



report



KANN EUROPA MACHT? DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK DER EU NACH DEM UKRAINE-KRIEG

Matthias Dembinski // Dirk Peters

PRIF Report 4/2024

KANN EUROPA MACHT? DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGS- POLITIK DER EU NACH DEM UKRAINE-KRIEG

Matthias Dembinski // Dirk Peters



Peace Research Institute Frankfurt
Leibniz-Institut für
Friedens- und Konfliktforschung



PRIF – PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT
PRIF – LEIBNIZ-INSTITUT FÜR FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Coverbild:

Ein Soldat der Bundeswehr steht neben ukrainischen Soldaten während einer Wartungsschulung an Leopard 1A5-Panzern der EU-Mission zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine). Foto am 5. Mai 2023. © picture alliance / REUTERS | Fabrizio Bensch

Textlizenz:

Creative Commons CC-BY-ND 4.0 (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International).
Das Coverbild unterliegt eigenen Lizenzbedingungen.



Adresse:

PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Straße 27–31
D-60329 Frankfurt am Main/Germany
Telefon: +49 69 95 91 04-0
E-Mail: peters@prif.org
<https://www.prif.org>

ISBN: 978-3-946459-95-8

DOI: 10.48809/prifrep2404

Die Präsidentschaftswahl in den USA wirft ihren Schatten voraus und Europa diskutiert, was eine mögliche Wiederwahl Donald Trumps in Verbindung mit der überaus rauen weltpolitischen Lage nach dem russischen Angriffskrieg für die Sicherheit des alten Kontinents bedeuten würde. Eine Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem eigenständigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur als Ergänzung oder Alternative zur NATO gilt seit der ersten Präsidentschaft Trumps als attraktivste Reaktion auf die transatlantischen Unsicherheiten. Seitdem wirbt das Spitzenpersonal der EU mit Begriffen wie „europäische Autonomie“ und jüngst der Vision der EU als „geopolitischem Akteur“ für eine derartige Weiterentwicklung. Aber kann die Europäische Union Macht? Kann sie neben Überzeugungsmacht und strukturbildender Macht auch militärische Macht einsetzen und sich in der Konkurrenz mit Staaten wie Russland erfolgreich zur Wehr setzen?

Dieser Report kommt zu einer differenzierten Antwort auf diese Frage. Aufgrund der Art, wie die EU organisiert ist, kann sie in unterschiedlichen Handlungsfeldern Macht unterschiedlich gut erzeugen und einsetzen. Militärische Mittel wirksam einzusetzen, fällt ihr schwer und Reformen wie die im Strategischen Kompass von 2022 in Aussicht gestellten werden hieran kaum etwas ändern können. Dagegen fällt es ihr aufgrund ihrer organisatorischen Eigenheiten sehr viel leichter, ihr Umfeld ohne militärische Mittel durch die Umverteilung von Ressourcen sowie durch positive und negative Anreize zu gestalten. Es ist kein Zufall, dass die EU in den letzten Jahren gerade in diesem Bereich besondere Fortschritte als sicherheitspolitischer Akteur machen konnte. Wir gelangen zu dieser Einschätzung auf der Grundlage konzeptioneller Überlegungen über den institutionellen Charakter der EU und einer Bestandsaufnahme der europäischen Leistungsbilanz auf beiden Handlungsfeldern. Die EU ist ein globaler Akteur, dessen Verhalten und Handlungsmöglichkeiten sich von denen ähnlich großer Staaten deutlich unterscheiden und das liegt vor allem an der Art und Weise, wie innerhalb der EU politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Das Konsensprinzip bei der Entscheidungsfindung unter den Regierungen der Mitgliedstaaten gibt der Außen- und Sicherheitspolitik einen spezifischen Charakter. Es führt nicht zwangsläufig, wie oft behauptet wird, zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Aber es erfordert Kompromisse, die meist dadurch erleichtert werden, dass Entscheidungen in eine langfristige Perspektive eingebettet werden. Die Regierungen einigen sich auf langfristige gemeinsame Ziele und handeln Kompromisse in Form von langfristigen Paketlösungen aus, die dann formalisiert werden. Die Umsetzung der Entscheidungen wird zunehmend an internationale Bürokratien delegiert. Zusammengefasst wird das Verhalten der EU nach außen so in besonderer Weise regelorientiert und pfadabhängig. Im Vergleich mit Staaten weist dieser globale Akteur spezifische Stärken, aber auch auffällige Schwächen auf. Es fällt ihm schwer, auf schnell wechselnde und unvorhersehbare Herausforderungen zu reagieren, Machtressourcen auf einen Punkt zu konzentrieren und Entscheidungen dezisionistisch, das heißt schnell und gegebenenfalls ohne ausführliche Aushandlung zu fällen. Dafür ist die EU aufgrund ihrer Regelorientierung in besonderer Weise verlässlich und für Dritte berechenbar. Diese institutionelle Struktur ist kaum grundsätzlich veränderbar.

Diese spezifischen Stärken und Schwächen spiegeln sich in den Entwicklungen der letzten Jahre in den beiden Handlungsfeldern *militärische Intervention* und *nicht-militärische Gestaltung des eigenen Umfelds* in der EU wider. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die EU kaum in der Lage ist, in Krisen militärisch zu intervenieren, wie sie sich das seit 1999 auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Auch der

Strategische Kompass vom Frühjahr 2022 weist hier keinen erfolgversprechenden Weg vorwärts – auch nicht mit einem seiner zentralen Projekte, der schnellen europäischen Eingreiftruppe EURDC. Weil militärische Interventionen häufig rasche Reaktionen auf oft unvorhersehbare und sich schnell verändernde Herausforderungen erfordern, entziehen sie sich einer regelbasierten Handlungsweise. Außerdem sind aufgrund der hohen politischen Sichtbarkeit und der besonderen Legitimationsanforderungen dieses Feldes die Kontrollwünsche der Mitgliedstaaten höher. Entsprechend schwerer fällt die Delegation an internationale Bürokratien. Bürokratien wie der Europäische Auswärtige Dienst beeinflussen zwar das Handeln der EU auch auf diesem Feld. Sie tendieren allerdings dazu, sicherheitspolitische Problemlagen so zu kategorisieren, dass sie mit den regelorientierten Handlungsmöglichkeiten der EU bearbeitbar erscheinen. Dies trägt zum Beispiel dazu bei, dass die EU letztlich militärische Fähigkeiten eher für Ausbildungsmissionen als für robuste Operationen einsetzt.

Anders stellen sich die Dinge auf dem Feld der Krisenpräventionspolitik bzw. der Gestaltung des EU-Umfeldes (milieu shaping) dar. Wir blicken repräsentativ für dieses Feld auf die europäische Unterstützung der Ukraine sowie die Sanktionierung Russlands nach Beginn des Krieges im Februar 2022. Obwohl auch dieses Politikfeld durch hohe Konsenserfordernisse geprägt ist, gelang es der EU bis heute, in mittlerweile 14 Sanktionspaketen immer schärfere und für beide Seiten kostspielige Restriktionen zu erlassen und durchzusetzen. Darüber hinaus einigte sich die EU auf eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine, angefangen von umfassenden Wirtschafts- und Finanzhilfen über Handelserleichterungen bis hin zur Finanzierung militärischer Hilfen und zur Koordinierung der militärischen Ausbildung. Auch wenn sich mancher umfassendere und schneller verwirklichte militärische Unterstützungsprogramme gewünscht hätte, ist die Handlungsfähigkeit der EU auf diesem Feld angesichts der ungleich verteilten Kosten von Sanktionen und Handelserleichterungen sowie der prinzipiellen Widerstände einzelner Staaten wie Ungarn erstaunlich. Dazu beigetragen hat, dass die Mitgliedstaaten in diesem Handlungsfeld genügend Zeit haben, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen und diese mit Hilfe von Paketlösungen, strategischen Kompromissen oder weichen Formen der Koordinierung zu erreichen. Durch diese Form der Einigung stabilisiert sich die EU einerseits selbst. Andererseits wird sie dadurch für Dritte – in diesem Fall die Ukraine – berechenbar und verlässlich. Im Vergleich zu der eher schwankenden und von politischen Konstellationen abhängigen amerikanischen Unterstützung ist dies durchaus ein erheblicher Vorteil. Zudem funktioniert auf diesem Feld die Delegation besser. Die EU-Kommission verfügt in der Sanktionspolitik über reichlich Erfahrung und Expertise und den Staaten fällt es auf diesem Feld leichter, Kompetenzen zu delegieren.

Diese Analyse legt zwei politische Empfehlungen nahe. Erstens wird die Weiterentwicklung der EU als sicherheitspolitischer Akteur vor allem dann erfolgreich verlaufen, wenn die spezifischen Stärken und Schwächen der Organisation im Blick behalten werden. Es kommt also darauf an, die EU vor allem in jenen Feldern zu stärken, in denen sie über besondere Vorteile verfügt, und nicht zu versuchen, die Felder auszubauen, auf denen sie mit strukturellen Nachteilen belastet ist. Zweitens ist es unwahrscheinlich, dass die EU über kurz oder lang ein erfolgreicher militärischer Akteur wird. In diesem Feld kann die EU ihre institutionellen Stärken nicht ausspielen. Beim Einsatz militärischer Macht bleiben die Staaten grundsätzlich in der Verantwortung und die Rolle internationaler Organisationen wird auf die Koordinierung beschränkt bleiben. Für den Fall eines amerikanischen Rückzugs werden die europäischen Staaten innerhalb der EU kaum erfolgreich vorsorgen können.

1. Einleitung	1
2. Intervention, Umfeldgestaltung und die bürokratische Macht EU	4
2.1 Zwei Handlungsfelder und ihre Anforderungen	4
2.2 Die EU als regelorientierte bürokratische Macht	5
3. Militärische Intervention: Wie die geopolitische EU ihre Interessen und internationale Normen jenseits ihrer Grenzen verteidigen will	9
3.1 Die <i>EU Rapid Deployment Capacity</i> : Auf dem Weg zur militärischen Handlungsfähigkeit?	10
3.2 Bilanz der europäischen militärischen Krisenintervention: GSVP-Missionen und <i>Battlegroups</i>	12
3.3 Die EU und das militärische Krisenmanagement: Grenzen und Alternativen	16
3.4 Die national geführte Option: Koalitionen der Willigen	17
4. Unterstützung der Ukraine	19
4.1 Sanktionen	20
4.2 Hilfen für die Ukraine	21
4.2.1 Militärische Unterstützung	21
4.2.2 Militärische Ausbildung	23
4.2.3 Finanzielle Hilfen und Beitrittsperspektive	23
4.3 Die Bedingungen für die Handlungsfähigkeit der EU	24
5. Kann Europa Macht? Die Zukunft der EU als geopolitischer Akteur	26
Literatur	29

1. EINLEITUNG

Der russische Angriffskrieg und die Reaktion der EU darauf (Council of the European Union 2024) – punitive Sanktionen, Waffenlieferungen über die Europäische Friedensfazilität und die Koordination der Ausbildung ukrainischer Soldaten – wird in der Think Tank-Literatur und von europäischen Entscheidungsträgern als Aufbruch, Zeitenwende und „geo-political awakening“ (Borrell 2022) gefeiert. Die konzeptionelle Neuausrichtung der EU als außenpolitischer Akteur ging dem Krieg freilich schon voraus. Ursula von der Leyen versprach bereits bei ihrem Amtsantritt 2019, sie werde einer „geopolitische[n] Kommission“ vorsitzen (von der Leyen 2019). Und der Außenbeauftragte Josep Borrell forderte bei seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament 2019, die EU „müsse die Sprache der Macht lernen“ (European Parliament 2019: 6). Schon von der Leyens Vorgänger Jean-Claude Juncker hatte eine „politische Kommission“ angekündigt (Juncker 2014) und mit Begriffen wie „europäische Souveränität“ den Ton gesetzt (Juncker 2018). Unterstützt wurde die geopolitische Wende der Kommission bereits vor dem Krieg von einer Reihe von Staatsechefs, allen voran dem französischen Präsidenten (The Economist 2019).

