



EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

## Was 2018 von den 28 zu erwarten ist? \_\_\_\_\_

An einer „stärkeren“, „funktionsfähigen“ und „operativen“ Rolle der EU in der Welt wird gebaut. Ein Papiertiger oder eine „neue Dynamik“? Einiges deutet darauf hin, dass die nächsten Integrationsschritte der EU in der Sicherheitspolitik passieren. Die Schnittmengen der unterschiedlichen Interessen ergeben für das Jahr 2018 alles Mögliche, nur keine Friedensunion.

Von **Thomas Roithner**

**D**as größte Problem gleich zu Beginn: in der EU-Außenpolitik gibt es in zentralen Fragen keine Einigkeit. Keine gemeinsame Haltung in Sachen Flüchtlinge, Palästina oder Kosovo, keine Gemeinsamkeit beim kürzlich in der Uno beschlossenen Atomwaffenverbot, der Vorgangsweise in Syrien oder bei den Russland-Sanktionen. Die Liste lässt sich fortsetzen. Die Realität zeigt, wie das gemeinsame Politische wirklich funktioniert. Besser klappt es bei den militärischen Instrumenten. Ein EU-Rüstungsfonds – auf Schiene. EU-Soldaten in Mali, Zentralafrika, Kongo oder Tschad – im Einsatz. EU-Marine ans Horn von Afrika – alle dafür. Ungern beantworten Verantwortliche hingegen die Frage, warum man der EU noch mehr Militär und noch mehr Rüstung finanzieren muss, um uneinige politische Interessen durchzusetzen. Kritische Stimmen merken an, dass eine Armee und militärische Muskeln eine Außenpolitik nicht ersetzen dürfen. Im besten Fall ist dies wirkungslos, im schlimmsten Fall gefährlich.

### EU-Rüstungsfonds

Im Juni 2017 wurde der „European Defence Fund“ der EU-Kommission präzisiert. Die Zielsetzung ist, „den Mitgliedstaaten zu helfen, das Geld der Steuerzahler effizienter auszugeben“. Der Fonds umfasst die Bereiche Forschung und Entwicklung und teilt sich in zwei Phasen. Für die Forschung greift die EU – vollständig und direkt finanziert – in die Schatulle. 90 Millionen Euro jährlich bis 2020 und 500 Millionen

jährlich ab 2020. Bei den Entwicklungskosten greifen vorwiegend die Mitgliedstaaten in den Topf. 2,5 Milliarden Euro bis 2020 und fünf Milliarden danach. Gemeinsam sollen EU und die Mitgliedstaaten im Bereich Forschung und Entwicklung ab 2020 etwa 5,5 Milliarden Euro jährlich ausgeben. Das ersetzt keines der 28 nationalen Rüstungsbudgets.

Wenn es zu keinen Änderungen des Gesamtbudgets kommt, so bedeutet die Ausweitung der Ausgaben in diesem Bereich eine Einsparung in anderen Politikbereichen. Zivilmacht EU sieht anders aus. Staatsschulden zur Erhöhung des Sozial-, Bildungs- oder Umweltbudgets sind verpönt. Schulden zum Kauf von Waffen werden salonfähig. Die EU macht der Bevölkerung diese Ausgaben über das Arbeitsplatzargument schmackhaft. Der Ruf nach „Mehr Europa“ ist heute automatisch auch ein Ruf nach „Mehr Militär“ und „Mehr Rüstung“.

Ende November 2016 hat die EU-Kommission den „Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan“ vorgeschlagen. Dieser soll den EU-Rüstungsmarkt stärken und damit Kosten sparen helfen. Die „unzureichende Zusammenarbeit der Industrie und die mangelnden Interoperabilität“ soll dadurch aufgelöst werden, indem Mittel in die Rüstungsindustrie gepumpt werden und damit laut EU-Kommission eine „engere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich“ erreicht werden soll. Schwerpunktmaßnahmen sind erstens Rüstungsprogramme auf unterschiedlichen Ebenen und der Aufbau eines Binnenmarktes für Rüstungsgüter. Eine Ursache der mangelnden

Kooperation war ein von der EU geförderter – dem Binnenmarktgedanken entgegenstehender – und von den Staaten betriebener Protektionismus.

