende militärische Bereitschaft abbilden.

Auf diese Weise könnte man vermeiden, dass die Mitgliedsstaaten vielfältige Wünsche und Orientierungen einbringen, der Kompass aber am Ende nicht mit den (logistischen oder militärischen) Mitteln unterstützt wird, die instrumentell zum Erfolg des strategischen Handelns beitragen oder geradezu die Bedingung für die Handlungsfähigkeit sind.

Auch hier sei auf die Vielfalt der militärischen Kooperationen auf bilateraler oder regionaler Ebene innerhalb der EU verwiesen. In diesen freiwilligen und zum Teil auch ressourcenintensiven Initiativen werden wertvolle Erfahrungen gemacht, die sich auf europäischer Ebene nützen lassen.

Gerade die jüngsten geopolitischen Entwicklungen sowohl in der europäischen Nachbarschaft als auch im Indopazifik verdeutlichen, dass sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten einer strategischen Diskussion über die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht verschließen können und dürfen. Dabei muss auch klar politisch entschieden werden, inwieweit die Mitgliedsstaaten bereit sind, für ihre Interessen strategisch autonom einzutreten. Dabei sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten nicht wieder in die Falle tappen, anstelle der Beantwortung dieser konkreten Fragen neue Instrumente und Mechanismen zu erfinden, sondern die bestehenden Instrumente und Projekte einer wirklichen konkreten Umsetzung und Implementierung zu unterziehen. Der Kompass sollte daher der letzte Schritt hin zu mehr Aktion im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sein.



Der Weg zum Strategischen Kompass

Eine Einleitung

Klaus Anderle

Die Balkankriege der 1990er Jahre führten mit dem Helsinki Headline Goal (HHG) 1999 zur Festlegung eines ersten gemeinsamen militärischen Ambitionsniveaus, das bis dato nicht realisiert wurde. Die globalen Entwicklungen der letzten fünf Jahre zeigen, dass für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) Handlungsbedarf besteht und die politisch Verantwortlichen der EU-Staaten künftige politische Erklärungen und Ratschlussfolgerungen mit Leben befüllen müssen. Der Strategische Kompass und dessen Umsetzung entlang konkreter Zeitleisten zum Zwecke der Implementierung bereits festgelegter Ambitionen im Bereich Sicherheit und Verteidigung wird immer dringlicher. Auf Grund der aktuellen globalen Herausforderungen und Bedrohungen würden ein weiteres Zuwarten und zögerliches Handeln die Aufrechterhaltung unseres Gesellschaftssystems zunehmend gefährden.

Weckruf

Die Balkankriege der 1990er Jahre waren ein Weckruf für die EU-Mitgliedsstaaten und führten mit dem HHG 1999 zur Festlegung eines ersten gemeinsamen militärischen Ambitionsniveaus eines innerhalb von 60 Tagen einsatzbereiten Armeekorps (ca. 60.000 Soldatinnen und Soldaten) mit einer einjährigen Durchhaltefähigkeit.¹ Dieses militärische Ambitionsniveau wurde zwar institutionalisiert, aber niemals verwirklicht. Der intergouvernementale Charakter der GSVP und die Befürchtung, in Sicherheits- und Verteidigungsfragen Verpflichtungen einzugehen, erlaubten nicht mehr.²

Dennoch konnte die EU mit der Einrichtung des Politischen und Sicherheitskomitees (PSK) 1999, des EU-Militärkomitees (EUMC) 2001, der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) 2004 und der Durchführung zahlreicher ziviler und militärischer Missionen und Operationen an Profil im Bereich Sicherheit und Verteidigung gewinnen. Trotz dieser Entwicklungen und Verbesserungen im Bereich Sicherheit und Verteidigung blieb die EU bestenfalls eine außenwirtschaftliche Regionalmacht.

Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2009 bekannte sich der Europäische Rat (Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten) 2013 zur Entwicklung einer glaubwürdigen und wirksamen GSVP, unter anderem auch zur Verbesserung der militärischen Krisenreaktionsfähigkeit.³ Das primäre Ziel der Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten war es, gemeinsam mehr Verantwortung im Bereich Sicherheit und Verteidigung übernehmen zu können, wenn möglich gemeinsam mit Partnern.

Fortschritte, aber fehlende Glaubwürdigkeit

Die Ziele zur Stärkung der GSVP und militärischen Krisenreaktionsfähigkeit mündeten trotz der zahlreichen positiven Fortschritte im Bereich

1 Guy Verhofstadt: Europe's Last Chance. Why the European States Must Form a More Perfect Union. Brüssel 2017, S. 256 ff.

2 Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, Volker Perthes (Hg.): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte. SWP Studie 2, Berlin 2019. Abgerufen am 16. Juli 2021. Website der Stiftung Wissenschaft und Politik <<https://swp-berlin.org/10.18449/2019S02/#hd-d19583e542>>, S. 9 ff.

3 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Dezember 2013. 20. Dezember 2013. Website des Europäischen Rates <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/de/pdf>>, S. 1 ff.

Sicherheit und Verteidigung nicht in einer glaubwürdigen globalen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die globalen Veränderungen, das „Brexit“-Referendum und die Wahl von Donald Trump als US-Präsident führten vor Augen, dass für die GSVP Handlungsbedarf besteht. Mit der EU-Globalstrategie (EUGS) von 2016 setzten die politischen Verantwortlichen weitere notwendige Schritte zur Stärkung der GSVP und zur Vertiefung der EU-Verteidigungskooperation.⁴

In weniger ungewöhnlichen Zeiten wären die EU-Mitgliedsstaaten in geringerem Maß bereit gewesen, weitere Schritte zur Vertiefung der Verteidigungskooperation zu setzen. Die Rhetorik von US-Präsident Trump führte zu weiteren Verunsicherungen hinsichtlich der Verlässlichkeit der USA in Krisen- und Konfliktzeiten in Europa bzw. an der Peripherie der EU. Diese neue Realität stärkte das Bewusstsein, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten die Bemühungen zur Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit optimieren müssen.

Gemeinsame Interessen

Abgeleitet aus der EUGS sowie den gemeinsamen Interessen, Prinzipien und strategischen Prioritäten – 1. Schutz der EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger, 2. Reaktion auf externe Konflikte und Krisen und 3. Unterstützung beim Ausbau der Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten von Partnern – entwickelte die EU einen Implementierungsplan für Sicherheit und Verteidigung, um die politischen Ambitionen in die Tat umzusetzen. Mit der EUGS und dem Implementierungsplan für Sicherheit und Verteidigung kamen die Staats- und Regierungschefs überein, die strategische Autonomie der EU und damit die Rolle als Sicherheitsanbieter auch auf globaler Ebene zu stärken.

Die zahlreichen politischen Erklärungen und Ratsschlussfolgerungen sowie die Implementierung der diversen Verteidigungsinitiativen (PESCO⁵, CARD⁶,

4 Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln. Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Brüssel 2016.

5 Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).

6 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

MPCC⁷, EDF⁸, EPF⁹ usw.) haben zu bemerkenswerten Fortschritten im EU-Verteidigungsbereich geführt und sind geeignet, bei entsprechender Weiterentwicklung und Umsetzung die Rolle der EU als glaubwürdiger Sicherheitsanbieter zu stärken, insbesondere auch beim Schutz der EU-Bürgerinnen und -Bürger. Beim Europäischen Rat am 20. Juni 2019 haben die Staats- und Regierungschefs eine Agenda für die nächsten fünf Jahre (2019 bis 2024) beschlossen. Im Bereich Sicherheit und Verteidigung einigten sich die Staats- und Regierungschefinnen bzw. -chefs darauf, dass die EU die Fähigkeit zum autonomen Handeln stärken und größere Verantwortung für die eigene Sicherheit und Verteidigung übernehmen muss, insbesondere durch Erhöhung der Verteidigungsausgaben sowie fortschreitende Fähigkeitenentwicklung und Verbesserung der Einsatzbereitschaft.¹⁰

Der Kompass

In Umsetzung der politischen Vorgaben wurde mit den Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung vom 17. Juni 2020 der Prozess zur Weiterentwicklung der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung mit dem Begriff „Strategischer Kompass“ eingeleitet. Der Strategische Kompass soll die im Rahmen der EUGS vereinbarten Ziele und Verteidigungsinitiativen voranbringen und nach wie vor bestehende Defizite (Truppengestellung für Missionen und Operationen, Entscheidungsprozesse, Kommandostrukturen) kompensieren.¹¹

Im Vorfeld des strategischen Dialogs zum Strategischen Kompass wurde zur Sicherstellung eines gemeinsamen Bedrohungsverständnisses seitens der zivilen und militärischen Nachrichtendienste der EU-Staaten eine 360-Grad-Bedrohungsanalyse erarbeitet. Gemäß dieser Bedrohungsanalyse vom November 2020 ist von einer Intensivierung des geopolitischen Wettkampfes sowie einer Schwächung der regelbasierten Weltordnung

7 Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (Military Planning and Conduct Capability).

8 Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).

9 Europäische Friedensfazilität (European Peace Facility).

10 Eine neue Strategische Agenda 2019–2024. 20. Juni 2019. Abgerufen am 16. Juli 2021. Website des Rates der EU <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>>.

11 Ratsschlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der EU-Globalstrategie. 17. Juni 2020. Abgerufen am 8. Oktober 2021. Website des Rates der EU <<https://www.consilium.europa.eu/media/39786/st10048-en19.pdf>>, S. 3.

und des Multilateralismus auszugehen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Vertiefung der EU-Verteidigungskooperation geboten.

Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft

Mit dem EU-US-Gipfel am 15. Juni 2021 ist der Beginn einer erneuerten transatlantischen Partnerschaft signalisiert worden. Die Einladungen zur Teilnahme der USA am PESCO-Projekt Militärische Mobilität und an der EDA mittels eines Administrativabkommens könnten als erste Schritte in Richtung Verstärkung der euro-amerikanischen Partnerschaft im Bereich Sicherheit und Verteidigung interpretiert werden.

Darüber hinaus soll ein strategischer Dialog gestartet werden, um die Kooperation im Bereich Sicherheit und Verteidigung zu vertiefen.¹² Mit dem neuen US-Präsidenten hat sich die Rhetorik gegenüber der EU bzw. Europa zwar verbessert, doch inhaltlich bleibt die US-Forderung gegenüber der EU, aufgrund der geopolitischen Herausforderungen mehr für die eigene Sicherheit tun zu müssen, aufrecht.

Ein Gelingen der EU-NATO-Kooperation auf Basis der EU-NATO Joint Declarations 2016 und 2018 sowie eines euro-amerikanischen strategischen Dialogs zu Sicherheit und Verteidigung wird maßgeblich vom Ausgang der Wahlen in den USA (Wahl zum Repräsentantenhaus am 8. November 2022 und Präsidentschaftswahl am 5. November 2024) und in der Türkei (Präsidentschafts- und Parlamentswahl im Juni 2023) bestimmt werden. Die Wahlergebnisse werden letztlich Einfluss auf das Funktionieren der EU-NATO-Kooperation und auf die politische Geschlossenheit und die militärischen Fähigkeiten zur Bündnisverteidigung haben. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sind gut beraten, die sicherheitspolitische Fragmentierung innerhalb der Union gemeinschaftlich aufzulösen und den bereits eingeschlagenen Weg zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung konsequent weiterzuverfolgen.

Chancen und Perspektiven für Österreich?

Der vorliegende Sammelband will – ohne seinen Endergebnissen vorzugreifen – den Kompass-Prozess begleiten und Chancen und Optionen

¹² Towards a renewed Transatlantic partnership. EU-US Summit Statement. 15. Juni 2021. Abgerufen am 16. Juli 2021. Website des Rates der EU <<https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>>, S. 7.

für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausloten. In Teil eins dieses Bandes analysieren und beurteilen elf internationale Autorinnen und Autoren den Kompass-Prozess anhand einheitlicher Leitfragen. Anschließend sollen auf Basis dieser Expertise Empfehlungen für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik formuliert werden, insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Beiträge Österreich langfristig und nachhaltig zu den Projekten des Strategischen Kompasses leisten kann.

1

Erfordernisse, Chancen und Risiken

Internationale Expertinnen und Experten analysieren den Prozess zur Entwicklung eines Strategischen Kompasses der Europäischen Union





Eine Verteidigungsstrategie für die Europäische Union

Sven Biscop

Der Begriff „Strategischer Kompass“ ist neu, und er könnte als ein neuerliches Beispiel für die anhaltende Scheu der EU dienen, sich mit Verteidigungsthemen auseinanderzusetzen. Anstatt den Strategischen Kompass als das zu bezeichnen, was er ist, nämlich eine Verteidigungsstrategie für die EU, nennen wir ihn einen „Kompass“. Oder ist das ein neuer und kreativer Weg, um dieses Problem anzugehen? Was zählt ist, dass die EU-Mitgliedsstaaten nicht nur über europäische Verteidigung sprechen und schreiben, sondern europäische Verteidigung machen.

Was ist der Strategische Kompass?

Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, dass der Strategische Kompass bereits den zweiten Versuch darstellt, die generelle strategische Leitlinie der EU-Globalstrategie (EUGS) aus dem Jahr 2016 in eine spezifischere

Strategie für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) zu übersetzen.

Die EUGS operiert auf einer Ebene der „Grand Strategy“. Sie trifft wichtige Grundsatzentscheidungen, die direkten Einfluss auf die GSVP haben, insbesondere jene, die Sicherheit der EU selbst zu priorisieren und den geografischen Fokus auf die weitere Nachbarschaft der Union zu legen. Aus sich selbst heraus sind diese Vorgaben allerdings nicht ausreichend, um konkrete Entscheidungen im Rahmen von Missionen und Operationen sowie zu Fähigkeiten abzuleiten. Daher war auch der Bedarf an einer Substrategie zur EUGS im Bereich der Sicherheit und Verteidigung von Beginn an evident. Bereits im November 2016 haben die Mitgliedsstaaten zu diesem Zweck einen Implementation Plan on Security and Defence (IPSD) beschlossen. Diesen IPSD hat man heute bereits weitgehend vergessen. Er war wahrscheinlich nicht ausdifferenziert genug, um effektive und umsetzbare Richtlinien bereitzustellen. So wurde er ein „weiteres Dokument“ und keine Strategie, die die GSVP steuert.

Wenn der Strategische Kompass nicht dasselbe Schicksal erleiden soll, muss er spezifizierter sein. Glücklicherweise war dies sowohl den federführenden Bearbeiterinnen und Bearbeitern im Europäischen Auswärtigen Dienst (EEAS) als auch den Mitgliedsstaaten von Beginn an bewusst. Es kann nicht sein, dass auf den Kompass erneut ein Implementierungsplan oder ein Aktionsplan folgen muss: Um relevant zu sein, muss der Kompass selbst umsetzbare Schlussfolgerungen enthalten.

Die Initiative zur Formulierung eines Strategischen Kompasses hat mit Sicherheit die Debatte über europäische Verteidigung belebt. Eine Vielzahl an Online-Veranstaltungen hat die Expertinnen- und Expertengemeinschaft mobilisiert, und Mitgliedsstaaten haben dutzende Non-Papers übermittelt. Dabei ist anzumerken, dass Non-Papers für sich genommen selten ausgereicht haben, um die GSVP voranzubringen. Wichtige Schritte wurden üblicherweise dann gesetzt, wenn Mitgliedsstaaten ihre Perspektiven darlegten, gleichzeitig die Initiative ergriffen und gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten neue Projekte ins Leben riefen. Etwa beim französisch-deutschen Treffen im Sommer 2017, wo man nicht nur zur Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) aufrief, sondern auch Initiativen ankündigte, die zu den Projekten „Future Combat Air System“ (FCAS) und „Main Combat Ground System“ (MCGS) werden sollten.

Kraft der ersten Stunde

Die Wege der EU sind unergründlich. Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler mögen für den Erfolg oder Misserfolg von Projekten argumentieren, aber sie lernen schnell, dass sie nicht versuchen sollten, vorherzusagen, welche Initiative Erfolg haben wird und welche nicht. Etwas erscheint jedoch als sicher: Erfolg in dem Sinne, dass Operationen und Fähigkeiten signifikant gestaltet werden, ist nicht erzielbar, wenn die EU zu kleinteilig denkt.

Die EU-Battlegroups als Alpha und Omega der europäischen Verteidigung zu betrachten ist ein Beispiel für diesen verhängnisvollen Trend. In der Debatte über den Strategischen Kompass wurden auch die Battlegroups als Vehikel bezeichnet, über das neue Orientierungen in die Praxis umgesetzt werden sollten. Eine Battlegroup ist ein Bataillon mit Unterstützungseinheiten. Es gibt jedoch sehr wenige Szenarien, in denen die Entsendung eines einzigen Bataillons ausreichend sein dürfte, um die Interessen der EU zu schützen. Der Kompass sollte die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten in ihrer Gesamtheit betrachten und von diesem Ausgangspunkt aus Wege nach vorne finden, anstatt von den Battlegroups auszugehen, um größere Gebilde zu schaffen.

Die Debatte über eine 5000 Soldatinnen und Soldaten starke „Kraft der ersten Stunde“ (im Wesentlichen eine Brigade) ist ein positiver Ansatzpunkt, doch muss auch das ausreichend „groß“ gedacht werden. Mit wenigen Ausnahmen können alle EU-Mitgliedsstaaten zumindest eine Brigade aus eigener Kraft befüllen. In anderen Worten: Die Mitgliedsstaaten brauchen nicht die EU dazu, um eine einzelne, multinationale „Brigade der ersten Stunde“ zu kreieren. Stattdessen sollten ihre Brigaden als die Bausteine einer größeren ständigen und modularen Formation betrachtet werden, aus der eine maßgeschneiderte Truppe für spezifische Operationen generiert werden kann.

Resilienz

Die EU muss die Resilienz von Staat und Gesellschaft in ihren Mitgliedsstaaten generell ansprechen. Die EU ist auch ein Binnenmarkt, also beeinträchtigt jeder Akt von Druckausübung oder Subversion einer fremden Macht gegen einen Mitgliedsstaat die Union in ihrer Gesamtheit. In vielen geoökonomischen Bereichen, die der Schlüssel dazu sind, Subversion und Druckausübung abzuwehren, hat die EU entweder exklusive oder mit den Mitgliedsstaaten geteilte Kompetenzen, beispielsweise bei der Überprüfung

von Investitionen und Rechtssetzung im Bereich der Sorgfaltspflichten. Wenn es darum geht, auf Subversion und Druckausübung zu reagieren, werden diplomatische und ökonomische Sanktionen durch die EU beschlossen; wenige Mitgliedsstaaten würden es wagen, einer fremden Macht alleine gegenüberzutreten.

In der wechselseitigen Beistandsgarantie, die in Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über Europäische Union (EUV) verbrieft ist, verfügt die EU über eine rechtliche Grundlage für die kollektive Verteidigung. Sie implementiert diesen Artikel jedoch nicht, sondern betrachtet ihn als einen symbolischen Ausdruck der Bande der Mitgliedsstaaten untereinander. Im Sinne des Art. 42 Abs. 7 könnte die EU trotzdem eine starke Solidarität gegen alle nicht-militärischen Bedrohungen aufbauen und eine gemeinsame Doktrin der Abschreckung gegen sogenannte „hybride“ Bedrohungen entwerfen: Abschreckung durch Abwehr, also eine starke Verteidigung, aber auch durch „Bestrafung“, also Gegenschläge. Ein Cyber-Angriff auf einen Mitgliedsstaat sollte als Cyber-Angriff auf alle Mitgliedsstaaten betrachtet werden. Gleiches gilt für ökonomische Erpressung etc.

Für jene EU-Mitgliedsstaaten, die auch NATO-Mitglieder sind, entwickelt die Allianz Standards wie beispielsweise die sieben Grundsatzempfehlungen zur Resilienzsicherung. Es wurde allerdings im Communiqué des NATO-Gipfels in Brüssel im Juni 2021 klargemacht, dass die NATO-Maßnahmen im Einklang mit EU-Kompetenzen stehen müssen. Nur die EU kann entscheiden, wer im Binnenmarkt in welchen Sektoren Handel treiben oder investieren kann. Es sollte ebenfalls nicht vergessen werden, dass gelegentlich NATO-Verbündete versuchen, ökonomischen Druck auf die EU oder einzelne Unionsmitglieder auszuüben. Die EU sollte daher der primäre Akteur im Bereich der gesamtgesellschaftlichen Resilienz sein.

Gemeinsam mit der NATO

Die EU hat eine beeindruckende Reihe von Instrumenten geschaffen, um Verteidigungsplanung und Fähigkeitenentwicklung in ihren Mitgliedsstaaten zu steuern. Der Fähigkeitenentwicklungsplan (CDP), der auf dem Headline-Goal-Prozess und den Ergebnissen des Coordinated Annual Review on Defence (CARD) aufbaut, bestimmt gemeinsame Ziele, die darauf abstellen, eine autonome Kapazität für Auslandseinsätze aufzubauen, während Mitgliedsstaaten ihre Pläne, die PESCO-Verpflichtungen zu erreichen, im Rahmen von nationalen Implementierungsplänen darlegen. Da nun keiner dieser Prozesse bindend ist, ist es nicht überraschend, dass ihr Einfluss auf

die nationalen Verteidigungsplanungen marginal ist. Gleichzeitig wird der NATO-Verteidigungsplanungsprozess (NDPP) von den EU-Mitgliedsstaaten, die gleichzeitig NATO-Verbündete sind, in wesentlich größerem Umfang berücksichtigt, auch wenn dieser bestimmte Schwächen hat.

Idealerweise würde die Tatsache, dass der Strategische Kompass der EU denselben Zeithorizont hat wie der Strategische Kompass, den die NATO entwerfen wird (Mitte 2022), als Möglichkeit genutzt werden, die Silos zu durchbrechen und einen einzigen Verteidigungsplanungsprozess zu schaffen, der auf die Schaffung eines gemeinsamen Streitkräftepakets abzielt. Technisch gesehen ist es für die NATO und die EU problemlos möglich, ihre Verteidigungsplanungen miteinander zu verzahnen.

In einem ersten Schritt könnte die EU über bindende kollektive Fähigkeitsziele entscheiden. In einem weiteren Schritt könnten diese in den NDPP integriert werden, als Level zwischen nationalen Zielen und dem Ziel der NATO im Ganzen. Es geht darum, einen Fähigkeitenmix der EU-Mitgliedsstaaten auf eine Art und Weise zu schaffen, dass jene, die auch NATO-Verbündete sind, ihre Feuerkraft signifikant erhöhen und damit ihren Beitrag zur konventionellen Abschreckung und Verteidigung leisten können. Die NATO-Partner können sich selbst assoziieren. Gleichzeitig müssen die EU-Mitgliedsstaaten zu autonomen Auslandseinsätzen in der Lage sein, insbesondere an der südlichen Flanke Europas.

Militärische Interventionen

Der Strategische Kompass sollte in jenen Bereichen Klarheit schaffen, die in der EUGS diffus gelassen worden sind: Wann und warum sollte die EU militärische Interventionen erwägen? Der Schutz von Bürgerinnen und Bürgern anderer Staaten in Konflikten könnte ein positiver Nebeneffekt von EU-Interventionen sein, aber nicht deren Hauptzweck, wie es die EUGS vortäuscht. In einer Krise sollte die EU Interventionen nur dann erwägen, wenn ihre vitalen Interessen direkt auf dem Spiel stehen und die Staaten in der Region die Situation nicht bewältigen können. Beispielsweise wenn eine Krise droht, auf EU-Territorium überzugreifen, dessen Konnektivität abzutrennen, Terrorismus gegen die EU hervorzurufen oder Flüchtlingsströme in Richtung der EU auszulösen, und dies könnte nur durch die Beendigung der Krise verhindert werden. Ist dies der Fall, muss die EU bereit dafür sein, die Führung zu übernehmen, selbst in groß angelegten Kampfoperationen. Aber wenn dies nicht der Fall ist und bis der UN-Sicherheitsrat die Schutzverantwortung aktiviert, sollte sich die EU auf diplomatische und

ökonomische Instrumente des Krisenmanagements sowie auf indirekte militärische Maßnahmen wie die Durchsetzung von Sanktionen und die Unterstützung von lokalen und regionalen Akteuren beschränken.

Der Hauptfokus von GSVP-Operationen bleibt zweifellos die südliche Nachbarschaft. Das generelle, langfristige Ziel in diesem Zusammenhang ist weder die Abschreckung von Aggressionen gegen europäisches Territorium noch der militärische Sieg über einen Gegner. Es geht vielmehr darum, Staaten aufzubauen, die eine ausreichend effektive und inklusive Regierung haben, um die Unterstützung der Mehrheit ihrer Bevölkerung zu gewinnen und ihre Sicherheits- und Verteidigungskräfte dazu zu motivieren, dass sie für sie kämpfen, und dazu in der Lage sind, ihre Gegner selbst zu besiegen. Dies erfordert eine gesamtheitliche Strategie, die am besten von der EU gestaltet und implementiert wird. In diesem Rahmen sollte die EU einen indirekten militärischen Zugang bevorzugen: die Staaten der Region durch langfristigen Kapazitätenaufbau unterstützen anstelle selbst Exekutivaufgaben wahrzunehmen.

Die Verantwortung der EU für die südliche Flanke beinhaltet maritime Sicherheit, die für die Konnektivität der Union zentral ist. Vom Mittelmeer bis zur westlichen Hälfte des Indischen Ozeans, wo die maritime Sicherheit in hohem Maße mit der Stabilität der Küstenstaaten verbunden ist, sollte die EU eine Führungsrolle übernehmen. Über ihre breite südliche Nachbarschaft hinaus ist die militärische Rolle der EU die Unterstützung der EU-Diplomatie durch Besuche von Häfen, gemeinsame Übungen, Offiziers- und Kadettenaustausch, andere Formen militärischer Partnerschaften sowie Operationen zur Sicherung der Freiheit der Schifffahrt (Freedom of Navigation Operations, FONOPs).

Integration der Streitkräfte

Der Strategische Kompass sollte die EU-Mitgliedsstaaten dazu veranlassen, den letzten Schritt von Kooperation und Interoperabilität zur Integration ihrer Streitkräfte zu gehen. Das ist das Kernziel der PESCO: ein umfassendes, das gesamte Spektrum abdeckende Streitkräftepaket.

PESCO funktioniert heute mehr wie ein „Mini-EDF“ für eine Vielzahl an zumeist unwichtigen Beschaffungsprojekten, die dazu dienen, nationale Einheiten auszurüsten. Wenn auf diese Art und Weise fortgefahren wird, werden ihre Auswirkungen minimal bleiben. Dem Strategischen Review der PESCO gelang es 2020 nicht, dies zu korrigieren.

Der Weg vorwärts ist die Umwandlung des bestehenden PESCO-Projekts „Crisis Response Operation Core“ (CROC) in den Kern der gesamten PESCO und die Ausrichtung der anderen Projekte auf diesen neuen Kern hin. Das bedeutet den Aufbau eines modularen, multinationalen Streitkräftepakets mit Armeebrigaden (oder Luftwaffen-Geschwadern bzw. Marineschiffen) als nationalen Bausteinen mit multinationalen Unterstützungseinheiten, die alle permanent in bereitstehenden multinationalen Divisionen und Korps verortet sind. Mitgliedsstaaten können dann andere PESCO-Projekte starten, um die Ausrüstung dieser Brigaden voll zu harmonisieren und die strategischen „Enabler“ aufzubauen, um diese zu entsenden (zum Nutzen der industriellen Verteidigungsbasis der EU und mit Unterstützung des EDF).

CROC kann eines der drei Armeekorps werden, die von der NATO-Planung vorgesehen werden. Es würde seinen Platz in einem Artikel-5-Szenario einnehmen, während modulare Formationen für Auslandseinsätze hieraus generiert werden könnten. CROC sollte daher sowohl aus schwer gepanzerten Formationen als auch aus schnell einsatzfähigen, motorisierten und luftmobilen Formationen (sowie See- und Luftstreitkräften) bestehen, was den EU-Mitgliedsstaaten erlauben würde, in jener Domäne zu agieren, für die sie am besten gerüstet sind. Der Schlüssel hierbei ist die Führung von oben nach unten, um sicherzustellen, dass die Module in Kombination ein das gesamte Spektrum abdeckendes Streitkräftepaket darstellen. Dies erfordert die Stärkung des institutionellen Rahmens und der politischen Führung vonseiten der EU, insbesondere die Schaffung eines Verteidigungsministerrats (der bis dato lediglich informell stattfindet).



Sicherheitsvorsorge, Verteidigung und strategische Autonomie der EU

Olivier Costa

Der Prozess zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses wird vom Gedanken angetrieben, dass die Europäische Union, um global handeln zu können, strategische Ziele braucht. Dies ist eine Frage der Klarheit auf nationaler Ebene, aber auch eine Frage der Glaubwürdigkeit des auswärtigen Handelns der EU. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Semester 2020 schlug die Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) eine erschöpfende Analyse der Risiken für die EU vor, die verschiedene nationale Blickwinkel enthielt. Die Annahme des Strategischen Kompasses ist für die erste Hälfte 2022 geplant. Die Entscheidung, einen derartigen Prozess zu starten, ist eine Anerkennung der EU-Mitgliedsstaaten, dass sie verschiedene strategische Kulturen, Prioritäten und Ziele haben. Der Kompass zielt darauf ab, einen politischen Konsens der 27 zu erreichen.

Der Prozess zur Entwicklung des Strategischen Kompasses

Der Strategische Kompass ist ein derzeit in Erarbeitung befindliches Dokument, das darauf abzielt, die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zu strukturieren. Es wird von der Idee geleitet, dass die EU klare strategische Ziele braucht, um global agieren zu können. Es ist eine Sache der Klarheit auf innenpolitischer Ebene, aber auch der Glaubwürdigkeit des auswärtigen Handelns der EU gegenüber Drittstaaten.

Während der deutschen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union im zweiten Semester 2020 formulierte die EU ihre erste gemeinsame Bedrohungsanalyse. Die SIAC des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) schlug eine erschöpfende Analyse aller Risiken vor, die die EU betreffen, unter Einbeziehung verschiedener nationaler Blickwinkel.

Die Entwicklung des Kompasses selbst ist ein zweistufiger Prozess: Während des ersten Semesters 2021 fand ein strategischer Dialog mit allen Mitgliedsstaaten sowie mit Expertinnen und Experten statt, der sich auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen konzentrierte. Insbesondere vier Themen wurden diskutiert: Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften. Das zweite Semester 2021 wird sich dem Entwurf des Strategischen Kompasses durch den EEAS widmen. Seine Annahme ist für die erste Hälfte 2022 geplant.

Die Entscheidung, den Strategischen Kompass zu entwerfen, ist eine Anerkennung der Tatsache, dass die EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche strategische Kulturen sowie verschiedene Prioritäten und Ziele haben. Diese Diversität macht die Definition einer gemeinsamen Vorgehensweise problematisch, aber sie sorgt auch dafür, dass viele Ideen auf dem Tisch liegen, die alle internationalen und globalen Probleme betreffen, und dies verleiht der EU Sichtbarkeit als globaler Akteur.

Der Strategische Kompass soll nichtsdestotrotz auf einem politischen Konsens unter den 27 Mitgliedsstaaten basieren. Um dies zu erreichen war der erste Schritt, die Bedrohungen und Herausforderungen zu identifizieren, denen die EU-Mitgliedsstaaten und die Bürgerinnen und Bürger der EU gegenüberstehen. Die EU-Globalstrategie (EUGS) hat drei Prioritäten definiert: Die Mitgliedsstaaten müssen darin übereinkommen, mehr spezifische Maßnahmen zu ergreifen, zu entscheiden, wozu die EU als Block im Bereich des Krisenmanagements fähig sein sollte, und die EU und

ihre Beziehungen zu Partnern zu schützen. Solch eine Übereinkunft wird die Handlungsfähigkeit der EU verbessern. Der Kompass wird ebenso die Lektionen der COVID-Krise miteinbeziehen.

Themenbereiche mit größeren Erfolgsaussichten

Unabhängig davon, dass der Begriff „Resilienz“ in Mode ist, ist das Konzept der Resilienz für die EU zentral geworden, um kumulative Effekte von aufeinander folgenden Krisen abzufedern: von humanitären Krisen, wirtschaftlichen und finanziellen Krisen, Verwerfungen im Bereich von Digitalisierung und grüner Transformation etc. Die Stärkung von Resilienz scheint hier der richtige Weg zum Erfolg zu sein.

Die EU mag nicht so resilient wie einzelne Staaten sein, wenn es darum geht, Szenarien zu antizipieren, die wahrscheinlich eintreten werden. Dennoch ist es die Essenz der EU, sich durch Krisen weiterzuentwickeln. Der Kompass repräsentiert einen ambitionierten Plan zur Stärkung der Resilienz: Er zeigt eine kollektive Bereitschaft, hybriden Bedrohungen zu begegnen und auf gewaltsame, externe Schocks zu antworten anstatt schlicht zu reagieren. Zentrale Elemente, um die Resilienz zu verbessern, wurden bereits eingerichtet. Man denke beispielsweise an die EU-Cybersicherheitsstrategie, die neue Regeln zur Steigerung der Resilienz kritischer öffentlicher und privater Entitäten schafft (Europäische Kommission 2020). Die Stärke dieser neuen Strategie ist, dass sie Teil eines breiteren Rahmens ist, im Wesentlichen der „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“, des „Wiederherstellungsplans für Europa“ und der „Sicherheitsstrategie der EU“. Dieser umfassende und integrierte Zugang zielt auf die Stärkung der Kultur der Resilienz innerhalb der EU, in diesem Fall gegen Cyber-Bedrohungen. Die Europäische Kommission hat ihre Bereitschaft erklärt, diese Strategie mit mehr als 300 Mio. Euro zu unterstützen, was bedeutet, dass die bisherigen Investitionen vervierfacht werden.

Die Stärkung von Partnern wird wahrscheinlich ebenfalls erfolgreich sein, insbesondere in Hinblick auf die USA, Norwegen und die NATO. Die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten erweckte große Hoffnungen hinsichtlich einer strategischen Autonomie der EU. Diese wird die EU in die Lage versetzen, ihre eigene Strategie zu verfolgen, während Multilateralismus wiederbelebt und verhindert wird, dass sie von den USA abgekoppelt wird. Die Beziehungen zu Drittstaaten zu stärken, insbesondere jene zu afrikanischen Partnern und pazifischen Inselstaaten, ist ebenso essenziell.

Herausforderungen für den Kompass-Prozess

Die strategische Autonomie der EU muss mehr werden als ein theoretisches Konzept. Wir brauchen eine reale und maßgeschneiderte Fähigkeit für das kollektive Krisenmanagement. Dennoch könnten Initiativen an einem Mangel von militärischem und politischen Willen leiden. In der Tat gibt es nicht nur Lücken im militärischen Fähigkeitenspektrum, es besteht nach wie vor ein Mangel an politischem Willen, um kollektive, durchsetzungsfähige Maßnahmen zu ergreifen. Dennoch ist es erforderlich, als ein Block zu handeln, um Aktionen zu koordinieren und Widersprüche zu minimieren, sei es intern oder gegenüber anderen Staaten, z.B. hinsichtlich des Kampfes gegen Terrorismus oder die Bedrohung durch Russland.

Welchen Themen sollte Priorität eingeräumt werden? Wie kann Wahrnehmung harmonisiert und die Falle des Zugrundelegens des kleinsten gemeinsamen Nenners im Krisenmanagement überwunden werden? Diese Fragen sind essenziell, um zu vermeiden, dass das Krisenmanagement aufgrund eines Mangels an Konsens zurückbleibt. Es besteht ebenso die Notwendigkeit, das Risiko zu minimieren, dass unterschiedliche Wahrnehmungen dazu führen, dass nur in den Bereichen, in denen Konsens besteht, Maßnahmen ergriffen werden, was sensiblere Themen außer Acht lassen würde. Hier ist der Strategische Kompass eine Möglichkeit, eine starke politische Dynamik zu erreichen, die Debatten zur europäischen Verteidigung zu dynamisieren und die ideologische Lücke zwischen Mitgliedsstaaten im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu minimieren. Die EU könnte sich von den Beispielen der nordischen und baltischen Staaten inspirieren lassen, die selbst einen umfassenden Ansatz im Bereich Sicherheitsvorsorge und Krisenmanagement entwickelt haben.

Obwohl die Stärkung von Partnern wahrscheinlich erfolgreich sein wird, verbleibt die Frage, wie die Defizite, die Großbritannien hinterlassen hat, ausgeglichen werden können. Die kürzlich getroffene Entscheidung der britischen Armee, ein neues Spezialeinsatzkräfte-Regiment (Ranger Regiment) zu etablieren und seine Kampfpanzer zu modernisieren, zeigt die militärischen Bemühungen Großbritanniens auf, was auch Divergenzen in strategischen Kulturen zwischen Partnern im Bereich der militärischen Angelegenheiten veranschaulicht.

Resilienzstärkung

Zunächst muss grundsätzlich anerkannt werden, dass Sicherheit und Resilienz dynamische Konzepte sind und daher sich bewegende Ziele darstellen. Die EU kann ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nicht in traditionellen Begriffen denken, also nur in Begriffen von militärischer Reaktion, Peacekeeping, und Polizeieinsätzen. Wenn die EU die Resilienz in der GSVP stärken möchte, muss sie umfassende Rahmenbedingungen schaffen, die militärische, politische, gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Themen beinhalten. Das Gemeinsame Communiqué aus dem Jahr 2017 betreffend einen strategischen Zugang zur Resilienz im auswärtigen Handeln der EU und jenes aus dem Jahr 2020 betreffend eine Sicherheitsunionsstrategie stellen wesentliche Schritte in Richtung dieses Paradigmenwechsels dar. Dieser Zugang ist aber nach wie vor fragil, da er neu ist. Es war erst in der EU-Sicherheitsunionsstrategie, dass der Rat der EU die geostrategischen Implikationen von Umwelt- und Klimafragen auf Sicherheitsthemen anerkannt hat. Von traditionellen Sichtweisen auf Sicherheit und Verteidigung abzugehen bedeutet für die EU, proaktiver zu werden.