Fragen über die Verlässlichkeit der amerikanischen Führung, von der die Sicherheit Europas bisher entscheidend abhing, stellen sich angesichts der fortschreitenden Verlagerung der amerikanischen Aufmerksamkeit auf den Pazifik und einer möglichen Wiederwahl Donald Trumps heute noch drängender als während seiner ersten Amtszeit. Und dass sich die Weltlage seit der Verabschiedung der ersten EU-Sicherheitsstrategie von 2003 dramatisch verschlechtert hat, wird kaum bezweifelt. Damals sah sich die EU mit einem Ring wohlregierter Staaten umgeben. Heute ist sie nicht nur mit erstarkten nicht-staatlichen Gewaltakteuren in Regionen an ihrer Peripherie konfrontiert, sondern ebenso mit einer Reihe von Staaten, die die europäische Vision einer regelbasierten Ordnung nicht teilen und stattdessen wieder auf der gesamten Klaviatur der Machtpolitik spielen. Russlands Eroberungskrieg aber gibt diesem Programm zusätzlichen Schub. Seitdem gilt endgültig als ausgemacht, dass sich die EU als „geo-politische Macht“ neu positionieren muss.¹ So äußert sich ein Berater Borrells zuversichtlich, dass „Russia’s war against Ukraine is transforming the EU into a credible global actor, dealing with issues of war and peace, and not simply engaging with trade and regulation issues“ (Laidi 2023). Die Perspektive ist klar: Die EU soll – wie Staaten mit ähnlichem wirtschaftlichem Gewicht – als Großmacht handeln und wahrgenommen werden. Und dazu gehört eben nicht nur Wirtschafts- und Handelspolitik, sondern auch sicherheitspolitische und militärische Handlungsfähigkeit.

Das ist ein deutlicher Wandel gegenüber Beschreibungen der EU als Zivilmacht (Mauil 2005), als normative Macht (Manners 2002) oder als astrategische Macht (Cottey 2020), wie sie noch vor wenigen Jahren vorherrschend waren. Und tatsächlich haben sich die Ansprüche der EU an sich selbst in den letzten Jahren deutlich erweitert. So hat sie ihre Instrumente zur Ausübung ökonomischer Macht erheblich ausgebaut und mit der Europäischen Strategie für Wirtschaftliche Sicherheit im Juni

¹ Der Begriff der Geopolitik ist schillernd und der Vorwurf einer leichtfertigen Verwendung berechtigt (Kundnani 2023). Wie Vertreter der EU den Begriff verwendet wissen wollen, spiegelt sich in dem „mission statement“ des neugegründeten *Brussels Institute for Geopolitics*: „Geopolitics is back. (...) The world has entered into a new age of rivalry and uncertainty, and to thrive in this new era Europe must learn to act and think in terms of power, interests and strategy“ (Brussels Institute for Geopolitics 2023).

2023 ein Konzept für den Einsatz dieser Instrumente vorgelegt (Europäische Kommission 2023). Anfang 2024 schärfte sie die bisherigen Instrumente noch einmal nach und stellte weitere Maßnahmen wie ein Monitoring der nach außen gehenden Investitionen zur Diskussion (European Commission 2024a). Und auch jenseits der Ökonomie gewinnt die Europäische Union Profil. Im März 2022 verabschiedete sie den Strategischen Kompass. Dieses Grundlagendokument gibt Auskunft darüber, wie die EU in einer durch den russischen Angriffskrieg, strategischen Wettbewerb und komplexe Sicherheitsbedrohungen geprägten Umwelt ihre Interessen verteidigen will (Rat der Europäischen Union 2022: 2). Der – je nach Sichtweise – mutigste oder tollkühnste Schritt der letzten Jahre war freilich die vom Europäischen Rat am 14. Dezember 2023 beschlossene Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und Moldawien. Mutig ist dieser Schritt, weil niemand weiß, ob der Krieg womöglich mit Verhandlungen und einer ukrainischen Verpflichtung zur Neutralität endet und der EU dann die Verantwortung für die Sicherheit einer geteilten und hochgradig gefährdeten Ukraine zufallen würde. Tollkühn ist dieser Schritt, weil niemand weiß, wie die Europäische Union dieser Verantwortung gerecht werden könnte.

Denn der geopolitische Anspruch der EU reibt sich mit dem bekannten Bild einer in der Sicherheitspolitik uneinigen, wenig effektiven und kaum strategisch handelnden EU. Trotz der gestiegenen Ansprüche an sich selbst, gibt es weiter genügend Beispiele dafür, dass dieses Bild auch heute noch zutrifft, wie etwa die Reaktionen der Europäer auf den Gaza-Krieg oder den Krieg Aserbaidschans gegen die armenische Enklave Berg-Karabach. Übersteigt der geopolitische Anspruch letztlich das, was eine Organisation wie die EU überhaupt leisten kann? Kann die EU in ihrer derzeitigen institutionellen Form überhaupt „Macht“, d. h., kann sie strategisch handeln, indem sie klare Ziele formuliert und vorhandene Machtmittel so einsetzt, dass sie diese Ziele auch gegen den Widerstand anderer erreicht?

DIE EU UND DER ASERBAIDSCHANISCHE (RÜCK-)EROBERUNGSKRIEG

In dem seit dem Zerfall der UdSSR schwelenden aserbaidshanisch-armenischen Konflikt um die Enklave Berg-Karabach spielte die EU lange Zeit keine Rolle, während die Minsk-Gruppe um Frankreich, Russland und die USA die entscheidende Vermittlerfunktion übernahm. Nach der ersten Phase der militärischen Operation Aserbaidschans zur (Rück-)Eroberung Berg-Karabachs im Sommer/Herbst 2020 und vor dem Hintergrund des schwindenden Einflusses Russlands in seiner südlichen Nachbarschaft lancierte die EU auf Drängen Frankreichs und des Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Michel im Oktober 2022 eine kleinere Beobachtermission sowie eine diplomatische Friedensinitiative. Im Januar 2023 entsandte die EU eine größere zivile Mission im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) (*European Union Mission to Armenia: EUMA*) (Rat der Europäischen Union 2023). Aserbaidschans autoritärer Präsident Alijew nahm die EU als Vermittler aber zum einen deshalb nicht ernst, weil Frankreich sich an der Seite Armeniens positioniert hatte, zum anderen, weil er nicht auf Vermittlung, sondern im zweiten Schritt auf die Eroberung des gesamten Territoriums Berg-Karabach aus war (Deen et. al. 2023). Diese

zweite Offensive im September 2023 endete mit dem Zusammenbruch der Regierung der Enklave und der je nach Sichtweise Vertreibung oder dem Abzug der Armenier aus ihrem historischen Siedlungsgebiet. Die EU fand keine einhellige Antwort auf den Bruch. Auf Anregung des Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel verstärkte die EU die EUMA, die offensichtlich ein ungenügendes Instrument war, von 138 auf 209 Beobachter. Frankreich verfiel auf rhetorische Drohgebärden. Außenministerin Colonna versprach Eriwan bei einem Besuch im Oktober 2023 bilaterale wirtschaftliche und militärische Unterstützung, während Frankreich die EU antrieb, Armenien entschieden zur Seite zu stehen. Die Bundesrepublik wollte dagegen die bilaterale (Energie-)Zusammenarbeit mit Aserbaidschan festigen. Olaf Scholz hatte zu diesem Zwecke Präsident Alijew noch im März 2023 in Berlin empfangen. Annalena Baerbock, die Colonna mit nach Eriwan nehmen wollte, blieb folgerichtig zu Hause (Wiegel 2023). Die EU-Kommission schließlich versucht weiterhin, die im Juli 2022 mit Aserbaidschan vereinbarte „strategische Partnerschaft im Energiebereich“ zu sichern (Europäische Kommission 2022), während das Europäische Parlament das Vorgehen Aserbaidschans scharf verurteilt.

In diesem Report wollen wir den Charakter der Europäischen Union als außenpolitischer Akteur rekonstruieren, ohne ihn zu bewerten. Wir argumentieren, dass das nach außen gerichtete Verhalten der EU, das wahlweise als Ausdruck einer besonderen Normativität und Zivilität oder aber als Machtvergessenheit erscheint, keineswegs frei gewählt oder im Lichte der äußeren Problemlagen funktional notwendig, sondern schlicht ihrer institutionellen Form geschuldet ist. Als globaler Akteur ist die EU ihrem Wesen nach eine regelorientierte *bürokratische Macht* – eine internationale Organisation, die Handlungsfähigkeit durch die Delegation von Kompetenzen an internationale Bürokratien sowie spezifische intergouvernementale Entscheidungsmodi gewinnt. Ohne umfassende Reform ihrer institutionellen Strukturen und Verfahren wird sich am Charakter ihres Außenverhaltens wenig ändern. Solche umfassenden Reformen, die zu einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik führen würden, bleiben aufgrund der unzureichenden demokratischen Infrastruktur der EU aber schwierig und wenig ratsam.

Als bürokratische Macht ist die EU nicht besser oder schlechter als ein Staat. Sie ist anders. Sie hat spezifische Schwächen, aber auch interessante Stärken. Sie wird aufgrund ihrer institutionellen Form auf bestimmten Handlungsfeldern eher brillieren als auf anderen. Reformen können daher nur dann wirklich erfolgreich sein, wenn sie das Machbare stärken und nicht das Unmögliche versuchen.

Die besonderen Stärken und Schwächen der EU zeigen sich in den beiden außen- und sicherheitspolitischen Feldern, die im Zentrum der Diskussion um die Entwicklung der EU als sicherheitspolitischem Akteur stehen: bei der militärischen Intervention in externe Konflikte und bei der Gestaltung ihres näheren Umfelds bzw. beim *milieu shaping* (Hyde-Price 2006) ohne den direkten Einsatz militärischer Mittel. In beiden Feldern hat die EU in der jüngeren Vergangenheit enorme Anstrengungen zur Weiterentwicklung unternommen. Wir argumentieren, dass der besondere Charakter der EU ihr das

milieu shaping erleichtert, das militärische Eingreifen in Konflikte hingegen erschwert. Dies verdeutlichen einerseits die jahrzehntelangen Schwierigkeiten bei der Entwicklung militärischer Kapazitäten und andererseits die enorme Geschwindigkeit, mit der sie weitreichende Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine einleiten konnte. Will sie ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit weiter stärken, tut sie daher gut daran, sich auf das Feld des *milieu shaping* zu konzentrieren.