Ein beträchtlicher Kuchen soll nun zur Verteilung gebracht werden. Deutsche und französische Rüstungsunternehmen haben sich längst mit gemeinsamen Plänen für neue Waffensysteme in Stellung gebracht. Angela Merkel und Emmanuel Macron hatten im Juli 2017 einen neuen deutsch-französischen Kampfjet und eine „Eurodrohne“ angekündigt sowie auch ein in Europa zur Dominanz kommender deutsch-französischer Kampfpanzer ist in Debatte. Neue EU-Konzentrationsprozesse zeichnen sich auch im Bereich der Marine ab. Diskussionen über europäische Dominanz sind all inclusive, denn es geht um eine Unabhängigkeit der EU von der US-Rüstungsindustrie und volle Auftragsbücher für Deutschland und/oder Frankreich. Nach den USA, Russland und China waren Frankreich und Deutschland in den letzten fünf Jahren die viert- bzw. fünfgrößten Waffenhändler der Welt (gefolgt von drei weiteren EU-Staaten).

Die Politik hantiert gegenüber der Öffentlichkeit mit zwei alten Geißlerei-Weisheiten von Oma und Opa. Erstens, dass Konkurrenz das Geschäft belebt und zweitens, dass Zusammenlegungen das Produkt billiger machen. Das gilt für den EU-Rüstungsmarkt und die dortigen big player unter den gegenwärtigen Regeln und Interessen nur eingeschränkt. Die Welt gab selten zuvor so viel für Rüstung aus und selten zuvor hatte die angepeilte militärische Spitzentechnologie so astronomische Preise, und zwar auch in der EU. Nicht immer bilden ganz allgemein am Markt nur Angebot und Nachfrage den Preis. Und nicht immer kann in EU-Strategiedebatten der Eindruck gewonnen werden, dass die Politik die Richtung bestimmt und dafür geeignete Instrumente wählt. Auf dünnes Eis begibt sich, wer sich die Politik durch Instrumente und über die Industrie bestimmen lässt. Die aufwendigen Inserate in politiknahen EU-Hochglanzsicherheitszeitschriften sind oft aufschlussreicher als die Zeitschriftenaufsätze.

Rüstungsprogramme und Rüstungsverpflichtungen hat die EU in der Vergangenheit schon genug aufgelegt. Papier hat sich diesbezüglich als geduldig erwiesen. Unverbindliches blieb unverbindlich. Warum sollte es jetzt klappen? Die mancherorts hörbare Erbarmungswürdigkeit der EU greift zu kurz. Natürlich braucht die EU greifbare Erfolge und Fortschritte, aber Glyphosat und ein billigerer Telefonschilling sind zu wenig. Emmanuel Macrons Armee spricht von einer „europäischen Interventionsinitiative“, also „gemeinsam auf glaubwürdige Art und Weise zu intervenieren“. Deutschlands Regierungsberater zeigen sich erfreut über Frankreichs Pragmatismus. Wenn die EU zeigen kann, wo der Hammer hängt, ist auch der Applaus der politischen Rechten gewiss. Die Forderung der FPÖ nach mehr Geld für das Bundesheer ist flankiert von der Forderung der EU nach Einhaltung der rüstungspolitischen Zusagen von Österreichs Sozial- und Christdemokratie.