Hinsichtlich der ökologischen Dimension der GSVP schätzt beispielsweise eine Studie des Conflict and Environment Observatory aus dem Jahr 2021, dass der CO₂-Fußabdruck des EU-Militärsektors den jährlichen CO₂-Emissionen von fast 14 Mio. Autos entspricht. Dennoch kommt es nicht nur darauf an, die ökologischen Auswirkungen von Missionen und Operationen zu reduzieren, sondern auch darauf, anzuerkennen, dass gewichtige globale Umweltveränderungen geopolitische und sicherheitspolitische Implikationen haben. Der Verlust von Biodiversität, Wasserstress und die Knappheit von natürlichen Ressourcen, nur um einige wenige Aspekte zu nennen, sind Treiber von Konflikten und Krisen. Im Einklang mit der Roadmap „Klimawandel und Verteidigung“ des EEAS vom November 2020 sollte die EU in zwei Dimensionen Handlungen setzen:

- 1 Auf nationaler Ebene ist es essenziell, Umweltüberlegungen in dezidierte Trainingsaktivitäten zu mainstreamen, die sowohl zivile als auch militärische Dimensionen aufweisen.
- 2 Auf internationaler Ebene ist es fundamental für die EU, Sicherheits- und Verteidigungsfragen mit Problemen aufgrund des Klimawandels zu verknüpfen.

Fragen, die innerhalb des Prozesses geklärt werden müssen

Das ist erstens die Frage nach differenzierter Integration: Wie können differenzierte Kooperationsformate erhalten werden, während eine einzelne, kohärente europäische Sicherheits- und Verteidigungskultur sichergestellt werden kann? Wie kann effizienter und flexibler Nutzen aus Art. 44 des Vertrags über Europäische Union (EUV) gezogen werden, ohne den breiten politischen Konsens, den der Kompass sucht, zu kompromittieren?

Zweitens die Frage nach dem Risiko von Überschneidungen, Doppelgleisigkeiten und Fragmentierung zwischen

- 1 den existierenden Regulatorien, Investment- und Politikinstrumenten sowie zwischen Initiativen (PESCO, EDF, DG DEFIS, EPF, Military Planning and Conduct Capability, zivile GSVP und Strategischer Kompass),
- 2 existierenden Strategien der EU wie der europäischen Digitalpolitik, industriellen Politiken, dem EU-Weltraumprogramm oder dem Europäischen Aufbauplan sowie
- 3 den Positionen zur strategischen Autonomie und den Bedrohungswahrnehmungen in den Mitgliedsstaaten, aber auch zwischen den Mitgliedsstaaten, der Kommission, dem EEAS und der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) sowie zwischen der EU, den UN und der NATO.

Drittens die Frage nach Antworten auf hybride Bedrohungen, beispielsweise Desinformation, Cybersicherheits-Bedrohungen (z.B. Spionage oder Cyber-Kriminalität), Bedrohungen durch ballistische Raketen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Atmosphäre, neue nukleare Gefahren und Bedrohungen durch emergente und disruptive Technologien (z.B. Hyperschallwaffen, Künstliche Intelligenz und Automatisierung).

Wichtige Bereiche, die nicht erfasst werden

Im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E) gibt es einen markanten Rückstand in der technologischen Entwicklung im Verteidigungssektor und ein starkes Bedürfnis, die strategische und asymmetrische Abhängigkeit der EU von externen Akteuren zu reduzieren. Die EU muss in Forschung und technologische Innovation investieren und dazu Schlüsselbereiche identifizieren. Großbritannien hat kürzlich seine eigene F&E-Agenda mit „Global Britain“ entwickelt und neue Investitionen

geplant, die darauf abzielen, die Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zu stärken.

Es herrscht auch Handlungsbedarf im Bereich der demokratischen Herausforderungen und Implikationen der EU-Verteidigungsintegration. Es gibt einen Mangel an öffentlicher Debatte und Verantwortung, trotz einer zunehmenden Macht der Kommission, die Agenda festzulegen, z.B. in Bezug auf den EDF. Wir müssen Legitimität und Transparenz erhöhen, indem beispielsweise das Europäische Parlament eine größere Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zugewiesen bekommt. Das Parlament ist in diesem Themenbereich bereits sehr aktiv. Sein Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung fördert die Verteidigungsforschung und arbeitet am EDF, an der EU-Antwort auf chemische, biologische, radiologische und nukleare Waffen, an der EU-NATO-Kooperation und an Synergien zwischen ziviler und militärischer Weltraumindustrie. Hier ist auch auf die Resolution 2020/2080 (INI) des Parlaments zu verweisen, die die Implementierung und die Steuerung der PESCO betrifft.

Die GSVP nach Abschluss des Kompass-Prozesses

Von den vielen Konsequenzen des Prozesses für die existierenden Politiken oder Initiativen sind vor allem konkrete Auswirkungen einer möglichen vollen Integration der Weltraumdimension der EU in die GSVP zu erwarten. Die Industriekapazität der EU im Weltraumsektor könnte ein besonders starkes Asset für die GSVP sein. Die EU-Weltraumstrategie aus 2016 beinhaltet keine mittel- und langfristigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele. Die Entkoppelung von Weltraum- und Verteidigungspolitiken wird von der EU-Weltraumstrategie (fokussiert auf die Wettbewerbsfähigkeit von europäischer Industrie und Unternehmen), von der EU-Globalstrategie sowie vom Europäischen Aktionsplan für Verteidigung (fokussiert auf die EU-Sicherheit und -Verteidigung) exemplifiziert.

Es ist mit höheren öffentlichen Investitionen in mehreren Sektoren zu rechnen:

- in EU-Weltraumaktivitäten, insbesondere in Entwicklung und Bau von Nanosatelliten,
- in Quantencomputing und seine Anwendung für die Verteidigung und
- in die Entwicklung von Weltraumfähigkeiten, die für militärische Zwecke genutzt werden können und im Einklang mit den Zielen des Strategischen Kompasses stehen.

Das wichtigste Ziel der Verschränkung von Weltraum und Verteidigung ist es, globale Rahmenbedingungen zu schaffen, einen multidimensionalen Raum, in dem Verhandlungen und kollektives Handeln stattfinden können. Manche Schritte wurden bereits gesetzt, etwa in Gestalt der Copernicus- und Galileo-Programme, die im Rahmen von GSVP-Missionen und -Operationen genutzt werden. Aber es besteht weiterhin Bedarf, beide Domänen in allen vier thematischen Bereichen des Strategischen Kompasses stärker miteinander zu verknüpfen.



Das nächste Level

Daniel Fiott

Der Strategische Kompass bietet der Europäischen Union eine Möglichkeit, ihre Sicherheit und Verteidigung auf das nächste Level zu heben. Nach Jahren der Entwicklung neuer Instrumente und Mechanismen ist jetzt der Zeitpunkt für die EU gekommen, so klar wie nur möglich auszusprechen, wie, warum, wo und mit welchen Mitteln die Union im Bereich der Sicherheit und Verteidigung handeln soll.

Vier Arbeitskörbe, drei Phasen

Der Strategische Kompass kommt zu einem für die Europäische Union außerordentlich wichtigen Zeitpunkt. Fragen über den Platz der EU in der Welt und, was sie mehr für ihre eigene Sicherheit und Verteidigung tun kann, werden lauter. Dies wird durch die Beziehungen zu Russland noch weiter angespornt, ebenso durch den Aufstieg Chinas und Veränderungen in der US-Strategie. Der Kompass eröffnet der EU eine Chance, das fehlende Puzzleteil zu definieren, das nach der Veröffentlichung der EU-Globalstrategie sichtbar wurde: nämlich was die EU in konkreten operationalen Begriffen mit ihrem militärischen und zivilen Werkzeugkasten in der Lage sein sollte, zu

tun. Der Implementierungsplan für die Sicherheitsvorsorge und Verteidigung, der Ende 2016 veröffentlicht wurde, hatte ein ganz neues Ambitionsniveau erarbeitet: Krisenmanagement, Fähigkeitenaufbau und Schutz Europas. Allerdings beinhaltete der Plan keine Details dazu, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Geführt von den EU-Mitgliedsstaaten und mit Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) ist der Kompass eine Antwort auf diese Lücke in der Sicherheits- und Verteidigungsstrategie der EU.

Es ist notwendig zu verstehen, dass der Strategische Kompass um drei verschiedene, jedoch miteinander in Beziehung stehenden Phasen herum organisiert ist. Erstens ersuchten die EU-Mitgliedsstaaten im November 2020, dass die Single Intelligence Analysis Capacity der Union (SIAC) eine nachrichtendienstliche Analyse der Bedrohungen, Risiken und Herausforderungen, denen sich die EU in den nächsten fünf bis zehn Jahren gegenübersehen wird, erstellt. Dieses Produkt ist die „Bedrohungsanalyse“. Dieses nachrichtendienstliche, klassifizierte Dokument ist das erste seiner Art im Bereich der Sicherheit und Verteidigung der EU; es soll Fragen zum Bedrohungsumfeld der EU aufwerfen sowie Gemeinsamkeiten in der Bedrohungswahrnehmung der Mitgliedsstaaten finden. In aller Klarheit: Die Bedrohungsanalyse ist ein nachrichtendienstliches Dokument, was bedeutet, dass es keinen politischen Konsens der Mitgliedsstaaten hierüber gibt. Die Bedrohungsanalyse bietet einen 360-Grad-Überblick über die Bedrohungen, denen sich die Union gegenübersteht, diente aber dem politischen Zweck, eine sehr grundlegende strategische Kultur der EU zu stimulieren.

Die zweite Phase des Strategischen-Kompass-Prozesses begann im Jänner 2021 und dauerte bis Juli 2021 an – diese Phase wurde „Dialogphase“ genannt. In dieser Phase hatten die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, einzelne oder gemeinsame Non-Papers zu Fragen zu übermitteln, von denen sie der Meinung waren, dass sie vom Kompass abgedeckt werden sollten. Ebenso hatten sie zu verschiedenen Themen Workshops organisiert, die in den vier Arbeitskörben behandelt wurden: Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften. Der EEAS als federführende Entität des Kompass-Prozesses brachte dazu eigene Ideen ein. Schließlich begann nach dem Sommer 2021 eine dritte Phase, die sich auf den Entwurf des Kompass-Dokuments und die Erreichung von politischer Zustimmung der Mitgliedsstaaten konzentriert. Die Mitgliedsstaaten sollen den Strategischen Kompass im März 2022 annehmen.

Versprechen und mögliche Fallgruben

Eine der zentralen Herausforderungen für den Strategischen Kompass wird es sein, sicherzustellen, dass das finale Dokument, nachdem es Gegenstand politischer Verhandlungen war, die Bedrohungen, Risiken und Herausforderungen, die in der Bedrohungsanalyse skizziert wurden, reflektiert. Die EU würde stark an Glaubwürdigkeit verlieren, sollte es zu Diskrepanzen zwischen dem Bedrohungsumfeld, in dem sie sich befindet, und den Antworten seiner Instrumente kommen. Selbst wenn die Mitgliedsstaaten die Implementierung des Strategischen Kompasses stark unterstützen, besteht das Risiko, dass politische Unstimmigkeiten über die künftige Ausrichtung der Sicherheitsvorsorge und Verteidigung der EU zum Beschluss des kleinsten gemeinsamen Nenners führen.

Es ist essenziell, die Kohärenz der vier Arbeitskörbe sicherzustellen, da diese aufgrund des Entwurfsprozesses noch künstlich getrennt sind. In Hinblick darauf sollte der Kompass klar die Verbindungen zwischen Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften hervorheben. Dies sollte nicht allzu schwierig sein, hängt allerdings vom Inhalt eines jeden Arbeitskorbs ab. In vielerlei Hinsicht sind die Körbe, die einfacher zu befüllen sind, Resilienz und Fähigkeiten. Während Resilienz ein nebulöser Begriff sein kann, ist die hauptsächliche Aufgabe, existierende EU-Instrumente zu identifizieren, die zur Sicherheit und Verteidigung der Union beitragen können: Grenzmanagement, Schutz kritischer Infrastruktur, Versorgungssicherheit, maritime Sicherheit, Weltraum usw.

Die meisten dieser Instrumente befinden sich im Bereich der Europäischen Kommission. Die Aufgabe wird sein, Verbindungen zwischen diesen Bereichen und dem Kompass zu finden und festzulegen, welche Rolle Verteidigung in diesem Zusammenhang spielen sollte. (Können z.B. bewaffnete Kräfte der EU dabei helfen, kritische Infrastruktur wie Unterseekabel zu sichern?) Soweit Fähigkeiten betroffen sind, verfügt die EU über Instrumente wie die Ständige Struktuierte Zusammenarbeit (PESCO) und den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), die sicherstellen, dass Mitgliedsstaaten gemeinsam Systeme, Ausrüstung und Enabler entwickeln können. Der Kompass wird den Fähigkeitenentwicklungsprozess der EU wahrscheinlich nicht neu schreiben, obwohl er dabei helfen sollte, diese Initiativen zu synchronisieren, und der Union erlaubt, den Bedarf künftiger Fähigkeiten und emergenter Technologien zu reflektieren.

Die beiden Arbeitskörbe des Kompasses, die wahrscheinlich bei Weitem am meisten Aufmerksamkeit brauchen, sind Krisenmanagement und

Partnerschaften. Dies liegt am generellen politischen Umfeld, in dem sich die Sicherheitsvorsorge und Verteidigung der Union entwickeln. Fragen zur strategischen Autonomie der EU und fortgesetzter Druck aus Washington, mehr Verantwortung zu übernehmen, bedeuten, dass die Union sorgfältig abwägen sollte, wie, warum und mit welchen Mitteln sie militärische und zivile Missionen und Operationen entsenden will. Die EU hat die Ziele der Force Generation und der Interventionen der Vergangenheit geerbt. Beispiele sind das Headline Goal von 60.000 Soldatinnen und Soldaten und die EU-Battlegroups, die niemals eingesetzt wurden. Obwohl die EU die Fähigkeit unter Beweis gestellt hat, autonom Missionen auf relativ niedrigem Niveau zu beginnen, ist die Erfolgsbilanz, festgelegte Ambitionen zu erreichen, niedrig. Das Bedrohungsumfeld ist heute feindlicher, was bedeutet, dass die EU sich auf hochintensive Einsätze in weniger zugänglichen Einsatzräumen vorbereiten sollte. Das könnte in manchen Fällen auch die Nutzung von Art. 44 EUV einschließen. Dieser Arbeitskorb wird herausfordernd sein, da es hier einen definitiven Bedarf an politischer Übereinkunft zwischen den Mitgliedsstaaten und der Verpflichtung gibt, Kräfte, Fähigkeiten, Enabler und zivile Expertise verfügbar zu machen.

Auch der Korb „Partnerschaften“ wird eine Herausforderung für die EU sein, selbst wenn Partnerschaften nahe beim Kern des Ansatzes der Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung liegen. Hier wird es ein Umdenken benötigen, wie die EU mit den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union und der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zusammenarbeitet. Die Forderungen aus dem indopazifischen Raum für mehr EU-Engagement im Bereich Sicherheit und Verteidigung bedeutet, dass die EU eine kohärente und bedeutungsvolle Strategie für die Region braucht. Dennoch ist im Kontext der sich ändernden transatlantischen Beziehungen unklar, welche Art der Arbeitsteilung, wenn überhaupt, zwischen der EU und der NATO zu erwarten ist. Die künftigen Beziehungen der EU zu Großbritannien werden vom Kompass ebenso wenig repariert werden, insbesondere aufgrund des Desinteresses Londons, mit der EU zusammenzuarbeiten. Das wirft auch die Frage nach der Flexibilität der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) auf. Manche betrachten die GSVP als ein relativ unflexibles Modell, daher wäre es notwendig, dass der Kompass Flexibilität mit der potenziellen Kohäsion seiner Mitglieder balanciert. Wie dem auch sei, Partnerschaften stellen keine Einbahnstraßen dar, und potenzielle Partner müssen auch einen Mehrwert gegenüber den EU-Bemühungen generieren.

Resilienz verbessern

Konzentriert man sich zu sehr auf die Arbeitskörbe, besteht das Risiko, relevante Querschnittsmaterien aus den Augen zu verlieren, die im Zentrum des Ansatzes der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung liegen sollten. Hier ist es erforderlich, über hybride Bedrohungen nachzudenken ebenso wie über die zunehmenden Risiken, denen sich die EU im Bereich der globalen Gemeinschaftsgüter gegenüber sieht. Im Inneren ist die EU mit hybriden Bedrohungen wie Cyber-Ereignissen, Desinformation, Spionage und ausländischer Einmischung in Wahlen und demokratische Prozesse konfrontiert. Die kritische Infrastruktur der EU ist zudem ein mögliches Ziel für Schadinvestitionen. Selbst GSVP-Einsätze werden heute von hybriden Kampagnen beeinflusst, um die EU zu diskreditieren und die Moral von EU-Politikerinnen bzw. -Politikern zu brechen, wenn diese in Krisengebieten intervenieren wollen. Seit 2014 hat die EU recht rasch eine Toolbox geschaffen, um hybriden Bedrohungen zu begegnen. Das bedeutet, der Kompass kann bereits jetzt auf diesen Initiativen aufbauen, aber er sollte auch weitere Instrumente zum Schutz von EU-Missionen und -Operationen entwickeln.

Die globalen Gemeinschaftsgüter stellen einen weiteren Bereich der Besorgnis für die EU dar, da diese nicht mehr so frei sind wie in der Vergangenheit. Sofern die EU irgendeine Art von Macht darstellt, ist diese zweifellos ökonomisch. Dennoch benötigt ökonomische Sicherheit in zunehmendem Maße Verteidigung. Das bedeutet, dass der Kompass klare Orientierungshilfen bieten muss, welche Sicherheits- und Verteidigungsrolle die EU spielen kann, um Schifffahrtsrouten zu schützen, den freien und sicheren Zugang zum Weltraum zu ermöglichen, die digitale und die Cyber-Domäne zu sichern und sich gegen das schädliche Eindringen in den EU-Luftraum zu schützen. Klar muss sein, dass der Schutz der globalen Gemeinschaftsgüter nichts mit der Übermilitarisierung der globalen Präsenz der Union zu tun hat und jede Strategie eines ganzheitlichen Ansatzes bedarf. Wie dem auch sei, wir sollten nicht vergessen, dass die wirtschaftliche Prosperität der EU sowie ihre Sicherheit von verschiedenen Bereichen abhängen, die zusehends umstritten sind.

Ein weiterer zentraler Bereich, der nicht allzu viel Aufmerksamkeit im Kompass erhält, aber für die EU dennoch lebenswichtig ist, sind die Klauseln der gegenseitigen Assistenz und Solidarität. Bis jetzt hat die EU zahlreiche Szenario-basierte Policy-Diskussionen über die Art. 42 Abs. 7 EUV und Art. 222 AEUV geführt, um die Möglichkeiten der EU-Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen auszuloten, für den Fall, dass sich jemand auf einen dieser

Artikel beruft. Dies ist eine politisch sensible Materie, die zu Kerndebatten über die nationale Sicherheit der Mitgliedsstaaten führt. Nichtsdestotrotz ist es wahrscheinlich nicht realistisch, über Resilienz der EU zu sprechen, ohne diese beiden Artikel sorgsam durchzudenken.

Die GSVP nach dem Kompass-Prozess

Der erste wesentliche Erfolg, den der Strategische Kompass mit sich bringen könnte, ist das größere Bewusstsein über die operationelle Dimension der europäischen Sicherheitsvorsorge und Verteidigung. Seit 2016 haben sich die Initiativen vor allem auf Fähigkeitenentwicklung und Angelegenheiten der Verteidigungsindustrie konzentriert. Wenngleich es wahr ist, dass sowohl PESCO als auch die Military Planning and Conduct Capability (MPCC) und die European Peace Facility (EPF) darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit der EU im militärischen Bereich zu verbessern, wurden operative Fragen bis heute in abstrakten Begriffen diskutiert oder aus der Sicht vergangener operativer Ziele betrachtet (z.B. die EU-Battlegroups oder der Headline-Goal-Prozess). In vielerlei Hinsicht bietet der Kompass der EU die Chance, eine vollständige Bestandsaufnahme aller verfügbaren Instrumente auf EU-Ebene zu machen, die zur Sicherheitsvorsorge und Verteidigung der EU beitragen könnten. Dies wurde bislang nicht erreicht. Der Kompass ist außerdem eine Möglichkeit, die Initiativen Coordinated Annual Review on Defence (CARD), PESCO und EDF zu koordinieren und besser zu synchronisieren. Am wichtigsten ist jedoch, dass der Kompass eine unzweideutige Richtschnur vorgeben kann, welcher Typ militärischer Akteur die EU sein sollte. Jede Antwort auf diese Frage wird ultimativ von den Mitgliedsstaaten kommen, und wie diese implementiert werden wird, ist der Schlüssel.



Richtungsweisend oder Navigationsfehler?

Bastian Giegerich

Übergeordnetes Ziel des Prozesses zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses ist es, zwischen den EU-Mitgliedsstaaten ein höheres Maß an Gemeinsamkeit mit Blick auf die Bewertung der internationalen Bedrohungs- und Risikolage sowie in Bezug auf die einzusetzenden Mittel und notwendigen Fähigkeiten, um mit ebenjenen umzugehen, zu erreichen. Um dieser Zielsetzung Form zu geben, wurden die vier Themenfelder Krisenmanagement, Resilienzsicherung, Fähigkeitenentwicklung und Stärkung von Partnern gesetzt. Diese wiederum dienen letztendlich der Ausformung des Handlungsanspruchs der EU Global Strategy (EUGS) von 2016, die in diesen Bereichen zwar weitreichende, aber auch vage Ziele definiert hatte. Die Notwendigkeit, durch den Strategischen Kompass weitere politisch-strategische Vorgaben zu erarbeiten, ergibt sich aus dem Handlungsdruck, den ein sich weiterhin rasant wandelndes internationales sicherheitspolitisches Umfeld hervorruft, das regelbasierte internationale Ordnungsmuster zu unterlaufen und die Gestaltungsfähigkeit der EU und ihrer Mitglieder einzuschränken droht.

Herausforderungen im Entstehungsprozess

Neben der Interpretationsbedürftigkeit der EUGS war ein weiteres Problem des damaligen Ansatzes, dass er von den Regierungen der Mitgliedsstaaten zwar zur Kenntnis genommen wurde, dann aber für deren Handeln nur wenig Bedeutung entfaltete. Der Prozess zur Erarbeitung des Strategischen Kompasses ist von Beginn an als ein von den Mitgliedsstaaten getriebener Vorgang angelegt, dessen Produkt im Jahr 2022 durch diese beschlossen und angenommen werden soll. EU-Institutionen sind in einer unterstützenden und vorbereitenden Rolle tätig. Deutschland hat im Rahmen seiner Präsidentschaft im Rat der EU in der zweiten Hälfte 2020 den Strategischen Kompass als Priorität verfolgt und versucht, auf eher skeptische Mitgliedsstaaten, zu denen ursprünglich auch Frankreich gehörte, einzuwirken. Frankreich wird die EU-Ratspräsidentschaft innehaben, wenn der Strategische Kompass im März 2022 formell angenommen wird.

Das Argument gegen den Strategischen Kompass war von Beginn an, dass die Gefahr drohe, sich in eine Komplexitätsfalle zu begeben, in der immer mehr Initiativen zur Strategiefindung immer weniger Vortrieb entwickeln und Prozesse zu einem Selbstzweck verkommen, während die Umsetzung der politischen Vorgaben ausbleibt. Auf die EUGS folgte ja bereits die 2019 beschlossene neue Strategische Agenda 2019–2024.¹ Verfangen in einem Stadium der permanenten Reflexion, so das Risiko, würde sich die EU mit sich selbst beschäftigen, während sich die Welt und andere Akteure weiterentwickeln. Als ein weiteres Problemfeld wurde von Beginn an identifiziert, dass sich die sicherheitspolitischen Positionen und strategischen Kulturen der EU-Mitgliedsstaaten weiterhin signifikant unterscheiden, was dazu führen könnte, dass der Strategische Kompass in einem kleinsten gemeinsamen Nenner endet, anstatt eine neue Richtung aufzuzeigen. Wenngleich diese Gefahren nicht gebannt wurden, so haben sie den Strategischen Kompass jedenfalls nicht verhindert.

Entscheidend für den Erfolg des Strategischen Kompasses ist letztendlich die Dialogphase in der ersten Hälfte des Jahres 2021, die dann in die Entwurfsphase mündete.² In der Dialogphase, in die auch externe Expertinnen und Experten eingebunden sind, müssen die Mitgliedsstaaten gemeinsame

1 A New Strategic Agenda 2019–2024. O.J. Abgerufen am 15. Juni 2021. Website des Europäischen Rates <<https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>>.

2 Towards a Strategic Compass. Mai 2021. Abgerufen am 15. Juni 2021. Website des European External Action Service <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass.pdf>.

Positionen zu den vier Themenkörben des Strategischen Kompasses finden, die dann in der Entwurfsphase durch den europäischen auswärtigen Dienst ausformuliert und weiter abgestimmt werden. Letztendlich kann aber in der Entwurfsphase nur kodifiziert werden, was in der Dialogphase entstanden ist.

Als diskussionsförderndes Element wurde bereits Ende 2020 eine gemeinsame Bedrohungsanalyse erarbeitet, die den Mitgliedsstaaten vorgelegt wurde. Diese, die erste ihrer Art, wurde über die Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) der EU erstellt, die aus dem EU Intelligence Centre (IntCen) und der nachrichtendienstlichen Abteilung des EU-Militärstabes besteht. Die SIAC hat sich dabei auf Einschätzungen der nationalen zivilen und militärischen Dienste der Mitgliedsstaaten gestützt. Hierbei kommt zum Ausdruck, dass die EU selbst nicht über die Mittel verfügt, sich auf umfassende eigene Erkenntnisse stützen zu können, und dass die unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen der Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden müssen. Wenngleich die Inhalte der vorgelegten Analyse nicht öffentlich verfügbar sind, so verweist schon die Tatsache, dass es sich um eine Analyse und nicht um eine Bewertung handelt, aus der Prioritäten und Ressourceneinsatz abgeleitet werden könnten, darauf, dass es schwierig bleiben wird, gemeinsame Positionen zu erarbeiten.

Themenkörbe und Entwicklungsmöglichkeiten

Die vier Themenfelder des Strategischen Kompasses sind voneinander abhängig, unterscheiden sich aber in ihrem Abstraktionsgrad. Krisenmanagement und Resilienzsicherung sind zumindest konzeptionell (wenngleich nicht zwangsläufig politisch) übergeordnete Handlungsfelder. Sie stützen sich auf Mittel ab, die über die Körbe Fähigkeitenentwicklung und Stärkung von Partnern bereitgestellt werden müssen.

Im Bereich Krisenmanagement wäre es hilfreich, wenn die Lücke zwischen den politisch-strategischen Vorgaben der EUGS und den vorhandenen militärischen und zivilen Planungszielen auf EU-Ebene geschlossen werden könnte. Die vorliegende Bedrohungsanalyse kann hier den Anhaltspunkt bieten, um Szenarien auszuarbeiten, welche die Anforderungen von modernem integrierten zivil-militärischem Krisenmanagement deutlich machen, sodass die Erfordernisse mit Blick auf Fähigkeiten und Führungsstrukturen deutlich werden. Die Gefahr ist sicherlich, dass diese Aufgabe vernachlässigt wird angesichts der Versuchung, neue Eingreiftruppen und militärische Formationen ins Leben zu rufen. Diese belegen zwar konkrete Anstrengungen und senden somit ein politisches Signal der Entschlossenheit, können

letztlich aber nur dann nützlich sein, wenn unter den beteiligten Nationen echte und dauerhafte Einigkeit über ihren Einsatzzweck besteht.

Der Bereich der Resilienzsicherung ist derjenige unter den vier Körben des Strategischen Kompasses, von dem am ehesten eine genuine Weiterentwicklung des Politikfeldes Sicherheit und Verteidigung in der EU zu erwarten ist. In einem eng gefassten Verständnis geht es hierbei um den Schutz von kritischer europäischer Infrastruktur und Entscheidungsstrukturen. Weiter gedacht, und im Einklang mit der Logik der EUGS von 2016, geht es aber vor allem auch um den Schutz der Bürgerinnen und Bürger in der EU. Daraus ergeben sich drei wichtige Fragenkomplexe, die im Rahmen des Strategischen Kompasses diskutiert werden sollten: Was ist erstens, davon ausgehend, dass Resilienzsicherung eine primär nationale Aufgabe bleibt, der Mehrwert der Koordination auf EU-Ebene? Die Antwort könnte z.B. in der gemeinsamen dauerhaften Vorhaltung von relevanten Ressourcen (inkl. finanzieller Ressourcen) liegen. Zweitens wäre zu klären, inwiefern die Assistenz- und Solidaritätsklauseln nach Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über Europäische Union (EUV) und Art. 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Ansätze zur Resilienzsicherung bieten, auch unter Rückgriff auf Instrumente der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP). Dies würde fast automatisch zum dritten Fragenkomplex führen, nämlich der Ableitung von konkreten Fähigkeitsforderungen, militärisch und zivil, um die Aufgabe der Resilienzsicherung auch praktisch zu hinterlegen.

Im Themenfeld Fähigkeitenentwicklung wären geeignete Ansatzpunkte unter anderem, die bestehenden EU-Prozesse zur Entwicklung von Fähigkeiten verbindlicher zu machen, diese auf der anderen Seite umfassend mit den parallelen Prozessen der NATO zu koordinieren und Technologiefelder, die für die Entwicklung zukünftiger Fähigkeiten wichtig sind, zu priorisieren. Verbindlichkeit kann nur entstehen, wenn die Verknüpfung zwischen nationalen Prozessen der Fähigkeitenentwicklung und jenen der EU enger wird, z.B. durch die Zuweisung von Zielen an einzelne Nationen, wie sie im Rahmen der NATO erfolgt. Die Koordinierung mit der NATO bietet auch die Gelegenheit, wechselseitig Unterstützungsmöglichkeiten aufzuzeigen, sodass die Fähigkeitenentwicklung in beiden multinationalen Handlungsrahmen jeweils auch einen Beitrag zur Erfüllung des Ambitionsniveaus des anderen leisten könnte.

Mit dem Versuch, die Stärkung von Partnerschaften einzuleiten, sollte sinnvoller Weise eine Überprüfung der bestehenden Partnerschaftsformate einhergehen, um diejenigen zu identifizieren, die einen Problemlösungsbeitrag

leisten, einen effizienten Einsatz von Ressourcen ermöglichen und zudem nachhaltig wirken können. Im Bereich der Sicherheitspolitik werden viele Partnerschaftsansätze mit dem Ziel der Stabilisierung verbunden bleiben. Die wichtige Unterstützung lokaler Akteure in Krisengebieten kann die EU unter anderem dadurch leisten, dass sie die Ertüchtigung von Partnern, die eigene Fähigkeit zur Krisenreaktion und politischen Dialog zusammenführt. Hier sollte erwähnt werden, dass die Einbettung nicht-exekutiver militärischer Einsätze, die sich zu einem Schwerpunkt der GSVP entwickelt haben, in einen echten zivil-militärischen Ansatz noch immer aussteht.

Der Strategische Kompass bietet die Chance zur strategischen Selbstvergewisserung der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in Zeiten rasanter Umbrüche und sicherheitspolitischer Komplexität. Es ist anzunehmen, dass dieser Prozess auf absehbare Zeit die einzige substanzielle Gelegenheit zur Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Akteurs EU bleibt. Echter Fortschritt ist nur dann möglich, wenn die Mitgliedsstaaten ein höheres Maß an Konsens zu den Punkten sicherheitspolitische Bedrohungslage, geteilte Interessen, notwendige Ressourcen und einsetzbaren Instrumente erreichen. Wird dies nicht erreicht, ist zu erwarten, dass der Strategische Kompass Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit nicht verbessern wird.



Prozess, Ziele und Herausforderungen

Claudia Major

Die EU-Staaten haben 2020 den Strategischen Kompass lanciert. Er soll die EU-Globalstrategie von 2016 in praktische Ziele übersetzen. Aufbauend auf einer Bedrohungsanalyse definieren die Staaten und die Union in vier Bereichen, sogenannten Körben (Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften) ein Ambitionsniveau für die EU. Die Staaten müssen im laufenden strategischen Dialog sicherstellen, dass sich ihre Prioritäten sowie die strategischen Herausforderungen widerspiegeln, dass der Kompass aber auch aussagekräftig und umsetzbar ist. Gelingt dies nicht, droht dem Kompass das gleiche Schicksal wie anderen EU-Dokumenten zuvor: Es wird ein weiteres Stück Papier mit hohen Ansprüchen, aber ohne Umsetzung, das den Ruf der EU als internationaler Akteur schwächt. Dieser Prozess stärkt die EU nur, wenn die Staaten Ownership haben, notwendige Kompromisse den Inhalt nicht schwächen, und die Überprüfung des Strategischen Kompasses bereits jetzt mitgedacht wird.

Warum ein Strategischer Kompass?

Die Rahmenbedingungen für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben sich verändert. So gilt die EU Global Strategy (EUGS) aus dem Jahr 2016 als teilweise veraltet. Der geopolitische Kontext ist mit der Verschärfung der Rivalität zwischen China und den USA, der Neudefinition der US-Führungsrolle und der Infragestellung von globalen Ordnungsstrukturen kompetitiver geworden. Auch die Ambitionen der EU sind gestiegen: Die Union soll die „Sprache der Macht“ sprechen.

Zudem soll der Kompass eine Lücke in der EU-Dokumentenhierarchie schließen, nämlich die der Operationalisierung der EUGS. Das militärische Ambitionsniveau der EU, wie es sich in Fähigkeiten und Kooperationsbedürfnissen niederschlägt und wie die Streitkräfte in ein zukünftiges Verteidigungskonzept passen, wurde nicht ausreichend geklärt. Das soll der Strategische Kompass liefern und die kommenden zehn Jahre abdecken.

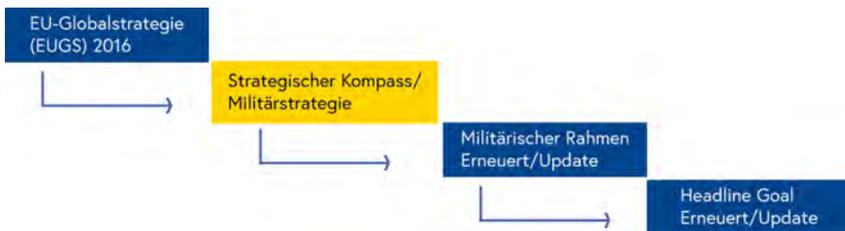


Abbildung 1: Der Strategische Kompass in der EU-Dokumentenhierarchie¹

Der Prozess

Der Strategische Kompass wird in einem zweistufigen Prozess erarbeitet, der von der deutschen EU-Präsidentschaft (2020) bis zur französischen (2022) reicht: erstens die Bedrohungsanalyse und zweitens der „Strategische Dialog“, der nach einer Schreib- und Konzertierungsphase 2022 zum Ergebnis führen soll. Der Prozess verbindet die beiden großen Akteure in der EU und vier Ratspräsidentschaften (Deutschland, Portugal, Slowenien und Frankreich).

1 Vgl. Claudia Major, Christian Mölling: Europe, Germany and defense: priorities and challenges of the German EU presidency and the way ahead. Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Nr. 63/2020, Oktober 2020. Abgerufen am 7. Oktober 2021. <<https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202063.pdf>>, S. 5.

Bereits der Prozess stellt einen Wert an sich dar. Er verbindet Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen und trägt, wenn er funktioniert, zur Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungskultur bei. Die Staaten sind entscheidend, aber der Hohe Vertreter und der Europäische Auswärtige Dienst (EEAS) haben die Federführung, die Kommission und die Europäische Verteidigungsagentur werden einbezogen.

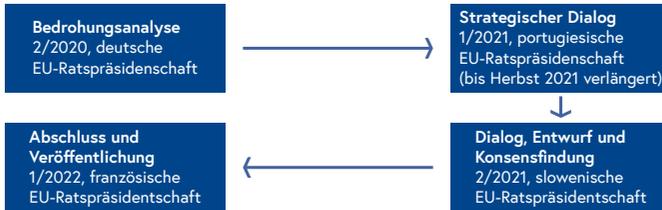


Abbildung 2: Der Prozess des Strategischen Kompasses 2020–2022²

Wesentliche Initiativen

Der Strategische Dialog findet in vier Körben statt: Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften. Die EU-Staaten definieren Prioritäten und dafür erforderliche Fähigkeiten. Herausfordernd ist dabei nicht nur die inhaltliche Einigung und Schwerpunktsetzung, sondern auch die Wahrung der inhaltlichen Kohärenz, da die Debatten in allen vier Körben parallel erfolgen. In den Körben Krisenmanagement und Resilienz legen die Staaten fest, was sie können wollen. In den Körben Fähigkeiten und Partnerschaften geht es darum, wie, also mit welchen Mitteln die EU diese Ziele erreichen will. Es wäre sinnvoll gewesen, erst das „Was“ zu definieren und anschließend, als Ableitung, das „Wie“.

Der Kompass soll die EU befähigen, die verschiedenen Sicherheits- und Verteidigungsinitiativen (CARD³, EDF⁴, PESCO⁵, EPF⁶) kohärent zu verbinden. Auf welche zukünftigen Operationen sollte die EU sich mit welchen Partnern vorbereiten? Wie kann die EU ihre Resilienz und den Schutz vor hybriden Bedrohungen und potenziell gefährlichen Technologien stärken? Wie

² Ebenda.

³ Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

⁴ Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).

⁵ Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).

⁶ Europäische Friedensfazilität (European Peace Facility).

positioniert sich die EU in strategischen Bereichen wie Cyberspace, Seewege oder Weltraum?

Krisenmanagement

Hier gilt zu entscheiden, ob das Ambitionsniveau von 2016 noch gültig ist. Die illustrativen Szenarien müssten konkretisiert, wenn möglich mit politischen Entscheidungen unterfüttert und priorisiert werden.