Wir beschreiben im folgenden Kapitel zunächst kurz die beiden Handlungsfelder und die Anforderungen, die sie mit sich bringen, erläutern das Konzept der bürokratischen Macht und gleichen die Anforderungen der beiden Handlungsfelder mit den Fähigkeiten einer bürokratischen Macht ab. Vor diesem Hintergrund beleuchten wir anschließend ausführlich die beiden wesentlichen sicherheitspolitischen Innovationen der EU in den letzten Jahren: die Entwicklung der *EU Rapid Deployment Capacity* (EURDC), das wichtigste militärische Instrument des 2022 verabschiedeten Strategischen Kompass und Kernbestandteil der angestrebten militärischen Interventionsfähigkeit; sowie das Maßnahmenpaket zur Unterstützung der Ukraine, mit dem die EU neue Wege zur nicht-militärischen Gestaltung ihres Umfelds erprobt.

2. INTERVENTION, UMFELDGESTALTUNG UND DIE BÜROKRATISCHE MACHT EU

2.1 ZWEI HANDLUNGSFELDER UND IHRE ANFORDERUNGEN

In der internationalen Politik können Akteure ihr sicherheitspolitisches Umfeld auf unterschiedlichste Weise in ihrem Sinne zu gestalten versuchen. Grundsätzlich lassen sich zwei Typen unterscheiden: die Intervention unter dem Einsatz militärischer Gewalt einerseits (im Folgenden als militärische Interventionspolitik bezeichnet) und der Eingriff ohne den direkten Einsatz von Gewalt andererseits, beispielsweise durch direkte materielle Unterstützung oder positive Anreize für erwünschtes Verhalten bzw. durch negative Anreize und Strafen für unerwünschtes Verhalten (im Folgenden: Politik der Umfeldgestaltung oder *milieu shaping*).

Militärische Interventionspolitik und nicht-militärische Umfeldgestaltung markieren zwei Pole eines Spektrums sicherheitspolitischer Optionen. Beide können mehr oder minder intensiv betrieben werden. Militärische Interventionspolitik umfasst robuste Kampfeinsätze, aber auch Rettungseinsätze oder solche Einsätze, bei denen militärische Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung der eingesetzten Truppen verwendet werden darf. Umfeldgestaltung hingegen umfasst am anderen Ende des Spektrums abstrakte und weit in der Zukunft liegende positive Anreize, wie zum Beispiel die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft bei angemessenem Verhalten, aber auch direkte Eingriffe, wie konkrete Hilfen beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, Transfers finanzieller Ressourcen bis hin zu Strafmaßnahmen wie wirtschaftlichen Sanktionen, die den betroffenen Akteuren massiv schaden können. Darüber hinaus gibt es in der Mitte des Spektrums sicherheitspolitische Maßnahmen, die auf den ersten Blick keiner der beiden Seiten zugeordnet werden können. Dazu zählen Maßnahmen, die

einerseits zwar militärischen Charakter haben, aber andererseits keinen eigenen Einsatz militärischer Gewalt bedeuten, wie zum Beispiel Waffenlieferungen.

Selbst in solchen scheinbaren Zweifelsfällen lässt sich aber eine Grenze zwischen den beiden Handlungsfeldern ziehen, da sie sich klar im Hinblick darauf unterscheiden, welche Anforderungen sie an den handelnden Akteur selbst stellen. Militärische Mittel selbst aktiv einzusetzen, erfordert zunächst offensichtlich, dass überhaupt angemessene militärische Fähigkeiten zur Verfügung stehen. Zweitens muss über den Einsatz dieser Fähigkeiten häufig unter besonderem Zeitdruck entschieden werden. Dies gilt sowohl für die Frage, ob überhaupt ein Einsatz stattfinden soll, als auch für die Entscheidungen während des Einsatzes, da sich die Lage in militärischen Auseinandersetzungen oft schnell verändern kann. Zudem sind die Auswirkungen dieser Entscheidungen oftmals kaum vorhersehbar. Sie müssen auf der Basis unsicherer Fakten und ohne klare Präzedenzen getroffen werden. Zusammengenommen müssen diese Entscheidungen also „dezisionistisch“ getroffen werden, d. h., sie müssen zügig fallen, auch wenn die Handlungsmöglichkeiten und ihre Auswirkungen noch nicht vollkommen klar sind. Gleichwohl stehen diese Entscheidungen, drittens, unter einem besonderen Legitimierungsdruck. Denn der Einsatz militärischer Gewalt bedeutet letztlich immer den Einsatz von Menschenleben für politische Ziele.

Diese drei Anforderungen – Verfügbarkeit geeigneter militärischer Mittel, Fähigkeit zu Dezisionismus und die besonderen Legitimitätsanforderungen – unterscheiden das Handlungsfeld der militärischen Intervention grundlegend von dem der Umfeldgestaltung. Natürlich erfordert auch die Gestaltung des Umfelds Verfügungsgewalt über Ressourcen, allerdings geht es hier um ökonomische oder organisatorische Mittel, die als Belohnung, Unterstützung oder Bestrafung eingesetzt werden können. Gleichzeitig ist in diesem Handlungsfeld der Zeitdruck oft weitaus geringer als im Interventionsfeld. Und auch die Legitimitätsanforderungen sind andere. Bei der Rechtfertigung politischer Entscheidungen eröffnen sich hier größere Möglichkeiten, etwa über den Rückgriff auf Paketlösungen. Wirtschaftliche Kosten können beispielsweise durch Kompensation an anderer Stelle ausgeglichen werden. Solche Paketlösungen sind dagegen nicht möglich, wenn das Leben der eigenen Bürgerinnen und Bürger unmittelbar auf dem Spiel steht.

Dass die EU im Bereich der Umfeldgestaltung besser aufgestellt ist als für militärische Interventionspolitik liegt nicht nur daran, dass die EU nicht über angemessene militärische Kapazitäten verfügt, wie es in der politischen Diskussion oft den Anschein hat. Vielmehr prädestiniert ihre institutionelle Ausgestaltung die EU geradezu zum *milieu shaping*, während sie für militärische Interventionspolitik ein erhebliches Hindernis darstellt.

2.2 DIE EU ALS REGELORIENTIERTE BÜROKRATISCHE MACHT

Dass die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik einen besonderen Charakter hat und sich von einem Staat oder einer gewöhnlichen internationalen Organisation deutlich unterscheidet, ist keine neue Erkenntnis. Beobachterinnen und Beobachter stimmen darin überein, dass das Verhalten der EU nach außen in besonderer Weise regelorientiert, dem Multilateralismus verpflichtet und auf Normbildung

und Normeinhaltung hin ausgerichtet ist. Sie betreibe zwar Machtpolitik, setze aber eher auf Überzeugungsmacht und strukturbildende Macht (Holden 2009) als auf militärische Erzwungungsmacht. Die Forschung hat auf unterschiedliche Weise versucht, diesen besonderen Charakter zu erklären: Er wurde zum Beispiel auf eine normative Grundorientierung der EU als Friedens-, Zivil- oder normative Macht zurückgeführt, aber auch auf die Unfähigkeit einer internationalen Organisation, mit einem Staat vergleichbare Machtressourcen aufzubauen und einzusetzen, was die EU dazu zwingt, ihre Umwelt durch ökonomische Anreize zu strukturieren (vgl. zum Stand der Forschung ausführlich Dembinski 2024).

Wir schlagen vor, diese auffälligen Eigenheiten der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik auf ihre besonderen institutionellen Merkmale in der Außen- und Sicherheitspolitik zurückzuführen: auf das Nebeneinander von zwischenstaatlichen Entscheidungsverfahren und starken administrativen Akteuren. Einerseits ist die EU-Außen- und Sicherheitspolitik von intergouvernementalen Verfahren geprägt – d. h., Entscheidungen werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam getroffen, weitgehend ohne Mehrheitsentscheidungen und mit nur untergeordneten Rollen für EU-Parlament und Kommission. Andererseits wurden in diesem Feld in den vergangenen Jahren zunehmend administrative Akteure wie zum Beispiel der Europäische Auswärtige Dienst aufgewertet. Das hat die Kohärenz und Effektivität der EU-Außen- und Sicherheitspolitik gestärkt, trägt aber im Zusammenspiel mit den zwischenstaatlichen Entscheidungsverfahren auch zu einem sehr spezifischen Stil der EU-Außen- und Sicherheitspolitik bei, den wir als den einer „bürokratischen Macht“ bezeichnen.

Die Aufwertung der bürokratischen Akteure in den letzten Jahren sollte vor allem Anfälligkeit für Blockaden in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik verringern. Schon seit Beginn der 1990er Jahre wurde innerhalb der EU eine Diskrepanz zwischen ihrer wirtschaftlichen Stärke und ihrer außen- und sicherheitspolitischen Schwäche beklagt. Seit Maastricht 1992 diskutierte die EU Wege, diese Lücke zu schließen. Drei Möglichkeiten standen dabei im Mittelpunkt: (a) der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, (b) ein Kerneuropa bzw. ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und (c) die Delegation von Kompetenzen an internationale Bürokratien.

Eingeschränkte Mehrheitsentscheidungen sah bereits der Maastrichter Vertrag in Artikel J. 3 vor. Obwohl diese Bestimmung in leicht veränderter Form die in Amsterdam, Nizza und Lissabon beschlossenen Vertragsänderungen überstand, machten die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit so gut wie keinen Gebrauch. Tatsächlich wäre die Einführung echter Mehrheitsentscheidungen in der Sicherheitspolitik riskant. Denn für einen solchen Schritt hin zur Staatswerdung fehlt die demokratische Infrastruktur und damit die legitimatorische Basis (Dembinski/Peters 2018).

Die Idee eines Kerneuropa wurde 1994 von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers lanciert (CDU/CSU Fraktion 1994) und seitdem in verschiedenen Varianten intensiv diskutiert. Eine rechtliche Kodifizierung erfuhr dieses Konzept im Artikel 42(6) des Lissaboner Vertrags in Form der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ oder PESCO), die es einer kleineren Gruppe von Staaten ermöglichen sollte, innerhalb der EU verteidigungspolitisch zusammenzuarbeiten. Allerdings entschieden sich die Mitgliedstaaten 2017 bei der Verwirklichung der PESCO für gemeinsame Rüstungsprojekte, die Teilnahmebedingungen so unverbindlich zu fassen, dass sich letztlich fast alle Staaten beteiligten. Die

Idee einer Kerngruppe, die schneller und entschiedener vorangehen kann, wurde so nicht verwirklicht, besonders weil befürchtet wurde, eine solche Kerngruppe berge das Risiko einer Spaltung der EU.

Stattdessen wählten die Mitgliedstaaten den dritten Weg, um die EU stärker als eigenen sicherheitspolitischen Akteur zu profilieren: die Delegation von Aufgaben an internationale Bürokratien. Ausgehend von dem sehr kleinen Sekretariat zur Unterstützung der 1986 lancierten Europäischen Politischen Zusammenarbeit hat die EU ihre internationalen Bürokratien sukzessive immer weiter ausgebaut, zuletzt mit der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und eines Kabinetts des Präsidenten des Europäischen Rates. Im Laufe dieses Prozesses nahm die Anzahl der Stabsstellen mit dem Portfolio der Vorbereitung und Durchführung außen- und sicherheitspolitischer Beschlüsse auf, je nach Zählweise, weit über 8.000 zu (Dembinski 2024).