Völkerrechtlich steht die immerwährende Neutralität „für die Verpflichtung eines Staates, sich an keinem Krieg im Sinne des Völkerrechtes – wo, wann und zwischen wem immer er stattfinden mag – zu beteiligen“ (Manfred Rotter). Der Status hält den Neutralen aber auch an, „bereits in Friedenszeiten darauf zu achten, dass er sich für den Neutralitätsfall ausreichend Freiraum für autonomes Gestalten seiner Neutralität bewahrt.“ EU-Rüstungsverpflichtungen und diesbezüglich

enge Kooperationen mit der NATO schränken diesen Freiraum und die Glaubwürdigkeit der Neutralität jedenfalls beträchtlich ein.

## EU-Truppen

MPCC – seit dem Frühjahr 2017 ein neues EU-Akronym – ist der militärische Planungs- und Koordinierungsstab für EU-Auslandseinsätze. Schon seit Jahren wünschen sich wesentliche Teile der politischen und militärischen Eliten der EU so ein Kommandozentrum. Kaum eine Schrecksekunde hat es nach dem Brexit-Votum gedauert, bis Jean-Claude Juncker die Gunst der Stunde sah. Großbritannien hatte mit der Entwicklung autonom funktionierender EU-Truppen stets keine Freude. Zu wichtig war London sein „special relationship“ zu den USA.

Dem MPCC geht es – zumindest vorerst – um EU-Auslandseinsätze wie jene in Mali, Zentralafrika oder Somalia. Militär- und Marineeinsätze, die mit Waffengewalt im Mittelmeer („Operation Sophia“) agieren oder die Piratenjagd am Horn von Afrika vorantreiben („Operation Atalanta“), haben noch ihr eigenes Kommando. Rasch ist man bemüht, möglichen zornigen Twitter-Meldungen von Donald Trump vorzubeugen: Diese Kommandozentrale richte sich nicht gegen die NATO.

Sebastian Kurz ging noch einen wesentlichen Schritt weiter. Er will nicht nur eine gemeinsame Kommandozentrale der EU, sondern gleich eine ganze „Krisenreaktionstruppe“ schaffen. Hier gehen Kurz und Juncker Hand in Hand. Zum wiederholten Mal nutzte Juncker unterschiedliche Krisen und Kriege, um eine Euro-Armee zu fordern. Eine Kommandozentrale für EU-Auslandseinsätze ist freilich noch keine solche, ebnet jedoch politisch den Weg dorthin. Für Juncker ist so eine Zentrale zweifellos die konsequente Weiterführung des Militärkurses der EU seit Aufstellung der 60.000 Soldaten starken Eingreiftruppe im Jahr 1999.

Der Plan von Sebastian Kurz für seine EU-Krisenreaktionstruppe ist umfassend. Er reicht von friedenserhaltenden Maßnahmen bis zur Terrorbekämpfung. Entgegenhalten mag man Sebastian Kurz, dass die EU bereits über zahlreiche Instrumente und Möglichkeiten des militärischen Eingreifens verfügt. Rund ein Dutzend Militäreinsätze hat die aus nationalen Armeen zusammengesetzte EU-Eingreiftruppe bereits durchgeführt, beispielsweise in Bosnien-Herzegowina, dem Kongo oder dem Tschad.

Wohin die Reise mit den Wünschen von Kurz' Krisenreaktionstruppe geht, verraten zwei Details: Die verfügbaren EU-„battle groups“ sind „keine stehende Truppe“, so Kurz. Damit hat er Recht. Sie setzen sich aus nationalen Truppenteilen zusammen. Jeder Staat könnte theoretisch sein Kontingent zurückziehen, wenn's wirklich brenzlich wird. Also, wenn „battle groups“ tatsächlich eine Schlacht führen müssen. Die EU-„battle groups“ bilden eine Speerspitze, die entweder allein operieren oder das Feld für umfassendere EU-Auslandseinsätze aufbereiten. Politische und finanzielle Differenzen haben dafür gesorgt, dass die Truppen seit über zehn Jahren regelmäßig für Einsätze in Wüsten, Hochgebirgen, Dschungel, Städten und anderen Umgebungen üben, allerdings nie eingesetzt wurden. Das soll sich mit den Beschlüssen des EU-Rates im Juni 2017 ändern. Festgelegt wurde, „dass die Entsendung von Gefechtsverbänden als gemeinsame Kosten gelten sollen“. Die dauerhafte Finanzierung über den „Athena-Mechanismus“

