AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 25.03.2022 | Federico Santopinto

Richtungsbestimmung

Neuen Schwung für eine europäische Verteidigungspolitik – das erhofft man sich vom Strategischen Kompass der EU. Diese Erwartung wird er enttäuschen.

Nach heftigen Diskussionen und zähen Verhandlungen hat sich die EU auf ihren neuen Strategischen Kompass geeinigt. Das mal als Grundlagentext, mal als Weißbuch bezeichnete 50-seitige Dokument soll den Kurs der europäischen Verteidigungspolitik festlegen, um ihr neuen Schwung zu verleihen und die Richtung für künftiges Handeln vorzugeben.

Es ist nicht das erste Mal, dass die EU diese Art von Grundsatzüberlegungen anstellt. In der Vergangenheit haben die Mitgliedstaaten bereits mehrmals versucht, durch die Ausarbeitung strategischer Grundsatzdokumente den Startschuss für eine wahrhaftige europäische Verteidigungspolitik zu geben, ohne jemals wirklich weit zu kommen. Beispiele hierfür sind die „Solana-Doktrin“ von 2003, die Globale Strategie von 2016 und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit von 2017, aber auch die Schlussfolgerungen des Kölner Gipfels von 1999 oder der Vertrag von Lissabon selbst, der 2009 in Kraft trat. Die bei diesen Gelegenheiten erstellten Dokumente sollten jeweils endgültig die Prioritäten der Verteidigungspolitik der EU festlegen, um ihr neues Leben einzuhauchen. Warum sollte es dieses Mal anders sein?

Die Idee, ein Strategiepapier zu verfassen, das als Richtschnur für das Handeln der EU dienen soll, wurde im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg aus den USA übernommen.

Bevor diese Frage beantwortet werden kann, bedarf es zunächst einer Klarstellung. Die Idee, ein Strategiepapier zu verfassen, das als Richtschnur für das Handeln der EU dienen soll, wurde Anfang der 2000er Jahre im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg aus den USA übernommen. Damals veröffentlichte US-Präsident George W. Bush eine öffentlichkeitswirksame Strategie, in der er die politisch-militärischen Absichten seiner Regierung ankündigte. 2003 wollten die Europäer dann nachziehen. Wie ihr amerikanischer großer Bruder schrieben auch

sie ihr eigenes Grundsatzdokument, das erste seiner Art auf EU-Ebene.

Die Amerikaner beabsichtigten mit ihrer Strategie jedoch etwas völlig anderes als die EU. Es ging der Bush-Regierung sicherlich nicht darum zu verstehen, was sie mit ihrer Verteidigungs- und Außenpolitik erreichen wollte. Die Amerikaner hatten (und haben) in dieser Hinsicht sehr klare Vorstellungen. Tatsächlich verfolgten die USA eher ein kommunikatives als ein inhaltliches Ziel. Sie wollten dem Rest der Welt eine politische Botschaft senden, damit ihre Freunde und Feinde diese zur Kenntnis nehmen und entsprechend handeln.

Mit der Solana-Doktrin hingegen begaben sich die Europäer auf ein völlig anderes Terrain. Im Gegensatz zu ihren Verbündeten auf der anderen Seite des Atlantiks mussten sich die einzelnen Mitgliedsstaaten zunächst darauf einigen, was sie eigentlich gemeinsam erreichen wollten, um dann im zweiten Schritt über das Wie zu verhandeln. Kurzum, sie mussten eine Reihe ontologischer Fragen beantworten, in der Hoffnung, Klarheit über den eigentlichen Sinn ihres Projekts einer gemeinsamen EU-Verteidigungspolitik zu gewinnen.

Wenn sie ratlos sind und nicht wissen, was sie tun sollen, neigen die Europäer dazu, Strategien zu schreiben, in der Hoffnung, dadurch Klarheit zu gewinnen.