Der Aufbau derartig umfangreicher Bürokratien ist nicht folgenlos. Die Forschung zu administrativen Akteuren in der Außenpolitik (beginnend mit Allison 1971) und in internationalen Organisationen (seit Barnett/Finnemore 2004) hat gezeigt, dass sich die Präsenz dieser Akteure auf den Stil und die Inhalte der Politik von Organisationen auswirken. Aus dieser Sicht sind internationale Bürokratien vor allem eines: Bürokratien, die nach einer spezifischen Handlungslogik funktionieren und einen spezifischen Output produzieren. Wie alle Bürokratien folgen sie standardisierten Verfahren (*standard operating procedures*) und festen Regeln. Sie brauchen Regeln, folgen Regeln und produzieren ständig neue Regeln, die es ihnen ermöglichen, Herausforderungen aus ihrer Umwelt zu kategorisieren und nach festgelegten Verfahren zu bearbeiten. Der bürokratische Politikoutput ist daher in erster Linie regelorientiert und pfadabhängig. Er ist nicht spontan und nicht auf schnelle Entscheidungen angesichts sich rasch verändernder Herausforderungen angelegt. Er vernachlässigt fallspezifische Besonderheiten und behandelt stattdessen Ähnliches gleich. Und er tendiert dazu, Herausforderungen so zu kategorisieren, dass sie mit dem Instrumentarium der Organisation bearbeitbar sind.

Allerdings wird Politik in der EU, ebenso wie im Nationalstaat, nicht von der Bürokratie allein gemacht. Im Nationalstaat steht der Bürokratie die Figur des politischen Entscheiders gegenüber und das bürokratische Prinzip der Regelorientierung wird durch das politische Prinzip der auf Willen basierten Entscheidung gebrochen. In der EU hingegen steht der Bürokratie ein Kollektivorgan gegenüber – der Europäische Rat bzw. der Ministerrat. Und dieses Kollektivorgan entscheidet nach einer ähnlichen Handlungslogik wie die Bürokratie. Aufgrund des Konsensprinzips ist die EU in ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwar blockadebedroht, die Entscheidungen in den Räten fallen aber in der Regel nicht auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen. Stattdessen lassen sich eine Reihe von Mechanismen ausmachen, die weitergehende Entscheidungen ermöglichen. Abgesehen von Prozessen der Überzeugung zählen dazu vor allem kurzfristige Paketlösungen, strategische Kompromisse und weiche Formen der Koordinierung. Strategische Kompromisse sind Paketlösungen, die auf lange Zeit angelegt sind. Ein Beispiel ist die auf sieben Jahre angelegte Finanzplanung. Die weiche Koordinierung funktioniert so, dass sich die Mitgliedstaaten auf Normen und allgemeine, längerfristige Ziele einigen und interessierte Staaten dann rhetorischen Druck auf andere ausüben können, europäische Politiken auf diese Normen und Ziele hin auszurichten. Paketlösungen, strategische Kompromisse und weiche Formen der Koordinierung verstärken nun ihrerseits die Regelorientierung und Pfadabhängigkeit europäischer Politik.

Diese institutionelle Form prägt die Art und Weise, wie die EU auf Herausforderungen reagiert und sogar die Art, wie sie Probleme wahrnimmt. Die EU agiert in der Außen- und Sicherheitspolitik als „bürokratische Macht“ (Dembinski 2024): Sie handelt regelorientiert und behandelt ähnlich scheinende Herausforderungen gleich. Die EU schafft Normen und Regelwerke, wie etwa die Erweiterungspolitik, um sich selbst zu organisieren. Gleichzeitig wirkt sie durch diesen spezifischen Politikstil auf ihre Umwelt. Sie tritt nach außen für Multilateralismus ein, weil ihre Organe Regeln folgen und Regeln produzieren. Das bedeutet auch, dass die EU als globaler Akteur nicht dezisionistisch handelt, also nicht schnell situationsbezogen entscheidet, sondern eben danach strebt, Herausforderungen als Fall eines bekannten Musters zu verstehen und bereits bestehende Lösungen darauf anzuwenden. Ist eine Herausforderung grundlegend neu und nicht auf der Grundlage der bestehenden Regeln bearbeitbar, wird eine Blockade oder das Ausbleiben einer Reaktion wahrscheinlicher.

Für einige Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik ist dieses institutionell angelegte Verhaltensrepertoire durchaus nützlich, für andere weniger. Bei der Umfeldgestaltung kann es erhebliche Vorteile mit sich bringen. Sie braucht zum einen das kollektive Zusammenwirken vieler Akteure, die gemeinsam eine kritische Masse erzeugen, um auf einen Konflikt oder ein Problemfeld einwirken zu können. Zum anderen braucht sie Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Es muss also dauerhaft sichergestellt sein, dass einmal getroffene Entscheidungen verlässlich umgesetzt werden. Gleichzeitig ist die Politik der Umfeldgestaltung selten von schnellen Situationsveränderungen geprägt, auf die schnell und individuell reagiert werden muss. Vielmehr geht es darum, dauerhafte Strukturen zu schaffen, mit denen ein Problem eingehengt oder überwunden werden kann.

Der institutionelle Rahmen der EU nützt dem *milieu shaping* in vielerlei Hinsicht. Nach innen erleichtert er die Schaffung kollektiver Anreize. Gerade wenn es um ökonomische Fragen geht, besitzt die EU eine eingespielte Maschinerie, um zu Konsensentscheidungen zu gelangen. Die Organe der EU, insbesondere die Europäische Kommission, verfügen über herausragende Expertise sowohl im Hinblick auf ökonomische Zusammenhänge als auch im Hinblick darauf, wie sich zwischen den EU-Mitgliedern Kompromisse erzielen lassen. Zudem haben die Regierungen mit Unterstützung der EU-Institutionen seit Langem die Kunst der Paketlösung und der strategischen Kompromisse perfektioniert. Dass solche Prozesse oft lange dauern, ist bei der Umfeldgestaltung selten ein größeres Problem. Der institutionelle Rahmen erleichtert aber auch die dauerhafte Umsetzung der einmal beschlossenen Entscheidungen. Denn multilaterale Sanktionen zu koordinieren und zu überwachen oder die Modalitäten multilateraler Finanzhilfen abzuwickeln, erfordert eine gut eingespielte internationale Bürokratie. Nach außen gewandt erscheint die EU Dritten aufgrund ihrer institutionell verursachten Regelorientierung und Pfadabhängigkeit in besonderer Weise verlässlich und die von ihr gesetzten Anreize als glaubwürdig.

Was für das *milieu shaping* hilfreich ist, stellt für militärische Interventionen hingegen häufig ein Problem dar. Langfristig angelegte, regelorientierte Politik bei gleichzeitigen Schwierigkeiten, kurzfristig und unter sich schnell verändernden Bedingungen entschlossen zu handeln, verträgt sich nur mit einem kleinen Ausschnitt dieses Handlungsfelds. Überall dort, wo es darauf ankommt, Strukturen aufzubauen und zu erhalten, kann die EU mit ihrem Verhaltensrepertoire als bürokratische Macht potenziell punkten. Das gilt zum Beispiel bei der Ausbildung von Streitkräften in Drittstaaten, aber

auch bei der Förderung der europäischen Rüstungsindustrie oder sogar der Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes. Für robuste Kampfeinsätze hingegen ist die bürokratische Macht EU weitaus weniger geeignet. So erlaubt die Konsensmaschinerie der EU in diesem Feld nicht im selben Maß Entscheidungen jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen. Paketlösungen können in diesem Feld nur selten geschnürt werden, weil sich das Risiko für Leib und Leben der eigenen Soldatinnen und Soldaten kaum gegen Zugeständnisse in anderen Politikbereichen aufwiegen lässt. Längerfristige Festlegungen verbieten sich aufgrund der sich rasch verändernden Umstände. Außerdem steht aufgrund des hohen Zeitdrucks in diesem Feld selten ausreichend Zeit für die Konsensfindung zur Verfügung. Das gilt sowohl für die Entscheidung darüber, ob und in welcher Form ein bestimmter Einsatz überhaupt stattfinden soll, als auch für Entscheidungen während der Durchführung des Einsatzes. Bei der Durchführung werden die Mitgliedstaaten außerdem in diesem Feld weitaus weniger leicht bereit sein, den EU-Organen Entscheidungsfreiräume zu überlassen, weil die Regierungen angesichts der besonderen Legitimitätsanforderungen von Militäreinsätzen ihre eigene Entscheidungsgewalt nicht eingeschränkt sehen wollen.

Selbst wenn es der EU also gelingen sollte, eigene militärische Fähigkeiten aufzubauen, würde das die Probleme bei der Entscheidungsfindung im Vorfeld und bei der Durchführung von Einsätzen nicht lösen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten stünden weiterhin vor dem Problem, schnell gemeinsame Entscheidungen treffen zu müssen und es wären weiterhin ihre Soldatinnen und Soldaten, deren Leben im Einsatz riskiert würde. Der spezifische Charakter der EU würde so den Einsatz dieser Fähigkeiten behindern, vor allem wenn es um robuste Missionen geht.

Aus dieser Sicht gibt der institutionelle Charakter als bürokratische Macht der EU ein spezifisches außen- und sicherheitspolitisches Profil. Ihr fällt strukturbildende langfristig angelegte Politik weitaus leichter als der entschiedene Einsatz des Militärs. Im Folgenden diskutieren wir im Licht dieser Überlegungen die wesentlichen Entwicklungen der letzten Jahre in beiden Handlungsfeldern. Wir zeigen zunächst, wie sich die EU in den letzten Jahren wieder um den Aufbau einer militärischen Interventionsfähigkeit, der *EU Rapid Deployment Capacity*, bemüht und wie diese Bemühungen von denselben strukturellen Problemen geprägt sind, die ähnliche Reformvorhaben schon in der Vergangenheit belastet haben. Anschließend diskutieren wir, wie es der EU im Gegensatz dazu im Kontext des russischen Kriegs gegen die Ukraine gelungen ist, ihr nicht-militärisches Instrumentarium der Außen- und Sicherheitspolitik immer mehr zu erweitern, weil die institutionellen Gegebenheiten diese Entwicklung begünstigten.

3. MILITÄRISCHE INTERVENTION: WIE DIE GEOPOLITISCHE EU IHRE INTERESSEN UND INTERNATIONALE NORMEN JENSEITS IHRER GRENZEN VERTEIDIGEN WILL

Als Meilenstein auf dem Weg zu einem militärisch handlungsfähigen Akteur gilt in der EU selbst und in der politikbegleitenden Forschung ihr Strategischer Kompass (Rat der Europäischen Union 2022). Dieses Dokument besteht aus den vier Säulen „Handeln“, „Sichern“, „Investieren“ und „Mit Partnern

zusammenarbeiten“.² Die wichtige und mit weitreichenden Initiativen bestückte Säule „Handeln“ beschreibt, wie die EU künftig auch ohne die USA mit zivilen und militärischen Mitteln jenseits ihrer Außengrenzen handeln und ihre Interessen sowie internationale Normen verteidigen will. Auch wenn die kollektive Verteidigung gegen militärische Bedrohungen wieder ins Zentrum der politischen Diskussion rückt und der nach dem Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine angepasste Kompass dies in Rechnung stellt, betont das Dokument dennoch die indirekteren Bedrohungslagen, die von den Konflikten und Krisen an der süd- und südöstlichen Peripherie Europas ausgehen. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf das Feld der militärischen Intervention in solche Krisen.