Der Kompass spricht sich zwar für militärisches Krisenmanagement im oberen Spektrum aus, wird klassische Bündnisverteidigung aber nicht abdecken. Dies bleibt eine Aufgabe der NATO; die EU ist dazu derzeit nicht in der Lage. Sie kann aber komplementär zur NATO handeln, etwa durch Unterstützung in den Bereichen Cyber und hybride Bedrohungen, z.B. durch die Aktivierung von Art. 42 Abs. 7 Vertrag über Europäische Union (EUV). Es gilt also primär, die Kooperationsmöglichkeiten zwischen beiden Organisationen zu definieren, und weniger, eine Übernahme von weiteren Aufgaben durch die EU zu forcieren. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) wird sich aber verstärkt mit Grauzone-Szenarien auseinandersetzen müssen.

Mit Blick auf Einsätze ist zu klären, wie die Union dem Trend nach Koalitionen der Willigen außerhalb der EU entgegenwirken kann. Art. 44 EUV ist eine Möglichkeit, aber zur Steigerung der Attraktivität des EU-Rahmens gehören auch schnellere Entscheidungen und finanzielle Anreize. Weiterhin sind die Verbindungen der GSVP zu anderen EU-Instrumenten wie der Kommission zu definieren.

Fähigkeiten

Für diese Operationen müssten die EU-Staaten ihre Fähigkeiten substanziell verbessern und die industrielle und technologische Grundlage dafür in Europa sichern. Bislang erreichen die EU-Staaten die selbst gesteckten Ziele, etwa die Headline Goals, nicht. Daher bleibt unklar, wie der Strategische Kompass den politischen Willen schaffen kann, um die Fähigkeiten und den Einsatzwillen zu stärken. Die EU kann den Rahmen für eine bessere Fähigkeitenentwicklung bilden – die Staaten müssen die Instrumente aber nutzen, insbesondere CARD (Identifizierung von Lücken und Kooperationsmöglichkeiten), PESCO (Rahmen für Kooperationen) und EDF (Finanzierung von Projekten). Letztendlich wird sich die politische Dynamik nur ändern, wenn sich die Einstellung in den Hauptstädten ändert.

Partnerschaften

Die EU hat eine Vielzahl von Partnerschaften: bilateral (z.B. mit Brasilien oder Südkorea), mit internationalen Organisationen (z.B. mit der AU oder der NATO) und die Östliche Partnerschaft. Gleichzeitig fehlt es an einer klaren Zieldefinition und einer Priorisierung der Partnerschaften, deren Ergebnisse daher oft ambivalent sind. Wenn Partner einen Mehrwert bringen und die EU-Verteidigung stärken sollen, müssen die EU-Staaten Prioritäten und klare Zielvorstellungen festlegen.

Resilienz

Resilienz beschreibt die Fähigkeit, die Auswirkungen von unerwarteten Schocks zu minimieren, zu verarbeiten, handlungsfähig zu bleiben (oder wieder zu werden) und aus den Erfahrungen zu lernen. Resilienz ist ein zirkulärer und dynamischer Prozess, bei dem im besten Fall das Lernen aus einer Krise in die Vorbereitung der nächsten einfließt. Die Schlüsselfrage lautet: Gibt es einen Paradigmenwechsel von Verteidigung zu Resilienz, oder von Abschreckung zu Resilienz als neues Leitmotiv?

Das Thema hat aufgrund der Pandemie große Bedeutung erhalten. Damit einher geht das Problem, dass zu viele Themen unter Resilienz abgelegt werden. Um eine Verwässerung des Begriffs zu vermeiden, ist daher eine auf Verteidigung beschränkte Definition sinnvoll, etwa mit Fokus auf kritische Infrastrukturen, Weltraum, Cyberverteidigung sowie maritime Resilienz und Energieresilienz.

Resilienz erfordert die Kooperation nationaler und internationaler, privater und öffentlicher, ziviler und militärischer Akteure von der lokalen Ebene bis hin zu EU und NATO. Die EU kann oft erst aktiv werden, wenn die Staaten sie dazu aufrufen. Planen muss sie bereits vorher. Dafür ist sie jedoch auf Informationen aus den Ländern angewiesen. Erfolgreiche Resilienz setzt also einen intersektoralen und akteursübergreifenden Ansatz voraus. Gleichzeitig ist die EU kein homogener Akteur: EEAS, Kommission und Agenturen müssen interagieren. Zudem erfordert Resilienz nicht nur technische Investitionen, Planungen und Regeln, sondern auch einen Mentalitäts- und Kulturwandel.

Herausforderungen

Weitere Kompass-Debatten stehen vor insgesamt fünf Herausforderungen: Priorisierung, Review, Ownership, Kooperation und Unsicherheiten.

Erstens braucht es Priorisierung. Die aktuellen Debatten haben die Agenda des Strategischen Kompasses erweitert, angesichts der begrenzten Mittel können jedoch nicht alle Ziele gleichwertig behandelt werden. Ohne Priorisierung wird es keine erfolgreiche Umsetzung geben.

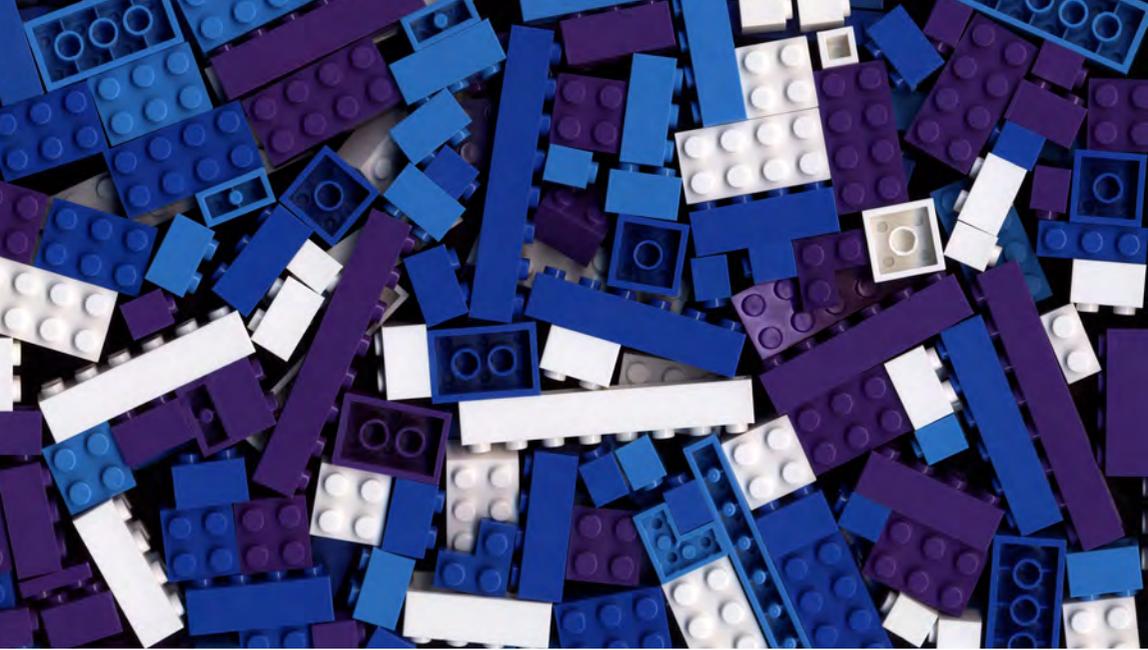
Zweitens sollte, um den Kompass relevant zu halten und an strategische Entwicklungen anzupassen, eine bereits diskutierte Review in regelmäßigen Abständen stattfinden.

Drittens muss der nationale Reflex der EU-Staaten gewinnbringend eingefangen und in Ownership umgewandelt werden. Sonst lähmt er die europäische Verteidigung. Der Kompass muss nicht nur die Prioritäten der Staaten widerspiegeln, sondern auch ihre Eigenverantwortung wecken. Ihre Motivation steigt, wenn sie den Strategischen Kompass als ihr Dokument ansehen, und nicht als eines der EU-Institutionen.

Viertens braucht es bessere Kooperation mit der NATO. Die EU-Staaten haben sich entschieden, die klassischen Aufgaben der Abschreckung und Bündnisverteidigung der NATO zu überlassen. Aber in vielen Bereichen ermöglicht erst die Kooperation beider Institutionen umfassende Sicherheit. Angesichts der parallel in der NATO laufenden Aktualisierung des strategischen Konzepts ist eine Abstimmung dringend notwendig, um Widersprüche zu vermeiden und Kooperationsgrundlagen anzulegen.

Fünftens muss der Strategische Kompass Unsicherheiten mitdenken. Dies betrifft vor allem die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Sekundärfolgen der Pandemie. Sie definieren die sicherheitspolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen, in denen der Kompass operieren wird.

Auf den ersten Blick sieht der Kompass-Prozess wie ein typischer EU-Prozess aus: lang, durch Konzertierung verwässert und mit wenig greifbarem Ergebnis. Allerdings hat der Prozess an sich schon einen Mehrwert. Er bietet Raum für Austausch und kann so den Mitgliedsstaaten ermöglichen, die Prioritäten der jeweils anderen besser zu verstehen, sich ihren Ansichten anzunähern und auf die zentralen Bedrohungen, Herausforderungen, Interessen und Ziele zu einigen. Dies wäre ein Schritt hin zu einer europäischen strategischen Kultur. Außerdem würde es dem EU-Militärstab eine bessere Planungsgrundlage ermöglichen. Im schlimmsten Fall könnte ein solcher Prozess Ansichten zementieren, Differenzen unterstreichen und Fortschritt blockieren. Wie immer in der EU hängt es vom politischen Willen der Staaten ab, Prozesse und Ergebnisse in etwas Sinnvolles zu verwandeln.



Das Beste aus den Bausteinen machen

Alessandro Marrone

Der Strategische-Kompass-Prozess hat Stärken und Schwächen. Die Chancen stehen gut, dass jene Vorschläge aus den vier Arbeitskörben Erfolg haben werden, die bereits auf bestehenden EU-Verteidigungsinitiativen – vor allem PESCO, EDF und CARD – aufbauen und die die EU-Globalstrategie als Referenzrahmen nutzen.

Der Prozess

Der Prozess der Ausformulierung eines Strategischen Kompasses weist sowohl Stärken als auch Schwächen auf. Erstere beinhalten eine gemeinsame Bedrohungsanalyse aus dem Jahr 2020, die durch die gemeinsame nachrichtendienstliche Kapazität unterstützt wurde. Dies war ein Novum für den politischen und militärischen Entscheidungsfindungsprozess der EU und könnte positive Effekte für die Konvergenz der Bedrohungswahrnehmung der 27 Mitgliedsstaaten haben. Solche Effekte werden wahrscheinlich dann eintreten, wenn eine gemeinsame Bedrohungsanalyse regelmäßig von den EU-Institutionen wie dem Militärkomitee, dem Politischen und

Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und den Treffen der Außen- und Verteidigungsminister erarbeitet wird.

Eine weitere Stärke des Strategischen Kompasses ist der strukturierte Dialog mit den Mitgliedsstaaten in Gestalt von Veranstaltungen und Analysen, die von nationalen Institutionen im Lauf des Jahres 2021 durchgeführt bzw. erstellt werden. Ein solcher Dialog ist wichtig, um Konsens zwischen den politische Führungskapazitäten in jenen Hauptstädten herzustellen, in denen die treibenden verteidigungspolitischen Kräfte angesiedelt sind.

Dennoch hat der Prozess auch Schwächen. Das betrifft primär seine exzessive Dauer. Zwei volle Jahre sind eine Zeitspanne, in der sich wahrscheinlich sowohl die Dynamik als auch das Engagement der Mitgliedsstaaten abschwächen wird. Darüber hinaus zielt der Strategische Kompass auf die Schaffung konkreter Richtlinien für EU-Institutionen ab, wo doch die derzeitige Führung dieser Institutionen etwa 24 Monate nach Abschluss des Kompass-Prozesses abgelöst werden wird. So ist das Zeitfenster für die Implementierung des Kompasses sehr kurz, bevor eine neue Führungsebene möglicherweise neue verteidigungspolitische Prioritäten setzt.

Die Arbeitskörbe und ihre Chancen auf Erfolg

Die vier Arbeitskörbe des Strategischen Kompasses decken die wichtigen Themen Krisenmanagement, Fähigkeitenentwicklung, Resilienz und Partnerschaften ab. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Sammelbandes ist es schwer vorauszusagen, welche Initiativen des Strategischen Kompasses eher erfolgreich sein werden als andere. Dennoch lassen sich in jedem Arbeitskorb Faktoren identifizieren, die die Erfolgchancen des Strategischen Kompasses strukturell beeinflussen.

Im Bereich des Krisenmanagements müssen zwei Hauptfaktoren berücksichtigt werden: Erstens das weitverbreitete politische Zögern, robuste militärische Operationen in Europas Nachbarschaft durchzuführen, mit der teilweisen Ausnahme Frankreichs. Zweitens die fortbestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten in der Frage, ob und wie mit verschiedenen Konfliktgebieten umgegangen werden soll, beispielsweise mit Libyen. Vor diesem Hintergrund sind die Initiativen mit höheren Erfolgsaussichten jene, die auf die Transformation der Military Planning and Conduct Capability (MPCC) in ein militärisches Hauptquartier, das alle Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) führen kann, abzielen. Dies würde

über die aktuell suboptimale Realität nationaler Kommandos hinausgehen. Diese niederschwellige Maßnahme würde den Weg für weitere Fortschritte freimachen, indem eine Praxis der Planung, Führung, Kontrollprozesse und der institutionellen Gewohnheiten der Kooperation auf EU-Ebene etabliert würde.

Eine derartige Verbesserung sollte sowohl exekutive als auch nicht-exekutive Missionen inkludieren, im Einklang mit einem erneuerten Ambitionsniveau, wie sie vom PESCO¹ Strategic Review 2020² definiert wurden. Gleichzeitig könnten Initiativen, die auf spezifische Regionen (vor allem in Afrika) abzielen, Erfolg haben. Dies vor allem dann, wenn Mitgliedsstaaten, die eher bereit und in der Lage sind zu handeln, primär Frankreich und Italien, sich auf einen gemeinsamen Zugang einigen, und andere diesen unterstützen.

Im Bereich der Fähigkeitenentwicklung sind jene Maßnahmen am erfolgversprechendsten, die praktikabel und synergetisch zu CARD³, PESCO und dem EDF⁴ sind. Diese EU-Verteidigungsinitiativen stellen einen wesentlichen Faktor für die Fähigkeitenentwicklung der EU-Mitgliedsstaaten dar, obwohl deren Potenzial erst voll ausgeschöpft werden muss, trotz der großen Aufmerksamkeit, die sie in den Hauptstädten bekommen. Ein Fokus des Strategischen Kompasses, der sich auf die Verbesserung der Vernetzung bestehender Initiativen und deren Nutzung konzentriert, wäre für einige Mitgliedsstaaten nützlich und kosteneffektiv. Sollte der Strategische Kompass hingegen „das Rad neu erfinden“, indem beispielsweise neue, nicht sinnvolle Mechanismen geschaffen werden, die begrenzte nationale militärische, ökonomische und personelle Ressourcen aus dem Initiativen-Trio CARD, PESCO und EDF abziehen und verstreuen, wird er geringere Erfolgsaussichten haben. In diesem Zusammenhang sollte der Strategische Kompass einen pragmatischen Zugang zum unbefriedigenden Status der Koordinierung der Mitgliedsstaaten in Sachen Verteidigungsplanung⁵ und Rolle der EU-Institutionen haben.

-
- 1 Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).
 - 2 Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020, 13188/20, 20. November 2020. Abgerufen am 7. Oktober 2021. Website der PESCO <<https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>>.
 - 3 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).
 - 4 Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).
 - 5 Vgl. zu den Mängeln der derzeitigen EU-Verteidigungsplanungsinitiativen Frédéric Mauro: EU Defence. The White Book implementation process. Study to the European Parliament, Dezember 2018.

Resilienz ist ein sehr breites Konzept, das sich weit über Verteidigung hinaus erstreckt und zusehends in der EU, in der NATO und in anderen Kontexten zur Anwendung kommt. Ein gut definierter Fokus dieses Arbeitskorbs auf Industriepolitik, insbesondere hinsichtlich der Lieferketten, wird ein Schlüsselfaktor sein. Indem der Resilienz-Korb des Kompasses fokussiert wird, wird es den Mitgliedsstaaten möglich sein, sich auf konkrete Richtlinien und EU-Investitionen im Bereich der Verteidigung, des Weltraums und der Dual-Use-Technologien zu einigen. Auch hier gilt: Je mehr der Strategische Kompass auf gegenwärtigen Initiativen wie dem EDF und dem Aktionsplan der Kommission zu Synergien zwischen zivilen, Verteidigungs- und Weltraumindustrien⁶ aufbaut, umso größer sind seine Chancen auf Erfolg. Wenn der Strategische Kompass den Resilienz-Kern der Verteidigungsindustrien mit der Fähigkeitenentwicklung besser verbinden kann, insbesondere indem EDF und PESCO⁷ miteinander vernetzt werden, wäre das ein Erfolgsfaktor.

Bezüglich der Partnerschaften haben zwei Arten von Initiativen gute Erfolgsaussichten. Erstens gibt es aufgrund der positiven Haltung der derzeitigen US-Administration gegenüber Europa in Fragen von Allianzen und multilaterale Kooperationen ein wichtiges Window of Opportunity, um die NATO-EU-Partnerschaft weiterzuentwickeln. Da die transatlantische Allianz an einem neuen strategischen Konzept arbeitet, ist sie dafür offen, ihre Beziehungen zur Union nachzujustieren, sollte diese solide Vorschläge machen. Daher hat jede Initiative des Strategischen Kompasses, die darauf abzielt, die Verteidigungskooperation zwischen EU und NATO zu implementieren, zu verbreitern, zu vertiefen und zu verstärken, gute Chancen, zu gelingen.

Zweitens priorisierte der Westen in der vergangenen Dekade tendenziell Verteidigungskapazitätenaufbau (Defence Capacity Building, DCB) und Unterstützung von Sicherheitskräften (Security Force Assistance, SFA) in Partnerländern, die an der Frontlinie zum Terrorismus, zur Krise und zu Zonen regionaler Instabilität stehen.⁸ Dabei sind die europäischen Bemühungen in den Bereichen DCB und SFA stark fragmentiert, sie weisen zahlreiche Defizite und Duplizierungen auf. Vor diesem Hintergrund stoßen Initiativen, die die Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten koordinieren, straffen

6 Action Plan on synergies between civil, defence and space industries, Communication COM(2021)70, 22. Februar 2021.

7 Zu den möglichen und wünschenswerten Verknüpfungen zwischen PESCO und EDF vgl. Alessandro Marrone, Edouard Simon: Linking PESCO and EDF. Institutional Mechanisms and Political Choices. IRIS, Mai 2021.

8 Alessandro Marrone: Strategic Trends of Defence Capacity Building. In: NATO SFA COE Manual, in Kürze erscheinend.

und zentralisieren wollen, auf das Interesse jener Mitgliedsstaaten und Partner, die einen größeren Nutzen aus diesen Bemühungen ziehen wollen.

Umfang, Prioritäten und Auswirkungen des Strategischen Kompasses

Um die zentralen Themen des Strategische Kompasses zu evaluieren und um zu prüfen, ob es relevante Elemente gibt, die nicht von diesem Prozess abgedeckt werden, ist es wesentlich, diese Agenda in den breiteren Kontext der EU-Verteidigungskooperation zu setzen. Im Jahr 2016 wollte man mit der EU-Globalstrategie (EUGS), durch die Formulierung einer Vision, das Niveau der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhöhen. 2017 scheiterte der darauf aufbauende Security and Defence Implementation Plan dabei, die EUGS institutionell zu implementieren. Ungeachtet dessen wurde mit PESCO ein wesentlicher Fortschritt erzielt, da sie eine neue, relevante, konkrete, langfristige und potenziell weitreichende Kooperation im Bereich der Fähigkeitenentwicklung in der EU schuf. Gleichzeitig repräsentiert der EDF einen Wendepunkt für die Verteidigungsindustriepolitik der EU, da er zusätzliche, robuste Investitionen auf den Tisch legt und eine erneuerte europäische Kooperation im Bereich der Forschung, Technologie und Entwicklung voranbringt. Auf der operationellen Seite wurde die MPCC geschaffen, die die Führung aller nicht-exekutiven GASP-Missionen übernehmen wird. Zu guter Letzt unterstützen CARD und andere EDA-Aktivitäten die Verteidigungskooperation der Mitgliedsstaaten substanziell, während der oben erwähnte Aktionsplan der Kommission dabei hilft, verschiedene EU-Investitionsinstrumente zu koordinieren.

Vor diesem Hintergrund scheint der Strategische Kompass einerseits die EUGS als Referenzpunkt zu nutzen, um den Neustart bei einer strategischen Reflexion zu vermeiden. Andererseits deutet die gemeinsame Bedrohungsanalyse in die entgegengesetzte Richtung einer neu ansetzenden strategischen Grundsatzdiskussion, wo zugleich die Debatte zur strategischen Autonomie⁹ weiter geführt wird. Am Ende hängen sowohl der Umfang als auch die Prioritäten des Strategischen Kompasses primär von dessen Beziehung zur EUGS und den kürzlich getätigten EU-Verteidigungsinitiativen ab. Weil die Visionen, die in der EUGS 2016 skizziert wurden, von den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten nach wie vor als valide beurteilt werden, ist die logische Konsequenz ein gut

⁹ Vgl. hierzu Ester Sabatino, Alessandro Marrone: Europe of Defence in the New World (Dis)Order. Choices for Italy. IAI, November 2020.

definierter Fokus darauf, so viele Teile dieser Visionen wie möglich durch den Aufbau auf bereits verfügbaren Instrumenten zu implementieren. Sofern der Strategische Kompass auf ein höheres Ambitionsniveau¹⁰ abzielt, könnte er im Gegensatz dazu signifikantere Resultate bringen, aber seine Chancen auf Erfolg würden sich verringern.

Die Bausteine der europäischen Verteidigungspolitik existieren bereits, und es besteht Einigkeit über die generelle Vision. Ein pragmatischer Zugang würde den Strategischen Kompass unterhalb der EUGS ansiedeln, um diese zu implementieren, dem Prozess Dynamik sowie konkrete Richtlinien zu verleihen, um bereits Bestehendes zu optimieren und neue Initiativen nur dort zu begründen, wo es ein klares Szenario für ihren Bedarf gibt: Effektivität, Effizienz und Synergie mit der gegenwärtigen Sicherheitskultur. Die Auswirkungen des Strategischen Kompasses auf die GSVP werden von dieser Wahl des Ansatzes abhängen.

10 Für eine klare und solide Argumentation zugunsten eines höheren Ambitionsniveaus siehe Arnout M. Olenaar: *Unlocking European Defence*. In: *Search of the Long Overdue Paradigm Shift*. IAI, Jänner 2021.



Der Strategische Kompass: Woher – Wohin?

Antworten auf einen Fragekatalog des
Bundesministeriums für Landesverteidigung

Christian Mölling

Die EU kann mit dem Strategischen Kompass konzeptionelle Unklarheiten klären und Lücken schließen, um den Mehrwert der EU-Sicherheitspolitik zu nutzen: Kooperation. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass sich die Themenpalette in die Irrelevanz ausdehnt, anstatt sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Zudem kann der Kompass gewisse Themen nicht effektiv behandeln, etwa Resilienz: Er ist im Wesentlichen durch die Außen- und Verteidigungsministerien angetrieben, in vielen Fällen sind aber beim Thema Resilienz Innenministerien, Länder, Regionen oder Kommunen zentral. Für einen Beitrag zur europäischen Sicherheit muss der Kompass einen Evolutionsprozess der „alten“ Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) einleiten. Im Idealfall hat die EU am Ende des Prozesses definiert, in welchen Krisen sie sich wie intensiv mit welchen Mitteln und Partnern engagieren will.

Im Detail wird dieses Thema anhand eines Fragenkataloges der Redaktion dieses Bandes im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung bearbeitet.

Wie beurteilen Sie den Prozess zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses?

Der Strategische Kompass soll am Ende seines Erarbeitungsprozesses die Handlungsfähigkeit der EU im sicherheitspolitischen Bereich weiter erhöhen, um ihre Bürgerinnen und Bürger besser zu schützen. Dies bedeutet zugleich aber unterschiedliche Dinge für unterschiedliche Akteure. Der Spannungsbogen liegt zwischen den Extrempositionen der EU-Euphorikerinnen und -Euphoriker, die den Kompass als zentralen Meilenstein zur Implementierung der EU-Globalstrategie und der strategischen Autonomie der EU sehen, und den Skeptikerinnen und Skeptikern einer europäischen Verteidigungsintegration, die den Kompass als im schlimmsten Fall störende Aktivität sehen, die die NATO als primären Akteur potenziell untergräbt oder zumindest nicht unterstützt.

Tatsächlich stellt der Kompass eine große Chance dar, nämlich den Beitrag der EU für die Sicherheit Europas zu erhöhen. In dem Prozess können die verschiedenen konzeptionellen Unklarheiten in den EU-Dokumenten geklärt und Lücken geschlossen werden, um mehr und bessere Kooperation zu ermöglichen – Kooperation ist der Kern der EU-Sicherheitspolitik.

Dem stehen Risiken gegenüber: Dem Kompass mangelt es an klaren Leitplanken, was nicht Teil des Prozesses werden soll. Deshalb wird der potenzielle Anwendungsbereich im Rahmen der derzeitigen Konsultationen immer breiter – ein so „aufgehender Hefekuchen“ an Themen läuft einer vertieften Befassung entgegen. Zugleich ist es aber auch nicht einfach, Themen, die einigen Staaten wichtig sind, nicht zu berücksichtigen.

Insgesamt hatte Brüssel nicht die Zeit und nicht die Ressourcen, den Prozess angemessen vorzubereiten. Dabei spielt die Pandemie eine zentrale Rolle. Ein besonderes Ownership oder Gestaltung durch den Hohen Vertreter Josep Borrell ist jedoch auch nicht zu entdecken.

Bemerkenswert ist, dass die EU zum ersten Mal eine gemeinsame Bedrohungsanalyse als Startpunkt gewählt hat. Leider bietet das Vorgehen, hierfür klassifizierte Eingaben der Geheimdienste als alleinige Grundlage zu nutzen, Anlass zur Kritik: Damit ist kein öffentlicher Diskurs und keine politische Entscheidung über diese Grundlage möglich. Die zur

Verfügung gestellte „sanitized Version“ ist nur eine lustlose Sammlung vager Allgemeinplätze. Dies schadet dem eigentlich wichtigen Erfolg, eine gemeinsame Grundlage unter den Staaten gefunden zu haben. Diese offene Flanke gilt es, später zu heilen.

Welche Initiativen in den Themenfeldern Krisenmanagement, Resilienzsicherung, Fähigkeitenentwicklung und Stärkung von Partnern könnten am ehesten erfolgreich sein?

Bislang sind keine konkreten Initiativen in den Themenfeldern erkennbar. Stattdessen werden die Herausforderungen immer klarer: Die Themenfelder Krisenmanagement, Resilienzsicherung, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften waren ein guter Startpunkt für den Prozess – sie haben die schier unendliche Themenlandschaft zu Beginn in analytische Quadranten eingeteilt und so auch erlaubt, den Prozess in Arbeitsströme und Phasen zu teilen. Doch die Themen sind nun wieder weit über diese analytischen Boxen hinausgewachsen. Das gilt insbesondere für das Thema Resilienz.

Der Kompass befasst sich mit einer Vielzahl an Themen. Deren Vernetzung untereinander erhöht die Komplexität und damit die Schwierigkeit, die Themen in fassbare Initiativen zu verwandeln. Zugleich ist nämlich auch der zeitliche Endpunkt für den Kompass bekannt: Er soll im Frühjahr 2022 während der französischen EU-Ratspräsidentschaft präsentiert werden, und somit steigt der Druck, ein relevantes Endprodukt zu generieren. Das kann zwei Optionen für das Enddokument bedeuten: entweder eine überschaubare Anzahl gut klingender und vielleicht effektiver Initiativen, die aber eher isoliert voneinander stehen, oder ein eher oberflächliches Dokument, das unter ein gutes Narrativ passt, aber keinerlei Fortschritt in der Sicherheitspolitik bringen wird.

Eine Ausnahme dürfte das militärische Ambitionsniveau darstellen. Dies war gewissermaßen Auslöser für den Strategischen Kompass. Nach der EU-Globalstrategie war nicht mehr klar, ob Bemühungen der EU im Bereich der Verteidigung im engen Rahmen der klassischen GSVP bleiben (primär Krisenmanagement) oder dem weiteren Rahmen der Globalstrategie (Schutz der Bürgerinnen und Bürger) folgen. Deshalb drängten die militärischen Planerinnen und Planer auf eine Klärung. Diese dürfte als Minimalergebnis des Kompasses entstehen können.

Welche Maßnahmen wären zu setzen, um die Resilienz im Bereich der Sicherheitsvorsorge und Verteidigung der EU zu stärken?

Der Begriff der Resilienz ist zum Sammelbecken für unterschiedlichste Ideen und Maßnahmen geworden. Darunter finden sich eine unfassbare Anzahl von Dingen, die auf gesellschaftliche Kohäsion, Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen und den Schutz kritischer technischer Infrastrukturen abzielen.

Hilfreich und machbar wäre eine Bestandsaufnahme und Sortierung der bereits laufenden Maßnahmen und bestehenden Strukturen zur Prävention und Resilienzbildung gegenüber ausländischen Einflussoperationen in Europa. Dies könnte ein Startpunkt für eine umfassendere Sicherheitsstrategie sein, die innere und äußere Aspekte des Problems und auch die Zuständigkeiten in der EU näher zusammenbringen kann. Bei Initiativen und Maßnahmen kann es vor allem um die Vernetzung der bereits bestehenden Elemente gehen; es ist kaum möglich, ständige neue und zugleich gehaltvolle Ideen zu entwickeln. Prävention ist hier das primäre Ziel. Diese Fähigkeit könnte mit regelmäßigen Stresstests der Instrumente überprüft werden.

Ebenso sinnvoll wäre die konzeptionelle Weiterentwicklung, die die Rolle von Streitkräften bei der Resilienzsicherung betrachtet und umgekehrt thematisiert, wie sehr die Abschreckungsfähigkeit der Streitkräfte von der Resilienz in Gesellschaften und Infrastrukturen abhängt. Darüber hinaus gilt es zu klären, was die NATO in diesem Bereich anstrebt; auch hier wird der Resilienzbegriff verstärkt bemüht, um Aufgaben oder Ziele zu beschreiben.

Ein zentraler Schritt, der aus dem Kompass heraus nicht gemacht werden kann, ist die Verknüpfung von Akteuren innerer und äußerer Sicherheit. Der Kompass ist im Wesentlichen durch die Außen- und Verteidigungsministerien angetrieben. In vielen Fällen sind beim Thema Resilienz aber die Innenministerien oder Länder, Regionen und Kommunen zentral.

Welche Fragen müssen im Rahmen des Kompass-Prozesses geklärt und welche müssten zusätzlich berücksichtigt werden?

Der Kompass operiert in einem komplexen politischen Kontext. Das bezieht sich auf das sicherheitspolitische Umfeld, das sich derzeit dynamisch weiterentwickelt, z.B. haben sich die Facetten ausländischer Einflussnahme erheblich diversifiziert, gleichzeitig werden sie aber auch besser verstanden. Zudem steht der Kompass unweigerlich in zeitlicher Verbindung zum Prozess der Erstellung des neuen Strategischen Konzepts der NATO, zu den

deutschen Bundestagswahlen und vor allem zu den Präsidentschaftswahlen in Frankreich.

Damit ist auch klar, dass der Kompass unweigerlich Teil größerer Veränderungen in der sicherheitspolitischen Landschaft Europas ist und das Ergebnis keinen Endpunkt markiert. Vielmehr können die Ergebnisse für die Weiterentwicklung der Sicherheit Europas von großer Bedeutung sein. Damit einher geht auch das Risiko, dass die EU die Chance verpasst, ihren sicherheitspolitischen Beitrag in diesen Veränderungen sichtbar zu machen. Dann wäre der Prozess des Strategischen Kompasses Zeitverschwendung gewesen, und die EU würde einmal mehr als handlungsunfähiger Debattierclub dastehen. Deshalb gilt es, zwei Dinge schon vor Ende des Prozesses zu entscheiden: Es muss klar sein, wie es in der EU weitergehen soll und kann: Welche Schritte folgen sicher in der EU? Welche Verpflichtungen sind die Staaten bereit einzugehen, um welche Ziele zu implementieren? Zudem gibt es eine kommunikative „Todeszone“ zwischen dem Ende der Beratungen über den Kompass im Herbst 2021 und seiner Vorstellung im Frühjahr 2022, in der viele andere Ereignisse den Kompass vergessen machen können. In dieser Zeit laufen die Beratungen zum strategischen Konzept der NATO auf Hochtouren, sie erzeugen also auch Aufmerksamkeit in anderen Kontexten.

Diese konzeptionelle und kommunikative Herausforderung kann die EU am besten lösen, indem sie in Form der 21 EU-Staaten, die zugleich NATO-Staaten sind, eine aktive Kommunikation betreibt. Diese Staaten sollten Botschafter eines konsolidierten und konsentierten Input der EU und EU-Europas in die NATO-Agenda sein. NATO-Angelegenheiten sind auch EU-Angelegenheiten: Die Schnittmenge, zu der beide Organisationen und alle ihre Mitgliedsstaaten beitragen sollen, ist die Sicherheit Europas.

Wie könnte die GSVP nach dem Kompass-Prozess aussehen?

Im besten Fall leistet die GSVP einen für alle erkennbaren Beitrag zur Sicherheit Europas, oder dieser Beitrag ist zumindest in Zukunft zu erwarten. Dafür muss sie sich von der „alten GSVP“ lösen, die an einem sicherheitspolitischen Weltbild und institutionellen Setup der 1990er Jahre festhält. Diese Erneuerung ist mit der EU-Globalstrategie begonnen worden und kann nun weitergeführt und verfeinert bzw. verstärkt werden. Dies könnte auch ein Narrativ sein, mit dem man den Kompass und seine Relevanz kommuniziert.

Dann müssen aber auch die Inhalte dazu „sprechen“: Im Idealfall hat die EU am Ende des Prozesses der Erarbeitung jene Krisen und Gelegenheiten definiert,

in denen sie sich engagieren will, wie intensiv und mit welchen Mitteln sie das tun möchte, mit welchen Partnern, ob sie für diese Eventualitäten die politischen Prozesse bereithält und wie die notwendige Bereitstellung der Soldatinnen und Soldaten und militärischen Fähigkeiten etc. gewährleistet werden kann.

Gut sichtbar kann dieser Beitrag dann werden, wenn das neue militärische Ambitionsniveau der EU als ein Betrag zur europäischen Sicherheit insgesamt definiert und in einem europäischen Headline Goal operationalisiert wird: Was also braucht Europa, um militärisch handeln zu können, und was trägt die EU dazu bei? Zu der Erfüllung dieses Ziels würde dann neben der EU auch die NATO beitragen – jede Organisation mit ihren jeweiligen Stärken.

In der Operationalisierung der Antwort können die Ständige Struktuierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) und die Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) wichtige Beiträge leisten, indem der CARD-Prozess zeigt, wo über Kooperation in Europa Fähigkeitslücken geschlossen werden können. Diese Kooperationen können über PESCO-Projekte implementiert werden. Damit würde die EU eine Schwäche der NATO ausgleichen. Diese kann bislang ihre Mitglieder nicht dabei unterstützen, systematisch sinnvolle Kooperationen anzubieten, die helfen, die NATO-Ziele zu erfüllen. Mit dem Vorschlag oben wäre dies aber eine gemeinsame Aufgabe von EU und NATO und ihren Staaten.



Auf halbem Wege

Eine Zwischenbilanz

Niklas Nováky

Der Strategische-Kompass-Prozess ist eine zweijährige Übung, mit der die nächsten Schritte der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gezeichnet werden sollen. Um erfolgreich zu sein, muss er ambitioniert, aber realistisch sein. Und er muss jedem EU-Mitgliedstaat etwas geben, um sicherzustellen, dass ein Interesse daran besteht, das Dokument nach seinem Beschluss auch zu implementieren. Sorgfältig und geordnet ausgeführt ist der Strategische Kompass ein signifikanter Schritt in Richtung einer genuinen europäischen Verteidigungsunion.

Bilanz zur Halbzeit

Zum ersten Mal überhaupt entwickelt die Europäische Union einen Strategischen Kompass, um die Entwicklung ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik anzuleiten. Diese Übung findet zu einem herausfordernden Zeitpunkt der internationalen Beziehungen statt: Die südliche und östliche Nachbarschaft

der EU befinden sich in Aufruhr, die COVID-Pandemie beschränkt nach wie vor das soziale und wirtschaftliche Leben auf der ganzen Welt, der geopolitische Wettbewerb zwischen den Großmächten nimmt zu, Cyber-Angriffe und hybride Bedrohungen haben die traditionelle Differenzierung zwischen Krieg und Frieden verwischt, und die Grenzen der internationalen Sicherheitsagenda verschieben sich in den Weltraum.

Der Strategische-Kompass-Prozess wurde in Berlin im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Herbst 2020 konzipiert. Deutschlands Ziel war es einerseits, die Fähigkeit der Union zu stärken, das bereits existierende Ambitionsniveau im Bereich der Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zu erreichen, wie es im Implementation Plan on Security and Defence aus 2016 skizziert wurde. Andererseits sollte den Initiativen, die nach 2016 ins Leben gerufen wurden wie beispielsweise der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), dem Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) oder der Europäischen Friedensfazilität (EPF) eine politisch stärkere Richtung gegeben werden. Der Prozess will auch die strategische Kultur der EU-Mitgliedsstaaten harmonisieren. Zudem sollen als konkreteste Schritte mit den vier thematischen Arbeitskörben Ziele mit Perspektive auf 2030 definiert werden: Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften.

Die Vorbereitung des Strategischen Kompasses wird vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EEAS) und den EU-Mitgliedsstaaten geführt. Die Europäische Kommission sowie die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) sind ebenfalls in diesen Prozess eingebunden, da das Dokument Implikationen für Programme und Initiativen haben wird, die sie gegenwärtig steuern. Dennoch befinden sich die Mitgliedsstaaten im sprichwörtlichen Fahrersitz: Sie entscheiden, was ins Dokument aufgenommen wird, und sie werden es im Rat im Frühjahr 2022 annehmen. Das bedeutet, dass vor allem die Mitgliedsstaaten den Prozess treiben, was ihm wahrscheinlich politisches Gewicht verleihen wird.