Die Tatsache, dass die Europäer immer wieder an den Punkt kommen, ein EU-Strategiedokument zu erarbeiten, zeigt, dass es ihnen nie wirklich gelungen ist, bestimmte grundlegende Fragen zu beantworten. Damals wie heute sind sie immer noch auf der Suche nach sich selbst. Sie haben noch nicht verstanden, was die Identität und die Rolle der Union auf der internationalen Bühne ist. Wenn sie ratlos sind und nicht wissen, was sie tun sollen, neigen die Europäer dazu, Strategien zu schreiben, in der Hoffnung, dadurch Klarheit zu gewinnen. Bevor man jedoch die Rolle der EU in der Welt begreifen kann, muss man erst einmal verstehen, was die EU überhaupt ist. Der neue Strategische Kompass wird uns das sicherlich nicht sagen können. Dafür reicht ein kurzer Blick auf seinen Inhalt.

In seiner Einleitung – die zwischen den Mitgliedstaaten mühsam ausgehandelt wurde – skizziert der Kompass eine gemeinsame Lesart der Bedrohungen, denen sich Europa gegenübersieht. Im zweiten Teil kündigt die EU eine Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit an, insbesondere durch die Schaffung einer multinationalen Eingreiftruppe mit 5 000

Einsatzkräften. Strukturell weist diese die gleichen Nachteile der seit 2007 verfügbaren und nie eingesetzten Gefechtsverbände auf. Auch eine Ausweitung der Führungs- und Kontrollkapazitäten wird erwähnt. Drittens soll die EU-übergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Nachrichtendienste, Internet, Weltraum, Bekämpfung von Desinformation und hybriden Bedrohungen verstärkt werden.

Das vierte Kapitel ist zweifellos das interessanteste. Es befasst sich mit der Frage gemeinsamer Investitionen in militärische Kapazitäten und weist darauf hin, dass die EU über neue Förderinstrumente auf diesem Gebiet verfügt. Ein gezielter und verstärkter Einsatz von Ressourcen für die Verteidigung wird ebenfalls erwähnt, ebenso wie eine Stärkung der militärischen Planung der Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene. Das letzte Kapitel widmet sich schließlich den strategischen Partnerschaften der Union mit der NATO und den Vereinten Nationen, aber auch mit anderen regionalen Organisationen sowie auf bilateraler Ebene.

Die Frage, die die EU früher oder später beantworten muss, ist simpel: Handelt es sich um ein Kooperations- oder ein Integrationsprojekt?

Die im Strategischen Kompass behandelten Punkte sind durchaus wichtig. Dennoch gehen sie auf keine der oben genannten grundlegenden Herausforderungen ein. Wieder einmal haben sich die Mitgliedstaaten bemüht, ihnen auszuweichen. Die Frage, welche die EU früher oder später beantworten muss, ist simpel: Welchen Stellenwert hat ihre gemeinsame Verteidigungspolitik im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses? Ist die europäische Verteidigung als eine Etappe dieses Prozesses zu betrachten, den die EU verkörpert? Oder verfolgt die EU eher das Ziel, die Verteidigungspolitik ihrer Mitgliedsstaaten zu koordinieren, die auf diesem Gebiet jedoch weiterhin unabhängig und eigenständig agieren sollen? Anders ausgedrückt: Handelt es sich um ein Kooperations- oder ein Integrationsprojekt?

Diese Fragen sind ganz und gar nicht belanglos. Solange die Europäer nicht in erster Linie sich selbst und in zweiter Linie ihren Verbündeten klarmachen, was ihre gemeinsame Verteidigungspolitik im Rahmen des politischen Integrationsprozesses in Europa darstellen soll, sind sie nicht in der Lage zu verstehen, was sie tun und was sie nicht tun sollen. Gleichzeitig können sie so die Rolle der EU nicht von der Rolle der NATO abgrenzen.

Für das Zögern der Europäer, diese existenzielle Frage zu beantworten,

gibt es einen Namen: „konstruktive Mehrdeutigkeit“. Henry Kissinger definierte diesen Begriff als die bewusste Entscheidung der an einer Verhandlung beteiligten diplomatischen Akteure, hinsichtlich ihres Ziels vage zu bleiben, damit dieses trotz Meinungsverschiedenheiten erreicht werden kann. Dieser Begriff hat in der Vergangenheit zweifellos seinen Dienst erwiesen. Ohne ihn hätten die EU-Mitgliedstaaten niemals eine gemeinsame Militärpolitik auf den Weg bringen können. Die konstruktive Mehrdeutigkeit der europäischen Verteidigung kann jedoch nicht ewig Bestand haben. Früher oder später muss sie überwunden werden. Langfristig gesehen führt politische Mehrdeutigkeit immer zu Missverständnissen, die nicht konstruktiv, sondern lähmend sind.