wird höchstwahrscheinlich gewährleisten, dass Auffassungsunterschiede zwischen den EU-Staaten zur Finanzierung der Interventionstruppe der Vergangenheit angehören. Es werden damit auch jene EU-Mitglieder für die Kampftruppe zur Kasse gebeten, die sich kaum an den multilateralen Gefechtsverbänden beteiligen. Ziel ist die Erleichterung u.a. von schweren EU-Kampfeinsätzen durch die „battle groups“.

Stets ist bei den sicherheitspolitischen Reaktionsmöglichkeiten der Union von zivilen und militärischen Möglichkeiten die Rede. Ausnahmen bestätigen die Regel, wenn es auf EU-Ebene tatsächlich und operativ um mehr Geld, mehr Personal und mehr politische Rückendeckung geht: aber am Ende bleibt immer das Militär. Selbst das EU-Parlament legt dar, „dass – wegen der Tatsache, dass der Schwerpunkt hauptsächlich auf die militärische Dimension der ESVP gelegt wird – im Bereich der zivilen Fähigkeiten und der Konfliktverhütung Fortschritte viel zu langsam erreicht werden“.

Der Weg Richtung Euro-Armee hinterlässt viele Fragen. Soll die EU eine eigene Verfügungsgewalt über Truppen erhalten? Wer beschließt dann den Einsatz? Was passiert mit Staaten, die nicht fähig und nicht Willens sind? In welchem Verhältnis werden die Kosten für diese Militäreinsätze geteilt? Was wird Donald Trump zu „make europe great“ sagen? Wird künftig nur noch nach deutsch-französischem Gusto interveniert? Welche Rolle werden Frankreichs Atomwaffen spielen? Gibt es eine strikte Bindung an das Völkerrecht? Und warum gibt es noch immer eine viel zu langsame Entwicklung bei den zivilen Auslandseinsatzkräftekapazitäten? Warum entwickelt die EU nicht eine umfassende Präventionsagenda, um nicht ständig neue Truppen zu brauchen? Ist dies mit der immerwährenden Neutralität „als Status der generellen Kriegsverweigerung“ (Manfred Rotter) vereinbar? Und macht das die Welt friedlicher?

### Kerneuropa

Die EU sieht im Vertrag von Lissabon „die Gleichheit aller Mitglieder vor den Verträgen“ vor. Der Euro oder das Schengener Abkommen sind Beispiele für eine engere Zusammenarbeit zwischen EU-Staaten. Nicht alle sitzen am Tisch. Auch in der Sicherheitspolitik ist Kerneuropa nichts Neues. Einige EU-Staaten betreiben Forschung und Entwicklung zu Drohnen, Marine oder zur militärischen Nutzung des Weltraumes. Genauso geschieht dies bei den Auslandseinsätzen. Die politisch Willigen und militärisch Fähigen marschieren im Namen der EU-28 los. Jedoch nichts geht ohne Deutschland und Frankreich. Aus heutiger Gestalt der EU betrachtet wäre dies eine undemokratische Überwindung einer uneinigen Außenpolitik – also eine autoritäre Vertiefung der EU. Allerdings will Sebastian Kurz eine Lösung „im Einklang mit der Neutralität“. Wäre diese mit einer Art von Bündnisautomatik verbunden, so ist sie weder nach den Buchstaben des Neutralitätsgesetzes noch mit seinem politischen Sinn vereinbar.


Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 sieht Kerneuropa auch vor. Politische oder militärische Bedenken können auf dieser Basis vertragskonform abgekoppelt werden. Die Willigen und Rüstigen machen mit, die anderen bleiben draußen. Wer am Abstellgleis steht, hat in Folge auch nicht mehr überall mitzureden. Dänemark spielt sicherheitspolitisch in der EU traditionell nicht mit. Zurückhaltend – so auch hier – stets die neutralen Irland und Malta. Des Pudels Kern: es gibt in wesentlichen Fragen der EU-Außenpolitik keine gemeinsame Haltung.

Unbestritten ist das nun Gestalt annehmende ständige militärische Kerneuropa zwischen Hans Peter Doskozil und Sebastian Kurz. Die FPÖ verlangt eine Aufrüstung des Heeres und sieht in Kerneuropa einen Verbündeten. Schließlich ist offiziell in der EU in diesem Zusammenhang von einer „regelmäßigen realen Aufstockung der Verteidigungshaushalte“ die Rede. Eine erste Liste für Rüstungsprojekte lag ruck zuck auf dem Tisch. Und damit niemand bummelt, gibt es nationale Umsetzungspläne und eine „Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung“ (CARD). Stichwort ist nicht Rüstung und Militärintervention, sondern man hat rechtzeitig auf „Verteidigung“ umetikettiert. Flankiert wird dies vom Auswärtigen Dienst der EU (EAD), dem EU-Militärstab (EUMS) und von der EU-Verteidigungsagentur (EDA), die sich vormals ehrlicherweise Rüstungsagentur nannte. Das Netz an EU-Einrichtungen und von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen soll dafür Sorge tragen, dass in Fragen von Rüstung und Truppen niemand den Retourgang einlegen kann.

### Fünf Freiheiten der EU

Zu den vier Freiheiten der EU – Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital – kommt nun auch eine fünfte, nämlich das „militärische Schengen“. Ziel ist die Verbesserung der militärischen Mobilität. Der Verlegung von Truppen und Material sollen keine Schranken im Weg stehen. Schwarz-blau hat 2001 unter Wolfgang Schüssel Neutralitätsvorbehalte aus dem Truppenaufenthaltsgesetz und dem Kriegsmaterialgesetz gestrichen. Der Rat der EU macht deutlich, „dass Entscheidungen über militärische Bewegungen unter die Souveränität der Mitgliedstaaten fallen“. Was wird Türkis-blau 2018 tun?

Natürlich soll die Frage gestattet sein, ob's so heiß gegessen wird wie gekocht. Muss nicht, aber Einiges deutet drauf hin. 2017 brachte den EU-Rüstungsfonds, ständiges Kerneuropa, neue Möglichkeiten für die EU-„battle groups“ oder das militärische Hauptquartier. Werden die EU-Staaten die neuen Instrumente implementieren und bezahlen oder nicht? Österreichs EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 wird jene eines politischen Musterschülers sein. Trotz oder gerade wegen der FPÖ-Regierungsbeteiligung.

Die mögliche Umsetzung geplanter EU-Vorhaben könnte nicht nur mit der Neutralitätspolitik, sondern auch mit dem Neutralitätsgesetz in Konflikt geraten. Die Haltungsdifferenzen zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung in Bezug auf das potenzielle Unvereinbarkeiten aufweisende Verhältnis von Neutralität und EU sollten sich als Konstante der letzten beiden Dekaden herausstellen. Höchste Zeit für eine Debatte. Das Militärische kann heute – mittlerweile mehrfach in Vertragswerk gegossen – als DNA der EU verstanden werden. Und die DNA kann bekanntlich schwer oder mit möglicherweise unkalkulierbarem Ausgang verändert werden. 

---

*Thomas Roithner ist Friedensforscher und Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Er ist im Herbst/Winter 2017/2018 Robert-Jungk-Stipendiat der Stadt Salzburg. Sein Buch „Märkte, Macht und Muskeln. Die Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Österreich und der EU“ erschien im Frühjahr 2017, [www.thomasroithner.at](http://www.thomasroithner.at)*

E-Mail: [thomas.roithner@univie.ac.at](mailto:thomas.roithner@univie.ac.at)