In der ersten Jahreshälfte 2021 fokussierte der Strategische-Kompass-Prozess auf den strategischen Dialog. Während dieser Phase legten die EU-Mitgliedsstaaten Vorschläge in Form von Non-Papers und Diskussionen vor, um die Sicherheits- und Verteidigungskooperation auf EU-Ebene im Kontext der vier Arbeitskörbe weiterzuentwickeln. Diese beinhalten unter anderem eine 5000 Mann starke Initial Entry Force, was Untergruppen von willigen Mitgliedsstaaten ermutigen soll, sich an Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) auf der Grundlage von Art. 44 des Vertrags über Europäische Union (EUV)

zu beteiligen, die Schaffung eines eigenen Verteidigungsministerformats des Rates der Europäischen Union, die Steigerung der Fähigkeit der EU, Cyber-Attacken abzuschrecken, oder die Weiterentwicklung des Art. 42 Abs. 7 EUV. Der Erfolg dieser und anderer Vorschläge, also ihre Eignung, in das Finaldokument aufgenommen zu werden, hängt von ihrer Kapazität ab, Unterstützung aus den EU-Hauptstädten zu gewinnen, da der Rat den Strategischen Kompass einstimmig annehmen wird.

Herausforderungen

Auszuwählen, welche Vorschläge in den Strategischen Kompass einfließen und welche außen vorgelassen werden, wird eine herausfordernde Aufgabe der zweiten Hälfte des Jahres 2021, wenn das Dokument entworfen werden wird. Der Kompass muss die Balance zwischen Ambition und Realismus schaffen und es vermeiden, die Erwartungen zu hoch werden zu lassen. Darüber hinaus muss er so konkret sein, dass er für nationale Verteidigungsplanerinnen und -planer anwendbar ist. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags scheint es breite Unterstützung seitens der Mitgliedsstaaten für die Steigerung der Flexibilität im EU-Krisenmanagement durch Art. 44 EUV und das Konzept für die Koordinierte Maritime Präsenz (CMP) zu geben, was die Partnerschaft der EU mit Akteuren wie der NATO und der UN stärkt. Das wiederum stellt sicher, dass Initiativen zur Fähigkeitenentwicklung nicht nur der GSVP, sondern auch der europäischen Sicherheit im breiteren Sinne zugutekommen und Art. 42 Abs. 7 EUV weiterentwickelt wird, um die Resilienz der Mitgliedsstaaten gegen Cyber- und hybride Angriffe zu stärken.

Die meisten Vorschläge, die während der Phase des strategischen Dialogs aufgekommen sind, haben keine wesentlichen (öffentlichen) Reaktionen ausgelöst. Eine Ausnahme bildet die Initial Entry Force, die eine Gruppe von 14 Staaten, darunter Frankreich und Deutschland, vorschlugen, um die Reaktionsfähigkeit der EU im Krisenfall zu erhöhen.¹ Manche Mitgliedsstaaten sind besorgt, dass diese neue Stand-by-Truppe das Schicksal der EU-Battlegroups teilen könnte, das heißt dass sie aufgrund des fehlenden politischen Willens der teilnehmenden Mitgliedsstaaten nicht eingesetzt wird. Sie sind auch darüber besorgt, dass die Initial Entry Force sich vor allem auf Afrika konzentrieren und daher die unmittelbaren Sicherheitsbedenken jener Mitgliedsstaaten vernachlässigen könnte, die

¹ Robin Emmott: EU seeks rapid response military force, two decades after first try. 5. Mai 2021. Reuters <<https://www.reuters.com/world/europe/eu-seeks-rapid-response-military-force-two-decades-after-first-try-2021-05-05/>>.

die östliche Nachbarschaft priorisieren. Wie der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, im Mai 2021 bemerkte, seien manche Mitgliedsstaaten etwas zurückhaltender und fragten nach dem Zweck einer solchen Initial Entry Force, während andere daran erinnerten, dass Bataillone bereit stünden, die noch nie genutzt worden seien.²

Resilienz

Aufgrund seines umfassenden Charakters ist Resilienz wohl der breiteste Arbeitskorb des Strategischen Kompasses. Die EU-Globalstrategie (EUGS) aus dem Jahr 2016 definiert Resilienz als Fähigkeit von Staaten und Gesellschaften, Reformen durchzuführen und so internen und externen Krisen zu widerstehen und sich von ihnen erholen zu können.³ Es ist auch wahrscheinlich, dass dieser Arbeitskorb einer der effektivsten ist, da die Mitgliedsstaaten ein breites Interesse daran haben, die Resilienz der EU einschließlich ihrer GSVP zu stärken, was unter anderem der COVID-Pandemie, dem Wettbewerb der Großmächte und Unsicherheiten aufgrund des Entstehens neuer Technologien geschuldet ist.

Es gibt Maßnahmen, die die EU sowohl, im Arbeitskorb „Resilienz“ als auch in den anderen drei Körben bearbeiten sollte. Im Korb „Resilienz“ sollte die EU weiter ausführen, wie Art. 42 Abs. 7 EUV und Art. 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – die Solidaritätsklausel – dazu genutzt werden können, Mitgliedsstaaten Hilfe, Unterstützung und Solidarität zukommen zu lassen, wenn sie Opfer eines Cyber-Angriffs oder eines hybriden Angriffs sind. Angesichts der umfangreichen Werkzeugpalette der EU würde dies einen Mehrwert für die Sicherheit ihrer Mitgliedsstaaten schaffen, sowohl für jene, die NATO-Mitglieder sind, als auch für jene, die das nicht sind. In den anderen Körben sollte sich die EU unter anderem auf die Stärkung der Resilienz von GSVP-Missionen und Operationen gegen Cyber-Angriffe und Desinformationskampagnen konzentrieren, die Sicherheitsauswirkungen neuer Technologien reflektieren und die Resilienz ihrer Partner gegen hybride Bedrohungen weiter verbessern.

2 Remarks by High Representative/Vice President Josep Borrell at the press conference. 6. Mai 2021. Website des EEAS <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/97931/foreign-affairs-council-defence-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-press_en>.

3 Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln. Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Brüssel 2016, S. 23.

Fragen

Im Kontext des Strategischen-Kompass-Prozesses sollten viele Fragen diskutiert werden, insbesondere: Was bedeuten geopolitischer Wettbewerb und die gestiegene Präsenz von Großmächten in der Nachbarschaft der EU für die Fähigkeit der Union, GSVP-Operationen durchzuführen? Was kann die EU im Kontext der GSVP tun, um sicherzustellen, dass Europa weiterhin Zugang zu globalen Gemeingütern wie der hohen See, der Cyber-Domäne oder dem Weltraum hat? Wie stellen sich die Sicherheitsimplikationen neuer Technologien wie der Künstlichen Intelligenz (KI), autonomer Waffensysteme und Quantencomputern dar? Was kann getan werden, um Solidarität der EU-Mitgliedsstaaten untereinander zu fördern? Diese Fragen zu beantworten würde dabei helfen, zu klären, wo sich die EU als Akteur bis zum Jahr 2030 sieht, und adäquate Entwicklungsziele zu formulieren.

Eine der wichtigsten Herausforderungen des Prozesses zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses wird die Auswahl der Themen sein, die von den EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen dieses Prozesses diskutieren werden wollen. Das trifft insbesondere auf den Resilienz-Arbeitskorb zu, dessen Umfang breiter ist als jener der GSVP. Manche Mitgliedsstaaten könnten versucht sein, nicht mit Sicherheit und Verteidigung zusammenhängende Fragen in diesem Kontext zu stellen, wie beispielsweise: Was kann getan werden, um die Resilienz des EU-Binnenmarkts gegen plötzliche Schocks wie COVID-19 zu erhöhen? Was kann getan werden, um die Resilienz der Versorgungsnetzwerke der EU zu erhöhen? Wie dem auch sei, derartige Fragen sollten an anderer Stelle behandelt werden, beispielsweise im Kontext der Konferenz zur Zukunft Europas. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte der Resilienz-Arbeitskorb mit Vorschlägen überflutet werden, die nicht mit Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zusammenhängen, was die EU davon abhalten könnte, eine effektive Resilienz-Agenda spezifisch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu setzen.

Implementierung

Sobald der Prozess abgeschlossen sein wird, sollte die GSVP klare Richtlinien erhalten haben, wie sie sich bis 2030 entwickeln soll. Dies sollte die operationelle Dimension der GSVP fördern, deren Entwicklung in der vergangenen Dekade gewissermaßen „eingeschlafen“ ist, da sich das Gravitationszentrum der EU-Sicherheits- und Verteidigungskooperation vom originalen Raison d'Être des Krisenmanagements hin zur Verteidigungstechnologie und der industriellen Kooperation verlagert hat. Ersteres

sollte in Anbetracht der beständigen Unruhen in der EU-Nachbarschaft und der andauernden Bemühungen der NATO, sich wieder auf kollektive Verteidigung zu fokussieren, nicht vernachlässigt werden. Die nächste Welle von PESCO-Projekten sollte zudem mehr auf operationelle Kooperation fokussieren, eine Notwendigkeit, die auch vom PESCO Strategic Review 2020 identifiziert wurde. Zusätzlich dazu sollte die Implementierung von existierenden PESCO-Projekten gestärkt werden. Das betrifft insbesondere das Projekt EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC), das die Force Generation Preparedness der EU-Mitgliedsstaaten sowie ihre Bereitschaft zum Handeln und Engagement in Missionen und Operationen verbessern will.⁴

Die EU muss noch vor dem Beschluss des Dokuments darüber nachdenken, wie sie den Strategischen Kompass implementieren will. Um die Ziele zu erreichen, die gegenwärtig im Kontext der vier Körbe entwickelt werden, wird man über die kommenden Jahre konsistente politische Führung auf den höchsten Ebenen brauchen. Um dies zu fördern, sollten die Mitgliedsstaaten der vorgeschlagenen separaten Ratskonfiguration der Verteidigungsminister zustimmen. Dies würde die Möglichkeiten der Verteidigungsminister, in Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten der EU engagiert zu bleiben, erhöhen. Zudem sollten die Mitgliedsstaaten zustimmen, dass die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der Unionsmitglieder regelmäßige Treffen im Europäischen Rat abhalten, die exklusiv der Sicherheit und Verteidigung gewidmet sind. Obwohl der Europäische Rat dies bereits thematisiert, tendieren die Diskussionen dazu, aufgrund der schieren Anzahl der anderen Themen auf der Agenda eher limitiert zu bleiben. Diese Schritte wären auf dem Weg zu einer echten europäischen Verteidigungsunion wichtig.

4 PESCO: EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC). S.a. Website der PESCO <<https://pesco.europa.eu/project/eufor-crisis-response-operation-core/>>.



Kohärenz und Disruption

Was vom Strategischen Kompass der EU zu erwarten ist

Edouard Simon

Der Strategische Kompass versucht eine doppelte Herausforderung anzusprechen: den EU-Politiken und Initiativen im Bereich Verteidigung mehr Kohärenz zu verleihen, während gleichzeitig die Ambition der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung angehoben werden soll. Der Prozess hat bis dato die Etablierung eines strukturierten gemeinschaftlichen Verständnisses von Bedrohungen ermöglicht, und er bot Gelegenheit für echte Debatten über die Zukunft europäischer Verteidigungserfordernisse. Sich auf Bereiche zu konzentrieren, die möglichst vielen und der EU selbst den größten Nutzen bringen, ist der vielversprechendste Weg nach vorne – vorausgesetzt, der Kompass wird sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene vollinhaltlich implementiert.¹

¹ Dieser Beitrag entstand im Juli 2021, also auf halbem Wege im Erarbeitungsprozess des Kompasses. Dieser Zeitpunkt verhindert eine Einschätzung über das definitive Ende des Prozesses, ermöglicht es aber, eine erste Einschätzung anzubieten und weitere hauptsächliche Themen zu detaillieren.

Signifikanz des Prozesses

Ursprünglich sollte die Initiative des Strategischen Kompasses eine doppelte Herausforderung ansprechen. Zunächst, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass viele verschiedene Initiativen in den vergangenen Jahren entwickelt wurden, sollte er Kohärenz in die verschiedenen EU-Verteidigungsinitiativen bringen, unabhängig von ihrer jeweiligen rechtlichen Basis (z.B. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – GSVP oder Industriepolitik) oder ihrer Governance.² Um dies zu erreichen, soll der Kompass eine zweite Herausforderung ansprechen: die Anpassung der militärischen und strategischen Ambition der EU an den neuen strategischen Kontext. Anders formuliert soll der Strategische Kompass Kohärenz in strategische Politiken und Initiativen der EU bringen, indem er eine Erneuerung des Ansatzes der EU und ihrer strategischen Vision erbringt.

Die ersten beiden Phasen des Kompass-Prozesses haben sich als nutzbringend erwiesen und erscheinen als vielversprechender Beginn für die Erarbeitung dieses gemeinschaftlichen Dokuments. In der Tat war die gemeinsame Bedrohungsanalyse, die während der zweiten Hälfte des Jahres 2020 durch das EU Intelligence and Situation Centre (INTCEN) erarbeitet wurde, die erste ihrer Art. Natürlich sprach diese 360-Grad-Analyse nicht die heiklen Fragen der Einschätzung und der Priorisierung der Bedrohungen an. Nichtsdestotrotz war es das erste Mal, dass die EU-Spitze ihre strategische Reflexion auf ein gemeinsames Dokument stützen konnte. Auf dieser gemeinsamen Analyse aufbauend folgte die Phase des strategischen Dialogs (Jänner bis Juli 2021), ein intensiver Moment der kollektiven strategischen Reflexion und des Austauschs. Viel der Ehre für diesen Erfolg gebührt sicherlich der bemerkenswerten Arbeit der portugiesischen Ratspräsidentschaft und dem EU Institute for Security Studies (EUISS), die diese Diskussion sechs Monate lang animiert und mit Inputs unterstützt haben.

Die nächsten zwei Phasen sind von einem politischen Standpunkt aus betrachtet die heikelsten: von Juli bis Dezember die Entwurfs- bzw. Verhandlungsphase; im März 2022 soll der Kompass angenommen werden. Die größte Herausforderung für den European External Action Service (EEAS), der federführend ist, wird der Entwurf eines gut abgestimmten Dokuments bis zum kommenden November sein.

2 Vgl. z.B. für das Thema PESCO und EDF: Alessandro Marrone, Edouard Simon: Linking PESCO and EDF. Institutional Mechanisms and Political Choices. IRIS, Mai 2021.

Insbesondere zwei Risiken könnten Prozess gefährden. Das offensichtlichste Risiko ist, dass der Kompass entweder als kleinster gemeinsamer Nenner zwischen den Mitgliedsstaaten endet oder als die Summe ihrer strategischen Sorgen. Das Dokument wäre in diesem Fall nutzlos und würde sicherlich weder die Erneuerung der gemeinsamen Ambition noch die Kohärenz zwischen allen EU-Politiken bringen. Das andere Risiko ist, dass das Dokument wie die Globalstrategie der EU endet, dass es also daran scheitert, vom Europäischen Rat oder dem Rat der EU angenommen zu werden. Mit einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse und einem strategischen Dialog, der den Verhandlungen für ein solches, erstmalig zu erstellendes Dokument vorausgeht, ist die Möglichkeit einer Entgleisung des Prozesses begrenzt.

Vielversprechende Initiativen

Um zum Kompass selbst und seinem Inhalt zu kommen: Die kurze Zeit, in der dieses Window of Opportunity geöffnet sein wird, macht es für den Kompass zentral, auf jene Richtlinien und Prioritäten zu fokussieren, die das größte Potenzial haben, um gemeinsame Interessen anzusprechen. Aus dieser Perspektive hat die Phase des strategischen Dialogs wahrscheinlich einen wesentlichen Beitrag geleistet. Zwei Themen scheinen von besonderem Interesse zu sein: Globale Gemeinschaftsgüter und operative Fragen.

Der Zugang zu globalen Gemeinschaftsgütern (See, Luft-, Welt- und Cyberspace) ist aus mehreren Gründen ein interessanter Weg zu gemeinsamen strategischen Denkweisen und Initiativen. Er ist zentral für die europäische Sicherheit, aber auch für den europäischen Wohlstand. Diese doppelte Bedeutung wird für kleinere Mitgliedsstaaten, deren Ökonomien besonders von globalen Verflechtungen abhängen oder die das europäische Projekt in erster Linie als ökonomisches Projekt sehen, besonders relevant sein.³ Anders ausgedrückt ist das zentrale Ziel der Sicherung des Zugangs zu globalen Gemeinschaftsgütern eines, das einen Teil der strategischen Ziele vieler, wenn nicht aller, EU-Mitgliedsstaaten darstellt.

Ein zweiter Grund dafür, warum dieser Weg vielversprechend erscheint, ist, dass der Zugang zu globalen Gemeinschaftsgütern und globalen Verflechtungen bereits in der Vergangenheit ein Bereich war, in dem gemeinsame europäische Interessen definiert und auf relativ effektive Weise gefördert worden sind. Das

3 Mika Aaltola, Joonas Sipliä, Valtteri Vuorisalo: Securing Global Commons. A Small State Perspective. FIIA Working Paper, Nr. 71, Juni 2011.

beste Beispiel hierfür ist die GSVP-Operation Atalanta (EUNAVFOR Somalia⁴). Das Ziel dieser 2008 gestarteten Mission ist, gegen Piraterie an der Küste Somalias, im Golf von Aden und im Indischen Ozean vorzugehen. Der maritime Bereich ist von besonderer Bedeutung für den globalen Handel der EU, und mehrere europäische Schiffe wurden dort von Piraten angegriffen. Neben den evidenten Erfolgen, dem Quasi-Verschwinden der Piraterie, wurde die Mission Atalanta selbst von den GSVP-kritischsten Mitgliedsstaaten gelobt.⁵

Die Frage nach einem autonomen europäischen Zugang zu Welt- und Luftraum liegt an der Wurzel einer noch nie dagewesenen industriellen Kooperation, so etwa zwischen Airbus und Ariane. Obwohl selbst die Frage der Kosten für die industrielle Souveränität bei Startrampen mehrmals infrage gestellt wurde, muss betont werden, dass diese bislang stets gewahrt wurde. Der Mehrwert durch und für die industrielle Produktion ist sicherlich ein Faktor, der in die Überlegungen miteinbezogen werden sollte. Aber die meisten der Fragen hinsichtlich des Zugangs zu den globalen Gemeinschaftsgütern implizieren eine solche industrielle Dimension.

Ebenfalls vielversprechend könnten paradoxerweise operative Themen sein. In der Tat, wenn man auf die europäischen verteidigungspolitischen Dynamiken seit 2016 zurückblickt, wurden die meisten – wenn nicht alle – Fortschritte im Bereich der Fähigkeitenentwicklung (PESCO⁶, CARD⁷ etc.) und der Industriepolitik (EDF⁸) erzielt. Operative Themen, die zu Beginn der 2000er Jahre zentral waren, wurden während der vergangenen Dekade überhaupt nicht debattiert. Diese Themen (und die Frage nach dem Mehrwert der GSVP) sind nun ein signifikanter Teil der Diskussion im Strategischen Kompass. Sie waren stets eine Quelle von Divergenzen, da sich die jeweiligen nationalen strategischen Kulturen in diesem Bereich signifikant voneinander unterscheiden. Obwohl Instrumente wie beispielsweise die EU-Battlegroups geschaffen wurden, sind diese weder effektiv noch effizient.

Die Phase der strategischen Diskussion hat gezeigt, dass diese Inkompatibilitäten nach wie vor existieren. Der kürzlich gemachte Vorschlag, eine schnelle Eingreiftruppe zu schaffen, der die Unterstützung von 14 Mitgliedsstaaten hatte, rief keine einstimmige Reaktion hervor. Trotz des fehlenden Engagements für

4 Für mehr Informationen siehe die Website von EUNAVFOR Somalia Operation Atalanta <<https://eunavfor.eu/>>.

5 Vgl. beispielsweise den Bericht des britischen House of Lords über diese Mission.

6 Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).

7 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

8 Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).

ein gemeinsames Vorgehen in diesem Bereich wurde der Bedarf, gemeinsame europäische Bemühungen in verschiedenen Foren und Formaten besser zu kombinieren und zu artikulieren, klar identifiziert. Die Notwendigkeit einer flexibleren Gestaltung der GSVP – z.B. die Möglichkeit, die Durchführung einer Mission einer Gruppe von willigen und fähigen Mitgliedsstaaten zu überantworten (Art. 44 EUV) oder in Gestalt anderer Koalitionsformate zu organisieren (z.B. koordinierte maritime Präsenz) – ist ein Bereich, in dem der Strategische Kompass signifikanten Mehrwert in Hinblick auf strategisches Denken und politischen Impetus bringen kann. In diesen beiden Bereichen haben EU-Initiativen sicherlich das Potenzial, Disruption (z.B. indem das Ambitionsniveau europäischer Maßnahmen gesteigert wird) und Kohärenz zu generieren, da diese die Angleichung oder die Formulierung mehrerer Politikinstrumente mit verschiedenen Zielen und Governance voraussetzen.

Was dem Strategischen Kompass fehlen könnte

Die strategische Weiterentwicklung der EU wird nicht nur von der Annahme des Kompasses als offizielles Dokument des Europäischen Rates abhängen, sondern ebenso und vor allem vom Niveau seiner Implementierung. Die Frage der Umsetzung (etwa in Hinblick auf Fähigkeiten) muss vom jetzigen Standpunkt aus betrachtet ein Schlüsselthema sein. Aufgrund der Tatsache, dass Schlussfolgerungen des Europäischen Rates mit Ausnahme der Prioritätensetzung keine reale institutionelle Relevanz besitzen, wäre ein spezifisches Monitoring-System ein essenzielles Asset.

Tatsächlich wird der Kompass als politisches Dokument gestaltet werden. Das bedeutet, dass er nicht auf Überlegungen hinsichtlich der Praktikabilität eingehen wird. Allerdings, beispielsweise in Hinblick auf Fähigkeitenentwicklung, wird die Frage der Praktikabilität zentral sein. Wie sollen Prioritäten, die im Kompass identifiziert werden, auf europäischer Ebene, im Fähigkeitenentwicklungsplan oder im Europäischen Verteidigungsfonds sowie in nationalen Fähigkeitenentwicklungsprozessen berücksichtigt werden? Eine gescheiterte Implementierung des Kompasses würde den gesamten Prozess verwässern. Zudem wäre dies eine Schande, da sich der Strategische Kompass bislang als ein sehr effektiver Weg erwiesen hat, das strategische Denken in der EU und auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu lenken. Ein regelmäßiger Review würde sicherlich eine Möglichkeit darstellen, auf seinem Erbe aufzubauen und davon zu profitieren.



Chancen und Grenzen des Strategischen Kompasses

Ralph Thiele

Der Strategische Kompass soll die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) zukunftsweisend und zielführend sicherheits- und verteidigungspolitisch neu verorten und ihr Akteursprofil stärken. Dieser Beitrag diskutiert die Erfolgsaussichten in den vier Themenfeldern Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften vor dem Hintergrund divergierender nationaler Interessen der Mitgliedsstaaten und beleuchtet die bislang notorische Unterschätzung Chinas als bedeutender Akteur in und um Europa und die wachsende Bedeutung hybrider Risiken, von Cyber-Bedrohungen, Mitteln der elektronischen Kampfführung bis hin zur Informationskriegsführung. Die hybriden Konflikte identifiziert er als neuen Standard geopolitischer Konflikte, wirft einen kritischen Blick auf die Ambitionen der EU hinsichtlich gegebener Schutz- und Krisenmanagementaufgaben und diskutiert, wie sich die erforderliche Dynamisierung der eigenen Innovationen beschleunigen lässt. Strategische Vorausschau und ein domänenübergreifendes Lagebild sollten vom Kompass als Grundlage für erfolgreiches Krisenmanagement auf den Weg gebracht werden.

Erarbeitung

Der Europäische Rat hat im Juni 2020 entschieden, dass ein Strategischer Kompass politische Orientierungen und spezifische Ziele in den Clustern Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften definieren soll. In einer Welt, die aus den hergebrachten Fugen geraten ist und in der geopolitische Machtbalancen neu austariert werden, soll der Strategische Kompass die GSVP der EU rekalisieren. Er soll die EU zukunftsweisend und zielführend sicherheits- und verteidigungspolitisch neu verorten und ihr entsprechendes Akteursprofil stärken. Nach einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse sind nun erreichbare strategische Ziele zu formulieren und politische Vorgaben für militärische Planungsprozesse zu erarbeiten. Die Abstimmung mit der NATO ist Teil des Prozesses. Anfang 2022 will der Rat über den Strategischen Kompass entscheiden. Dies ist ein erforderlicher, kluger und wohlstrukturierter Ansatz.

Erfolgsaussichten in den vier Clustern

Erfolgsaussichten im Themenfeld Krisenmanagement sind problematisch. Die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten divergieren. Die bestehende Tendenz in der GSVP zu Minimalkonsens und hohlen Kompromissen ist kontraproduktiv. Die bislang notorische Unterschätzung Chinas als bedeutender Akteur in und um Europa sowie von hybriden Risiken, die eher als Resterampe denn als strategische Herausforderung mit umfassenden Konsequenzen für die GSVP betrachtet werden, führt zu einer Fehlallokation von Ressourcen. Anzustreben ist ein umfassendes, multidimensionales Sicherheitsverständnis mit klaren und präzise formulierten übergreifenden Zielen der GSVP, funktionalen und regionalen Prioritäten sowie Vorgaben zu zunehmend bedeutsamen nicht-militärischen Machtinstrumenten.

Im Themenfeld Resilienz sind Erfolge aussichtsreich, denn Resilienz verringert Angriffsflächen und Verwundbarkeiten. Nationale Fortschritte sind auch Fortschritte für die EU und umgekehrt.

Das Themenfeld Fähigkeitenentwicklung ist in der EU unterentwickelt. Erfolge sind möglich, wenn der Kompass der EU und ihren Mitgliedsstaaten hilft, Prioritäten festzulegen, wie die Union einen operativen und technologischen Vorsprung in den Einsatzdomänen Land, Luft, See, Cyber und Weltraum erlangen und ausbauen kann – kognitiv und technologisch, wirtschaftlich, diplomatisch und auch militärisch. Die stringente Ableitung operativer

Anforderungen aus der Strategie fehlt bislang und wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Handlungsfähigkeit und Autonomie.

Das Themenfeld Partnerschaften ist nur scheinbar leicht erfolgreich zu gestalten. Die Zeiten eines „mehr ist besser“ sind vorbei. Dem dynamischen Wachstum von Partnern steht ein Verlust an Sichtbarkeit und Relevanz gegenüber. Partnerschaften lassen sich ggf. besser entlang regionaler, wirtschaftlicher, technologischer und weiterer außen- und sicherheitspolitischer Kriterien ordnen. Überzeugende Fähigkeiten machen die EU für Partner attraktiv und geben diesen zugleich Orientierung.

Verbesserung von Resilienz

Der Kompass wird Resilienz als einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz ausweisen, der militärische, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Dimensionen einschließt und permanent Schwachstellen und Bruchstellen reduziert sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt. Er sollte die Interaktion zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten, den EU-Institutionen, zivilen und militärischen Akteuren, dem öffentlichen und privaten Sektor, EU und NATO orientieren. Die COVID-19-Pandemie hat ein breites Spektrum von Mängeln und Verwundbarkeiten aufgezeigt, insbesondere in der Digitalisierung. Letztere ist eine kritische Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und kompetente Mitwirkung in Wirtschaft, Gesellschaft und Krisenmanagement.

Im Fokus der Resilienz stehen die

- Funktionsfähigkeit von kritischen Infrastrukturen, Transport und logistischer Versorgung bei Bedrohungen und Angriffen. Neue Technologien werden zunehmend selbst zur kritischen Infrastruktur.
- Zusammenarbeit von Staat und Streitkräften mit dem privaten Sektor. Die Leistungsfähigkeit von Streitkräften und öffentlicher Verwaltung beruht entscheidend auf infrastrukturellen und logistischen Leistungen der Privatwirtschaft.
- Partnerschaften und verstärktes privatwirtschaftliches Engagement. Zivile und militärische Resilienz sollen einander gegenseitig stützen, damit Wirtschaft und Gesellschaft künftig besser gegen hybride Kampagnen gewappnet sind. Zivilschutz und Terrorismusbekämpfung brauchen einen größeren Anteil an den zukünftigen staatlichen Sicherheits- und Verteidigungsbudgets.

Die wichtigsten Fragen

Die Bedrohungsanalyse als zukunftsweisende Basis?

Mit der Validität der Bedrohungsanalyse steht und fällt der Strategische Kompass. Trifft er die Spannweite der Herausforderungen, die sich von einer harten wirtschaftlichen Rivalität bis hin zu transnationalen, hybriden, konventionellen und jüngst wieder nuklearen Bedrohungen erstrecken? Erkennt er hybride Kampagnen als neuen Standard geopolitischer Konflikte? Wie adressiert er das Spektrum staatlicher und nicht-staatlicher Akteure und deren Durchschlagskraft auf nationale und regionale Stabilität, die ihre hybriden Potenziale unterhalb der Schwelle konventioneller Kriege mittels neuer und disruptiver Technologien konsequent ausbauen und fortentwickeln? Russland und insbesondere China integrieren den zivilen und militärischen Wettbewerb auf jeder Ebene – einschließlich der Entwicklung ihres internationalen Handels, ihrer Investitionen, ihrer nationalen Technologiebasis sowie ihrer politischen und diplomatischen Aktivitäten. Welche Antworten liefert der Kompass? Wie adressiert er den Iran, der in der europäischen Nachbarschaft ungeniert Gewalt von Terrorgruppen, in deren Reichweite ganz Europa liegt, fördert, oder den problematischen außen- und sicherheitspolitischen Kurs der Türkei?

Europäische Schutz- und Krisenmanagementaufgaben durchsetzen?

Werden die im Kompass für die EU gesetzten Ambitionen den Herausforderungen gerecht? Sollen die EU-Staaten kurzfristig und gegebenenfalls auch über große Distanzen reagieren, langfristige operative Verpflichtungen aufrechterhalten und auf hybride Bedrohungen kompetent reagieren können? Wie soll die EU mit technologisch überlegenen Opponenten umgehen, die über das gesamte Konfliktspektrum hinweg zahlreiche und vielfältige moderne Waffensysteme einsetzen, von unbemannten Luftfahrzeugsystemen über die elektronische Kampfführung bis hin zu Hyperschallwaffenträgern? Wie adressiert der Kompass die schier endlose Liste europäischer Unzulänglichkeiten in nachrichtendienstlicher Aufklärung, Zielplanung, Wirkung, Schutz und Transport? Wie und wann sollen die unentbehrlichen nicht-militärischen Instrumente der Politik zur GSVP beitragen?

Innovation beschleunigen?

Ohne Autonomie in kritischen Technologiefeldern und den neuen strategischen Domänen Cyber- und Weltraum gibt es keine strategische Autonomie. Die EU und ihre Mitglieder haben das Rennen um die neuen, disruptiven Technologien bislang Dritten überlassen. Beschleunigt der Kompass das europäische Innovationstempo für einen eigenen Ansatz, der auf eigenen Stärken aufbaut und die drängenden Herausforderungen bewältigt? Wird der Kompass nutzbringende Programme/Projekte im Bereich der angewandten Forschung, Technologie und Produktentwicklung identifizieren? Weist er der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), die bereits für die Entwicklung und Koordination von EU- und NATO-Kapazitäten in Bereichen von gemeinsamem Interesse zuständig ist, eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der militärischen Machtinstrumente der EU-Mitglieder zu, zum Beispiel beim Aufbau von strategischer Vorschau und Lagebild, domänenübergreifender ISTAR¹ und bei der Weiterentwicklung des C4I²-Backbones? Sieht er das Joint Research Centre (JRC) als Motor zur Innovationsbeschleunigung im Hinblick auf die Weiterentwicklung der nicht-militärischen Machtinstrumente? Setzt er technologische Schwerpunkte z.B. bei 5G, Künstlicher Intelligenz (KI), autonomen Systemen, Cyber, EMSO³, erweiterter Realität, Quantentechnologie und Weltraum? Adressiert er den Mehrwert einer engen Zusammenarbeit mit der NATO Science & Technology Organisation und entsprechenden Organisationen der Mitgliedsstaaten?

Ergänzende Fragen und Handlungsfelder

Strategische Vorausschau und ein Domänen-übergreifendes Lagebild sind vom Kompass als Grundlage für erfolgreiches Krisenmanagement zu etablieren. Für die Urteilsfähigkeit politischer, ziviler und militärischer Entscheidungsträgerinnen und -träger und deren Fähigkeit, die relevanten Bestimmungsfaktoren in ihrem Umfeld wahrzunehmen und gegebene Machtinstrumente gezielt und effektiv einzusetzen, sind sie unentbehrlich.

Die bisherige Unterschätzung des Indopazifiks für die GSVP ist zu überwinden. Der Kompass muss Antworten für die strategische Entfaltung Chinas

-
- 1 Information, Überwachung, Zielerfassung und Aufklärung (Intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance).
 - 2 Command, Control, Communications, Computers and Intelligence.
 - 3 Operationen im elektromagnetischem Spektrum (Electromagnetic Spectrum Operations).

in und um Europa liefern. Im Indopazifik liegt die Zukunft europäischer Prosperität mit entsprechenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsequenzen. Zugleich ist China – vergleichbar mit den USA – ein relevanter Akteur in und um Europa.

Der Kompass muss die bisherige Unterschätzung der hybriden Thematik überwinden. Hybride Bedrohungen werden in der EU bislang eher als Resterampe all der Themen behandelt, die nicht in bekannte Formate passen. Hybride Kampagnen werden im kommenden Jahrzehnt absehbar das präferierte Mittel für die Auseinandersetzung in geostrategischen Wettbewerben.

Der EMSO-Komplex entwickelt sich zu einer Schlüsselfähigkeit in künftigen hybriden und bewaffneten Konflikten und braucht Fokus im Kompass. Cyber, Mittel der elektronischen Kampfführung sowie Informationskriegsführung verbinden sich synergetisch. China und Russland verfügen über bereits mehrfach modernisierte Kapazitäten. Westliche Streitkräfte haben in Konzeption wie auch Beschaffung die Entwicklung verpasst.

Die GSVP nach dem Kompass-Prozess

Der Strategische Kompass muss Fähigkeiten begründen, die im gesamten Konfliktspektrum – hybrid bis „Joint/All-Domain Warfare“ – überzeugend wirken können. Hierzu ist der Prozess der Priorisierung von Fähigkeiten in der EU zu straffen und vereinfachen. Ein neuer und wirksamer Planungsprozess braucht Wurzeln in den nationalen Verteidigungsplanungen und zudem den Abgleich mit dem Verteidigungsplanungsprozess der NATO.

Das Geschäftsmodell der Streitkräfte von Europäischer Union und NATO beruht auf einer modernen, interoperablen, skalierbaren und serviceorientierten Informations- und Kommunikationstechnologie (C4ISR). Zu den Schlüsselementen gehören Führungs-, Kontroll-, Kommunikations-, Computer- und Nachrichtendienste, Strategische Vorausschau und überlegenes, ressortübergreifendes, umfassendes Lagebewusstsein, KI-unterstützte Analyse und Evaluierung, Planung und Zielerfassung sowie Präzisionswirkungsfähigkeiten in allen Domänen, kinetisch, nicht-kinetisch und auch kognitiv.

Diesbezüglich muss der Strategische Kompass die erforderliche Kohärenz der EU-Mechanismen zur Fähigkeitenentwicklung sichern, darunter die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), der Coordinated Annual

Review on Defence (CARD), der Headline Goal Process (HLGP) und deren Spiegelung im European Defence Fund (EDF). Der Pakt für die zivile GSVP braucht weiterführende Vorgaben. Ein aktualisiertes EU Headline Goal müsste die sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen der EU qualitativ und quantitativ konkretisieren. Funktionale und regionale Prioritäten sollten PESCO-Projekten und dem EDF Richtung und Orientierung geben. Mangels einer kohärenten, aus einem schlüssigen Strategischen Konzept abgeleiteten Streitkräfteplanung spiegeln die laufenden PESCO-Projekte bislang einen konzeptionellen Flickenteppich und keinen Planungsentwurf, der europäische Autonomiebestrebungen überzeugend unterlegt.



Ein Dach und eine Brücke

José Ignacio Torreblanca

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fand ein stiller, aber kontinuierlicher Integrationsprozess im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich statt. Der Strategische Kompass ist eine angesichts der immer volatiler werdenden internationalen Lage eine dringend notwendige Bestandsaufnahme und ein wesentlicher Prozess zur Erreichung einer strategischen Autonomie der Europäischen Union. Indem eine gemeinsame strategische Verteidigungskultur geschaffen wird, ein entsprechend hohes Ambitionsniveau festgelegt wird und die Mitgliedsstaaten möglichst aktiv und umfassend eingebunden werden, kann eine strategische Autonomie der EU erreicht werden. Hierbei ist essenziell, dass das Ambitionsniveau so hoch wie möglich gehalten und eine Balance zwischen den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten gewahrt wird.

Verteidigungspolitische Erfordernisse

Der Strategische Kompass der Europäischen Union kann sowohl als Dach als auch als Brücke gesehen werden. Als Dach bietet er die Gelegenheit,

enger zusammenzurücken und all den Initiativen im verteidigungspolitischen Bereich, die seit 2013 entwickelt wurden, Sinn zu verleihen. 2013 tagte erstmals nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Europäischer Rat zum Thema Verteidigungspolitik, der die Mitgliedsstaaten damit beauftragte, die Verteidigungskooperation zu vertiefen, indem sowohl die Kapazitäten, Missionen und Operationen durchzuführen, als auch die europäische Verteidigungsindustrie gestärkt werden sollten. Seit damals hat die EU eine große Anzahl an Initiativen gesetzt, sei es im Bereich der Strategie (etwa für die Bereiche Cyber, maritime Sicherheit und Desinformation), der militärischen und zivilen Missionen (z.B. die EU-Trainingsmission in der Zentralafrikanischen Republik), der Planung (MPCC¹ und CARD²) oder auch in den Bereichen Budget und Industriepolitik (EDF³ und EEAS⁴). Dies bedeutet einen stillen, aber konstanten Integrations-Spillover im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich.