Der Kompass entwickelt zwei sehr unterschiedliche Modelle, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten hier handlungsfähiger werden könnten. Beiden gemein ist, dass sie sich auf die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten stützen. Im europäischen Modell werden militärische Einsätze von der EU politisch verantwortet und militärisch geführt. Im Koalitions-Modell werden Einsätze durch Koalitionen der Willigen durchgeführt, europäisch bestenfalls gerahmt und letztlich national verantwortet und geführt. Das europäische Modell wird im Kompass detailliert ausformuliert, das Koalitions-Modell nur angedeutet.

3.1 DIE EU RAPID DEPLOYMENT CAPACITY: AUF DEM WEG ZUR MILITÄRISCHEN HANDLUNGSFÄHIGKEIT?

Im Zentrum des europäischen Modells steht der Aufbau einer robusten und schnell verlegbaren Einsatzgruppe von ca. 5.000 Soldatinnen und Soldaten. Diese *EU Rapid Deployment Capacity* (EURDC) genannte Truppe gilt den europäischen Organen und Beobachtern als entscheidend, um die Lücke zwischen den Fähigkeiten und dem Anspruch, Krisen in der Nachbarschaft zu verhindern und zu managen, zu schließen (European Parliament 2023). Die EURDC soll in unterschiedlichen Szenarien in einer „nicht-permissiven“, also durch Gewalt und feindliche Kräfte geprägten Krisenlage zum Einsatz kommen können. Als Szenarien spezifiziert der Strategische Kompass Evakuierungsmissionen, wie während der letzten Phase des Afghanistaneinsatzes, oder den Auftakt von Stabilisierungsmissionen, wie den französischen Einsatz in Mali im Januar 2013.

Das Grundkonzept der neuen europäischen Truppe gleicht zunächst den bereits seit 2007 zur Verfügung stehenden *Battlegroups* – Heeresbataillone in der Größenordnung von ca. 1.500 Frauen und Männern. EU-Mitgliedstaaten sollen rotierend schnell mobilisierbare Kampfverbände für die europäische Eingreifgruppe vorhalten. Allerdings geht das Konzept der EURDC über das der *Battlegroups* hinaus und wird, so der Kompass, einen zusätzlichen Mehrwert erzeugen:

2 Die Säule „Mit Partnern zusammenarbeiten“ beschreibt strategische Partnerschaften mit anderen Staaten und Regionalorganisationen. „Investieren“ umfasst Initiativen für eine verstärkte europäische Rüstungskooperation. Die Säule „Sichern“ ist ein Sammelbereich, der Entwicklungsperspektiven der europäischen Cyberabwehr, der Abwehr hybrider Bedrohungen, der nachrichtendienstlichen Fähigkeiten und luft-, see- und weltraumgestützten Instrumente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzeigt.

- Die Truppen sollen nicht wie bei den *Battlegroups* sechs Monate, sondern ein ganzes Jahr bereitstehen. Die frühere Verteidigungsministerin Christine Lambrecht hatte zugesagt, dass Deutschland mit einer *Battlegroup* den Kern für die erste Rotationsphase der EURDC im Jahr 2025 stellt. Neben Einheiten der Bundeswehr werden sich daran Truppen aus Österreich, den Niederlanden und Irland beteiligen.
- Die EURDC soll modular aufgebaut sein, also im Einsatzfall durch weitere Elemente wie Marine- und Luftwaffeneinheiten sowie Spezialkräfte ergänzt werden. Die Mitgliedstaaten werden diese Verstärkungselemente in einem Roster anmelden und für die EURDC vorhalten. Durch diese Elemente soll die militärische Schlagkraft optimiert werden. Je nach Einsatzszenario kann der Personalaufwand daher deutlich über den genannten 5.000 Soldatinnen und Soldaten liegen (European Parliament 2023).
- Geführt werden soll die EURDC im Regelfall durch ein europäisches Kommando, die sogenannte *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). Auch in dieser Hinsicht geht das neue Konzept über die *Battlegroups* hinaus. Der Aufbau eines europäischen militärischen Hauptquartiers galt seit einem ersten deutsch-französischen Vorstoß von 2003, der dann in den durch den Irak-Krieg aufgerissenen innereuropäischen Gräben versank, als politisch heikel. Daher sahen die Planungen der EU vor, dass nationale Hauptquartiere – im Einsatzfall personell verstärkt – genutzt werden sollen, um EU-Missionen zu führen.³ Die EU beschränkte sich auf den Aufbau einer kleinen Zentrale zur Führung ziviler Auslandsmissionen (CPCC). Die 2017 gegründete MPCC sollte zunächst nur sogenannte „nicht-exekutive“ Einsätze führen, also Ausbildungs- und Trainingsmissionen, bei denen die Soldatinnen und Soldaten militärische Gewalt nur zur Selbstverteidigung ausüben dürfen. Erst im November 2018 beschloss der Rat, das europäische Kommando bis 2020 so auszustatten, dass es die nicht-exekutiven und eine exekutive Operation(en) in der Größenordnung einer *Battlegroup* gleichzeitig führen kann. Hierzu müsste die MPCC sowohl technisch als auch personell weiter ausgebaut werden. Neben dem Regelfall der Führung durch die MPCC hält der Kompass daran fest, dass Einsätze der EURDC weiterhin von nationalen Einsatzführungskommandos befehligt werden können. Deutschland hat angekündigt, dass bei Einsätzen der EURDC unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands die Führung durch die MPCC die präferierte Lösung sein soll. Um das in der ersten Rotationsphase 2025 stemmen zu können, soll das europäische Hauptquartier von 60 auf 115 Stabsstellen aufwachsen. Verglichen mit den *NATO Joint Force Commands* in Neapel oder Brunssum bleibt das MPCC dennoch ein Winzling.
- Eine höhere Effektivität soll auch durch eine weitere Neuerung erzielt werden: regelmäßige Übungen der für die EURDC gemeldeten Einheiten unter dem Kommando der MPCC. Regelmäßige gemeinsame Manöver gelten neben der Interoperabilität als Schlüssel für die Handlungsfähigkeit multilateraler Verbände. Während die NATO solche Übungen regelmäßig durchführt, wurden die *Battlegroups* nicht unter dem Kommando und der Kontrolle der EU trainiert. Hier will die EU nun gleichziehen. Von April bis Mai 2024 fand die MILEX 24 genannte erste gemeinsame

3 Führungskommandos (*Operational Headquarters*) für europäische Einsätze bieten neben Deutschland und Frankreich auch Griechenland, Italien und Spanien an. Angedacht war in der Frühphase der ESVP auch, dass die EU im Rahmen der sogenannten Berlin-Plus-Vereinbarung auf Einrichtungen der NATO zurückgreift. Von diesem ausführlich und kontrovers diskutierten Modell der Führung einer EU-Mission über ein NATO-Hauptquartier machten die Staaten nur einmal Gebrauch, nämlich bei der Operation *Althea* in Bosnien-Herzegowina, die die EU von der NATO übernommen hatte.

Übung zur Planung einer EURDC-Operation durch die MPCC und das Eurocorps-Hauptquartier statt. Die Umsetzung der dort erstellten Pläne soll durch ein Manöver im November und Dezember 2024 in Deutschland erprobt werden.

- Schließlich deutet der Strategische Kompass flexiblere Entscheidungsverfahren und solidarisere Finanzierungsmechanismen an. Bisher galt für europäische Einsätze das von der NATO bekannte Prinzip *costs lie where they fall*. Nur ein begrenzter Teil der Allgemeinkosten europäischer Missionen wurde nach dem sogenannten Athena-Mechanismus gemeinsam finanziert. Dies soll sich ändern, um die Anreize, sich aus gemeinsamen Einsätzen herauszuhalten, zu verringern.
- In Bezug auf die Kommando- und Kontrollstruktur folgt die EURDC den GSVP-Missionen. Ein vom Rat ernannter Befehlshaber erstattet einem Kollektivorgan – dem EU Militärausschuss (Military Committee: EUMC) – regelmäßig Bericht und der EUMC überwacht die militärische Durchführung der Operation. Der EUMC setzt sich aus den Stabschefs der Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Ständigen Vertreterinnen und Vertreter in Brüssel, zusammen. Die „politische Kontrolle und strategische Leitung“ der Operationen obliegt einem weiteren Kollektivorgan, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), in dem die nationalen Regierungen vertreten sind.

Die meisten Studien zum Strategischen Kompass betonen die Chancen der EURDC (z. B. Zandee/Stoetman 2022). Dennoch gibt es auch skeptischere Stimmen. Diese verweisen unter anderem darauf, dass die EU in der Vergangenheit schon einige Anläufe genommen hat, ihre militärische Handlungsfähigkeit zu verbessern, jedoch keiner dieser Anläufe wirklich erfolgreich war. So fragt beispielsweise eine vom EU-Parlament in Auftrag gegebene Studie zur EURDC: „This time, it's for real?“ (Meyer et. al. 2022). Ein Blick auf die Bilanz der militärischen Krisenintervention durch die EU bis heute zeigt, dass die bisherigen Probleme vor allem darauf beruhten, dass die institutionelle Gestalt der EU nicht zu den Anforderungen des Politikfelds Intervention passt. Und genau diese Probleme werden auch durch die Schaffung der EURDC nicht überwunden.

3.2 BILANZ DER EUROPÄISCHEN MILITÄRISCHEN KRISENINTERVENTION: GSVP-MISSIONEN UND BATTLEGROUPS

Die EU lancierte die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bereits auf dem Helsinki-Gipfel des Europäischen Rates 1999 (bis 2009 noch unter dem Namen Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP). Vor dem Hintergrund der jugoslawischen Zerfallskriege und des transatlantischen Streits um Lastenteilung sollte die EU in die Lage versetzt werden, unabhängig von den USA und der NATO auch militärisch anspruchsvolle Missionen in ihrer näheren und weiteren Umgebung durchzuführen. Auch wenn die Blaupause für die damaligen Planungen die Interventionen in Bosnien und im Kosovo waren, galt die südliche und südöstliche Nachbarschaft als das eigentliche Feld, auf dem sich die GSVP zu beweisen habe. Die treibende Kraft hinter den Beschlüssen von Helsinki waren Frankreich und Großbritannien und beiden ging es auch um eine Europäisierung der von ihnen so verstandenen postkolonialen Verantwortung.

Die sich nach 1999 herausbildende europäische Konzeption der Stabilisierung krisengeplagter Nachbarschaften zielte darauf ab, Gewaltkonflikte mit einem ganzen Instrumentarium ziviler und militärischer Mittel einzuhegen, Gewaltakteure in die Schranken zu weisen, ziviles Leben zu schützen und die Ursachen der Konflikte zu bearbeiten. Kern dieses Vorhabens im militärischen Bereich war das *Helsinki Headline Goal*, ein ambitionierter Plan zur Bereitstellung europäischer Einsatzkräfte in der Größenordnung von 60.000 Soldatinnen und Soldaten. In den folgenden Jahren entwickelten militärische Planer detaillierte Listen mit der für solche Einsätze nötigen Ausrüstung und notierten die Lücken zwischen diesem Soll und den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fähigkeiten. Parallel dazu entwickelte die EU generische Einsatzszenarien für europäische Missionen. Sie umfassten das gesamte Spektrum der sogenannten Petersberg-Aufgaben, die von Evakuierungsmissionen bis hin zu robusten Kampfeinsätzen reichten.