Für das Zögern der Europäer, diese existenzielle Frage zu beantworten, gibt es einen Namen: „konstruktive Mehrdeutigkeit“.

Eine weitere Schwäche des Strategischen Kompasses liegt in der Bedeutung, die ihm beigemessen wird, und in den Erwartungen, die damit verbunden sind. Seit mehreren Jahren wird Europa mit strategischen Überraschungen konfrontiert, die die Union aus der Bahn werfen und dazu zwingen, der Geschichte hinterherzulaufen, anstatt ihr vorzugreifen. Als die Mitgliedstaaten am 19. November 2019 den Prozess einleiteten, der zur Verabschiedung des Strategischen Kompasses führen sollte, nahmen die meisten Mitgliedstaaten Russland nicht wirklich als Bedrohung wahr. Obwohl durchaus nicht alle die gleiche Meinung in dieser Sache vertraten.

Seit dem 24. Februar 2022 hingegen, nachdem Wladimir Putin seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine begonnen hat, richten sich alle Blicke einstimmig in die gleiche Richtung: in die des Kremls. Der Kompass musste daher dringend geändert werden – obwohl er noch nicht einmal verabschiedet worden war. Die neue geopolitische Lage sollte berücksichtigt werden, um eine deutlichere Sprache gegenüber Russland zu finden, das plötzlich zur größten Sicherheitsbedrohung des Kontinents geworden war.

Der Krieg in der Ukraine steht somit sinnbildlich für das Hauptproblem, dem die Europäer bei ihren Grundsatzdebatten gegenüberstehen. Die Idee, ein strategisches Dokument in Stein zu meißeln, während man auf die nächste strategische Überraschung wartet, könnte sich als nutzlos erweisen. Gestern wurde mit dem Finger auf den islamistischen Terrorismus gezeigt. Heute auf Moskau. Und morgen?

Wenn die EU in eine

Die Unvorhersehbarkeit der internationalen

Sackgasse gerät, hat sie die unangenehme Angewohnheit, banale verwaltungspolitische Maßnahmen als große Reform zu tarnen.

Beziehungen bedeutet bei weitem nicht, dass die Union auf eine grundlegende Diskussion über die Richtung, die sie ihrer Außen- und Verteidigungspolitik geben will, verzichten sollte. Aber eine solche Debatte kann nicht als „die“ große Reform präsentiert werden, die schließlich den Startschuss für die Entwicklung einer ernstzunehmenden gemeinsamen Verteidigungspolitik geben wird. Vielmehr sollte sie als das bezeichnet werden, was sie ist oder sein sollte, nämlich eine gewöhnliche politisch-administrative Einigung, die dazu dienen soll, den ständigen Dialog zwischen den europäischen Entscheidungsträgern zu befördern. Der Strategische Kompass wurde trotz alledem mit großem Pomp als Vorzeigeinitiative angekündigt, welche die seit über 20 Jahren stagnierende europäische Verteidigungspolitik endlich in Gang bringen soll.

Wenn die Union in eine Sackgasse gerät, hat sie die unangenehme Angewohnheit, banale verwaltungspolitische Maßnahmen als große Reform zu tarnen, die die Lage verändern sollen. Kurzfristig zahlt sich diese Vorgehensweise sicherlich aus, da sie die Öffentlichkeit beruhigen kann, die nach Antworten sucht. Längerfristig kann das jedoch einen Bumerang-Effekt zur Folge haben, wenn nämlich Erwartungen geweckt werden, die letztendlich enttäuscht werden, was den Sarkasmus und die Skepsis gegenüber Brüssel weiter schüren wird.

Aus dem Französischen von Maike Hopp



Federico Santopinto
Brüssel

Federico Santopinto ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Think Tank

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), wo er zur europäischen Integration im Bereich der Verteidigungs- und Außenpolitik arbeitet.