Wenn auch diese Bestandsaufnahme und Reflexion dringend benötigt wird und daher höchst willkommen ist, sollte ihr Ambitionsniveau sehr viel höher sein. Die Welt ist aktuell von einer Schwächung der multilateralen regelbasierten Ordnung gekennzeichnet, der Wettbewerb der Großmächte erlebt eine Renaissance, und Interdependenzen werden als Waffen benutzt und zu Vulnerabilitäten gemacht – sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen Akteuren. In einer solchen Welt sollte die strategische Autonomie der EU nicht als ein weiteres langfristiges oder hochtrabendes Ziel verstanden werden, sondern als existenzielle Notwendigkeit. Es ist daher wichtig zu verhindern, dass der Strategische Kompass zu einer weiteren bürokratischen Übung wird, in der Prozesse die Substanz ersetzen, wie wir dies in den vergangenen Jahren oft erleben mussten. Stattdessen sollte der Kompass danach beurteilt werden, ob er dazu beitragen kann, dass die EU die derzeitige Pattsituation überbrücken und eine echte Militärstrategie formulieren sowie, noch fundamentaler, jene Verteidigungsdirektiven und operationalen Kapazitäten schaffen kann, die benötigt werden. Der Kompass ist in diesem Sinne eine Notwendigkeit, er wird aber keine hinreichende Bedingung für die EU sein, die dringend benötigte strategische Autonomie im Bereich der Verteidigung herzustellen; es sei denn, die Mitgliedsstaaten bilden den entsprechenden politischen Willen und setzen akzentuierte Impulse.

1 Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (Military Planning and Conduct Capability).

2 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

3 Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).

4 Europäischer Auswärtiger Dienst (European External Action Service).

Nach einem holprigen Start, überschattet von Kritik, geschieht einiges davon bereits, was bis zu einem gewissen Grad Optimismus zulässt. Zum Zeitpunkt des Projektbeginns durch die deutsche Präsidentschaft im Rat der EU wurde der Kompass von vielen Mitgliedsstaaten nicht mit Enthusiasmus aufgenommen. Gründe dafür waren das Fehlen vorangehender Konsultationen und das Format der Trio-Präsidentschaft, das Schlüsselstaaten wie Frankreich, Italien und Spanien ignorierte. Nichtsdestotrotz entwickelte sich der Kompass zu einem Projekt, das nicht nur die Notwendigkeit ernst nahm, alle Mitgliedsstaaten und ihre Visionen einzubinden. Darüber hinaus, was noch wichtiger ist, ist es sein Ziel, eine dringend benötigte gemeinsame Verteidigungskultur, wie sie bislang fehlt, zu schaffen. Die Hoffnung hierbei ist, zu beenden, was eine Studie des European Council on Foreign Relations, die Verteidigungsstrategien der (damals) 28 EU-Mitgliedsstaaten verglich, als „Strategische Kakophonie“ bezeichnete. Sofern der Kompass entsprechend gelenkt wird, kann er dazu beitragen, relevante Lücken in den strategischen Visionen der Mitgliedsstaaten und deren Verteidigungsestablishments zu schließen.

Arbeitskörbe

Hinsichtlich der vier Themenkörbe Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften hat die COVID-19-Krise die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Initiativen, die auf die Stärkung der Resilienz im Gesundheitsbereich abzielen (z.B. Sicherung von Versorgungsketten, Investitionen in Gesundheitssicherheit, Anlegen von strategischen Reserven), angesichts der dringenden Notwendigkeiten und Erfahrungen der EU-Institutionen seit dem Ausbruch der Pandemie im März 2020 am wahrscheinlichsten erfolgreich sein werden. Das würde nicht nur die Sicherheit und die Autonomie der EU erhöhen, sondern auch ihre Resilienz als internationaler Akteur stärken und dazu beitragen, dringend benötigte öffentliche Güter zu sichern. Daneben kann auch die Art und Weise, wie die Mitgliedsstaaten Art. 222 des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union (AEUV) – Solidarität – und Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über Europäische Union (EUV) – gegenseitige Beistandspflicht – auslegen und was sie sich von diesen Instrumenten erwarten, große Relevanz haben.

Der Erfolg des Arbeitskorbs „Krisenmanagement“ wird davon abhängen, ob das finale Dokument des Strategischen Kompasses in erster Linie ein politisches oder ein technisches Dokument sein wird. Das offensichtliche Risiko hierbei ist ein zu technisches Dokument, das zu weiterer Verwirrung über die existierenden Initiativen beiträgt, anstatt die ultimative Schlüsselfrage zu lösen, wer für verschiedene Szenarien plant, wer eine Entsendung beschließt

und wer für die Missionen finanziell aufkommt. Was der Kompass dringend braucht, fehlt in diesen Arbeitsschritten: der politische Wille, die Instrumente zu nutzen und klare und präzise Richtlinien über Entscheidungsfindung und operationale Schritte für das Krisenmanagement zu schaffen.

Die Fähigkeitenentwicklung wird der Kompass auf eine Art und Weise ansprechen müssen, die klar verdeutlicht, dass die EU auf die strategische Autonomie abzielt ohne den essenziellen Beitrag der NATO für die europäische Sicherheit oder den Willen der EU-Mitgliedsstaaten, die gleichzeitig NATO-Mitglieder sind, die Allianz weiterhin zu unterstützen und zu modernisieren, infrage zu stellen. Militärische Fähigkeiten sind national basiert, werden von den Mitgliedsstaaten gelenkt und können – abhängig von der Bedrohungslage (global, regional oder hybrid) – verschiedenen Institutionen und Missionen (NATO, EU, UN, multinationalen Missionen oder Koalitionen der Willigen) zugewiesen werden. Hinsichtlich der gemeinsamen industriellen Basis, die für eine gemeinsame Verteidigungspolitik erforderlich ist, eröffnen sowohl das Konzept der strategischen Autonomie Europas als auch die European Recovery and Resilience Facility (RRF) eine Möglichkeit für eine Industriepolitik, die darauf abzielt, verstärkt in die Souveränität der EU im technologischen Bereich zu investieren, was wiederum einen wichtigen Spillover-Effekt auf den Verteidigungssektor haben wird.

Ambitionsniveau

Es ist daher essenziell, das Ambitionsniveau zu identifizieren und sicherzustellen, dass es nicht entlang des Wegs schwindet. Sollte sich diese Übung auf wichtige Angelegenheiten, die aber ein niedriges Profil aufweisen wie zum Beispiel Training, Ausrüstung und Finanzierung beschränken, würde der Prozess sich stark vom Ziel entfernen, die EU mit robusten militärischen Fähigkeiten auszustatten. Wieder einmal ist der erste Punkt eine Voraussetzung des zweiten. Daher würde alles, was im ersten Punkt erreicht wird, auch helfen, den zweiten zu erreichen – vorausgesetzt, politischer Wille hierzu ist vorhanden. In der Vergangenheit startete die EU bei den sehr ambitionierten Helsinki Headline Goals, endete aber im fehlgeschlagenen Force-Generation-Prozess der Battlegroups. Später lösten die Mitgliedsstaaten jene Klausel des Vertrags aus, die das sehr ambitionierte Ziel der Schaffung eines mächtigen Kerns von politisch engagierten Mitgliedsstaaten mit fortgeschrittenen Fähigkeiten im Verteidigungsbereich vorsah (Ständige Struktuierte Zusammenarbeit – Permanent Structured Cooperation, PESCO), was dann in den PESCO-Prozess mit sehr niedrigen

Eintrittsvoraussetzungen sowie in einen bürokratischen Prozess mit niedrig profilierten Resultaten mündete.

Bezüglich der Rolle der Mitgliedsstaaten legte die EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 das Ambitionsniveau fest. Der Strategische Kompass hingegen soll das Niveau der Verantwortlichkeiten und des Engagements der Mitgliedsstaaten möglichst konkret und detailliert festlegen, einen gemeinsamen Rahmen definieren, um mögliche Bedrohungen zu überwachen und zu analysieren, sowie die Hauptstädte zu einer größeren Einsatzbereitschaft für militärische Missionen auf Basis des Art. 44 EUV bewegen. Der Kompass muss daher noch die richtige Balance zwischen unterschiedlichen Sichtweisen der Mitgliedsstaaten und ihren Bedrohungswahrnehmungen finden. Allerdings muss er dies erreichen, ohne den Prozess an sich zu kompromittieren, indem er den kleinsten gemeinsamen Nenner als Konsensfindungsmethode akzeptiert. Das innovative Element dieses Prozesses ist es, Mitgliedsstaaten aktiv einzubinden um sicherzustellen, dass die Resultate national verinnerlicht werden, und um strategische Konvergenzen zu fördern. Hier sollte man nicht aus Furcht vor einem Veto Ambitionen zurückschrauben. Man muss die spezifischen Zwänge und Bedrohungswahrnehmungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten verstehen und eine Balance herstellen zwischen jenen, die vor allem ihre Grenzen schützen wollen, jenen, die eine globale Vision haben und sich mit China, Russland, der Türkei oder dem Sahel auf Basis ihrer eigenen strategisch-autonomen Bedingungen auseinandersetzen, und jenen, die sich auf hybride oder „weiche“ Bedrohungen konzentrieren.

Klarheit und Dynamik

Hinsichtlich der Ressourcen muss der Strategische Kompass zwei fundamentale Fragen beantworten: „Wer“ und „Wie“. Klarheit ist notwendig im institutionellen Setup über die Funktionsweise, die Fähigkeiten in Führung und Planung sowie die operationalen Fähigkeiten. Zudem muss ein ambitionierter Strategischer Kompass, der darauf abzielt, die Realität zu verändern, nicht nur die Einsatzbereitschaft der Mitgliedsstaaten, sondern auch finanzielle Ressourcen und sehr klare Regeln für die Finanzierung der Missionen beinhalten.

Der Kompass muss ein Dokument sein, dass der EU im Bereich der Fähigkeiten und Strategie die erforderliche Autonomie gewährt. Dabei ist das Ziel nicht, die NATO zu ersetzen, sondern die existierende Beziehung zwischen EU und NATO zu komplementieren. Art. 5 des Nordatlantikvertrags ist nach wie vor

der Grundstein der europäischen Sicherheit, und es sollte alles unternommen werden, um diesen zu erhalten. Daneben gibt es mehrere Herausforderungen neuer Art, seien sie global, regional oder hybrid. Diese sind unter anderem Cybersicherheit, Desinformationen, maritime Sicherheit oder Sicherheit im Weltraum sowie Klimawandel und Gesundheitssicherheit – und hier hat die EU einen beträchtlichen Handlungsspielraum. Mit dem Strategischen Kompass wird diese Beziehung von der strategischen Autonomie und den Fähigkeiten der EU profitieren.

Prozessual sollte der Kompass ein dynamisches Dokument sein, das regelmäßig aktualisiert und erweitert werden kann, um neue Notwendigkeiten und Veränderungen im Sicherheits- und Verteidigungsumfeld zu berücksichtigen. Ist dies nicht der Fall, wird er in wenigen Jahren obsolet sein und es der EU nicht ermöglichen, auf die volatile Lage und die gestiegenen Anforderungen an die Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zu reagieren. Darüber hinaus muss er der Öffentlichkeit auf angemessene Art und Weise kommuniziert werden, insbesondere in jenen Mitgliedsstaaten, in denen die Verteidigungskultur schwach ausgeprägt oder nicht existent ist, in denen die Verteidigungsausgaben niedrig und die Verteidigungsindustrien nur marginal vorhanden sind. Es ist wesentlich für die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, zu verstehen, warum der Strategische Kompass für sie relevant ist, inwiefern er sie berühren wird und auf welche Weise ihr Staat zur europäischen Sicherheit beiträgt.

Der Strategische Kompass könnte der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) einen dringend benötigten Handlungsspielraum für die Operationalisierung geben. Bis jetzt hat der Rahmen zur Entscheidungsfindung in der GSVP es der EU erschwert, rasch und entschlossen als kollektiver Akteur zu handeln. Das Resultat dessen ist ein Flickwerk von Mitgliedsstaaten, die an verschiedenen Missionen in verschiedenen Formaten, aber ohne klare gemeinsame Strategie, Institutionen, Verfahren oder angemessene EU-Instrumente oder -Fähigkeiten teilnehmen. Der Strategische Kompass eröffnet eine Möglichkeit für Mitgliedsstaaten, um voranzukommen und von den bisherigen Bemühungen auf technischer Ebene zu profitieren. Aber diese Möglichkeit muss von den Mitgliedsstaaten selbst genutzt werden.



Bild: Alexandros Michailidis/Shutterstock.com

Chance oder vergebene Liebesmühe?

Eine Zusammenschau

Ronald Vartok

Der Prozess zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses der Europäischen Union bietet die realistische Möglichkeit, die EU im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu einem ernstzunehmenden Akteur reifen zu lassen und damit einen wesentlichen Beitrag zur europäischen Sicherheit zu leisten. Umso wesentlicher ist diese Initiative. Der Kompass-Prozess stellt nicht bloß eine Aneinanderreihung von Forderungen dar, es ist erst das Zusammenwirken seiner Teile, das die Wahrscheinlichkeit eines Gesamterfolgs erhöht. Im Endeffekt wird es jedoch an den EU-Mitgliedsstaaten selbst liegen, ob der Strategische Kompass Erfolg haben wird oder als „ungewolltes Baby“ weggelegt wird – eine Entwicklung, die wahrscheinlich fatale Konsequenzen hätte.

Window of Opportunity

In den Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie vom Juni 2019 wurde eine strategische Reflexion der gegenwärtigen und zukünftigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Erfordernisse gefordert. Als konkretes Ergebnis wurde in Folge ein Strategischer Kompass implementiert. Dessen aktueller Verlauf, die Bewertung der zwischenzeitlich erkennbaren Tendenzen und dessen realistische Chance, als richtungsweisende politisch-strategisch verbindliche Leitlinie in Hinblick auf das Erreichen des in der EU-Globalstrategie definierten Ambitionsniveaus im Bereich der GSVP festgelegt zu werden, liegen im Zentrum der Betrachtungen des vorliegenden Sammelbandes.

Namhafte sicherheits- und verteidigungspolitische Expertinnen und Experten haben in diesem ersten internationalen Teil ihre Beurteilung des Strategischen Kompasses in Beiträgen entlang identischer Leitfragen entwickelt. Unisono wird darin die Meinung vertreten, dass das mit dem Strategischen Kompass geöffnete Window of Opportunity eine realistische Chance bietet, die EU im Bereich der GSVP tatsächlich zu einem ernstzunehmenden Akteur reifen zu lassen. Die Frage bleibt bestehen, wie weit letztendlich dieses Fenster offenbleiben wird: bloß einen Spalt oder doch in seiner ganzen (erforderlichen) Breite.

Ownership der Mitgliedsstaaten

Einigkeit herrscht unter den Expertinnen und Experten auch darüber, dass die Ambition, weitgehende strategische Autonomie im Bereich der GSVP erreichen zu wollen, die Forderung impliziert, die Verfolgung von EU-Interessen auch in das Zentrum des eigenen, nationalstaatlichen Handelns zu stellen.

Ein ganz wesentlicher Aspekt charakterisiert hierbei den Prozess des Strategischen Kompasses: Die EU-Mitgliedsstaaten besitzen seit Beginn des Prozesses Ownership über dessen inhaltliche Auseinandersetzung, während die EU die Koordinierungsfunktion übernommen hat und auf diesem Wege Good Offices anbietet. Es gibt daher für die Ausarbeitung des Strategischen Kompasses keine zusätzlichen inhaltlichen Vorgaben der EU als jene, wie sie im Ausgangsdokument der EU-Globalstrategie abgebildet sind. Die EU-Mitgliedsstaaten definieren selbst im Strukturierten Dialog und speziell über das Einbringen von Non-Papers (mit Masse bereits im Vorfeld mit mehreren Nationen abgestimmt) ihren konkreten Beitragswillen zur Erreichung des mit der Globalstrategie vorgegebenen Ambitionsniveaus.

Der Strategische Kompass, wie er im Frühjahr 2022 durch den Europäischen Rat beschlossen werden soll, ist somit ein gemeinsames Produkt aller EU-Mitgliedsstaaten, die sich im Vorfeld in einer bislang nicht erlebten Art und Weise sowie einer bisher nicht praktizierten Intensität mit den unterschiedlichen Herausforderungen auseinanderzusetzen hatten. Der Strategische Kompass ist das Baby der EU-Mitgliedsstaaten!

Multiple Bedrohung und Resilienz

Der Strategische Kompass soll zudem – so die Autorinnen und Autoren – mit seiner aktuellen Fokussierung vorerst auf das Jahr 2030 keinen fixen Endpunkt in der Ausrichtung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambition der EU darstellen, sondern der dynamischen Entwicklungen in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Domäne durch rechtzeitige Aktualisierungen bzw. Adaptierungen in Hinkunft entsprechend Rechnung tragen.

Seitens der EU wurde mittlerweile erkannt, dass die erstmals von der Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) der EU erstellte und hierbei von nationalen Nachrichtendiensten der EU-Mitgliedsstaaten mit ihren profunden Beiträgen unterstützte 360-Grad-Bedrohungsanalyse zwingend einer Aktualisierung in Folge bedarf, nicht nur, um dem Anspruch auf Aktualität in dieser sensiblen wie entscheidenden Thematik gerecht zu werden, sondern auch, um die fundierte Basis für die weitere erforderliche Entwicklung der EU im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich legen zu können. Bemerkenswert ist dabei, dass die Bedrohungen zwar in ihrer Gesamtheit gelistet, aber keiner Priorisierung unterzogen worden sind – ein Indiz für die erforderliche Kompromissfähigkeit der EU als Folge der weiterhin bestehenden, nationalstaatlich unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen.

Bedrohungen für die EU präsentieren sich generell nicht nur horizontal im 360-Grad-Nachbarschaftsbereich, sondern müssen vielmehr multipolar und in der gesamten vertikalen Bandbreite verstanden werden. Der Strategische Kompass berücksichtigt diese Entwicklung durch Einbeziehung von Herausforderungen und Aufgaben unter anderem in den Bereichen Cyber- und hybride Bedrohungen, indopazifischer Raum und nicht zuletzt in der Domäne Weltraum. Diesem breiten Bedrohungsspektrum wird im Strategischen Kompass mit einem umfassenden Konzept der Resilienz begegnet.

Die Frage bleibt bestehen, wie der Strategische Kompass in seiner finalen Ausformung gestaltet sein wird, um den gestellten Herausforderungen in all ihrer Komplexität erfolgreich begegnen zu können.

Der Globalstrategie gerecht werden

Seitens der Expertinnen und Experten wird auch die Sorge geäußert, dass der Strategische Kompass in seiner politisch-strategischen Ausrichtung sowie in der darauffolgenden Umsetzung nicht dem mit der EU-Globalstrategie grundsätzlich artikulierten Ambitionsniveau gerecht werden wird.

Mehrfach wird ins Treffen geführt, dass nationale Partikularinteressen nach einem vielversprechenden Beginn letztendlich wieder die Oberhand gewinnen könnten und demzufolge lediglich der „kleinste gemeinsame Nenner“ die (dementsprechend unzulängliche) Basis darstellte, womit man einer neuen, verbindlichen Stoßrichtung im Rahmen der GSVP nicht entsprechen würde. Jahrzehntelange unterschiedliche nationale Perzeptionen haben oftmals die Herausformung unterschiedlicher strategischer Kulturen in den EU-Mitgliedsstaaten gefördert, die den nun festzulegenden, gemeinsamen politisch-strategischen Prioritäten im Bereich der GSVP mitunter harsch entgegenstehen könnten.

Damit bliebe als Worst Case die Gefahr bestehen, dass die Umsetzung der politischen Vorgaben des Kompasses letztendlich generell ausbleiben und somit alle eingeleiteten Anstrengungen sich folglich in der Rubrik „vergebene Liebesmüh“ wiederfinden könnten. Ein Schicksal, das dem im Jahre 2017 lancierten Security and Defence Implementation Plan als erster Umsetzungsversuch der in der EU-Globalstrategie dargelegten Ambition mittlerweile zugeschrieben werden muss und dementsprechend von den Expertinnen und Experten immer wieder als negatives Beispiel bemüht wird.

Die Sorge bleibt somit bestehen, dass der Prozess zur Erarbeitung eines Strategischen Kompasses zu einem reinen Selbstzweck verkommen könnte und so letztendlich nicht der ursprünglichen Erwartungshaltung gerecht werden würde. Begriffe wie „hohler Debattierklub“ für die Union werden in diesem Zusammenhang keineswegs gescheut. Die Sorge, dass der in seiner ursprünglichen Intention ambitionierte Strategische Kompass letzten Endes zu einem theoretischen Konzept verkümmert, muss ernstgenommen werden.

Die Gefahr einer Überfrachtung des Strategischen Kompasses scheint virulent und wird als potenzielles Erfolgshindernis eingestuft. Eingeleitet in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2020 und vorgesehen für eine Veröffentlichung der Ergebnisse während der französischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 bedeuten somit einen Gesamtzeitraum von zwei Jahren bis zur Entscheidungsfindung.

Während eines solchen Zeitraums lassen sich erfahrungsgemäß dynamische Entwicklungen nicht aufhalten. Der aktuelle Prozess läuft gemäß Einschätzung der Autorinnen und Autoren somit Gefahr, das Element des zukünftig Richtungsweisenden zu verlieren und dadurch der ursprünglichen Intention nicht gerecht zu werden, wenn jedwede aktuelle Entwicklung in derselben inkludiert und beantwortet werden muss. Stichworte in diesem Zusammenhang sind zum Beispiel COVID-19 und Afghanistan.

Interdependenz der Körbe

Der Umstand, dass diese Einschätzung auch im Rahmen des Informellen Treffens der Verteidigungspolitischen Direktoren (in deren Rolle als offizielles Sprachrohr ihrer politischen Vorgesetzten) im Juli 2021 in Bled in Slowenien mehrfach mit Nachdruck geäußert wurde, macht ein wenig Hoffnung. Der Strategische Kompass dürfe keinen bloßen „Wunschzettel an das Christkind“ darstellen, bei dem man am Ende ein wenig Freude hat, wenn zumindest ein paar kleine Wünsche in Erfüllung gehen.

Der Strategische Kompass ist keine bloße Aneinanderreihung von einzelnen Forderungen, die je nach nationaler Auslegung und Ambition entweder angenommen oder negiert werden. Er muss das Ergebnis eines strukturierten, gesamtheitlichen Prozesses darstellen, dessen einzelne Segmente ausgewählt wurden, um als das große Ganze die Ambition der EU-Globalstrategie in ihrer Umsetzung zu ermöglichen.

Mehrfach verweisen die Autorinnen und Autoren des internationalen Teils mit Nachdruck auf die eminente Bedeutung des Faktors Interlinkages. Es ist das Zusammenwirken mehrerer Faktoren, das erst den Gesamterfolg zu versprechen vermag. Dementsprechend sind auch die vier Themenkörbe des Kompasses nicht als separat voneinander, sondern vielmehr als interdependent zu betrachten.

Die Autorinnen und Autoren sorgen sich zudem, dass die Interdependenz dieser Körbe nicht entsprechend berücksichtigt wird, wodurch dem sogenannten Abplatzeffekt Vorschub geleistet würde und erste Risse in der noch kaum verputzten Wand des Strategischen Kompasses ihr untrügliches Zeichen von in der Tiefe liegenden, schwerwiegenden Problemen an den außenstehenden Betrachter senden würden.

USA und NATO

Der Strategische Kompass beansprucht nicht, die in der EU-Globalstrategie manifestierte Ambition der strategischen Autonomie im Rahmen der GSVP allein auf sich gestellt erreichen zu wollen. Konsekutiv wird dem Element der Partnerschaft entsprechend breiter Platz eingeräumt. Um hierbei Missverständnissen keinen Platz zu geben, muss angemerkt werden, dass die Diskussion um die Frage nach der Notwendigkeit von Kooperationen keineswegs nur von der EU selbst ausgelöst wurde.

Die während der Präsidentschaft Donald Trumps mit bislang in Europa nicht bekannter unverhohlener Direktheit artikuliert Forderung der USA, Europa müsse hinkünftig eigenständige, glaubhafte Anstrengungen unternehmen, um sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen in jenen Regionen eigenständig wirkungsvoll zu begegnen, die aufgrund ihrer bereits unmittelbar spürbaren oder erwartbaren Folgen ihre direkten Auswirkungen zeitigen, haben unbestritten für ein gewisses Wachrütteln gesorgt. Ein Wachrütteln, das in erster Linie gar nicht direkt an die EU gerichtet gewesen war, was wiederum ein klarer Indikator dafür ist, welche Effizienz die USA der EU als glaubhafter sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur grundsätzlich beizumessen bereit sind, sondern in harschen Aussagen gegenüber der NATO ihren Ausdruck fand.

Unter Präsident Joe Biden ist die Rhetorik gegenüber Europa zwar signifikant freundlicher geworden, an der Erwartungshaltung jedoch, dass Europa (und damit auch die EU) selbst eine aktive Rolle zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit einzunehmen hat, hat sich per se nichts geändert. Die bereits auf hoher Drehzahl laufende Konfrontation mit China um die zukünftige globale Vormachtstellung sowie die unverhohlene Renaissance der revisionistischen wie aggressiven Attitude Russlands haben zwangsläufig eine in ihrer Stoßrichtung geänderte Fokussierung der US-Außenpolitik nach sich gezogen. Europa steht nicht mehr im Mittelpunkt des Interesses.

Die unbestrittene Rolle der NATO als der Eckpfeiler der kollektiven Verteidigung in Europa wird seitens der EU-Mitgliedsstaaten weder in Frage gestellt, noch bestehen Ambitionen seitens der EU, in ein Konkurrenzverhältnis mit der NATO treten zu wollen. Das Gegenteil ist der Fall. Die verstärkte Kooperation zwischen EU und NATO ist als klare Zielvorstellung im Rahmen des in Entwicklung stehenden Strategischen Kompasses definiert. Die Ambition der NATO, selbst eine neue, richtungsweisende Strategie mit dem Zeithorizont 2030 zu implementieren, begünstigt dieses Vorhaben einer intensivierten Kooperation. Mehrere Expertinnen und Experten rufen in diesem

Zusammenhang nach einer verstärkt synchronisierten und harmonisierten Vorgangsweise im Bereich der militärischen Fähigkeitenentwicklung, wie sie ihre Abbildung in Prozessen wie CARD¹, PESCO², PARP³ oder ITPP⁴ finden.

Auch die USA stehen in den avisierten Kooperationsvorhaben des Strategischen Kompasses an prominenter Stelle. Nachdem die Drittstaatenbeteiligung im Fähigkeitenentwicklungstool PESCO nach langen Verhandlungen zwar endlich grundsätzlich geregelt werden konnte, besteht dennoch zusätzlicher Abstimmungsbedarf, besonders im Bereich der Rüstung und Forschung. So wurde das Konzept der Fähigkeitenentwicklung nicht implementiert, um Partnern die Möglichkeit zu offerieren, ihren Marktanteil an Forschung, Entwicklungs- und Rüstungsprojekten der EU zu sichern, sondern um Fähigkeitslücken der EU zu schließen.

Ebenso bleibt die Frage nach einer zukünftigen Zusammenarbeit im Bereich der GSVP zwischen dem militärisch potenten Vereinigten Königreich und der EU von beiden Seiten bislang weitgehend unbeantwortet. Generell darf die EU nicht übersehen, dass ein potenzieller Partner vermutlich nur dann eine Kooperation einzugehen und mit Substanz zu tragen bereit ist, wenn die EU selbst in der Lage ist, dieses bedeutsame Kriterium zu erfüllen.

Strategische Kommunikation

Die EU-Globalstrategie darf als „Grand Strategy“ verstanden werden. Somit ist deren Umsetzung im Bereich der GSVP im Rahmen der Implementierung des Strategischen Kompasses konsequenterweise auch mit signifikanten Veränderungen verbunden, etwa mit dem Hintanstellen nationaler Partikularinteressen, mit der Bereitschaft zur Reduzierung teilweiser ideologisch begründeter Vorbehalte zur militärischen Intervention bei gleichzeitigem Aufbau hierfür geeigneter rasch einsetzbarer Eingreifkräfte oder mit der Aufwertung der Bedeutung des militärischen Krisenmanagements.

Die zahlreichen im Rahmen des strategischen Dialogs vorgestellten Vorschläge zur Erreichung der angestrebten strategischen Autonomie im Bereich

1 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

2 Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).

3 Planungs- und Prüfungsprozess (Planning and Review Process) der NATO-Partnerschaft für den Frieden.

4 Individuell maßgeschneidertes Partnerschaftsprogramm (Individually Tailored Partnership Programme) der NATO.

der GSVP haben bislang wenig Beachtung außerhalb der in den Prozess eingebundenen Institutionen, nationalen Ministerien sowie Expertinnen und Experten gefunden, schon gar nicht im öffentlichen Bereich, sieht man von der Aussage zur Notwendigkeit einer 5000 Personen starken rasch einsetzbaren Interventionskraft ab.

Sorge besteht, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Belange in der EU Gefahr laufen, sich auch weiterhin ihren traditionellen Platz „unter dem Radarschirm der öffentlichen Wahrnehmung“ zu sichern. Gemäß Einschätzung der Expertinnen und Experten wäre die EU dementsprechend gut beraten, in Wahrnehmung ihrer Intention, hinkünftig als „Security Provider“ mit Befähigung zur strategischen Autonomie glaubhaft anzutreten, auch die an ihre Bürgerinnen und Bürger adressierte strategische Kommunikation zu schärfen und damit das Mittragen der Bevölkerung für eine solche Aufgabenstellung von Beginn weg zu fördern, ein Herausforderungsspektrum, dem grundsätzlich in EU-Prozessen bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde – Stichwort „EU als nicht fassbarer Moloch“.

Angesichts der Tatsache, dass signifikante politische Entwicklungen bzw. Veränderungen stets nur unter Abstützung auf begleitende Maßnahmen in der öffentlichen Wahrnehmung Erfolg versprechen können, wird von den Autorinnen und Autoren eine einschlägige öffentliche Debatte und zielgerichtete strategische Kommunikation zum Strategischen Kompass bislang schmerzlich vermisst.

Positiver Ausblick

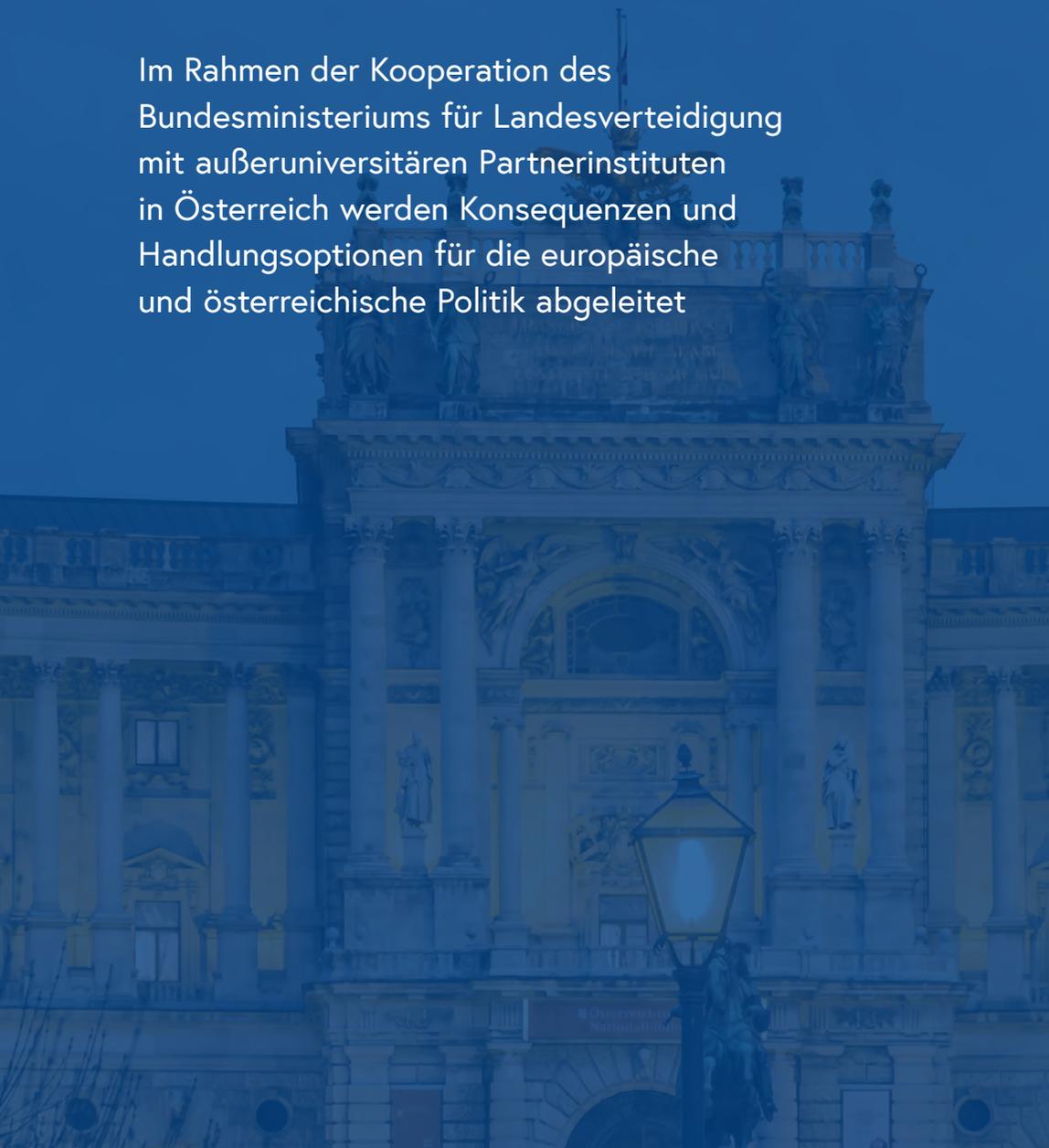
Diese Zusammenschau will keineswegs den Eindruck erwecken, dass unüberbrückbare Hindernisse einer erfolgreichen Umsetzung des Kompasses entgegenstehen – im Gegenteil. Die Analysen im ersten Teil sind hier durchwegs von einer positiven Grundeinstellung getragen, welche die mit der Annahme des Strategischen Kompasses als richtungsweisendes Dokument eröffneten Chancen für die EU in den Vordergrund rücken.

Es wird letztendlich an den EU-Mitgliedsstaaten selbst liegen, im konsensualen Miteinander den angestrebten Weg in Richtung strategischer Autonomie im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich konsequent weiter zu gehen und so die ebenfalls im Konsens angenommene, aber bislang nur in theoretischer Form vorliegende Ambition in Form der EU-Globalstrategie glaubhaft zum Leben zu erwecken. Die Weglegung eines ungewollten Babys „Strategischer Kompass“ wäre jedenfalls fatal.

2

Perspektiven für die EU und Österreich

Im Rahmen der Kooperation des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit außeruniversitären Partnerinstituten in Österreich werden Konsequenzen und Handlungsoptionen für die europäische und österreichische Politik abgeleitet







Europas Sternstunde einer geostrategischen Neuausrichtung

Velina Tchakarova, Michael Zinkanell,
Sofia M. Satanakis und Christoph Schwarz

Dieser Beitrag widmet sich den Schlüsselbereichen des strategischen Kompasses: inklusivem und vernetztem Multilateralismus, Krisenmanagement, Entwicklung europäischer Fähigkeiten sowie Resilienz. Dabei analysiert er das Potenzial und die Möglichkeiten der EU. Die Schlussfolgerungen des Beitrags sind eindeutig: Wenn die EU und die Mitgliedsstaaten, darunter auch Österreich, den Strategischen Kompass heute nicht als Sternstunde der geostrategischen Neuausrichtung begreifen, werden morgen externe Mächte Entscheidungen treffen, die sich auf die Zukunft Europas auswirken. Sofern die Erwartungen erfüllt werden, könnte der Strategische Kompass einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungskultur leisten.

Dieser Beitrag wurde im Rahmen der Kooperation des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung erarbeitet.

Quo vadis, geopolitische Kommission?

Die neue Europäische Kommission wollte von Anfang an als eine echte „geopolitische Kommission“ agieren. „Ein stärkeres Europa in der Welt“ lautete ihr Motto, während sie gleichzeitig eine bessere Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union anstrebte, um den Multilateralismus auf der Grundlage europäischer Normen und Standards zu stärken und voranzutreiben. Allerdings blieben bedeutende geopolitische Ambitionen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik der EU aufgrund der COVID-19-Krise auf der Strecke. Vor diesem Hintergrund kann der lang erwartete Strategische Kompass als Europas Sternstunde einer geostrategischen Neuausrichtung betrachtet werden. Die erstmalige Ausarbeitung eines strategischen Kompasses und der Dialog über die vier Schlüsselbereiche Partnerschaften, Fähigkeiten, Krisenmanagement und Resilienz stellen einen Prozess dar, der positive Veränderung bewirken sollte.

Inklusiver und vernetzter Multilateralismus

Die erfolgreichen Jahrzehnte der europäischen Integration haben die hiesige Weltanschauung der EU geprägt und zu der festen Überzeugung geführt, dass nur ein inklusiver und vernetzter Multilateralismus zu nachhaltigem Frieden führen kann. Um die Sprache der Macht zu sprechen, bräuchte die EU zumindest eine teilweise strategische Autonomie in der europäischen Sicherheitspolitik sowie multilaterale Bündnisse in globalen Angelegenheiten. Damit Europa zu einem geopolitischen Akteur wird und nicht als Bühne für die systemische Rivalität zwischen den USA und China dient, ist es notwendig, europäische Interessen, Werte und Normen nach innen durchzusetzen – und nach außen zu projizieren, indem Bündnisse mit gleichgesinnten Partnern und Alliierten geschmiedet werden.

Die strategische Autonomie der EU schließt die Verbesserung der transatlantischen Beziehungen, die Intensivierung der europäischen Verteidigungsinitiativen und die Stärkung des europäischen Pfeilers innerhalb der NATO nicht aus. Umgekehrt werden negative Trends wie die Zunahme von Krisenherden in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas, die Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und China und weitere militärische Spannungen an Europas Peripherie wie der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan in Bergkarabach im Jahr 2020 den Bedarf an strategischer Autonomie nur erhöhen.