Zwar erwies sich das *Helsinki Headline Goal* als unerreichbar und die entsprechenden Planungen versandeten über die Jahre. Aber seit den frühen 2000er Jahren entsendet die EU tatsächlich Missionen im Rahmen der GSVP. Der bisher weitaus größte Teil davon waren zivile Missionen, deren Aufgabenspektrum von der Unterstützung bei der Reform des Justizsektors bis zur Polizeiausbildung reicht. Daneben schickte die EU aber auch elf militärische Missionen ins Feld, von denen fünf noch andauern. Abgesehen von den beiden Friedensmissionen im früheren Jugoslawien (Operation *Concordia* in Nordmazedonien im März bis Dezember 2003 und Operation *Althea* in Bosnien-Herzegowina ab 2004), die die EU von der NATO übernahm, als die Lage als stabil genug eingeschätzt wurde, fanden diese Missionen in Afrika statt. Auffällig ist dabei ein Trend: ihre abnehmende Robustheit. Robustheit meint die in den Einsatzregeln der Mission und der Umsetzung dieser Regeln zum Ausdruck kommende Bereitschaft, militärische Gewalt so einzusetzen, dass die übergeordneten Ziele der Mission effektiv gegen Widerstand durchgesetzt werden können. Der erste dieser Einsätze, die vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan angeforderte Mission *Artemis* in der ostkongolesischen Provinz Bunia im Jahr 2003, galt aufgrund der Entfernung und der brisanten Konfliktsituation als anspruchsvoll und der Einsatz wird in der Literatur als durchaus robust beschrieben. Die folgenden Missionen *EUFOR DR Congo* 2006 und *EUFOR Chad/CAR* 2008 waren deutlich weniger robust und riskant und glichen eher Polizeieinsätzen (Pohl 2014). Seitdem hat die EU weitere militärische Missionen entsandt, dies waren allerdings durchgängig Ausbildungs- und Trainingsmissionen.⁴

Bereits wenige Jahre nach den ersten Erfahrungen mit GSVP-Einsätzen wurde Reformbedarf erkannt. Gesucht wurde vor allem nach einer Möglichkeit, Truppen im Namen der EU schneller und flexibler einzusetzen. Auf britisch-französische Initiative hin entwickelte die EU ab 2004 daher das schon erwähnte Konzept der *Battlegroups*. Im Gegensatz zu traditionellen GSVP-Missionen, für die die Einsatzkräfte erst ad hoc aus nationalen Kontingenten zusammengestellt werden müssen, stehen die Kontingente der *Battlegroups* in ständiger Bereitschaft. Mit zwei Einheiten in Bataillonsstärke von ca. 1.000 bis 1.500 Truppen war das neue Flaggschiffprojekt zwar deutlich kleiner als die Planungen des *Helsinki Headline Goals*, schien dafür aber realistischer. Tatsächlich hielten die Mitglied-

4 Eine Ausnahme war die Marineoperation ATALANTA, die ab 2008 die Piraterie vor der somalischen Küste abschrecken bzw. bekämpfen sollte. Auch ATALANTA wird von Beobachtern als eine stark rechts- und regelorientierte sowie eher polizeiähnliche Mission beschrieben (House of Lords 2010).

staaten ab 2007 zu durchaus substantiellen Kosten abwechselnd jeweils für ein halbes Jahr schnell einsetzbare Einheiten für die *Battlegroups* vor (Reykers 2017). Eingesetzt wurden sie jedoch nie.

Dass die *Battlegroups* nie eingesetzt wurden und die Robustheit von GSVP-Missionen trotz weit- aus höheren Ambitionen im Laufe der Zeit abgenommen hat, weist auf grundsätzliche Probleme der militärischen Interventionsfähigkeit der EU hin. Beides hängt nicht mit operativen Defiziten der europäischen Truppen und sicher auch nicht damit zusammen, dass die EU-Staaten weniger Anlass zu Interventionen gesehen hätten. Tatsächlich wurde der Einsatz der *Battlegroups* mehrfach diskutiert und sogar angefordert (Meyer, van Osch & Reykers 2022: 6). Und EU-Mitglieder intervenierten seit den frühen 2000er Jahren wiederholt in Afrika und anderen Regionen, taten das aber nicht unter dem Dach der EU, sondern in nationaler Regie. Dass die EU nur weniger robuste Einsätze unternommen und die *Battlegroups* nicht eingesetzt hat, verweist vielmehr auf strukturelle Probleme der EU als Organisation im Feld militärischer Interventionen.

Wie eingangs dargestellt, erfordert militärische Interventionsfähigkeit von einem Akteur nicht nur militärische Fähigkeiten, sondern auch die Fähigkeit, über den gesamten Operationsverlauf hin schnell und entschlossen zu handeln und dabei Entscheidungen so zu treffen und umzusetzen, dass sie dem erhöhten Legitimierungsbedarf beim Einsatz der Streitkräfte gerecht werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die EU keiner dieser Anforderungen genügt und dies nicht zufällig, sondern qua Design. Auch die Pläne des Strategischen Kompass ändern an diesem strukturellen Problem nichts.

Das Kernproblem für die EU ist dabei, dass sie weder über eigene militärische Fähigkeiten verfügt noch, wie die NATO, über einen dominanten Staat, der das Rückgrat der Interventionsfähigkeit garantiert und im Gegenzug von den übrigen Staaten im Einsatzfall Gefolgschaft verlangen kann. Dass diese Konstellation die militärische Handlungsfähigkeit der EU entscheidend behindert, haben die Erfahrungen mit den *Battlegroups* deutlich gemacht. Ihre Grundidee bestand darin, dass sie militärische Fähigkeiten für die EU insgesamt darstellen, über deren Einsatz daher auch die EU insgesamt entscheidet. Die wesentlichen Kosten ihres Einsatzes wären aber von jenen Staaten zu tragen gewesen, die im Moment der Krise gerade das Pech gehabt hätten, in der Rotation an der Reihe gewesen zu sein. Dadurch entsteht eine Reibung zwischen dem Anspruch der truppenstellenden Staaten, über den Einsatz ihrer Soldatinnen und Soldaten selbst zu entscheiden, und dem Anspruch der EU-27 insgesamt Einsätze, die im Namen der EU stattfinden, zu beschließen und zu kontrollieren. Zu Einsätzen kommt es dann nur, wenn zwei Bedingungen zusammentreffen: Keiner der Mitgliedstaaten hat Einwände gegen den Einsatz und gleichzeitig sehen diejenigen Mitgliedstaaten, die gerade die in Bereitschaft stehenden *Battlegroups* stellen, ihre Kerninteressen so sehr berührt, dass sie bereit sind, die Kosten eines Einsatzes zu tragen. Das macht Einsätze an und für sich schon unwahrscheinlich. Robuste Einsätze, also solche bei denen die Kosten für die truppenstellenden Staaten potenziell besonders hoch sind, sind in einer solchen Konstellation kaum noch denkbar. Daran ändert auch die EURDC nichts, die ja auch darauf beruht, dass einige ausgewählte Staaten auf rotierender Basis die Fähigkeiten für gemeinsame Einsätze in Bereitschaft halten.

Die bereits erwähnte Studie für das Europäische Parlament hebt genau auf dieses Problem ab. Ihr zufolge wird dieses institutionelle Design der EURDC Einsätze nur unter zwei Bedingungen möglich

machen. Zum einen müssen die Interessenlagen, Bedrohungspereptionen und strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden, so dass sie in individuellen Krisensituationen den Bedarf für einen Einsatz des Militärs ähnlich wahrnehmen. Zum anderen müsste innerhalb der EU genügend *peer pressure* aufgebaut werden, so dass die Staaten, die an der EURDC teilnehmen, dazu gebracht werden können, ihre Truppen in den Einsatz zu schicken, wenn ein abstraktes europäisches Kerninteresse, aber nicht in gleicher Weise ihr nationales Interesse betroffen ist.

Beide Bedingungen sind derzeit nicht gegeben und werden es künftig vermutlich auch nicht sein. Ob sich so etwas wie eine europäische strategische Kultur entwickelt und sich Interessen und Bedrohungspereptionen über Zeit angleichen, ist nach wie vor eine offene Frage, und konzeptionelle Überlegungen sowie die empirische Evidenz weisen in unterschiedliche Richtungen. Wenn überhaupt, verläuft die Herausbildung einer europäischen Strategischen Kultur nur sehr langsam. Zudem entfaltet *peer pressure* durch weiche Mechanismen wie Appelle nicht genügend Wirkung, wenn das Leben der eigenen Bürgerinnen und Bürger in Uniform auf dem Spiel steht. Und Anreize, mit deren Hilfe es den USA erstaunlich oft gelingt, Gefolgschaft zu mobilisieren, fehlen in Europa weitgehend.⁵

Der organisatorische Unterbau der EU liefert hier keinen echten Mehrwert. Ihre Stärke als bürokratischer Akteur liegt in der Etablierung und Einhaltung von Regeln und Routinen. So ist sie aber gerade nicht darauf ausgelegt, schnelle, schlagkräftige und an wechselnde Situation flexibel anpassbare Entscheidungen zu ermöglichen. Sie kann als Organisation auch nicht die Rolle der USA in der NATO ersetzen und mit Hilfe von Druck und Anreizen auf die truppenstellenden Staaten einwirken, da es auch hierzu wieder eine einvernehmliche Entscheidung unter den EU-Mitgliedstaaten bräuchte.

Einsätze werden sich daher auch in Zukunft wahrscheinlich weniger durch die EURDC und eher als klassische GSVP-Operationen realisieren lassen: mit für einen spezifischen Einsatz individuell zusammengestellten Einheiten aus Staaten, die sich aus eigenem Antrieb an dem Einsatz beteiligen wollen. Doch auch diese Einsätze stoßen im Rahmen der EU auf Probleme bei der Durchführung. Generelle Reibungsverluste aufgrund von mangelnder Interoperabilität, Kommunikationsproblemen und unterschiedlichen Führungskulturen der truppenstellenden Staaten lassen sich noch durch gemeinsame Übungen und standardisiertes Material etwas abfedern und die mit dem Strategischen Kompass angestoßenen Reformen weisen auch in genau diese Richtung. Schwerer wiegt der Konflikt zwischen dem Bedarf an schnellen und flexiblen Entscheidungen in der Führung einer Operation und dem besonderen Legitimierungsbedarf bei Militäroperationen. Militärische Missionen müssen, gerade wenn sie riskant erscheinen und in einer gefährlichen Umgebung stattfinden, besonders effektiv organisiert sein. Hierzu bedarf es Faktoren wie der Einheit des Kommandos (*unity of command*), eines Mandats mit genügend Flexibilität, das erfüllbare politische und militärische Ziele vorgibt, sowie einer hinreichenden Fähigkeit des Kommandeurs, schnell auf sich verändernde Umstände zu reagieren. Truppen einem solchen Kommando zu unterstellen, läuft aber dem Ziel der truppenstellenden Regierungen entgegen, die Durchführung des Einsatzes zu kontrollieren, um so die politische

5 Vgl. hierzu einschränkend Tull (2022), demzufolge auch Frankreich die Mitwirkung kleinerer europäischer Staaten in der *Takuba*-Mission mobilisieren konnte, weil diese im Gegenzug auf französische Sicherheitszusagen hofften.