Europa sollte in der wachsenden systemischen Rivalität zwischen den USA und China nicht Partei ergreifen, und die EU sollte auch nicht versuchen, in dieser Rivalität Entweder-Oder-Entscheidungen zu treffen. Daher sollte Brüssel einen einzigartigen europäischen Weg verfolgen, um durch die wachsende systemische Bipolarität mit mehreren regionalen Krisenherden und die sich abzeichnende Polarisierung zwischen den zwei Machtzentren des globalen Systems – den USA und China – zu navigieren.

Nach der Neudefinition der strategischen Partnerschaft mit Peking, bei der der bisherige Begriff „Kooperationspartner“ durch die Begriffe „Systemrivale“ und „wirtschaftlicher Konkurrent“ ergänzt wurde, signalisiert die Unterzeichnung eines Investitionsabkommens mit China ein stärkeres europäisches Engagement, wenn auch vorübergehend ohne Erfolg. Der Hohe Vertreter Josep Borrell bezeichnete die künftigen bilateralen Beziehungen als eine „facettenreiche Beziehung“, die auch vom Wettbewerb zwischen China und den USA geprägt sein werde.

Darüber hinaus wird die Europäische Kommission ihr geoökonomisches Gewicht zunehmend stärken und sich dabei auf die indopazifische Region konzentrieren. Brüssel wird versuchen, eine Aufwertung der strategischen Partnerschaft mit Indien zu ermöglichen und stärkere Beziehungen zu gleichgesinnten Ländern in Asien sowie zur Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) aufzubauen. Dementsprechend zielt der bisher erkennbare europäische Ansatz für den indopazifischen Raum darauf ab, institutionelle und normative Strukturen, die alle Staaten der Region einbeziehen, zu fördern und mit der Zeit fest zu verankern. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die bestehende Struktur der ASEAN als Ausgangspunkt für die Bildung einer überregionalen Sicherheitsarchitektur dienen, um durch Dialog und Kooperation eine Eskalation der aktuellen Rivalitäten in der Region zu verhindern.

Die Erarbeitung einer EU-Strategie zum indopazifischen Raum muss auch dazu dienen, eine gemeinsame Sicht auf die Welt und Europas Rolle darin zu etablieren, die von allen Hauptstädten mitgetragen wird. Die Rolle einer ausgleichenden Macht im internationalen Kräfteverhältnis, wie sie insbesondere in den deutschen „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ zur Geltung kommt, stünde in jedem Fall mit den so oft beschworenen europäischen Werten im Einklang. Eine „EUisierung“ der Welt zu fördern, in der regionale Konflikte und hegemoniale Tendenzen durch feste multilaterale Strukturen und die dadurch entstehenden Normen der Zusammenarbeit gehemmt werden, ist auf lange Sicht ein zielführender Weg. Europa hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bewiesen, dass sich Geschichte nicht wiederholen

muss. Man hat aus Fehlern der Vergangenheit gelernt und weitgehend erkannt, dass die Menschheit eine Schicksalsgemeinschaft bildet, in der gemeinsame Interessen überwiegen, sofern man sich nationalistischen Überzeugungen und den damit verbundenen Machtansprüchen entledigen kann. Diese Erfahrung im Rahmen ihrer Außenpolitik in die Praxis umzusetzen, ohne dabei auf einem moralischen Podest zu stehen, wäre die Aufgabe, die Europa im indopazifischen Raum und in der Welt wahrnehmen muss.

Eine gemeinsame Indopazifik-Strategie der EU, die sich diesem Anliegen verschreibt und geeignete Ansätze für die stärkere Verankerung institutioneller Strukturen in der Region erörtert, wobei ASEAN im Zentrum dieser Bemühungen steht, wäre ein wichtiger und nachhaltiger Schritt in diese Richtung. Ebenso wichtig wäre es, die demokratischen Partner Europas wie etwa die USA, Indien oder Japan für diesen Weg zu gewinnen.

Europäische Fähigkeitenentwicklung

Die Rahmenbedingungen für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben sich in den letzten Jahren erneut geändert. Der Strategische Kompass sollte daher vor allem bestehende Lücken der EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 füllen beziehungsweise ein konkretes und richtungsweisendes Instrument für die EU und ihre Mitgliedsstaaten sein, um nicht bloß als ein weiteres Dokument in der EU-Bibliothek archiviert zu werden. Sicherheit und Verteidigung sind umfassend zu betrachten, und im Idealfall wäre der Kompass ein Prozess, mit dem Europa seine strategische Naivität überwinden und sich der zunehmenden Verflechtung der verschiedenen sicherheitspolitischen Themen besser bewusst werden könnte. Er stellt eine realistische Möglichkeit dar, die Integration des EU-Verteidigungssektors weiter voranzutreiben und als Priorität aufrecht zu erhalten. Dadurch könnte die dynamische Entwicklung der letzten Jahre weitergeführt sowie ein Glaubwürdigkeitsverlust vermieden werden. Sofern die Erwartungen tatsächlich erfüllt werden, kann der Strategische Kompass einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungskultur leisten.

Der Kompass sollte außerdem dafür genutzt werden, mehr Klarheit und Verantwortung bezüglich der bereits vorhandenen Verteidigungsinitiativen zu schaffen. Es sollte vorwiegend auf die Instrumente der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zurückgegriffen werden.

Initiativen wie PESCO¹, CARD² oder EDF³ sind letztendlich nur von Nutzen, wenn sie langfristig konkrete Ergebnisse liefern. In dieser Hinsicht sollte der Fokus auf Projekten liegen, welche die Weiterentwicklung der PESCO anregen. Nur wenn Qualität vor Quantität steht, können die Reaktionsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit der GSVP gestärkt werden. Es gilt zu vermeiden, dass PESCO an Attraktivität verliert und zu einem (politischen) Instrument wird, das zusätzliche Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erzeugt.

Des Weiteren sollte die bislang vernachlässigte operative Dimension hervorgehoben sowie der Bereich der neuen Technologien fokussiert werden. Ein umfassendes Spektrum an Fähigkeiten ist von enormer Wichtigkeit, da es die Voraussetzung für eine autonome Handlungsfähigkeit der EU unabhängig von ihren internationalen Partnern bildet. Gleichzeitig sind der zunehmend vernetzte transatlantische Sicherheitsraum sowie das Ausmaß der Kooperation mit der NATO zentrale Themen der Debatte. Aufgrund der parallel laufenden Aktualisierung des strategischen Konzepts in der Allianz ist eine bessere Koordinierung notwendig, um potenzielle Gegensätze zu vermeiden. Ein ebenfalls wichtiger Punkt ist die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Narratives. Dies wäre auch von Bedeutung, um die Rolle der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten bei der Vertiefung der Integration im Sicherheits- und Verteidigungsbereich stärker hervorzuheben; was wiederum in enger Verbindung mit einem tiefgreifenden nationalen sicherheits- und verteidigungspolitischen Diskurs steht. Die Zukunft der EU hängt schließlich von der Fähigkeit ihrer 27 Mitgliedsstaaten ab, gemeinsam effektive sowie nachhaltige Leistungen zu erbringen bzw. die Mittel zu definieren, mit denen die gesetzten Ziele erreicht werden sollen.

Krisenmanagement

Das größte Risiko für Europa ist neben der zunehmenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Destabilisierung des Kontinents das Entstehen von Bruchlinien entlang konkurrierender geopolitischer Interessen externer Akteure. Die Vertiefung dieser Trennungslinien könnte die EU daran hindern, auf der globalen Weltbühne kohärent und strategisch zu handeln. Die divergierenden Ziele der Hauptakteure – USA, China, Russland, Türkei usw. – spalten die europäischen Mitgliedsstaaten und Institutionen

1 Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation).

2 Koordinierte Verteidigungsplanung der EU (Coordinated Annual Review on Defence).

3 Europäischer Verteidigungsfonds (European Defence Fund).

in geopolitischen Fragen weiter. Dies hat zur Folge, dass die EU in den zunehmend umkämpften Gebieten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft im Süden und Osten immer weniger Handlungsspielraum hat, während andere regionale Akteure nicht nur über Kampferfahrung verfügen, sondern auch vor dem Einsatz von Gewalt nicht zurückschrecken. Die geopolitischen Lücken, die sich im Nahen Osten, in Nordafrika und in Osteuropa zunehmend auftun, werden auch von diesen agilen regionalen Akteuren gefüllt werden, was die konfliktreichen Beziehungen der EU zu Moskau und Ankara weiter verschärft. Ein gemeinsamer Nenner wird darin bestehen, eine Annäherung der europäischen Positionen gegenüber Russland und der Türkei zu erreichen.

Trotz wiederholter Anfragen der EU war bislang kein europäischer Mitgliedsstaat bereit, Personal und Waffen für die multinationalen Einsatztruppen (EU-Battlegroups) im ersten Halbjahr 2021 bereitzustellen. Nun hat Josep Borrell die Debatte über eine 5000 Mann starke Einheit angestoßen, die innerhalb weniger Tage für den Einsatz in Krisensituationen bereit sein soll. Eigentlich wäre es sinnvoller, eine öffentlich-private Partnerschaft für eine schnelle Eingreiftruppe in Europa aufzubauen. Im Zeitalter zunehmend aktiver privater Sicherheitsunternehmen – wie in den USA, Russland, China oder der Türkei – muss die EU in der Lage sein, in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft im Süden und Osten schnell und effizient „harte“ Macht zu projizieren. Nur so können die EU und ihre Mitglieder als geopolitischer Akteur wahrgenommen werden, indem sie die Entwicklungen vor Ort direkt mitgestalten und sich aktiv an wichtigen politischen Verhandlungen beteiligen. Eine öffentlich-private Partnerschaft könnte diese neue Art einer schnellen Eingreiftruppe tragen, sodass Entscheidungen über die notwendigen Operationen schnell und effektiv getroffen werden können. Das Einsatzgebiet kann sich auf die unmittelbare südliche und östliche Nachbarschaft der EU beschränken, und das Mandat kann zwei bis drei Mal pro Jahr rotieren. Die Zusammensetzung kann multilateral sein, ähnlich wie bei der französischen Fremdenlegion, wobei die Eingreiftruppe ausschließlich aus Soldaten europäischer Armeen von Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten aus dem westlichen Balkan und assoziierten Ländern in Osteuropa besteht, die auf freiwilliger Basis rekrutiert werden. Eine solche öffentlich-private Kampftruppe wird

- 1 zum Schutz der europäischen Konnektivitäts- und Investitionsprojekte entlang der europäischen Versorgungsketten sowie der Verkehrs-, Energie- und Handelswege in Nordafrika, im Mittelmeerraum, in der Schwarzmeerregion und im Nahen Osten eingesetzt werden,

- 2 eine schnell verlegbare Einheit darstellen, die jederzeit in unmittelbarer Nähe der EU stationiert werden kann, wenn sich die Lage zuspitzt und europäische Interessen bedroht sind, und
- 3 den angeworbenen Soldaten die Staatsbürgerschaft eines EU-Landes verleihen, wenn sie aus einem Kandidatenland oder einem assoziierten Land stammen.

Wenn die EU nicht in der Lage ist, ihre geopolitischen und geoökonomischen Interessen eigenständig zu verfolgen, werden Brüssel und die EU-Mitgliedsstaaten im Laufe der Zeit immer mehr von den globalen und regionalen Märkten verdrängt, was sich negativ auf den Anteil Europas am globalen BIP, die Handels- und Wirtschaftspartnerschaften sowie die Einbindung in globale Lieferketten auswirken wird.

Resilienz

Der Strategische Kompass hat den Anspruch, die Gefahrenlage der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten nicht nur klarer zu definieren und greifbarer zu machen, sondern zukünftige sicherheitspolitische Herausforderungen auch mittels konkreter Instrumente und Gegenmaßnahmen einzudämmen. Die Sicherstellung von Resilienz in einem umfassenden Sinne ist vor diesem Hintergrund von zentraler Bedeutung und ausschlaggebend für den antizipierten Erfolg des Strategischen Kompasses. Die Grundausrichtung, an der sich die europäische Resilienz orientiert, kann jedoch nicht auf dem heutigen Status quo des Sicherheitsverständnisses beruhen, sie muss die Bedrohungen von morgen erfassen.

Die rasanten technologischen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit im digitalen wie analogen Bereich ermöglichten eine noch nie dagewesene Vernetzung, die neuartige Abhängigkeiten sowie Sicherheitsrisiken mit sich bringt: Cyberangriffe von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sind EU-weit beinahe zur täglichen Realität geworden, Desinformationskampagnen schwächen gesellschaftlichen Zusammenhalt und demokratische Strukturen in zahlreichen Mitgliedsstaaten, und der Schutz kritischer Infrastruktur hat spätestens im Zuge der COVID-19 Krise enorm an Bedeutung gewonnen. Noch vor zehn Jahren wären die heutigen Realitäten von sicherheitspolitischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern hochwahrscheinlich als futuristische Dystopie abgetan worden. Selbst wenn zutreffende Prognosen theoretisch ernstgenommen wurden, war die reale Vorbereitung auf den praktischen Ernstfall mangelhaft.

Mit Blick auf eine in geopolitischer sowie technologischer Hinsicht zunehmend volatile Zukunft stellt sich daher die zentrale Frage, welchen potenziellen Sicherheitsbedrohungen heute zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Ausrichtung der europäischen Resilienz und der damit einhergehende Aufbau von Fähigkeiten und Partnerschaften sind jedenfalls direkt an ihre Beantwortung gebunden. Ein grundsätzliches Dilemma besteht jedoch weiterhin: Wählt man einen ganzheitlichen Ansatz, wird die Konsensfindung bei der Entwicklung und Umsetzung resilienter Sicherheitsmaßnahmen erheblich erschwert. Wird hingegen versucht, kleinste europäische Nenner zu finden, lässt man mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschlaggebende zukünftige Sicherheitsbedrohungen außer Acht.

Die Lösung liegt in einer konstanten und situationsbezogenen Weiterentwicklung der Resilienz. Dazu gehört die stetige Evaluierung und Neukalibrierung der Strategien und Maßnahmen, um neuartigen Bedrohungen mit innovativen Ansätzen und Mitteln entgegenzuwirken. Nur so können die neuen und sich stetig verändernden technologischen Sicherheitsbedrohungen, die sich aus den aktuellen Prozessen im Hinblick etwa auf die Künstliche Intelligenz, die Militarisierung des Weltraums oder Quantentechnologien ergeben, proaktiv abgewehrt werden.

Fazit

Nach dem Fiasko des amerikanischen Rückzugs aus Afghanistan wird Europa bestrebt sein, seine Abhängigkeit von Amerika in bestimmten Schlüsselbereichen wie der Rüstungsindustrie weiter zu reduzieren und zumindest eine teilweise strategische Autonomie zu erreichen. Eine selbstbestimmte Sicherheitspolitik ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, sie wird aber ohne ein klares und starkes politisches Bekenntnis zu einer regionalen Sicherheitsordnung europäischer Prägung jenseits nationaler Interessen der Mitgliedsstaaten ein unerreichbares Ziel bleiben. Auch wenn die strategische Autonomie kurzfristig nicht realistisch ist, muss eine echte operative und politische Autonomie in Verbindung mit einer Stärkung der europäischen Industriesektoren und einer Diversifizierung der globalen Lieferketten bald erreicht werden. Ein europäischer Binnenmarkt für Verteidigungsgüter wird zusammen mit der allgemeinen Erhöhung der Verteidigungsausgaben sicherlich ein weiteres positives Signal in die richtige Richtung sein.

Im Hinblick auf die Debatte über die europäische strategische Autonomie und die künftige Sicherheitsarchitektur werden weitere Schritte in Richtung Rollen- und Aufgabenteilung innerhalb der EU unternommen werden. Nach

dem „Brexit“ wird das erfolgreiche Funktionieren des deutsch-französischen Motors der europäischen Integration entscheidend für die Debatte über die strategische Autonomie sein, weshalb diese Entwicklung vom Ergebnis der Bundestagswahl im September 2021 und von der folgenden Regierungsbildung abhängt. Eine Schwächung der deutsch-französischen Achse wird nicht nur gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungsinitiativen verlangsamen, sondern auch die Debatte über die strategische Autonomie negativ beeinflussen.

Wenn die EU und die Mitgliedsstaaten den Strategischen Kompass heute nicht als Sternstunde der geostrategischen Neuausrichtung sehen, werden morgen externe Mächte die Entscheidungen treffen, die sich auf die Zukunft Europas auswirken werden. Daher sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten versuchen, neue Partnerschaften aufzubauen und alte wiederherzustellen, die die Komplexität einer vernetzten Welt widerspiegeln. Um das Weltgeschehen entscheidend zu beeinflussen, wäre dies eine Voraussetzung. Wenn man die „Sprache der Macht“ lernen will, muss man anfangen, innerhalb der EU die gleiche Sprache zu sprechen, zumindest auf strategischer Ebene. Zwischen dem europäischen Anspruch und der Realität liegt jedoch noch ein weiter Weg. Es braucht vor allem einen strategischen Konsens innerhalb der EU, der von allen Mitgliedsstaaten getragen wird. Dies ist nicht unmöglich, wird aber durch das Fehlen einer einheitlichen Position gegenüber den gemeinsamen Bedrohungen, geopolitischen Zielen und großen Konkurrenten bzw. Rivalen erschwert. Solange man nach außen hin den Eindruck erweckt, in grundlegenden außenpolitischen Fragen uneins zu sein, wird man in einer Welt, die zunehmend von Großmachtpolitik geprägt ist, nicht ernst genommen.

Ableitungen für Österreich

Österreich und die EU müssen einer „Bipolarisierung“ der internationalen Beziehungen, in der sich kleine und mittelgroße Staaten letztendlich in einer chinesischen und einer amerikanischen Einflussphäre wiederfinden, mit größter Vehemenz entgegenwirken.

In der Bewältigung globaler Herausforderungen sowie in der Gestaltung der zukünftigen internationalen Ordnung wird der Indopazifik, bedingt durch seine wirtschaftliche, demografische und politische Entwicklung, eine zentrale Rolle einnehmen. Diesem Umstand muss in der österreichischen und europäischen Außenpolitik Rechnung getragen werden. Österreich sollte sich daher an der Ausgestaltung und Umsetzung der „EU-Strategie für die

Zusammenarbeit im indopazifischen Raum“ sowie bei den Verhandlungen über einen Freihandelsraum zwischen der EU und Indien mit höchstem Engagement beteiligen, um nationale und europäische Interessen in der Region zu wahren. Darüber hinaus hat der Ausbau gefestigter multilateraler Strukturen sowie eine inklusive Sicherheitsarchitektur im Indopazifik für die Stabilität der Region größte Priorität. Hier hat ASEAN eine zentrale Rolle inne, und die europäische Integration dient als Vorbild. Österreich sollte auch hier eine federführende Rolle einnehmen.

Für Österreich, das kein NATO-Mitglied ist, hat die Handlungsfähigkeit der EU im Sicherheits- und Verteidigungsbereich Priorität. Die EU muss in Zukunft in der Lage sein, in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft im Süden und im Osten schnell und effizient „harte“ Macht auszuüben. Daher wäre eine aktivere Teilnahme an verschiedenen EU-Initiativen, insbesondere an der PESCO, trotz der Neutralität des Landes von langfristigem Nutzen.

Die gesamtheitliche Erforschung und Erfassung potenzieller neuartiger Bedrohungsfelder und deren Implikationen auf die österreichische und europäische Sicherheit, sowohl auf ziviler als auch militärischer Ebene, sind dringend notwendig. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer stetigen Evaluierung der aktuellen Sicherheitsstrategien und -maßnahmen, um diese im Bedarfsfall flexibel an die veränderte Bedrohungslage anzupassen. Von besonderer Bedeutung wird die Eindämmung hybrider Bedrohungen mittels Angriffssimulationen und praktischen Übungen auf gesamtstaatlicher Ebene in Österreich sowie auf EU-Ebene sein.

In Hinblick auf die Abwehr hybrider Bedrohungen, insbesondere im Zusammenhang mit Cyberangriffen und Desinformationskampagnen, sollte Österreich den Auf- und Ausbau zivil-militärischer Kooperationsformate sowie die Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedsstaaten intensivieren.



Der Strategische Kompass in einer komplexen Welt

Lukas Wank und Moritz Ehrmann

Monokausalität und Verknappung der die Welt prägenden Komplexität sind Herausforderungen, denen ein orthodoxes Sicherheitsverständnis nicht entgegentreten kann. Der Strategische Kompass der Europäischen Union hat das Potenzial, über einen integrativen Prozess zwischen EU-Mitgliedsstaaten nicht nur erhöhte Kohärenz in eine europäische strategische Kultur zu bringen, sondern auch einen umfangreicheren Sicherheitsbegriff zu vertreten. Österreich, als neutrales Land, hätte die Möglichkeit und Expertise, sich für einen solchen Begriff einzubringen.

Dieser Beitrag wurde im Rahmen der Kooperation des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung erarbeitet.

Herausforderungen des Strategischen Kompasses

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) ist ein weiterer Politikbereich, in dessen Namen seit mehr als 20 Jahren eine Vielzahl an Maßnahmen gesetzt werden, damit die EU den Herausforderungen ihrer äußeren und inneren Sicherheit gewachsen ist. Im selben Maß, wie diese Herausforderungen immer komplexer wurden, wurde auch die GSVP vielschichtiger. Wenngleich der strategische Anspruch und die Zeitmäßigkeit im EU-Strategieprozess in den letzten 20 Jahren unumstritten eine Evolution erfuhren, wird beiden für die GSVP maßgeblichen strategischen Dokumenten – der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 (ESS) und der EU-Globalstrategie (EUGS) aus dem Jahr 2016 – eine fehlende Konkretisierung in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen bzw. eine mangelnde Operationalisierung attestiert. Dieses Versäumnis soll nun der Strategische Kompass nachholen. Die dazu im Kompass-Prozess vorgegebenen Arbeitskörbe Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften spiegeln dahingehend die großen Fragen in der GSVP wider. Teilweise verantwortlich dafür scheint ähnlich wie in der EU-Außenpolitik das Fehlen eines praxistreibenden Grundkonsenses zu sein. In diesem Sinne bleibt die GSVP ein Politikbereich, der auf der Ebene der Absichten und Strategien verhaftet bleibt, weil unter den EU-Mitgliedsstaaten kein Konsens über Ausrichtung, Prioritäten und Schwerpunkte vorhanden ist.

Dass das kritisch gesehen wird, wurde auch im Zuge der Renaissance nationaler Sicherheitsstrategien als Folge der EUGS deutlich, siehe z.B. das deutsche Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016. All diese spiegeln die in der EU gängige, papierbasierte Art der Strategieentwicklung wider. Einen Gegenentwurf dazu stellt etwa Emmanuel Macrons Vorschlag zur Schaffung der Europäischen Interventionsinitiative (E2I) als gemeinsames europäisches militärisches Projekt außerhalb der bestehenden EU- oder NATO-Strukturen im Jahr 2017 dar. Während Macrons Vorstoß also die Frage nach Inklusivität und Divergenz innerhalb der EU aufwirft, scheint der Kompass diese nun über die Integration der Fragen nach dem „Was“ (Körbe Krisenmanagement und Resilienz) und dem „Wie“ (Körbe Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften) ein Stück weit für die GSVP beantworten zu wollen. Das Zusammendenken des „Wie“ und „Was“ versucht zu vermeiden, dass das „Was“ bei den unterschiedlichen strategischen Kulturen hängen bleibt und man folglich nicht zum für die Operationalisierung der EUGS essenziellen „Wie“ gelangt, ähnlich wie es beim Implementation Plan on Security and Defence 2016 geschah. Wiederholt drängt sich daher die Frage auf, ob über das „Wie“ politischer Wille erzeugt werden kann.

Unterschiedliche strategische Kulturen der Mitgliedsstaaten sind ein Resultat von ebenso unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen. Ein wichtiger Aspekt des Strategischen Kompasses ist daher die gemeinsame Bedrohungsanalyse. Im selben Zug stellt sich aber die Frage, wie progressiv der Kompass sein kann, wenn es darum geht, die strategische Orthodoxie (à la „Great Power Competition“) herauszufordern und der Komplexität und Vielschichtigkeit gegenwärtiger Herausforderungen gerecht zu werden. Komplexität kann anhand vieler Beispiele wie in etwa dem Nexus von Klimakrise und Armut¹, wachsender Fragilität² und der Zunahme von Konflikten³ verdeutlicht werden, ist aber im technologischen Bereich am klarsten darzustellen. Während die Sicherheitspolitik in dieser Hinsicht vielfach disruptive Technologien und dessen hybride Potenziale diskutiert, sprechen sich Denker anderer Fachrichtungen dafür aus, Geopolitik als Ganzes neu zu denken. Benjamin Bratton beispielsweise hat sich für eine Neukonzeption von politischer Geografie in ein neues kohärentes Ganzes, eine Megastruktur ausgesprochen.⁴ Sichtbar soll an dieser Gegenüberstellung von Denkansätzen zum Thema Technologie werden, dass mit der Reduktion globaler Entwicklungen und Herausforderungen eine gefährliche Verknappung der Komplexität vorgenommen wird.

Ein Defizit des Kompass-Prozesses scheint hier zu sein, dass er neben dem militärischen Ambitionsniveau der EUGS im Sinne der Politikkohärenz nicht auch andere, für die GSVP relevante Politikbereiche, Arbeitsbereiche und Handlungsfelder wie etwa die Wirtschafts-, Rohstoff- oder Entwicklungspolitik miteinbezieht. Zugleich wirken Megatrends wie z.B. Bevölkerungsdynamik; zunehmende Urbanisierung; technologischer Wandel; Nexus von Klimakrise, Umweltzerstörung und Ressourcenknappheit; globale Ungleichheit; Veränderung der Arbeitswelt sowie Zunahme von Multipolarität und Komplexität bei gleichzeitiger Abnahme von Global Governance als Beschleuniger von Entwicklungen, deren Auswirkungen in unterschiedlicher Konstellation und Drastik zu sicherheitspolitischen Herausforderungen werden können. Lange bevor sie das aber werden, sind es z.B. demografische, soziale, klimatische, (land-)wirtschaftliche Fragen, denen Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

1 Poverty: Overview. 15. April 2021. Abgerufen am 4. August 2021. Website der Weltbank <bit.ly/3jexqcU>.

2 Fragile States Index Annual Report 2021. Abgerufen am 4. August 2021. Website des Fund for Peace <bit.ly/3jkbfs>.

3 Conflict Barometer 2020. Abgerufen am 4. August 2021. Website des Heidelberg Institute for International Conflict Research <bit.ly/3C8uPtL>.

4 Benjamin Bratton: The Stack. On Software and Sovereignty. Cambridge, London: MIT Press 2015.

Die unterschiedliche Perspektivierung einer Herausforderung resultiert demnach in jeweilig unterschiedlichen Lösungsmechanismen und -strategien. Besonders deutlich zeigt sich das zwischen friedenspolitischen und sicherheitspolitischen Herangehensweisen zu globalen Problemen: Ist der Handlungsdruck in einer sicherheitspolitischen Logik durch die Notwendigkeit der Bekämpfung der Bedrohung durch Abwehr oder deren Ausbalancierung gegeben, liegt der Handlungsdruck in einer friedenslogischen Herangehensweise jenseits von Symptomen, in der auch die Ursachen für Gewalt und Frieden adressiert werden müssen.⁵

Potenziale des Strategischen Kompasses

Im Zentrum des Kompasses steht ein Konsultationsprozess, der verschiedenste Akteure in den Mitgliedsstaaten sowie auf EU-Ebene miteinbezieht. Indem damit konkret die Frage nach Ownership in der GSVP thematisiert wird, signalisiert Brüssel indirekt, dass nur eine kooperative Implementierung und Operationalisierung der EUGS die Sicherheit Europas erhöhen wird. Auf diese Art wird der Bandbreite an Interessen, Zugängen und strategischen Kulturen der Mitgliedsstaaten Rechnung getragen. Falls vor diesem Hintergrund ein Minimalkonsens am Ende des Prozesses steht, schafft die EU damit zweierlei: Einerseits, eine Balance zwischen der Kultur einer papierbasierten Strategieentwicklung und einer Kultur des Handelns in der GSVP zu finden, und darauf aufbauend andererseits, die sicherheits- und verteidigungspolitische Strategiediskussion nach dem „Brexit“ von Paris, Berlin und London wieder ein Stück weit mehr nach Brüssel zurückzuholen. Das eröffnet den Mitgliedsstaaten, auch kleineren wie Österreich, ein Stück weit mehr die Möglichkeit, die GSVP in Zukunft stärker mitzugestalten.

Auch zeigt die Ownership-Komponente des Strategischen Kompasses, dass es für die GSVP von einem sicherheitslogischem nicht weit ist zu einem friedenslogischen Verständnis davon, wie globalen Herausforderungen und Bedrohungen beizukommen ist. Frieden ist in diesem Sinne ein Beziehungsbegriff, der auf gemeinsame Lösungen und Gemeinschaftsbildung setzt und der weit über die bloße Sicherung des eigenen Überlebens gegenüber Bedrohungen, wie es sicherheitslogisch dominant ist, hinausgeht.⁶

5 Sabine Jaberg: Zum Verhältnis von Friedenslogik und Sicherheitslogik im Zeitalter des Anthropozäns. Online-Vortrag im Rahmen der 37. Sommerakademie des ASPR, 12. September 2021. Abgerufen am 5. September 2021. Website des ASPR <bit.ly/3kbRMW5>.

6 Ebenda.

Die Art und Weise, wie der Kompass angelegt ist, bietet jedenfalls Raum für sicherheitslogische wie auch friedenslogische Zugänge. Um dauerhafte Lösungen für Sicherheit und Frieden zu ermöglichen, eröffnen vor allem die Arbeitskörbe Krisenmanagement und Resilienz Möglichkeiten, unterschiedliche Eskalations- bzw. Dringlichkeitsstufen sowie Anliegen innerhalb der GSVP zu thematisieren. Die Frage, wo der Kompass also idealtypisch ansetzt, sicherheitslogisch in der Abwehr bzw. der Neutralisierung von Bedrohungen oder aber friedenslogisch in der Gestaltung von nachhaltiger Entwicklung, muss somit keine Entweder-oder-Frage, sondern kann durchaus eine Sowohl-als-auch-Frage sein. Indem Resilienz als EUGS-Schlüsselkonzept der EU die Möglichkeit bietet, von einer normativen Sprache abzurücken und über deren immanente Schranken hinaus ausgewogenere Ansätze zu wählen, öffnen sich auch Möglichkeiten für Österreich, seine langjährige Erfahrung im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement einzubringen.

Eine solide Basis dafür bietet das Regierungsprogramm der Bundesregierung⁷. U.a. sieht dieses vor, „internationaler Vorreiter beim Menschenrechtsschutz und in der Friedenspolitik“ zu sein, an der „Etablierung einer Mediations-fazilität“ und der „Einrichtung eines österreichischen zivilen Friedensdienstes“ zu arbeiten. All diese Ansätze und dabei gewonnene Erfahrungen und Expertise Österreichs ließen sich auf europäischer Ebene in einer solchen Art und Weise skalieren, dass die Arbeitskörbe Krisenmanagement und Resilienz eine friedenslogische Aufwertung erfahren. Auch in der Verschränkung von Klima- und Umweltthemen mit Außenpolitik und in investitions-, entwicklungspolitischer und humanitärer Hinsicht, wie es das Regierungsprogramm vorsieht, schlummert Potenzial für den Arbeitskorb Resilienz.

In vielfacher Hinsicht kann Österreich dahingehend auch existierende GSVP-Initiativen jenseits militärischer Zugänge komplettieren. Mit dem Beschluss des Civilian CSDP Compact im November 2018 haben sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, die wichtige Rolle der zivilen GSVP zu stärken, sie schneller, flexibler und effektiver zu machen.⁸ Dazu gehört auch die Investition in eine leistungsfähigere zivile GSVP-Kapazität durch die Ausbildung von Expertinnen und Experten im Einklang mit der

7 Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Abgerufen am 9. August 2021. Website des Bundeskanzleramts <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>>.

8 Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung des Pakts für die zivile GSVP. Website des Rates der EU. Abgerufen am 7. Oktober 2021. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14611-2019-INIT/de/pdf>>.

EU-Ausbildungspolitik für die GSVP und den Leitlinien der EU Civilian Training Group (EUCTG), die als eine Konfiguration des Ausschusses für zivile Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) für den systematischen Prozess der Verwaltung des GSVP-Ausbildungsbedarfs für die zivile GSVP-Ausbildung eingerichtet wurde. Österreichs Engagement ist in diesem Kontext europäische Good Practice, in einigen Teilbereichen sogar Pionierarbeit, wie beispielsweise in den Bereichen Protection of Civilians, Good Governance, State Building, Civil Administration, Building Integrity und Korruptionsbekämpfung, für die das Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) als Civilian Coordinator for Training ernannt wurde bzw. als langjährige Umsetzungsorganisation des österreichischen Beitrags im Rahmen des European Security and Defense College fungiert. In Anbetracht der Tatsache, dass fast doppelt so viele zivile GSVP-Missionen und Operationen wie militärische umgesetzt werden, gilt es solche Maßnahmen konsequent auszubauen. Vor allem für den Arbeitskorb Fähigkeitenentwicklung ergeben sich so österreichische Anknüpfungspunkte über den sicherheits- und verteidigungspolitischen Mainstream hinaus. Um in diesem Sinne auch eine zukünftige Umsetzung der EUGS in die Praxis sicherzustellen, liegt es nahe, dass sich Österreich ergänzend dazu für eine Aufwertung der Civilian Planning and Conduct Capability (CPC) einsetzt.

Im Arbeitskorb Fähigkeitenentwicklung bietet Österreichs Disposition im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement sowie Erfahrung und Standing in der internationalen Diplomatie einen Mehrwert, indem es für die EU auch Partnerschaften außerhalb etablierter Strukturen (z.B. NATO) in einem engeren Verständnis von Sicherheit aufbauen und etablieren kann. Ein solcher Beitrag würde einem umfassenderen Verständnis von Sicherheit Rechnung tragen und damit indirekt in die in der EUGS als relevant identifizierten Prioritäten einzahlen.

Im Sinne der oben angesprochenen ausbaufähigen Politikkohärenz der GSVP könnte Österreich innerhalb der EU eine Vorreiterrolle einnehmen, indem es ein Konzept für Politikkohärenz im Interesse europäischer Sicherheit vorschlägt und sich dafür einsetzt, dass damit die Frage nach Inkohärenzen zwischen unterschiedlichen Politikbereichen und deren Auswirkung auf die GSVP langfristig auch zu einem ihrer wesentlichen Gestaltungselemente wird. Ein solcher Ansatz stellt die friedenslogische Frage nach den europäischen Anteilen an Unsicherheiten in den Raum und steuert so einer Verknappung des Begriffs Resilienz entgegen.⁹

9 Jaberg: Zum Verhältnis von Friedenslogik und Sicherheitslogik.

Beispielhaft scheint der Korb Partnerschaften zu sein, denn gerade in puncto NATO bleibt die große Frage ungeklärt, wie mit schwierigen Partnern innerhalb der Organisation (z.B. Türkei) umgegangen werden soll, wenn sie doch im Rahmen der NATO gleichzeitig integraler Bestandteil einer Operationalisierung der EUGS sind. Das neutrale Österreich scheint in einer guten Position, sich solchen Fragen tiefergehend zu widmen und beispielsweise neue Wege der sicherheitspolitischen Interaktion über den Atlantik zu sondieren.

Resümee

Mit Blick auf die Engpässe im Prozess und dessen Potenziale lässt sich zusammenfassend feststellen, dass es wohl einer gesamteuropäischen strategischen Kultur bedarf, die den Anforderungen der Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikbereichen und Handlungsfeldern sowie der Komplexität und der Verschränkung von Herausforderungen und Bedrohungen für die europäische Sicherheit und Verteidigung gerecht wird. Da strategische Kulturen immer auf der Grundlage gemeinsamer Erfahrungen und deren Verarbeitung im Laufe der Zeit bzw. in bestimmten Kontexten entstehen,¹⁰ ermöglicht der Strategische Kompass einen Reflexionsraum in dreierlei Hinsicht. Erstens erlaubt er es, verschiedene strategische Gedanken und Kulturen zusammenzudenken, indem er eine integrale zivil-militärische Natur der strategischen Kultur schafft. Zweitens ist die Re-Operationalisierung der GSVP auch durch die praktische Erfahrung des gemeinsamen Handelns zu beurteilen. Seit dem Start der ersten GSVP-Mission 2003 in Nordmazedonien kann die EU auf jahrelange operative Erfahrungen aus dutzenden laufenden und abgeschlossenen Missionen und Operationen zurückgreifen. Diese sollten unbedingt in den Prozess einfließen. Drittens ist die strategische Diskussion über Unsicherheiten umso wichtiger, je höher der Grad an Komplexität, Ungewissheit und Mehrschichtigkeit von Krisen ist. In Anbetracht der derzeitigen Polykrise¹¹ stellt sich somit durchaus die Frage, wie GSVP zur Überwindung nicht genuin militärischer, sicherheits- und verteidigungspolitischer Herausforderungen beiträgt.

10 Heiko Biehl: Strategische Kulturen und die sicherheitspolitischen Narrative im „gemeinsamen Haus Europa“. O.J. Abgerufen am 10. September 2021. Website der Evangelische Kirche in Deutschland <bit.ly/2l7N9lc>.

11 Edgar Morin: Heimatland Erde. Versuch einer planetarischen Politik. Wien: Promedia 1999.

Vor diesem Hintergrund scheint die Frage nach dem strategischen Ambitionslevel selbst im Kompass-Prozess außen vor zu bleiben. Zu Denken sollte jedenfalls geben, dass die EU traditionell eine strategische Kultur favorisiert, die mehr von Vorstellungen wie Human Security und Menschenrechten als von solchen territorialer Verteidigung abhängt.¹² In diesem Sinne wäre es spannend, der Frage nachzugehen, wie eine konsequente GSVP aussehen könnte, die relational und komplex ist und in der kritischen Tradition steht. Den richtigen Steigbügel dafür bietet Friedenspolitik. Denn nicht zuletzt ist Sicherheit wie auch die Friedentsentwicklung eine Daueraufgabe.¹³

12 Janne Haaland Matlary: When Soft Power Turns Hard. Is an EU Strategic Culture Possible? In: Security Dialogue, Vol. 37, Nr. 1, März 2006, S. 105–121.