Verantwortung für das Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger in Uniform wahrzunehmen. Deshalb greifen nationale Regierungen, wenn sie Truppen einem multinationalen Kommando unterstellen, in der Regel zu einer Reihe von Maßnahmen, um die Souveränitätskosten zu minimieren. Sie können ex ante versuchen, das Mandat der Mission möglichst detailliert auszugestalten und so Unwägbarkeiten und Risiken für die eigenen Soldatinnen begrenzen. Sie können den Einsatz ihrer Soldaten durch vorab gemeldete oder während des laufenden Einsatzes festgelegte nationale Vorbehalte (*caveats*) begrenzen. Und sie können durch „rote Karten“ ihre Truppen ad hoc dem zentralen Kommando entziehen. Diese Strategien zur Senkung der Souveränitätskosten beschränken freilich die militärische Effektivität. Hiergegen können auch die durch den Strategischen Kompass angestoßenen Reformen nichts ausrichten.

3.3 DIE EU UND DAS MILITÄRISCHE KRISENMANAGEMENT: GRENZEN UND ALTERNATIVEN

Seit Helsinki experimentierten EU-Staaten damit, wie die EU angesichts der gegebenen institutionellen Beschränkungen militärisch handlungsfähig werden kann. Es hat sich gezeigt, dass die Konsenserfordernisse militärisches Handeln im EU-Rahmen nicht verhindern, dass aber die Art der durchführbaren Einsätze eingeschränkt ist. Die EU-Mitglieder haben gemeinsam Grundsätze und Ziele für dieses Politikfeld entwickelt, und auch wenn diese Zielsetzungen diffus blieben, konnten interessierte Staaten unter Berufung darauf eine hinreichende Folgebereitschaft mobilisieren, um bestimmte Einsätze durchführen zu können. Allerdings kommen Einsätze eher zustande, wenn unwillige Staaten sich nicht beteiligen müssen, weshalb *Battlegroups* schlechter einsetzbar sind als klassische GSVP-Missionen mit ad hoc zusammengestellten Kontingenten. Außerdem lässt sich eher Zustimmung für Missionen mobilisieren, die risikoärmer und in ihren potenziellen politisch-militärischen Folgen überschaubarer sind. Multinationale Verbände eignen sich also für risikoarme Friedens-, Stabilisierungs- und Ausbildungsmissionen. Hier lässt sich der Vorteil der Lastenteilung ausspielen und die Nachteile der geringen militärischen Effektivität fallen weniger ins Gewicht. Für riskante Kampfeinsätze in einem gefährlichen und feindlichen Umfeld eignen sich multinationale Truppenverbände hingegen schlecht. Damit ist die Krux der EURDC genannt: Hier laufen Einsatzszenarien und institutionelle Möglichkeiten weit auseinander. Die EURDC soll in hochgefährlichen, nicht-permissiven Szenarien zum Einsatz kommen. Die institutionellen Möglichkeiten machen solche Einsätze aber unwahrscheinlich und deshalb könnte die EURDC dasselbe Schicksal ereilen wie die *Battlegroups*, nämlich, letztlich nicht eingesetzt zu werden.

Im Handlungsfeld militärische Intervention in Krisen ist die EU also nicht generell blockiert. Aber ihre Interventionen haben einen spezifischen Charakter: Sie sind regelorientierter, zurückhaltender und polizeiartiger. Neben der Institution des Konsensprinzips im Rat waren für diese Transformation die militärischen Bürokratien der EU verantwortlich. Wie alle Bürokratien arbeiten auch sie auf der Grundlage von *standard operating procedures*. Und auch sie entwickelten gestanzte Antworten auf variierende Problemlagen. Das jüngste Standardinstrument sind EU-Trainingsmissionen, die nach gleichen Verfahren zusammengestellt werden, deren Mandate gleich aussehen und die ähnlich struk-

turiert sind. Mit solchen Missionen reagierte die EU jüngst auf Konfliktlagen in Mali, der Zentralafrikanischen Republik, Somalia und 2021 in Mozambique.

Tatsächlich scheint es, als würde schon die Wahrnehmung der Konflikte durch die institutionellen Bedingungen beeinflusst. Es wird öfter kolportiert, die USA würden, weil sie über einen großen militärischen Hammer verfügen, jede Konfliktlage als Nagel wahrnehmen. Dagegen verfügt die EU über ein regelbasiertes, polizeiartiges Instrument als Teil eines „comprehensive approach“ und nimmt jede Konfliktlage als „complex security challenge“ wahr.

DIE EUROPÄISCHE MARINEMISSION *ASPIDES*

Die EU-Operation *Aspides* im Roten Meer illustriert die Besonderheiten europäischer Operationen besonders gut, weil sie direkt mit einer parallel stattfindenden US-geführten Marinemission vergleichbar ist. Nachdem der unter der Flagge der Bahamas fahrende Frachter *Galaxy Leader* im November 2023 von Mitgliedern der Huthi-Miliz im Roten Meer gekapert worden war, begann bereits im Dezember die US-geführte Mission *Prosperity Guardian* damit, Angriffe der Houthi abzuwehren und ab Januar 2024 auch militärische Ziele im Jemen selbst anzugreifen. Obwohl europäische Handelsinteressen durch die weitgehende Blockade des Roten Meeres und Suez-Kanals stärker beeinträchtigt wurden als amerikanische, ließ die Reaktion der EU länger auf sich warten. Erst am 8. Februar gab der Rat endgültig grünes Licht für die Mission *Aspides*, deren ‚strategisches Ziel‘ darin besteht, „eine Marinepräsenz der Union und somit die Freiheit der Schifffahrt sicherzustellen“ (Rat der Europäischen Union 2024). Die EU-Mission ist deutlich defensiver ausgerichtet. Präsenz ist Trumpf, und ob die drei oder vier beteiligten Fregatten, indem sie Handelsschiffe auf der Durchfahrt schützen, aber darauf verzichten, aktiv Ziele der Huthi oder gar an Land anzugreifen, einen substantiellen Beitrag zur Sicherung der Seefahrt leisten, ist offenbar zweitrangig (Kempin und Schneider 2024).

3.4 DIE NATIONAL GEFÜHRTE OPTION: KOALITIONEN DER WILLIGEN

Aufgrund der strukturellen Beschränkungen multilateraler Militäreinsätze im Allgemeinen und der EU-Missionen im Besonderen nehmen Diskussionen über alternative Formen der Intervention zu. Erste Überlegungen in diese Richtung finden sich in dem Vorschlag des Europäischen Auswärtigen Dienstes von 2015 für ein Framework-Nation-Konzept (EEAS 2015). Bereits dieses Konzept sah vor, dass auf Initiative des Rates oder interessierter Mitglieder eine Gruppe von Staaten unter politischer Kontrolle und Aufsicht des Rates im Auftrag der EU eine militärische Operation durchführt. Die Rahmennation würde hierfür die Kommandostruktur und den Kern der militärischen Fähigkeiten bereitstellen. Ein konkreteres Modell für derartige Koalitionen entwickelte sich mit der sogenannte *Coordinated Maritime Presence* (CMP). Eine erste nach diesem Modell strukturierte Mission ist eine Marinemission im Golf von Guinea (European Parliamentary Research Service 2023). In diesem Fall behalten die teil-

nehmenden Staaten das nationale Kommando über ihre Schiffe und koordinieren ihre Zusammenarbeit. Der EU-Militärstab organisiert lediglich einen Informationsaustausch (EEAS 2024).

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den *Battlegroups* und den GSVP-Missionen sprachen sich die Mitgliedstaaten auch im Strategischen Kompass für die Möglichkeit aus, militärische Missionen an Ad-hoc-Koalitionen zu delegieren. Diesen Überlegungen zufolge würden diese Missionen allerdings durch die bereits im Lissabon-Vertrag enthaltenen, aber bisher nicht genutzten Regelungen des Artikels 44 europäisch eingebettet werden.

ARTIKEL 44 EU-VERTRAG

(1) Im Rahmen der nach Artikel 43 erlassenen Beschlüsse kann der Rat die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Die betreffenden Mitgliedstaaten vereinbaren in Absprache mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik untereinander die Ausführung der Mission.

(2) Die an der Durchführung der Mission teilnehmenden Mitgliedstaaten unterrichten den Rat von sich aus oder auf Antrag eines anderen Mitgliedstaats regelmäßig über den Stand der Mission. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten befassen den Rat sofort, wenn sich aus der Durchführung der Mission schwerwiegende Konsequenzen ergeben oder das Ziel der Mission, ihr Umfang oder die für sie geltenden Regelungen, wie sie in den in Absatz 1 genannten Beschlüssen festgelegt sind, geändert werden müssen. Der Rat erlässt in diesen Fällen die erforderlichen Beschlüsse.

So heißt es im Strategischen Kompass: „Insbesondere werden wir über praktische Modalitäten für die Umsetzung von Artikel 44 [...] entscheiden, damit Gruppen von Mitgliedstaaten, die willens und dazu in der Lage sind, eine Mission oder Operation innerhalb des EU-Rahmens und unter der politischen Aufsicht des Rates planen und durchführen können.“

Ob Koalitionen der Willigen zwischen EU-Staaten ebenso funktionieren wie Koalitionen unter Führung der USA muss sich erst noch zeigen. Und ob interventionswillige und -fähige Staaten bereit sein werden, die Einschränkungen des Artikels 44 zu akzeptieren, der das Letztentscheidungsrecht in die Hand des Rates legt, ist ebenfalls offen. Denn damit würden sie nicht nur eine Vetomöglichkeit jedes einzelnen EU-Staaten über den Einsatz, sondern auch über den Verlauf der Intervention akzeptieren. Die Bekräftigung von Koalitionen der Willigen in einem Grundsatzdokument wie dem Strategischen Kompass lässt sich daher auch als Eingeständnis lesen, dass die Verantwortung für riskante Einsätze militärischer Mittel auch künftig bei den Staaten liegen wird und eben nicht an die EU delegiert werden kann.

DEUTSCHLAND UND AD-HOC-KOALITIONEN

Die Idee, europäische Einsätze an Ad-hoc-Koalitionen zu delegieren, wird auch von Deutschland unterstützt, wenn die Unterstützung auch weniger prominent ist als die durch andere Staaten. Verglichen zum Beispiel mit Frankreich bleibt Deutschland nach wie vor stärker europäisch orientiert, was die Entscheidung über Einsätze und deren Durchführung angeht. Die Forderungen nach echten Mehrheitsabstimmungen in der GSVP und sogar nach einer europäischen Armee finden hier einen Resonanzboden. Aber auch Deutschland trägt die Entwicklung hin zu Koalitionen mit. Und dies, obwohl der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Koalitionen der Willigen und außerhalb formalisierter Organisationen kollektiver Sicherheit verfassungspolitisch in einer Grauzone liegt und ein solcher Einsatz, sollte er je stattfinden, wahrscheinlich vor dem Bundesverfassungsgericht landen würde. Bereits das Weißbuch von 2016 und die Konzeption der Bundeswehr von 2018 beschreiben Koalitionen als wichtiger werdendes Instrument der Sicherheitspolitik. Das Weißbuch kündigte an, „Deutschland wird [...] sich in solchen Fällen, in denen es seine Interessen auf diesem Weg schützen kann, an Ad-hoc-Koalitionen beteiligen oder diese gemeinsam mit seinen Partnern initiieren“ (Bundesregierung 2016: 81). Diese Position teilt auch die derzeitige Bundesregierung. In seiner Grundsatzrede an der Karls-Universität zu Prag führte Bundeskanzler Scholz aus, es käme darauf an, die Spielräume in den EU-Verträgen voll auszuschöpfen, um Entscheidungsprozesse beweglicher zu machen. „Und, ja, das bedeutet ausdrücklich auch, noch viel stärker die Möglichkeit zu nutzen, Einsätze einer Gruppe von Mitgliedstaaten anzuvertrauen, die dazu [zur Intervention] bereit ist – sozusagen einer ‚Koalition der Entschlossenen‘. Das ist EU-Arbeitsteilung im besten Sinne.“ (Scholz 2022).