13 Jaberg: Zum Verhältnis von Friedenslogik und Sicherheitslogik.



Grundlagen umfassender Sicherheit

Gesellschaftlicher Zusammenhalt, politische Handlungsfähigkeit und internationale Zusammenarbeit

Thomas Nowotny

Die Grundlage für die österreichische Sicherheit ist der Zusammenhalt der Gesellschaft und der Zusammenhalt der Staaten der Europäischen Union. Aufbauend auf dieser Grundlage und im Sinne des im Begriff „Neutralität“ immanenten friedenspolitischen Auftrags sollte sich Österreich in und mit der Union darum bemühen, die schlimmsten jener Bedrohungen zu bannen, die sich aus dem nunmehrigen Ende der transatlantischen Ära, aus der Verschiebung der globalen Kräfteverhältnisse, aus der wachsenden weltweiten Interdependenz und aus dem Potenzial der neuesten Technologien ergeben.

Dieser Beitrag wurde im Rahmen der Kooperation des Bruno Kreisky Forums für internationalen Dialog mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung erarbeitet.

Seit dem Beschluss der EU-Globalstrategie (EUGS) im Jahr 2016 hat sich die strategische Lage verändert. Schon damals erkennbare Risiken und Bedrohungen haben sich verschärft. Neue sind hinzugekommen wie beispielsweise die aggressive Nutzung wirtschaftlicher Interdependenz oder der verstärkte Gebrauch und die verstärkte Wirksamkeit destabilisierender Propaganda und zielgenau gesteuerter Fehlinformation.

Die EUGS ist also aus heutiger Sicht in Teilen unvollständig. Sie wurde auch nie operationalisiert. Das Füllen dieses Defizits ist Ziel des Strategischen Kompasses der Europäischen Union. Welchen Beitrag kann Österreich dazu leisten? In Reflexion seiner Geschichte und in Anbetracht der neuen Bedrohungen und Risiken scheint es sinnvoll, dem Strategischen Kompass das Konzept von „Resilienz“ zugrunde zu legen.

Resilienz

Resilienz bezeichnet die Kapazität von Gesellschaften oder Staaten, absichtlich verursachten oder ohne feindliche Absicht erlittenen schweren Schäden zu widerstehen. Dieses Konzept ist seiner Natur nach sehr breit. Es ist gerade die Breite und die damit einhergehende Unschärfe des Konzepts von „Resilienz“, die die unterschiedliche Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes dazu veranlasst, dessen Nutzen für die Definition einer umfassenden Sicherheitspolitik auch unterschiedlich zu beurteilen.

So betrachtet beispielsweise Olivier Costa in diesem Band Resilienz als das übergeordnete Ziel einer EU-Strategie. Auch definiert er Resilienz sehr breit: „Die EU kann ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nicht in traditionellen Begriffen denken, also nur in Begriffen von militärischer Reaktion, Peacekeeping, und Polizeieinsätzen. Wenn die EU die Resilienz in der GSVP stärken möchte, muss sie umfassende Rahmenbedingungen schaffen, die militärische, politische, gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Themen beinhalten.“

Sowohl Niklas Nováky als auch Claudia Major sehen das anders. Für Nováky sollte der Kompass vor allem als ein Werkzeug für Verteidigungsplaner dienen. Gemäß Claudia Major sollte das Konzept „Resilienz“ nur auf die traditionellen Verteidigungsstrukturen angewendet werden.

Die Lehren der jüngsten Geschichte bestätigen die Sichtweise Olivier Costas. Die militärischen Strukturen der Sowjetunion waren höchst resilient. Dennoch ist die Sowjetunion an ihrer inneren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Schwäche zerbrochen. Die Stellung der USA als hegemoniale Weltmacht ist nicht durch eine mangelnde Resilienz ihres Militärs bedroht, sondern durch gravierende interne soziale Defizite, durch die Dysfunktionalität des politischen Systems und durch das Schwinden gesellschaftlichen Vertrauens und Zusammenhalts.

Eine ähnliche Schlussfolgerung ergibt sich auch aus der rezenten Erfahrung mit der COVID-Pandemie. High-trust States (Francis Fukuyama) mit stabilem gegenseitigen gesellschaftlichen Vertrauen, mit starkem politischen und sozialen Zusammenhalt wie etwa Finnland oder Dänemark haben die Krise bislang weit besser gemeistert als Staaten, in denen dieser Zusammenhalt schwächer ist.

Die Europäische Union wird von Russland bedroht. Diese Bedrohung hat auch eine militärische Komponente. Eine Stärkung der militärischen Komponente der europäischen Sicherheitspolitik ist daher – leider – unabdingbar. Aber weit wirksamer und unmittelbarer gefährlicher als diese militärische Drohung sind russische Aktionen zur Spaltung der Europäischen Union und zur Destabilisierung ihrer Mitgliedsstaaten. Diese Aktionen sind umso wirksamer, je schwächer der Zusammenhalt unter den Mitgliedsstaaten und je schwächer der gesellschaftliche Zusammenhalt in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Union ist. Das Militärische ist also nur Teil eines größeren Ganzen, und es hat sich in dieses größere Ganze einzuordnen.

Für Österreich gilt, dass die unübersehbaren Symptome schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalts – vom Vertrauensverlust in die Politik über die abnehmende politische Handlungsfähigkeit bis hin zu sicherheitspolitischen Risiken – ernst zu nehmen sind.

Nichtstaatliche Akteure und hybride Kriegsführung

Einige der von nichtstaatlichen Gruppen ausgehende Bedrohungen sind seit Langem bekannt und weiterhin aktuell, so etwa die Bedrohung durch organisiertes, global agierendes Verbrechen oder durch ebenso global agierende Terroristen.

Demgegenüber neu ist – zumindest in ihrer jetzigen Prominenz – die Bedrohung durch Cyber-Kriminalität (Erpressung durch Cyberangriffe, „Ransomware“). Neu, wenn auch noch diffus ist die Gefahr, die der Tatsache entspringt, dass das staatliche Monopol als letztverantwortlicher Gestalter internationaler Beziehungen verloren ging und zum Teil an globale Mega-

Unternehmen wie Google oder Alibaba abgegeben wurde. Diese setzen nunmehr anstelle von Staaten Normen oder verhängen Sanktionen. Neu ist auch die nunmehrige Prominenz „hybrider Kriegsführung“ durch Söldner, durch ferngesteuerte Waffen (Drohnen) und durch über das Internet gezielt verbreitete Propaganda und Fehlinformation.

Gegenüber diesen neuen Formen von Bedrohung und Aggression ist das traditionell Militärische, verstanden als Vorbereitung auf einen Großkrieg, in den Hintergrund getreten. Die Strategie zur Abwehr solcher Bedrohungen und Aggressionen, aber auch zur Neutralisierung von Risiken, hat folglich zwangsweise zwei Voraussetzungen:

- 1 wie bereits erwähnt die Resilienz der unter Druck gesetzten Gesellschaft und
- 2 in der überwiegenden Zahl der Fälle internationale Zusammenarbeit. Diese sollte wenn möglich im globalen Rahmen erfolgen, unter den jetzigen Gegebenheiten aber zumindest im Rahmen der Europäischen Union.

Der Handlungsrahmen der EU: global, regional oder sektorspezifisch?

Nach herrschender Ansicht gleiten wir in eine neue, eine „multipolare“ Weltordnung. Sie sollte die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Ordnung ersetzen. Das brächte im Wesentlichen eine Rückkehr zur Ordnung des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Die frühere Ordnung war von einigen wenigen großen Mächten bestimmt, die sich im Sinne der „Geopolitik“ die jeweils umliegenden Gebiete als exklusive Einflusszonen zugeordnet hatten.

Eine solch geografisch-militärisch bestimmte geopolitische Sichtweise (Halford MacKinder) ist überholt und realitätsfern. In vielfacher Hinsicht sieht sich Europa auch noch lange nach dem Ende seiner Imperien als weltweit agierend und einflussreich. Entgegen „geopolitischer Empfehlungen“ hat es verabsäumt oder überhaupt gar nicht erst beabsichtigt, selbst in seiner engsten geografischen Umgebung – wie etwa in Syrien – militärisch oder auf andere Art wirksam einzugreifen. Auf andere Weise aber langt es wieder weit über seine engere geografische Nachbarschaft hinaus. Die Europäische Union ist stärker von externen Märkten abhängig als etwa die USA oder China. Die Vorstellung, dass sich die Weltregionen schlussendlich wirtschaftlich wasserdicht voneinander abschotten werden, die Vorstellung, dass wir in eine Ära der Deglobalisierung eingetreten wären, hat sich nach

Aufschwung der COVID-Krise als irrig erwiesen. Globale Versorgungsketten wurden zumeist wieder verbunden.

Es sollte daher die geografische Perspektive („regional“ versus „global“) aufgegeben und durch eine themenspezifische Perspektive ersetzt werden. Im ökonomischen Bereich wird die Europäische Union ein globaler Player bleiben, vorausgesetzt ihre Mitgliedsstaaten können ihre gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen definieren. Mehr als über die engere Nachbarschaft hinaus einflussreich ist Europa auch durch seine „Soft Power“ als ein attraktives soziales, politisches und kulturelles Modell. Unter anderem verhilft dies Europa zu stärkerem Einfluss bei der Schaffung globaler Regelwerke.

Gemessen in traditionell militärischen Dimensionen wird Europas Reichweite begrenzt bleiben, nicht nur aufgrund des Fehlens angemessener Instrumente, sondern vor allem aufgrund fehlender Ambition. Zwar verlangt die Notwendigkeit militärischer Abschreckung nach einem Mindestmaß an militärischer Kapazität. Wie die Geschichte zeigt, bringt aber alles, was darüber hinausgeht, keine Vorteile. Jene, die im 20. Jahrhundert Kriege begonnen haben, haben sie zumeist auch verloren. Aufrüstung ist ein Symptom und wohl auch eine der Ursachen des Abstiegs von Großmächten (Paul Kennedy).

Umfeld der Instabilität

Die unmittelbare östliche und südliche Nachbarschaft der Union – Westasien, der südliche Mittelmeerraum und viele Regionen Subsahara-Afrikas – ist instabil. Die Antwort der Union besteht einerseits in friedensschaffenden oder friedensstiftenden militärischen Operationen und andererseits in umfassenden Angeboten zur gegenseitig nützlichen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, kulturellem und politischem Gebiet. Die bisherige Erfahrung – etwa in der Sahelzone Afrikas – zeigt, dass beide Formen des Engagements auf sehr lange Dauer hin konzipiert sein müssen, sodass Erfolge oder Misserfolge nicht in ein oder zwei Dekaden, sondern in der Dauer einer Generation kalkuliert werden sollten.

Militärische Interventionen müssen präzise definiert, ausreichend finanziert und ausgerüstet, aber gleichzeitig in ihrem Umfang begrenzt sein, sodass sie sowohl im Zielland wie auch in den europäischen Entsendestaaten auf lange Dauer hin von Konsens getragen werden können.

Es liegt allerdings manchmal auch im Interesse der europäischen Sicherheit, sich von Krisenregionen ein wenig abzuschotten und diese ihrer eigenen Dynamik zu überlassen. Es ist unsinnig, es immer als Nachteil und indirekten Angriff auf europäische Interessen zu sehen, wenn außereuropäische Mächte sich in solchen unsicheren Regionen engagieren. Wenn etwa der Nahe Osten heute weniger von den USA oder von Europa bestimmt wird, sondern zuvorderst durch den Iran, die Türkei, Israel oder Russland, so ist das nicht unbedingt zum Nachteil Europas. Sollte nach Großbritannien, der Sowjetunion und den USA jetzt eine andere Macht wie etwa China in Afghanistan intervenieren und sich um dessen Stabilisierung bemühen, kann sie nur herzlich willkommen geheißen werden.

NATO und transatlantische Partnerschaft

Die Verfasserinnen und Verfasser des Strategischen Kompasses wurden dazu angehalten, keine Themen anzusprechen, die von der NATO abgedeckt werden. Die Motive für diese Anordnung sind offensichtlich. Fragen zur heutigen Funktion der NATO spalten die EU. Einige der neueren EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Polen und die baltischen Staaten, räumen der NATO offenbar Priorität gegenüber ihrer Mitgliedschaft in der Union ein. Für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik schafft das Probleme. Diese lassen sich nicht einfach durch die Behauptung übertünchen, dass die NATO- und die EU-Verteidigungspolitik komplementär seien und dass die EU, in Fällen, in denen sie alleine handeln will, sogar auf NATO-Ressourcen zurückgreifen kann, sodass Europas „strategische Autonomie“ durch die Bindung an die NATO nicht beeinträchtigt wäre.

Das Dilemma wird dadurch nicht aus der Welt geschafft. Es ist eben nicht so leicht, strategisch autonom zu sein und sich gleichzeitig auf die NATO zu verlassen. Die USA verlegen den Schwerpunkt ihres strategischen Interesses hin nach Ostasien („Pivot to the Pacific“). Das ändert zwar nichts daran, dass die transatlantischen Bindungen dicht und vielseitig bleiben. Aber für die USA mindert sich dennoch die strategische Bedeutung Europas, wie das jüngst durch das AUKUS-Abkommen und das Beiseiteschieben Frankreichs beim Australischen U-Boot-Erwerb verdeutlicht wurde.

Beeinträchtigt wurde und wird die transatlantische Partnerschaft auch durch einseitige, Europa aufoktrozierte Wirtschaftssanktionen (z.B. gegen den Iran) und durch eine imperiale Ausdehnung von US-Recht („Magnitsky“-Sanktionen, US-Sanktionen gegen den chinesischen Konzern Huawei). Auch die langfristigen Entwicklungen der inneren amerikanischen Politik trüben die

Aussicht auf eine stets verlässliche US-europäische Sicherheitspartnerschaft. Das „America First“ des ehemaligen US-Präsidenten Trump steht für einen Rückzug aus internationaler Verantwortung und eine von einem Gutteil der US-Bevölkerung gewünschten Rückkehr zum alten US-amerikanischen Isolationismus.

Das wirft unvermeidlich auch die Frage nach der durch die USA bereitgestellten nuklearen Abschreckung auf. Die Frage würde dringlicher, sollten sich die transatlantischen Beziehungen und gleichzeitig die Beziehungen zwischen den USA und Russland auch unter einem neuen oder anderen US-Präsidenten verschlechtern. Der Ausblick auf solche, für Europa gefährliche Entwicklungen motiviert zu Überlegungen zu einem „kernwaffenfreien Europa“. Im Fokus stehen dabei zunächst und vor allem die in Westeuropa („nukleare Teilhabe“) und in Russland zahlreich stationierten taktischen Atomwaffen, die nicht der Abschreckung dienen, sondern wie andere Waffen bei einem tatsächlichen Krieg zum Einsatz kämen.

Zweifel über die Wirksamkeit und die Folgen der von den USA bereitgestellten nuklearen Abschreckung motivieren auf der anderen Seite Überlegungen zu einer möglichen offenen oder verdeckten Europäisierung der existierenden, keineswegs unbedeutenden französischen Nuklearwaffen.

Es liegt nicht im Interesse der Europäischen Union, die NATO kleinzureden und damit klein zu machen, zumal das Spannungen innerhalb der Union erhöhen würde. Aber gleichzeitig wäre es verantwortungslos, Fragen zur absoluten Verlässlichkeit und zur künftigen Funktion der NATO zu unterdrücken und so zu tun, als würden sich die über die NATO transportierten US-Interessen stets lückenlos mit jenen Europas decken.

Mehr europäische Autonomie

Im jetzigen politischen Klima weist wenig auf die Möglichkeit einer neuerlichen weitreichenden Detente hin. Aber in Bereichen, in denen das eskalierende Misstrauen und die gegenseitige Aufrüstung besonders gefährlich sind, sollte man zumindest versuchen, rote Linien einzuziehen und Entwicklungen einzubremsen, deren Folgen besonders bedrohlich, weil unkontrollierbar sind. Das betrifft neue Waffensysteme wie nuklear bestückte Langstreckentorpedos, ein Wettrüsten im Weltall, Hyperschallraketen, weitestgehend autonome Waffensysteme, die ohne menschliches Einschreiten wirksam werden und schließlich Cyberangriffe auf lebenswichtige Infrastruktur (wie Strom- oder Wassernetze).

Viele der einschlägigen, inzwischen aussortierten Abkommen waren bilateral zwischen den USA (bzw. der NATO) und der Sowjetunion geschlossen worden. Inzwischen sind jedoch neue Mächte auf den Plan getreten. Deren Einbindung ist unabdingbar, will man zumindest die schlimmsten Gefahren bannen, die sich aus einem neuerlichen Wettrüsten ergeben.

Strategie gegenüber Russland und China

Die Beziehungen Russlands zum Westen und umgekehrt vom Westen zu Russland sind nicht wie einst in Sowjetzeiten von unüberbrückbarer, systembedingter gegenseitiger Feindseligkeit bestimmt. Für Europa ist Russland dennoch dadurch gefährlich, dass es alle Möglichkeiten dazu nutzt, Europa zu schwächen und zu spalten, ohne dafür einen allzu hohen Einsatz hinterlegen zu müssen. Europa ist dadurch ernsthaft gefährdet, und es ist um seiner Stabilität willen dazu verpflichtet, hart zu reagieren. In einigen Fällen, etwa in Antwort auf schwerwiegende Cyberangriffe, auch offensiv.

Im Großen und Ganzen sollte sich Europa allerdings davor hüten, zu eskalieren. Russland ist ein großer Staat, aber keine Weltmacht. Seine Wohlfahrt ist in hohem Maße durch seine Einbindung in die Welt und vor allem in die europäische Wirtschaft bedingt. Seine Kultur ist Teil der Familie der unterschiedlichen europäischen Kulturen. Bei aller notwendigen Härte gegen russische Störversuche und Aggressionen sollte die Europäische Union gegenüber Russland stark auf die langfristige Perspektive setzen und alles vermeiden, was die russische Bevölkerung dem übrigen Europa langfristig entfremden könnte.

Andererseits hätten sich die Beziehungen zu China nicht so entwickeln müssen, wie sie es taten. China hätte sich in seinem rasanten Aufstieg trotz fortbestehender Eigenheiten wie dem Einparteiensystem in das bestehende Weltsystem einfügen können und wäre schließlich dessen mächtigste Stütze geworden. Dazu ist es nicht gekommen. China stellt mit der internationalen Ordnung unvereinbare Machtansprüche. Eskalierende Spannungen, angeheizt durch wachsenden Nationalismus und den Personenkult Xi Jinpings treiben die Konfrontation mit den USA, die ihrerseits ebenfalls auf Konfrontation setzen. Das hat eine gefährliche Dynamik.

Die europäischen Beziehungen zu China sind vielschichtig. Das einschlägige EU-Strategiepapier bezeichnet China als Partner, Konkurrent und Systemrivalen. Einige der europäischen Forderungen an China wie beispielsweise im Bereich unfairer Wettbewerbspraktiken decken sich mit

jenen der USA. Falls es geeint und entschlossen handelt, kann Europa auch in einigen dieser Konflikte obsiegen. Es muss aber vermeiden, in den Sog einer letztlich militärischen Auseinandersetzung der Pazifikanrainerstaaten USA und China gezogen zu werden. Gesunder Realismus sollte Europa auch davon abhalten, China Lektionen zu seinen inneren Angelegenheiten zu erteilen. Zwar sollte nichts Europäerinnen und Europäer davon abhalten, Chinas menschenrechtswidrige Behandlung der Uighuren zu thematisieren, aber Europa sollte dies nicht zu einem Element seiner offiziellen Beziehungen zu China machen.

Ableitungen für Österreich

Österreichs Sicherheit ist untrennbar mit jener der Europäischen Union verknüpft. Es ist daher das vordringlichste Interesse der österreichischen Sicherheitspolitik, die Union und ihren inneren Zusammenhalt sowie ihre internationale Handlungsfähigkeit zu stärken. Diesem Interesse ist Österreich die längste Zeit über gefolgt. Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über Europäische Union (EUV) stipuliert eine gegenseitige Beistandspflicht der EU-Mitgliedsstaaten. Diese ist zwingender als die durch den entsprechenden Art. 5 des NATO-Vertrags vorgegebene.

Österreich beteiligt sich zudem an den EU-Battlegroups. Durch seine Teilnahme an der PESCO hat es sich dazu verpflichtet, sein Verteidigungsbudget auf zumindest zwei Prozent des BIP anzuheben. Es ist offensichtlich, dass Österreich damit nicht länger ein „immerwährend neutraler“ Staat im klassischen Sinn ist. Der Öffentlichkeit ist das allerdings nicht bewusst. Für diese bleibt die Neutralität untrennbar ein Teil der österreichischen Identität. Diese Kluft zwischen Schein und Wirklichkeit kann nicht ewig fortbestehen. Dennoch darf keine Politikerin bzw. kein Politiker aus Österreich es wagen, den Schleier des Scheins zu lüften – sie oder er würde abgewählt.

Diesem Dilemma könnte man entgehen, indem man die Neutralität uminterpretiert in die Maxime, Sicherheits- und Außenpolitik vorzüglich in den Dienst von Spannungsabbau, vorausschauender Krisenprävention und Festigung globaler Zusammenarbeit zu stellen. Den Handlungsrahmen hierfür bietet in erster Linie die Teilhabe an der GASP, aber auch das Mitwirken in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der OSZE. Ein verstärktes Engagement in solchen Organisationen sollte mit höheren finanziellen Zuwendungen an diese unterfüttert werden.

Bis zu einem gewissen Grad hat Österreich die krasse Unterfinanzierung seines Militärs und den daraus folgenden Vorwurf mangelnder sicherheitspolitischer Solidarität durch eine intensivere Teilnahme an internationalen friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Aktionen kompensiert. Das sollte mit Schwerpunkt auf europäische Aktionen fortgesetzt werden.

Aus österreichischer Sicht sollte sich die Ausrüstung des Bundesheeres an diesen Aufgaben, daneben aber an den gegenwärtig wahrscheinlichsten und unmittelbarsten Bedrohungen der europäischen Sicherheit orientieren. Ein „klassischer“ großer zwischenstaatlicher Krieg ist wenig wahrscheinlich, und daher sollte die Rüstung nicht auf die Möglichkeit eines solchen Krieges abgestellt werden. Es ist beispielsweise wichtiger, Estland dabei zu unterstützen, mit eigenen Abwehr- und Abschreckungskapazitäten im Cyber-Bereich russischen Cyberangriffen zu widerstehen als sich an russischen Großmanövern in der Ostsee zu orientieren. Der Preis, den Russland für seine Provokationen zu zahlen hätte, sollte in einer anderen Währung als der traditionell-militärischen europäischen Hochrüstung gemünzt sein.

Die eindrücklichste Gefährdung der österreichischen Sicherheit ergibt sich aus der Schwäche und der möglichen weiteren sicherheitspolitischen Schwächung der Europäischen Union. Diese entspringt nicht äußerem Druck auf die Union, sondern dem bedrohlichen Anwachsen national-populistischer Kräfte in ihrem Inneren. Die großen Fortschritte in der Konsolidierung der Union bei der Bewältigung der Finanz-, der Banken- und der COVID-Krise haben diese negativen Kräfte nicht gebannt.



Halbzeitbilanz

Herausforderungen und Chancen für Österreich

Loïc Simonet

Der Strategische Kompass ist das erste zwischenstaatlich-institutionelle Bestreben der EU, das zum Ziel hat, gemeinsam Bedrohungen für Sicherheit und Verteidigung einzuschätzen. Er wird politisch-strategische Anleitung für die europäische Sicherheitsvorsorge und Verteidigung bieten, die hohen Ansprüche der EU als Sicherheitsanbieter nochmals beteuern, die Fertigkeit der EU zum autonomen Handeln stärken sowie ihre Einsatzbereitschaft und Reaktivität erhöhen. Statt der Schaffung neuer Mechanismen gilt es, diejenigen zu fördern und zu verbessern, die es schon gibt. In diesem Zusammenhang soll Österreich nicht im Stand-by-Modus bleiben, sondern seinen eigenen Weg finden, wie es den Prozess proaktiv und als Katalysator für die Förderung von Besonderheiten, Interessen und Prioritäten nutzen kann.

Dieser Beitrag wurde im Rahmen der Kooperation des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (OIIP) mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung erarbeitet.

Herausforderungen für Europa

Seit dem Ende des Kalten Krieges hatte sich die EU im Windschatten der USA zu einer politisch und wirtschaftlich normativen Kraft entwickelt, die sich in ihrer Nachbarschaft und der Welt für die Verbreitung und Etablierung liberal-demokratischer Werte einsetzt. Liberal-demokratische Werte wurden sogar zu einer zentralen außenpolitischen Identität der EU und flossen insbesondere in ihre Beziehungen mit Staaten der Nachbarschaft ein. Das strategische und geopolitische Umfeld der EU hat sich jedoch im letzten Jahrzehnt massiv verändert. Die unmittelbare Nachbarschaft der EU ist immer stärker von politischer Instabilität, Staatszerfall, bewaffneten Konflikten, politischen Spannungen, Dürren, starken Migrationsbewegungen, autoritären und populistischen Bewegungen und dem wachsenden Einfluss von neuen regionalen und internationalen Kräften geprägt.

Parallel zur zunehmenden Instabilität in Europa und seiner unmittelbaren Nachbarschaft ist seit Mitte der 2000er Jahre sukzessive der Rückzug der Vereinigten Staaten als Garant für Frieden und Stabilität zu beobachten. Der Abzug der USA aus Afghanistan im August 2021 ist nur ein weiteres Beispiel für die strategische Neuorientierung der USA, die ihren Fokus verstärkt auf China und in eingeschränkterem Ausmaß auf Russland legen. Verschiedene US-Administrationen haben die europäischen Alliierten dazu aufgefordert, mehr Verantwortung zu übernehmen und vor allem ihre Verteidigungsanstrengungen zu erhöhen.

Die EU, die sich stets als eine liberale demokratische Kraft verstanden hat und diese Normen insbesondere in ihre Außenbeziehungen mit Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft einfließen ließ, ist nun gefordert, auch geostrategisch sich zu positionieren bzw. zu handeln. Für die EU als eine multinationale Organisation ist es zwar schwierig, sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen, angesichts der großen Herausforderungen für die Gemeinschaft ist dies aber umso wichtiger. Der Strategische Kompass stellt einen wichtigen Versuch dar, eine gemeinsame europäische Linie zu definieren.

Die Union und ihre Mitglieder werden durch eine Zunahme des Autoritarismus, Populismus und Nationalismus innerhalb Europas massiv herausgefordert. In immer mehr Mitgliedsstaaten der EU werden autoritär-populistische Bewegungen stärker. Diese unterminieren einerseits jene liberal-demokratische Werte, für die die EU steht, und sie sind andererseits meist nicht gewillt, sich in eine gemeinsame außenpolitische Linie einzufügen. Dies schwächt das regionale und internationale Gewicht der EU.

Der Aufstieg von autoritär-populistischen Bewegungen ist auch in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU zu beobachten. So wie jene innerhalb der EU sind diese Bewegungen durch nationalistische und teils offen Brüssel-kritische Töne geprägt.

Der Aufstieg autoritärer Tendenzen betrifft auch jene Staaten am Westbalkan, die sich derzeit formal im Erweiterungsprozess befinden. Andere geopolitische Player wie z.B. Russland oder China werden immer mehr zu starken Partnern einiger Staaten in der Nachbarschaft und fordern die EU heraus bzw. stellen Alternativen zur liberal-demokratischen Ordnung des Westens.

Die Frage der Migration bzw. der Aufnahme von Flüchtlingen bleibt auch in näherer Zukunft aktuell und droht nicht nur die EU zu spalten, sondern wird auch immer mehr zu einem Bestandteil ihrer Beziehungen mit den Ländern in der Nachbarschaft.

Die Frage der maritimen ausschließlichen Wirtschaftszonen spielt eine immer wichtige Rolle und führt zu geopolitischen Spannungen zwischen Anrainerstaaten. Ein jüngeres Beispiel hierfür sind die Spannungen im östlichen Mittelmeer. Die EU wird Strategien und Mechanismen entwickeln müssen, um geostrategische Krisen, in die auch Mitgliedsstaaten involviert sind, lösen bzw. managen zu können.

Während Terrorismus nach wie vor ein großes Problem darstellt, werden gezielte Angriffe Operationen vor Ort und Nation-Building-Bemühungen beenden, die angesichts der geringen Erfolgsaussichten auf Nachhaltigkeit und der mit ihnen verbundenen Kosten keine brauchbare Strategie mehr darstellen.

Aus der Perspektive nichtstaatlicher politischer Gewalt gibt es zwei Trends, die das strategische Umfeld gleichermaßen prägen. Erstens die Ausbreitung und das Wachstum des Dschihadismus in vielen afrikanischen Ländern und in Südostasien. Es ist insbesondere der Daesh-Ideologie und ihrem Humankapital gelungen, sich anzupassen und in diesen Regionen Fuß zu fassen, indem sie sich von lokalen Konflikten nähren und diese verschärfen. Zweitens die Verbreitung und Bewaffnung rechtsextremer Bewegungen und Einzelpersonen in der westlichen Welt.

Vor dem Hintergrund dieses strategischen Umfelds und im Hinblick auf Sicherheitsbedrohungen terroristischer Art sollte die EU mögliche Auswirkungen von Dschihad-Kampagnen in Afrika und Südostasien ein-

schließlich der Motivation einheimischer Europäer, an diesen Kampagnen teilzunehmen, sowie die Ausbreitung rechtsextremer Verschwörungstheorien und Anschlagplänen stärker berücksichtigen.

Am Westbalkan stellen verschlechterte politische Rahmenbedingungen ein neues akutes Problem dar. Insbesondere die verfahrenere politische Situation in Bosnien und Herzegowina und die komplexe Konstellation zwischen Serbien und dem Kosovo gefährden die Stabilität und Sicherheit in der Region.

Die Afghanistan-Krise zeigt das Versagen nicht nur der NATO, sondern auch der gesamten internationalen Gemeinschaft sowie die Verfehlung des seit Jahrzehnten verfolgten Ziels des State Building. Außerdem wird die Isolation und eingeschränkte Kapazität Europas sichtbar.

Hauptziele des Strategischen Kompasses

Der Strategische Kompass ist das erste zwischenstaatliche, institutionelle Bestreben der EU, das zum Ziel hat, Bedrohungen für Sicherheit und Verteidigung gemeinsam einzuschätzen. Als deutsche Initiative gestartet wird das zweijährige Projekt unter der französischen Ratspräsidentschaft der EU im Frühling 2022 abgeschlossen. Der Kompass wird sowohl von den Mitgliedsstaaten als auch vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EEAS) unter Einbeziehung der Europäischen Kommission und der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) gesteuert. Seine Hauptziele sind:

- überfällige politisch-strategische Anleitung für die europäische Sicherheitsvorsorge und Verteidigung zu bieten. Im Gegensatz zur Europäischen Globalstrategie (EUGS) von 2016 und zum angeschlossenen Implementierungsplan für Sicherheit und Verteidigung (IPSV) wird der Strategische Kompass durch die Mitgliedsstaaten gesteuert, um dem Endprodukt bedeutendes politisches Gewicht zu verleihen.
- die Bedrohungen und Herausforderungen zu spiegeln, denen die EU gegenübersteht. Dabei werden Veränderungen im Sicherheitskontext seit der EUGS miteinbezogen.
- erneut die ehrgeizigen Zielsetzungen der EU als Sicherheitsanbieter zu beteuern, in Übereinstimmung mit einer „weltpolitischen“ EU, die die „Sprache der Macht“ erlernen muss.
- die Fähigkeit der EU zu stärken, durch internationale Herausforderungen hindurch zu navigieren, sowie ihre Fertigkeit zu sichern, autonom zu

handeln, wo immer nötig, oder in Kooperation mit Partnern, wo immer möglich.

- die Einsatzbereitschaft und Reaktivität der EU zu erhöhen.
- die Position der EU in strategischen Bereichen wie im Internet, auf See und im Weltraum zu stärken. Der Kompass soll sich außerdem mit disruptiven Technologien befassen, die sich auf Sicherheit und Verteidigung auswirken und damit eine innovative europäische technologische und industrielle Basis für die Verteidigung unterstützen.
- die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungskultur zu fördern, fundiert durch die geteilten Werte und Zielsetzungen der EU, und zur Entstehung eines gemeinsamen öffentlichen Diskurses beizutragen – wie auch zu einer gemeinsamen Grammatik von Konzepten, die Fragen der Sicherheit und Verteidigung in der EU betreffen.
- einige der wichtigsten Schwachstellen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) in Angriff zu nehmen und den weiteren Zusammenhalt anzuregen zwischen Initiativen im Bereich Sicherheit und Verteidigung, die seit 2016 immer wieder gestartet werden, wie etwa die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), der Europäische Verteidigungsfonds (EDF), der Koordinierte Jahresbericht über Verteidigung (CARD) sowie die kürzlich gegründete europäische Friedensfazilität (EPF). Der Kompass muss hier sowohl Klarheit als auch Synchronisation bieten können.
- politische Leitlinien für zukünftige militärische Planungsprozesse anzubieten. Eine zentrale Aufgabe des Kompasses wird darin bestehen, eine konkrete strategische Richtung zu geben für die Art der Einsätze und Operationen, die die Union in Zukunft durchführen können soll. Der Strategische Kompass soll zur Beantwortung folgender Fragen beitragen: Welche sind die funktionalen und regionalen Prioritäten der GSVP? In welcher Art von Krisen soll sich die EU engagieren? Soll die EU beauftragt werden, sich mit territorialer Verteidigung und Operationen höherer Intensität zu befassen, die versuchen, Konfliktparteien zu trennen, oder soll sie sich einzig auf Krisenbewältigung niedrigerer Intensität konzentrieren – sowie auf Bereiche, in denen die NATO keine hohe Kompetenz hat, etwa den Schutz ziviler Infrastruktureinrichtungen vor Angriffen aus dem Internet? Soll die EU einfach eine indirekte militärische Herangehensweise durch einen langfristigen Kapazitätsaufbau bevorzugen, anstatt ausführende Aufgaben selbst zu übernehmen?
- die Durchführungsmodalitäten der Beistandsklausel nach Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über Europäische Union (EUV) festzuschreiben, um Solidarität und Abschreckung aufzubauen, insbesondere gegen nicht-militärische Bedrohungen.
- die Verschränkung von äußerer und interner Sicherheit zu verbessern.

- eine neue Dynamik in den Beziehungen zu prominenten Partnerländern wie dem Vereinigten Königreich, Norwegen oder den USA anzustoßen – samt eines gemeinsamen Verständnisses von Bedrohungen sowie einer gemeinsamen kohärenten einschlägigen Strategie.

Risiken und Herausforderungen

- Was der Kompass jedenfalls nicht sein oder enthalten darf:
 - einfach ein Papier mehr. Wenn der Strategische Kompass nicht dasselbe Schicksal erleiden soll wie das IPSD von 2016, muss er spezifischer sein und durchführbare Schlussfolgerungen, Ziele und Zielsetzungen definieren.
 - kollidierende Auffassungen über Bedrohungen. Es ist zu bedenken, dass einige Mitgliedsstaaten zögern werden, bestimmte nicht-EU-Staaten wie Russland oder China aus wirtschaftlichen und politischen Gründen öffentlich als Bedrohung zu bezeichnen.
 - eine allzu lange Liste von Bedrohungen als kleinster gemeinsamer Nenner mit zu schwacher Prioritätensetzung und zu wenig wirklich gemeinsamer Substanz. Eine Überfrachtung mit Vorschlägen, die nicht sicherheits- oder verteidigungsrelevant sind, könnte die EU davon abhalten, in diesem Bereich ein effizientes widerstandsfähiges Programm zu entwickeln.
 - eine Ausbremsung des Kompass-Prozesses durch Metadebatten und eine Vergeudung jener Zeit, die strategischen Konzepten gewidmet sein sollte.
 - zu starke Konzentration auf technische Themen. Wegen des komplexeren Sicherheitsumfelds würde unter Umständen ein zu stark militärisch ausgerichteter Ansatz bald veraltet sein.
- Der Kompass ist nicht dazu konzipiert, die EUGS von 2016 zu ersetzen, sondern dazu, sie weiter zu verfeinern. Soll der Strategische Kompass eine Mittelfriststrategie sein, die die Prioritäten der EU in greifbare Zielsetzungen umsetzt? Soll er eine Sicherheits- und Verteidigungssubstrategie der EUGS werden?
- Wie sollen Kohärenz und Gleichgewicht zwischen den vier Themenkörbe gesichert werden? Keiner der Körbe soll die anderen im endgültigen Dokument überschatten. Dies gilt besonders für den Korb „Fähigkeiten“. Obwohl Initiativen zur Verteidigungsfähigkeitenentwicklung wie PESCO, EPF oder CARD wichtige Bestandteile dieses Clusters sein werden, soll dies nicht zum allumfassenden Fokus des Strategischen Kompasses werden.
- Der Themenkorb „Fähigkeiten“ wird mit Sicherheit der herausforderndste sein. Hier setzt die EU ihre Glaubwürdigkeit als Sicherheitsanbieter und

ihre Verantwortung für ihr eigenes Schicksal am meisten aufs Spiel, in einem Kontext von Bedrohungen auf einem hohen Niveau, des Rückzugs der USA und der Lastenteilung der NATO. Das Risiko besteht hier darin, das Rad neu zu erfinden und neue Mechanismen zu schaffen, anstatt diejenigen zu fördern und zu verbessern, die es schon gibt. Beispielsweise ist es möglich, dass das im Mai 2021 von einer Gruppe von 14 EU-Ländern (einschließlich Frankreichs, Deutschlands und Österreichs) beworbene Konzept von Erstreaktionskräften das Schicksal der existierenden EU-Battlegroups erleidet, die 1999 eingerichtet wurden, jedoch aufgrund fehlender politischer Bereitschaft nie zum Einsatz kamen.

- Der Kompass muss anhand von genauen Zeitplänen durchführbar sein. Er darf nicht nur feststellen, was benötigt wird, sondern muss auch klare Ziele setzen, was die EU und ihre Mitgliedsstaaten in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf dem Gebiet von Sicherheit und Verteidigung tun werden müssen.
- Wenn die EU langfristig eine Verteidigungsunion werden soll, wird sie die Unterstützung ihrer Bürgerinnen und Bürger gewinnen müssen. Wie sollen EU-Bürgerinnen und -Bürger mit ihren Interessen und Sorgen berücksichtigt werden, wie sollen die nationalen Parlamente miteinbezogen werden?
- Es besteht die Gefahr, dass das Dokument von einem eurozentrischen Ansatz geprägt ist, daher wäre es wichtig, sich mit dem kolonialen Erbe Europas und dessen Auswirkungen auf die Gesellschaften in den post-kolonialen Staaten auseinanderzusetzen.
- Es besteht die Gefahr, dass der Kompass allzu sehr von europäischen Normen und Annahmen geleitet ist und die Lebensrealitäten und Bedingungen in den Ländern außerhalb Europas kaum berücksichtigt.
- Der Kompass sollte in seiner Entstehung und Anwendung stets die spezifischen Perspektiven der Zivilgesellschaft auf die Herausforderungen strategischer Natur berücksichtigen.

Österreich und der Strategische Kompass: Anspruch und Vorbehalte

„Unter all den Staaten mit Sonderstatus scheint Österreich der problematischste für eine europäische Verteidigungsunion zu sein“, betonen Clara Sophie Cramer und Ulrich Franke.¹ Trotz seiner begrenzten Kapazitäten und anstatt im Wartemodus zu bleiben, sollte Österreich eine Modalität finden, wie es den Prozess proaktiv und als Katalysator benutzen kann, um seine

1 Clara Sophie Cramer, Ulrike Franke (Hg.): *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-outs, and European Defence*. European Council on Foreign Relations (ECFR), Aufsatzsammlung, Juni 2021, <<https://ecfr.eu/publication/ambiguous-alliance-neutrality-opt-outs-and-european-defence/>>.

Interessen und Prioritäten zu fördern. Österreichs Beitrag zum Kompass-Prozess in der Phase des strategischen Dialogs war eher bescheiden.

EU-Mitgliedsstaaten, die neutral oder militärisch nicht gebunden sind wie Österreich, Irland, Finnland, Schweden, Zypern und Malta oder die über eine Nichtbeteiligung in der gemeinsamen Verteidigungspolitik verfügen wie Dänemark, werden in Gesprächen über die europäische Verteidigung oft übersehen. Es ist notwendig, dass in den Kompass-Prozess auch Debatten zur zukünftigen Rolle der Sonderstatusstaaten in der europäischen Verteidigung miteinbezogen werden.

Die NATO wird im Mittelpunkt des Prozesses stehen. Der Kompass muss feststellen, zu welchen Handlungen Europa fähig und bereit ist, und gleichzeitig darauf hinweisen, dass dies in Bezug auf militärische Fähigkeiten zu einer besseren Lastenteilung der NATO mit den USA beitragen wird. Die EU und die NATO müssen die Abgrenzung zwischen Verantwortung und militärischen Aufgaben hinsichtlich einiger brennenden Gefahren besprechen, inkl. gemischter Bedrohungen und Cyberangriffe. Darum ist es wichtig, dass in den nächsten Monaten so viel Koordination wie möglich zwischen der EU und der NATO stattfindet, insbesondere vor dem Hintergrund der parallelen Prozesse zwischen dem Strategischen Kompass und dem neuen Strategischen Konzept der NATO, das von der NATO-Führung bei ihrem nächsten Gipfeltreffen bestätigt werden soll. Im Idealfall kann der Strategische Kompass die Möglichkeit bieten, die jeweilige Verteidigungsplanung der NATO und der EU ineinandergreifen zu lassen und einen einzigen, auf ein einziges Kraftpaket ausgerichteten Verteidigungsplanungsprozess zu erstellen sowie die Streitkräfteziele der NATO mit den Fähigkeitsprioritäten der EU abzustimmen.

Als Nicht-NATO-Verbündeter aber gewichtiger Partner der Allianz ist Österreich in der Lage, wachsam die Interessen der Nicht-NATO-EU-Länder zu bewahren und die Notwendigkeit einer Kooperation mit der Allianz zu unterstreichen.

Im Hinblick auf Partnerschaften ist es für Österreich wichtig, dass die UN im Zentrum einer multilateralen, regelbasierten internationalen Ordnung bleiben, die Wien auch als Anker der UN voranbringt.

Im Verlauf eines Prozesses, der von Deutschland und Frankreich (mit dem Vereinigten Königreich als prominentem Beobachter dazu) eingefasst ist, besteht das Risiko, dass eine mittelgroße Nation wie Österreich ihren Einfluss auf den Entscheidungsprozess verliert. Es ist sehr stark anzunehmen, dass

eine trilaterale Konstellation Deutschland-Frankreich-Großbritannien zur Wiederaufnahme zurückkehrt, in Angelegenheiten wie der Ukrainekrise, des Atomstreits mit dem Iran oder Chinas. Es wurde sogar der Vorschlag unterbreitet, den Kompass zur Wiederbelebung der deutsch-französischen Beziehungen einzusetzen.² Frankreich und Deutschland können versucht sein, neue flexible Kooperationsformate wie Ad-hoc-Koalitionen zu unterstützen, die im Falle einer Krise den raschen Einsatz von Truppen durch einige prominente EU-Länder ermöglichen, wobei die anderen Länder nur mehr eine Nebenrolle spielen würden. In diesem Zusammenhang würde Österreich mit anderen Mitteln helfen als den rein militärischen.

Gleichermaßen wird der Strategische Kompass ein entscheidendes Maß an Energie aufwenden für die Identifikation geeigneter Plattformen, die dazu dienen sollen, die engsten Partner der EU einschließlich des Vereinigten Königreichs, der USA und Norwegens einzubeziehen. Österreich soll wachsam bleiben und sicherstellen, dass der Schwerpunkt der EU nicht verstellt wird.

Der Kompass dürfte den geografischen Schwerpunkt für externe Operationen in der südlichen Nachbarschaft lozieren, vom Mittelmeer bis hin zur westlichen Hälfte des Indischen Ozeans mit einer starken maritimen Perspektive – und bis zu einem gewissen Grad auch im Asien-Pazifik-Raum. Außerdem dürfte sich zeigen, dass man mancherorts zu sehr auf Afrika konzentriert ist und dabei die unmittelbaren Sicherheitsbelange jener Mitgliedsstaaten nicht berücksichtigt, die die östliche Nachbarschaft der EU priorisieren.

Aufgrund seiner begrenzten militärischen Fähigkeiten ist es wahrscheinlich, dass Österreich Schwierigkeiten mit der Einhaltung der im Strategischen Kompass vereinbarten Beistandspflicht haben wird. Sowohl der Einsatz von Spezialkräften bei EUFOR Tschad 2007/2008 als auch der Beitrag zu robusten EU-Einsätzen haben heftige Kritik von links und rechts hervorgerufen. Seitdem stellt Österreich nur mehr Beteiligungen ohne Kampfeinsätze für die GSVP einschließlich ziviler Missionen, Beobachtungs- und Ausbildungsmissionen sowie logistische Unterstützung (wie etwa Versorgungs- und Wartungsdienste) für EU-Battlegroups. Österreich ist mit Eifer der PESCO beigetreten, jedoch nicht, um sich umfangreicher zu beteiligen

2 Claudia Major, Christian Mölling: Europe, Germany and defense: priorities and challenges of the German EU presidency and the way ahead. Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Nr. 63/2020, Oktober 2020. Abgerufen am 7. Oktober 2021. <<https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202063.pdf>>, S. 5.

und an anspruchsvolleren Projekten teilzunehmen. Daher ist es möglich, dass Österreich für Flexibilität und differenzierte Kooperationsformen eintritt, ohne eine kohärente europäische Sicherheits- und Verteidigungskultur zu untergraben.

Durch die Operationalisierung der Solidaritätsklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV) besteht ebenfalls das Risiko, dass Österreichs Fähigkeiten erheblich beeinträchtigt werden.³

Österreich sollte nicht an Operationen gegen Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung vor Ort teilnehmen, sondern gezielt lokale Behörden schulen.

Der Strategische Kompass sollte keinesfalls als Ersatz für österreichische sicherheits- und außenpolitische Strategien dienen. Vielmehr sollte der Kompass ein Anlass sein, um eine daran angepasste eigene Strategie zu entwickeln.

Im Kompass sollte Österreich vor allem seine spezifische und intensive Expertise und Erfahrung aus jenen Regionen einbringen, die zu den prioritären Gebieten der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik gehören. Die Erfahrungen Österreichs am Westbalkan, sowohl im militärischen als auch zivilen Bereich, sollen systematisch evaluiert werden, auch um Lehren aus dem Engagement in den Strategischen Kompass einfließen zu lassen.

3 Nach Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke würde Österreich wahrscheinlich an keinem kollektiven Verteidigungseinsatz teilnehmen, ungeachtet dessen Berechtigung, und vielleicht sogar sein souveränes Veto einlegen, um jede Entscheidung des Europäischen Rates zu verhindern, die militärische Hilfe für ein solches Angriffsziel anfordern würde. Vgl. Cramer, Franke (Hg.): *Ambiguous Alliance*.



Welchen Weg für Europa und Österreich?

Eine Zusammenschau

Silvia Angerbauer

Österreich und Europa sind in Zukunft mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Dennoch besteht Uneinigkeit unter den Mitgliedsstaaten der Union hinsichtlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Der Strategische Kompass soll dies beheben und die strategischen Positionen der jeweiligen Mitgliedsstaaten harmonisieren. Im zweiten Teil dieses Sammelbandes analysieren Expertinnen und Experten der außeruniversitären Kooperationsinstitute die Auswirkungen des Strategischen Kompasses auf Europa und Österreich. Der Grundtenor: mehr europäischer Zusammenhalt, mehr Gemeinsamkeit, und ein deutliches Bekenntnis zu Europa sind erforderlich.

Die Aufgabe, den zweiten Teil des vorliegenden Sammelbandes zusammenzufassen, ist auf eine gewisse Weise undankbar. Denn naturgemäß erwarten die Leserinnen und Leser an dieser Stelle eine Art Resümee und ein Fazit sowie einen zufriedenstellenden Ausblick – nicht nur der Beiträge der Expertinnen und Experten der sicherheits- und verteidigungspolitischen

Kooperationspartner des Bundesministeriums für Landesverteidigung, sondern womöglich der gesamten vorliegenden Publikation. Doch die Bandbreite der vorliegenden Beiträge, die Komplexität des Themas und die Unsicherheit, ob und in welcher Weise der Strategische Kompass letztendlich umgesetzt wird, macht eine Zusammenschau notwendigerweise oberflächlich.

Nichtsdestotrotz lassen sich einige Schlussfolgerungen ziehen und gewisse Ableitungen für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik treffen. Ein wesentlicher Punkt, in dem alle Expertinnen und Experten übereinzustimmen scheinen, ist die Uneinigkeit der Europäischen Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Lukas Wank und Moritz Ehrmann vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) sprechen vom Fehlen eines praxistreibenden Grundkonsenses, Loïc Simonet vom Österreichischen Institut für internationale Politik (OIIP) verweist auf die kollidierenden strategischen Auffassungen und Meinungen, und Velina Tchakarova, Michael Zinkanell, Sofia Satanakis und Christoph Schwarz vom Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) betonen die Notwendigkeit eines strategischen Konsenses in der EU. Unabhängig von der Bezeichnung – José Ignacio Torreblanca zitierte in seinem Beitrag eine Studie des European Council on Foreign Relations mit dem Titel „Strategic Cacophony“¹, also strategische Kakophonie – scheint eine wesentliche Zielsetzung aus Sicht der Expertinnen und Experten angestrebt: Der Strategische Kompass soll auch der Harmonisierung der jeweiligen strategischen Positionen der EU-Mitgliedsstaaten dienen und eine gemeinsame europäische strategische Kultur fördern.

Dies soll erreicht werden, indem die EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 in konkreten Bereichen implementiert und operationalisiert wird. Es soll durch konkrete Schwerpunktsetzungen in vier Arbeitskörben (Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeitenentwicklung und Partnerschaften) eine Art europäische Verteidigungsstrategie entstehen und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) weiterentwickelt werden. Das Ziel scheint klar definiert. Wie es jedoch erreicht werden soll und was diese Entwicklungen für Österreich bedeuten, wird mitunter recht unterschiedlich bewertet. Die vier Beiträge der Kooperationsinstitute beleuchten diese Thematik daher aus mannigfaltigen Blickwinkeln: Für das Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog unterstreicht Thomas Nowotny die Notwendigkeit, sich auf spezifische Themen und weniger auf Geografie zu konzentrieren,

1 Olivier de France, Nick Witney: Europe's Strategic Cacophony. April 2013. Abgerufen am 23. September 2021. Website des European Council on Foreign Relations (ECFR) <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf>.

während Lukas Wank und Moritz Ehrmann aus einer Friedenslogik heraus argumentieren. Loïc Simonet betont, Österreich müsse darauf bedacht sein, dass seine neutrale Haltung in die Konzeption der GSVP einfließt. Und die Autorinnen und Autoren des AIES beleuchten die europäische und geostrategische Neuausrichtung.

Die Themen ins Zentrum

Europa steht vor wachsenden Herausforderungen. Nicht nur die Fragilität des Weltwirtschafts- und Finanzsystems, sondern auch eine gewisse Abkehr von Modernisierung sowie Staatszerfall in der Nachbarschaft machen eine handlungsfähige Union umso notwendiger. In Hinblick auf die herausfordernden Entwicklungen stellt sich die Frage, ob und inwiefern das europäische Instrumentarium angepasst werden muss, um effektiv mit möglichen krisenhaften Entwicklungen umzugehen. Nowotny schlägt hier einen holistischen Ansatz vor: Im Zentrum steht der gesellschaftliche Zusammenhalt. Eine mögliche militärische Antwort auf Krisen durch Europa solle nur dann erfolgen, wenn konkrete Ziele verfolgt werden – vor allem die Unterbindung von Gewalt. Dies sei jedoch nur in langfristig und umfassend angelegten Missionen bzw. Operationen möglich. Europa soll sich daher auf in die Tiefe gehende Einsätze im europäischen Umfeld konzentrieren.

Gleichzeitig gelte es, die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker in einen nicht-militärischen Rahmen einzubetten. Dabei sollen nicht allein traditionelle militärische Maßnahmen im Zentrum der Beurteilung stehen, sondern es muss eine umfassende Betrachtung der Rahmenbedingungen stattfinden, die auch politische, gesellschaftliche ökologische und ökonomische Themen beinhaltet. Man müsse sich auf realistische Bedrohungsszenarien wie beispielsweise Cyber-Angriffe und Bedrohungen des politischen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten einstellen. Das Ziel dieser Politik ist klar: langfristige Stabilisierung des europäischen Umfelds.

Die Logik des Friedens

In Hinblick auf die europäische Antwort auf die Sicherheitsfragen des 21. Jahrhunderts optieren Lukas Wank und Moritz Ehrmann für eine „friedenslogische“ Perspektive. Die traditionelle „Sicherheitslogik“ greife zu kurz, die Behandlung der Herausforderungen und Probleme verlange einen fundamentaleren und umfassenderen Ansatz – Frieden. Frieden,

oder um präziser zu sein das Fehlen desselben, sei die Ursache für jene Probleme, die letzten Endes durch sicherheits- und verteidigungspolitische Instrumente behandelt werden müssten. Um aber die Ursachen und nicht die Symptome zu bekämpfen, müsse demografischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Fragen vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Auch bei der Ausgestaltung des Strategischen Kompasses ist nach Wank und Ehrmann durchaus Raum für friedenspolitische Logik. Insbesondere die Arbeitskörbe „Krisenmanagement“ und „Resilienz“ seien hierfür prädestiniert. Europa müsse sich allerdings nicht zwischen Friedens- und Sicherheitslogik entscheiden. Im Wesentlichen tritt auch dieser Beitrag für eine Verbreiterung des Sicherheitsbegriffs ein, der verstärkt nicht-militärische Aspekte in die GSVP miteinbeziehen möchte. Immerhin habe die EU bereits ausreichend operative Erfahrung in zivilen GSVP-Missionen sammeln können.

Die Neutralität in die GSVP tragen

Für Loïc Simonet steht außer Frage, dass Europa sich geostrategisch positionieren bzw. handeln können muss. Dies sei aufgrund der divergierenden Interessen der EU-Mitgliedsstaaten zwar schwierig, aber umso wichtiger. Der Strategische Kompass sei in diesem Zusammenhang essenziell, eine gemeinsame „Sprache der Macht“ zum geopolitischen Handeln zu finden unumgänglich. Immerhin, die wesentlichsten Herausforderungen für die Sicherheit Europas, der Europäischen Union und Österreichs identifiziert Simonet vor allem als Risiken und Bedrohungen aus dem europäischen Umfeld. Zwar betrachtet er auch den steigenden Autoritarismus innerhalb Europas als Bedrohung, jedoch konzentriert er sich auf externe Herausforderungen.

Für Österreich sei verstärkte verteidigungspolitische Integration kein unwesentliches Problem. Da neutrale Staaten wie Irland oder Staaten mit einer Opt-out-Klausel wie Dänemark kaum berücksichtigt werden, wenn es um die Konzeption einer künftigen gemeinsamen europäischen Verteidigung geht, ist Österreich hier umso mehr gefragt. Das Ziel müsste sein, die Perspektive der neutralen bzw. militärisch ungebundenen Staaten stärker in diesen Prozess einzubringen. Daher solle Österreich die Partnerschaftsdebatte mit der NATO dazu nutzen, seine Position als Mitgliedstaat mit „besonderem Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ einzubringen, aber gleichzeitig die Notwendigkeit einer Kooperation mit der Allianz zu unterstreichen. Anders formuliert: Österreich müsse seine Neutralität auf wachsame Art und Weise einsetzen, um zu verhindern, dass sich der Fokus

Europas zu stark verändert, dabei jedoch die Koordination mit der NATO intensiviert werden kann, wo dies notwendig ist.

Europäische Neuausrichtung

In gewisser Weise lehnen sich auch die Autorinnen und Autoren des AIES an die österreichische Neutralität an. Europa, so ihr Argument, müsse strategisch autonom werden in dem Sinne, dass Bündnisse und Allianzen mit internationalen Partnern eingegangen werden und die eigenen Werte nicht nur nach innen durchgesetzt, sondern auch nach außen hin projiziert werden können. Und diese strategische Autonomie solle genutzt werden, um einen Mittelweg zwischen den beiden Systemrivalen China und Vereinigte Staaten zu finden – ein Weg, der in gewisser Weise an die österreichische Neutralität erinnert. Eine Methode der Findung dieses Mittelweges sei die Institutionalisierung in anderen Weltregionen (wie beispielsweise im Indopazifik) nach dem Vorbild der Europäischen Union selbst.

Gleichzeitig plädieren die AIES-Autorinnen und -Autoren für eine öffentlich-private Partnerschaft im Bereich der schnellen Eingreiftruppen. Nur so könnten Entscheidungen über die notwendigen Operationen rasch und effektiv getroffen werden. In Übereinstimmung mit anderen Expertinnen und Experten empfehlen sie eine Beschränkung des Einsatzradius dieser Eingreiftruppe auf die unmittelbare südliche und östliche Nachbarschaft Europas.

Handlungsempfehlungen für Österreich

Beleuchten die Expertinnen und Experten den Strategischen Kompass aus ihrer jeweiligen, spezifischen Perspektive, bedeutet das nicht unmittelbar gravierende Auffassungsunterschiede. Ihre Schwerpunktsetzungen sind unterschiedlich, ebenso wie ihre Vorstellungen davon, in welche Richtung sich die Europäische Union entwickeln sollte. Was sie daraus für Österreich ableiten, sollte weniger als widersprüchlich, sondern viel mehr als komplementär betrachtet werden.

So argumentiert Thomas Nowotny, dass Österreich als EU-Mitglied stark von der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union abhängt. Die Stärkung des inneren Zusammenhalts der EU liege daher im Sicherheitsinteresse Österreichs. Eine intensive Teilnahme an friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Maßnahmen solle mit Schwerpunkt auf europäische

Aktivitäten fortgesetzt werden. Dies jedoch auf Basis einer zeitgemäß interpretierten Neutralität, die von der Öffentlichkeit nach wie vor als Grundlage für Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet wird. Hinsichtlich der Priorisierung von Fähigkeiten solle man sich an den wahrscheinlichsten Bedrohungen der europäischen Sicherheit orientieren. Die Öffentlichkeit müsse zudem wesentlich aktiver über die Bedeutung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Implikationen für Österreich informiert werden.

Lukas Wank und Moritz Ehrmann betonen die Notwendigkeit der Verschränkung unterschiedlicher Politikbereiche mit der GSVP. Es sollten Politikbereiche, die auf den ersten Blick keine sicherheitspolitische Komponente aufweisen, auf ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Auswirkungen geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dabei hat der Bereich der Außenpolitik eine besondere Rolle: Österreich solle seine menschenrechts- und friedenspolitischen außenpolitischen Ziele gewissermaßen auf die GSVP übertragen.² Dies primär im Arbeitskorb „Resilienz“ des Strategischen Kompasses, institutionell vor allem in der Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) der EU. Darüber hinaus zitieren die beiden Autoren die langjährige diplomatische Erfahrung Österreichs, die in den Arbeitskorb „Partnerschaften“ eingebracht werden könnte.

Loïc Simonet vertritt wie zuvor ausgeführt die Ansicht, Österreich soll sich verstärkt auf den Arbeitskorb „Partnerschaften“ konzentrieren. Dies diene dazu, die gute diplomatische Tradition des Landes aufzugreifen, aber gleichzeitig eigene Interessen zu vertreten. Insbesondere solle der Blickwinkel der Neutralen, Blockfreien und militärisch Ungebundenen stärker in die Weiterentwicklung der GSVP und in die Ausgestaltung der Partnerschaften der Europäischen Union zur Anwendung einfließen.

Das Team des AIES plädiert dafür, dass sich Europa und Österreich mit Vehemenz gegen die „Bipolarisierung“ der internationalen Beziehungen einsetzen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen, demografischen und politischen Entwicklung sei der Indopazifik jener Raum, dem wohl zukünftig am meisten Bedeutung beizumessen sein wird. Dessen Stabilität habe höchste Priorität. Die Kooperation mit der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) müsse folgerichtig ins Zentrum der EU-Außenpolitik gerückt und Europa dazu befähigt werden, auch schnell und effizient „harte“ Macht auszuüben.

² Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Abgerufen am 24. September 2021. Website des Bundeskanzleramts <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>>.

Für Österreich leitet sich daraus die Notwendigkeit ab, sich an verschiedenen EU-Initiativen zu beteiligen – insbesondere an der Permanent Structured Cooperation (PESCO), an der gesamtheitlichen Analyse potenzieller neuartiger Bedrohungsfelder und an der Abwehr hybrider Bedrohungen, speziell in Zusammenhang mit Cyberangriffen. Österreichs Ziel müsse zudem sein, sich verstärkt für zivil-militärische Kooperationsformate einzusetzen.

Schlussfolgerungen

Wenngleich die Handlungsvorschläge der Expertinnen und Experten der Partnerinstitute eine weite Bandbreite umfassen, ergibt sich für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik doch eine klare Botschaft: Es braucht mehr europäischen Zusammenhalt, mehr Gemeinsamkeit und ein deutliches Bekenntnis zu Europa. Österreich kann und soll sich mit seinem profilierten Fokus und vor dem Hintergrund seiner spezifischen geschichtlichen und politischen Erfahrungen verstärkt gestaltend einbringen. Jene Arbeitskörbe des Strategischen Kompasses, die sich für ein verstärktes österreichisches Engagement besonders eignen, heißen „Resilienz“ und „Partnerschaften“. Aufgrund seiner Tradition als neutraler Staat sei Österreich geradezu prädestiniert dafür, eine vermittelnde und koordinierende Rolle zwischen der EU und ihren Partnerinnen und Partnern einzunehmen.

Übereinstimmung herrscht auch hinsichtlich der Beurteilung, dass die aktuellen Bedrohungsszenarien eine unbedingte und ständig wachsende Verschränkung von politischen, militärischen, gesellschaftlichen sowie ökologischen und ökonomischen Maßnahmen erfordern. Daher muss auch die österreichische Sicherheitspolitik zur Sicherung gesamtstaatlicher Resilienz kontinuierlich weiterentwickelt werden. Eine stetige Evaluierung und Adaptierung gesamtstaatlicher Sicherheitskonzepte und -strukturen muss die Folge sein. Nur so kann hybriden Bedrohungen und deren Implikationen wirksam entgegengetreten werden.

Die Expertinnen und Experten der Partnerinstitute stimmen im Grunde auch darin überein, dass die relevanten Risiken vor allem in der unmittelbaren Nachbarschaft im Süden und Osten der EU entstehen. Den daraus resultierenden negativen Auswirkungen für die Sicherheit Europas und damit Österreichs muss entschlossen begegnet werden. Dabei sind zivile und militärische österreichische Beiträge etwa im Rahmen von Missionen und Operationen sowie auch im Sinne von Beiträgen für die militärische Fähigkeitenentwicklung der EU weiterhin notwendig und unverzichtbar.

Die Expertinnen und Experten schlagen eine breite Palette an Maßnahmen für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor. Dabei sollten die Sicherheit und die Kohäsion innerhalb der EU ins Zentrum rücken, die Beiträge wären neutralitätskonform zu leisten, zugleich soll das Engagement aber so profiliert werden, dass verstärkt Partnerschaften mit Dritten eingegangen werden können. Österreich solle zudem versuchen, seine Positionierung in Fragen des Menschenrechtsschutzes und der Friedenspolitik in die GSVP zu übertragen.

Übereinstimmung herrscht auch hinsichtlich der Überzeugung, dass die Europäische Union den primären Handlungsrahmen für die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik darstellt. Die Union und ihre Mitgliedsstaaten stehen vor enormen Herausforderungen: Hybride Bedrohungen, sich verschärfende Konflikte im südlichen und östlichen Krisenbogen, resilienzgefährdende Extremereignisse oder das erneute Aufflammen der Konkurrenz der Großmächte sind Herausforderungen, die von keinem Staat mehr alleine bewältigt werden können. Der Trend geht daher klar in Richtung Kooperation als Grundprinzip der Verteidigungspolitik. Der Strategische Kompass ist dabei ein wesentliches Instrument – nicht nur zur Weiterentwicklung der GSVP, sondern auch zum Anstoßen einer Debatte auf Ebene der EU-Mitgliedsstaaten.

Es bleibt zu hoffen, dass der Strategische Kompass sowohl der Europäischen Union als auch den EU-Mitgliedsstaaten einschließlich Österreich in den kommenden Jahren den richtigen Weg weist.

Autorinnen und Autoren

Oberst MMag. **Klaus Anderle**, geboren 1967, ist Leiter des Referates Interessenvertretung zur Europäischen Union im Bundesministerium für Landesverteidigung in Wien. 2016 bis 2021 war er Leiter der österreichischen Militärvertretung bei der Europäischen Union und stellvertretender österreichischer Militärvertreter in Brüssel.

Silvia Angerbauer, BA MA, geboren 1968, ist Leiterin der Abteilung Verteidigungspolitik und Strategie des Bundesministeriums für Landesverteidigung in Wien. Zuvor war sie sicherheitspolitische Beraterin im Kabinett des Verteidigungsministers und Referatsleiterin für Vereinte Nationen und Internationale Kooperationen in der Abteilung Militärpolitik des BMLV. Neben ihrer hauptamtlichen Funktion fungiert sie als Vorsitzende der Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen und ist in dieser Eigenschaft Beraterin für das gesamte Ressort sowie das Österreichische Bundesheer.

Prof. Dr. **Sven Biscop**, geboren 1976, ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Gent. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Grand Strategy der Europäischen Union und anderer Großmächte sowie auf belgischer Außen- und Verteidigungspolitik. Darüber hinaus ist er Direktor des Europe-in-the-World-Programms am Egmont-Institut für internationale Beziehungen in Brüssel. Zuletzt erschien von ihm das Buch „Grand Strategy in 10 Words – A Guide to Great Power Politics in the 21st Century“ (Bristol University Press 2021).

Olivier Costa, PhD, geboren 1969, ist Forschungsprofessor am Centre national de la recherche scientifique an der Sciences Po Paris. Zudem ist er Studiendirektor am European Political and Governance Studies Department des College of Europe in Bruges, Belgien, sowie Chefredakteur des Journal of European Integration (Taylor & Francis). Zuvor arbeitete und lehrte er am Institut für Politikwissenschaft der Universitäten Bordeaux und Straßburg, an der Freien Universität Brüssel und am Europainstitut der Universität Genf. Er verfasste insgesamt neun Bücher und redigierte 20 Bücher und Sonderhefte, hauptsächlich zum Thema Institutionen und Politik der Europäischen Union.

Moritz Ehrmann, MA, geboren 1981, ist Direktor des Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) in Stadtschlaining. Er begann seine Karriere in der österreichischen Diplomatie, wo er unter anderem in der Task Force des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017 sowie an der Botschaft zum Heiligen Stuhl tätig war. Überdies arbeitete

Ehrmann mehrere Jahre beim Internationalen Komitee des Roten Kreuzes in Feldmissionen in Kolumbien, im Irak und in Jordanien. Vor seiner Bestellung als Direktor des ASPR war Ehrmann in Mediationsinitiativen in der Ukraine, im Irak oder im Jemen tätig.

Dr. **Daniel Fiott**, geboren 1982, ist Redakteur für Sicherheit und Verteidigung am European Union Institute for Security Studies (EUISS). Er befasst sich seit 2009 mit Fragen der Sicherheit und Verteidigung in der EU und hält ein Doktorat der Freien Universität Brüssel. Die Positionen und Sichtweisen, die hier ausgedrückt werden, repräsentieren nicht notwendigerweise jene des EUISS oder die der Europäischen Union.

Dr. **Bastian Giegerich**, geboren 1976, ist Director of Defence and Military Analysis am International Institute for Strategic Studies (IISS). Von 2010 bis 2015 war er für das Verteidigungsministerium in Berlin tätig. Zuletzt erschien von ihm (mit Maximilian Terhalle) das Buch „The Responsibility to Defend: Rethinking Germany’s Strategic Culture“ (Routledge 2021).

Dr. **Arnold Kammel**, geboren 1981, ist seit 2021 Generaldirektor für Verteidigungspolitik sowie seit 2019 Kabinettschef im Bundesministerium für Landesverteidigung in Wien. Von 2018 bis 2019 war er Berater im Kabinett des Bundesministers für Europäische Union, Kunst, Kultur und Medien im Bundeskanzleramt und von 2015 bis 2018 Direktor des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Seine Forschungs- und Publikationstätigkeit umfasst die Bereiche europäische Integration mit Fokus auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Europarecht und Europapolitik, transatlantische Beziehungen und internationale Beziehungen.

Dr. **Claudia Major**, geboren 1976, leitet die Forschungsgruppe Sicherheit an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Zuvor war sie u.a. am Center for Security Studies der ETH Zürich, im Auswärtigen Amt Berlin, am EU Institute for Security Studies in Paris und Sciences Po Paris tätig. Sie hat an der Freien Universität Berlin und Sciences Po Paris studiert und in Birmingham (UK) promoviert.

Alessandro Marrone, PhD, geboren 1982, ist der Leiter des Verteidigungsprogramms am Istituto Affari Internazionali (IAI), wo er seit 2007 arbeitet. Er ist zudem Professor am Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) des italienischen Verteidigungsministeriums und lehrt seit vier Jahren an der Universität Perugia. Er hält einen PhD der Universität La Sapienza in Rom und einen MSc der London School of Economics and

Political Science. Darüber hinaus arbeitet er als freier Dienstnehmer für verschiedene italienische Magazine und europäische Think Tanks.

Dr. **Christian Mölling**, geboren 1973, ist stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und leitet dort das Programm Sicherheit, Verteidigung und Rüstung. Er forscht und publiziert seit knapp 20 Jahren zum Themenkomplex Europäische Sicherheit und Verteidigung, militärische Fähigkeiten, Rüstung, Strategieentwicklung und Doktrinen, umfassende Ansätze im Krisenmanagement sowie zu den Verteidigungspolitiken Deutschlands und anderer europäischer Staaten. Er berät deutsche Ministerien und den Bundestag, aber auch Regierungen von Partnerstaaten und internationale Organisationen. Vor seiner Tätigkeit bei der DGAP arbeitete Mölling u.a. an der Stiftung Wissenschaft und Politik, am Center for Security Studies der ETH Zürich, am Deutschen Institut für Menschenrechte sowie am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

Dr. **Niklas Nováky**, geboren 1986, ist Forscher am Wilfried Martens Centre for European Studies und Autor des Buches „European Union Military Operations: A Collective Action Perspective“ (Routledge 2018). Sein Forschungsfokus liegt auf der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Er hat zudem Artikel in peer-reviewed Journals veröffentlicht, z.B. in „Contemporary Security Policy“, „European Security“ und der „European Foreign Affairs Review“. Nováky hält einen PhD der University of Aberdeen, einen MSc der London School of Economics and Political Science sowie einen BA der University of Kent.

Dr. **Thomas Nowotny**, geboren 1937, ist Autor und Dozent für Politikwissenschaft sowie Gesandter i.R. Zwischen 1994 und 2001 war er internationaler Beamter bei der OECD und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und von 1983 bis 1984 Leiter der Grundsatzabteilung im österreichischen Außenministerium. Von 1970 bis 1975 war er als Sekretär von Bundeskanzler Bruno Kreisky tätig.

Sofia Maria Satanakis, MES, geboren 1987, ist Senior Research Fellow am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Seit 2013 am AIES tätig umfassen ihre Forschungsschwerpunkte den Themenkomplex europäische Integration, insbesondere die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Des Weiteren befasst sie sich mit dem Westbalkan, Griechenland und der Türkei sowie deren bilateralen Beziehungen.

Christoph Schwarz MSc, geboren 1995, ist Research Fellow am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Schwarz beschäftigt sich in seiner Forschung vorrangig mit der Ausrichtung Europas im Spannungsfeld der Großmachtpolitik, wobei die zunehmende Polarisierung zwischen den USA und China sowie der Indopazifik als Region eine gewichtige Rolle einnehmen. Ebenso widmet er sich eingehend dem Phänomen einer wachsenden Militarisierung und Politisierung des Weltraumes.

Dr. **Édouard Simon**, geboren 1985, ist Senior Fellow am Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) in Paris. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie industrieller Politik, insbesondere im Rüstungssektor. Zuvor war er Chef des europäischen Think Tanks „Confrontations Europe“. Er hält einen PhD in Europarecht der Universität Panthéon-Sorbonne und einen MBA der ESSEC Business School.

Dr. **Loïc Simonet** ist Affiliated Researcher am Österreichischen Institut für internationale Politik. Er begann seine Karriere im französischen Verteidigungsministerium. 2008 wechselte er als politisch-militärischer Berater an die Ständige Vertretung Frankreichs bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Wien. Von 2013 bis Juni 2021 war er als Senior External Co-operation Officer mit dem Zuständigkeitsbereich NATO und EU im Generalsekretariat der OSZE tätig.

Velina Tchakarova, BA MA, geboren 1979, ist Direktorin des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Sie ist Peer Board Member des Defence Horizon Journals in Österreich und lehrt am Real World Risk Institute (RWRI) unter Leitung Nassim Talebs in den USA. Ihr Arbeitsbereich umfasst Forschung, Vorträge und Beratung zu Themen der globalen Systemtransformation, der Geostrategie globaler und regionaler Akteure sowie der Rolle der EU in Osteuropa.

Oberst a.D. Dipl.-Kfm. **Ralph Thiele**, geboren 1953, ist Präsident von EuroDefense Deutschland, Vorsitzender der Berliner Politisch-Militärischen Gesellschaft und Geschäftsführer von StratByrd Consulting. In seiner militärischen Laufbahn war Ralph Thiele in wichtigen nationalen und internationalen sicherheits- und militärpolitischen, planerischen und akademischen Funktionen tätig, u.a. im Planungsstab des deutschen Verteidigungsministers, im Kabinett des Obersten Alliierten Befehlshabers Europa der NATO, als Stabschef am NATO Defense College in Rom, als Kommandeur des Zentrums für Transformation der Bundeswehr und als Direktor Lehre an der Führungsakademie der Bundeswehr. In seinen

ehrenamtlichen und unternehmerischen Funktionen berät er zu den Themen Verteidigung, Innovation und Cyber in Zeiten der digitalen Transformation. Er publiziert weltweit, hat internationale Forschungs- und Beratungsmandate und Vortragsverpflichtungen in Europa, Amerika und Asien.

Dr. **José Ignacio Torreblanca**, geboren 1968, ist Leiter und Senior Policy Fellow des Büros des European Council on Foreign Relations (ECFR) in Madrid. Seine Forschungsschwerpunkte beinhalten Populismus und Euroskeptizismus in Europa, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie Innenpolitik und institutionelle Reformen der Europäischen Union.

Brigadier **Ronald Vartok**, geboren 1966, ist Leiter der Abteilung Militärpolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung in Wien. Zuvor war er Chefkoordinator für das Bundesministerium für Landesverteidigung für die österreichische Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union und österreichischer Verteidigungsattaché für das Vereinigte Königreich und die Republik Irland.

Mag. **Lukas Wank**, MSc, geboren 1985, ist Programm-Manager am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) in Stadtschlaining. Zuvor war er u.a. Policy Officer, politischer Berater und Konfliktanalyst in der Sicherheits- sowie in der Entwicklungspolitik. Er ist Gründer und Advisory Board Member des zivilgesellschaftlichen Think & Do Tanks „Shabka“, den er bis 2020 leitete.

Michael Zinkanell, MA, geboren 1990, ist Stellvertretender Direktor des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES). Im Zuge seiner Recherche- und Forschungstätigkeiten fokussiert er sich neben der Analyse europapolitischer Entwicklungen auf die neuartigen Dimensionen von hybriden Bedrohungen. Dabei befasst er sich speziell mit den sicherheitspolitischen Auswirkungen von Desinformationskampagnen und Cyberangriffen auf die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten.

ISBN: 978-3-902275-53-0