4. UNTERSTÜTZUNG DER UKRAINE

Deutlich leichter als im Feld militärische Interventionen ist es für die EU, gemeinsame Handlungsfähigkeit bei der Bearbeitung von Konflikten ohne direkten Einsatz eigener militärischer Mittel zu erreichen. Hier hat sie in den letzten beiden Jahren erhebliche Fortschritte gemacht, die in der gemeinsamen Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine deutlich werden. Die EU versuchte den Konflikt mit umfassenden und präzedenzlosen Strafmaßnahmen gegen Russland sowie einer ebenfalls präzedenzlosen Unterstützung der Ukraine zu beeinflussen. Zu ihren Maßnahmen gehören Sanktionen, die wirtschaftliche und militärische Unterstützung der Ukraine sowie die Koordinierung der Ausbildung ukrainischer Soldaten.

4.1 SANKTIONEN

Direkt nach der russischen Anerkennung der selbsterklärten Volksrepubliken Luhansk und Donezk verhängte die EU am 22. Februar 2022 das erste einer langen Reihe von mittlerweile 14 Sanktionspaketen.⁶ Die Sanktionen erfolgen abgestimmt mit westlichen Partnern in der NATO und anderen gleichgesinnten Staaten. Das erste Sanktionspaket richtete sich gegen 351 Mitglieder der Duma, die für die Anerkennung gestimmt hatten, sowie eine lange Liste von Individuen und Entitäten, die mit ihrem Tun die territoriale Integrität der Ukraine untergraben hatten. Weiterhin wurde der Handel mit den beiden selbsternannten Volksrepubliken sanktioniert und Restriktionen gegen russische Finanzinstitutionen und Rüstungsfirmen erlassen. Die folgenden Sanktionspakete richteten sich erstens gegen eine Reihe von Personen, nämlich:

- die russische politische Führung einschließlich Putin und Lawrow;
- Politiker, Militärs und Verwaltungsangehörige, die für Gewaltverbrechen in der Ukraine, die Durchführung illegaler Wahlen, die Verschleppung von Kindern und den Diebstahl kultureller Objekte verantwortlich sind, sowie Personen, die für die Wagner-Gruppe führend tätig waren und die Gruppe selbst;
- Russische und belarussische Oligarchen und Gruppen, die Putin nahestehen.

Verhängt wurden Einreiseverbote sowie das Einfrieren von Vermögenswerten in der EU. Im März 2022 richtete die Kommission die *Freeze-and-Seize-Task-Force* ein, die die einheitliche Durchführung der Sanktionen in der EU sicherstellen soll.

Die Sanktionen richteten sich zweitens gegen den russischen Finanzsektor. Diese Sanktionen beschränken den Zugang zum europäischen Finanzmarkt und frieren Vermögenswerte führender russischer Geschäftsbanken und der Zentralbank ein. Darüber hinaus wurden führende russische Banken vom SWIFT-System ausgeschlossen. Im Zusammenhang mit der Diskussion darüber, eingefrorenes Vermögen teilweise oder ganz für den Wiederaufbau in der Ukraine zu verwenden, haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, eingefrorenes Vermögen zu melden.

Drittens richteten sich die Sanktionen gegen russische Firmen in strategisch wichtigen Sektoren wie Transport, Energie und Rüstung. Auch hier wurden Guthaben eingefroren, der Zugang zum Binnenmarkt blockiert und Transaktionen mit diesen Firmen eingeschränkt. Viertens beschränken die Sanktionen den Import und Export einer ganzen Reihe von Gütergruppen und Technologien. Fünftens schränken die Sanktionen die Kontakte drastisch ein, u. a. durch Visabeschränkungen, die Sperre des europäischen Luftraums für russische Flugzeuge, europäischer Häfen für russische Handelsschiffe und der Landgrenzen für russische Transportunternehmen sowie durch Maßnahmen gegen russische Medien und ihr Management.

Schließlich versucht die EU die Wirksamkeit der Sanktionen zu erhöhen, indem sie den russischen Handel von sanktionierten Gütern mit Drittstaaten Restriktionen unterwerfen will. Hierzu versucht sie zum einen die Erlöse des Exports von Öl in Drittländer durch einen Preisdeckel zu beschrän-

⁶ Für die Inhalte aller Sanktionspakete und Verweise auf alle Rechtstexte, vgl. European Commission 2024b.

ken. Zum anderen kündigte sie im 11. Sanktionspaket vom 23. Juni 2023 Maßnahmen an, um die Umgehung europäischer Exportverbote durch Entitäten in Drittstaaten einzuschränken. Dies ist insofern bemerkenswert, als sich die EU bisher stets gegen (US-amerikanische) Sekundärsanktionen ausgesprochen hatte. Allerdings sind die europäischen Maßnahmen sehr viel eingeschränkter und zurückhaltender als die Sekundärsanktionen der USA. Das sogenannte *anti-circumvention tool* will zunächst den Dialog mit verdächtigen Drittstaaten intensivieren und technische Zusammenarbeit bei der Exportkontrolle anbieten. Nur wenn die Umgehung europäischer Sanktionen substantiell und systematisch bleibt, könnte die EU den Verkauf und Transfer von gelisteten Gütern an diese Drittstaaten einschränken. Derartige Sanktionen müssten einstimmig im Rat beschlossen werden. Immerhin listet das 11. Sanktionspaket vier Entitäten in Drittstaaten, die Drohnen nach Russland liefern und weitere Entitäten, die EU-Sanktionen umgehen. Die nachfolgenden beiden Sanktionspakete schärfen das Umgehungsregime noch einmal nach, indem sie EU-Exporteure verpflichten, beim Export von besonders sensiblen Gütern und Technologien an Drittstaaten vertraglich sicherzustellen, dass diese Güter nicht nach Russland re-exportiert werden dürfen und weitere Entitäten, die der russischen Kriegführung zuliefern, mit restriktiven Maßnahmen belegen.

Ziel der Sanktionen war und ist nicht nur, ein diplomatisches Signal zu senden. Vielmehr sollen sie auch die Fähigkeit des Kreml untergraben, den Krieg zu finanzieren, die wirtschaftlichen und politischen Kosten für die russische Elite erhöhen, und generell die ökonomische Basis Russlands schwächen (Mills 2024: 45). Dass die Sanktionen Putin dazu bringen würden, den Krieg sogar zu beenden, war angesichts dessen, was die Forschung über die Wirkung von Sanktionen weiß, von Anfang an unwahrscheinlich (Abb et al. 2022). Russland hat nicht nur seinerseits restriktive Maßnahmen gegen die EU-Mitglieder verfügt, wie zum Beispiel einen Stopp von Gaslieferungen über die North-Stream-Pipeline. Es hat sich auch durch Importsubstitution, Umgehungsstrategien, die Umstellung auf eine Kriegswirtschaft und die Vernachlässigung des nicht-kriegsrelevanten Teils der Wirtschaft darauf eingestellt, über einen längeren Zeitraum mit den Sanktionen zu leben. Das bedeutet keineswegs, dass die Sanktionen des Westens und der EU wirkungslos wären, auch wenn sie ihre Wirkung mit Verzögerung entfalten. Auf mittlere Sicht wird Russland durch die Sanktionen von seinen früheren Modernisierungspartnern abgekoppelt und wirtschaftlich und gesellschaftlich aus Europa herausgedrängt.

4.2 HILFEN FÜR DIE UKRAINE

Neben den Maßnahmen gegen Russland ergriff die EU auch Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine. Sie sollten die militärische Widerstandskraft des angegriffenen Landes stärken, seine wirtschaftliche Lage stabilisieren und die Westorientierung absichern.

4.2.1 Militärische Unterstützung

Im Bereich der militärischen Unterstützung hat die EU Neuland betreten, indem sie erstmals gezielt die Lieferung von Waffen in ein Konfliktgebiet unterstützt. Den weitaus größten Teil an Waffen und

Munition für die Ukraine liefern allerdings einzelne Staaten. Nach Angaben des Ukraine Support Trackers des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (Bomprezzi et al. 2024) entfällt der Löwenanteil mit ca. 50,4 Mrd. € im Zeitraum Januar 2022 bis April 2024 auf die USA. Deutschland liegt mit gut 10,2 Mrd. € auf dem zweiten Platz vor Großbritannien mit 8,8 Mrd. €. Während die Militärhilfe durch die USA aufgrund von innenpolitischen Auseinandersetzungen für die Zukunft weniger selbstverständlich geworden ist, planen die EU-Staaten auch 2024 in ihrer militärischen Unterstützung nicht nachzulassen. Nach einem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister am 31. Januar 2024 hat der Außenbeauftragte Josep Borrell die Zusagen für 2024 auf 21 Mrd. € summiert (Borrell 2024).

Die EU selbst spielt bei der militärischen Hilfe bisher eine unterstützende Rolle, indem sie Waffen- und Munitionslieferungen der Mitgliedstaaten kofinanziert. Dazu nutzt sie eine bereits vor dem Krieg im März 2021 eingerichtete, damals allerdings weitaus bescheidener gedachte Finanzlinie außerhalb des regulären Haushalts, die sogenannte Europäische Friedensfazilität (EFF). Die Mitgliedstaaten tragen nach einem festen Verteilungsschlüssel zur EFF bei. Sie ersetzt zwei Vorgängerprogramme, nämlich den Athena-Mechanismus, nach dem ein geringer Teil der Kosten truppenstellender Staaten bei EU-Missionen erstattet werden, und die sogenannte African Peace Facility. Das Finanzvolumen der EFF für die Jahre 2021–27 sollte ursprünglich knapp 5,7 Mrd. € in laufenden Preisen umfassen und wurde nach Beginn des Krieges mehrmals angehoben auf bisher insgesamt 17 Mrd. €. Die letzte Anhebung kam im März 2024 erst nach längeren politischen Auseinandersetzungen über die Lastenteilung und eine Reform der EFF-Regeln zustande. Mit dem Beschluss wurde innerhalb der EFF ein Unterstützungsfonds für die Ukraine eingerichtet, der zunächst mit 5 Mrd. € ausgestattet ist.

Weiterhin lancierte die EU im März 2023 die Initiative, binnen eines Jahres eine Million Artilleriegranaten und bei Bedarf Raketen an die Ukraine zu liefern. Hierzu entwickelte der Rat eine dreiteilige Umsetzungsstrategie (Council of the European Union 2023). Lieferungen sollten ermöglicht werden durch

- Erstattung der Lieferung aus Lagerbeständen und durch eine Repriorisierung von Aufträgen an die Industrie aus der EFF;
- gemeinsame Bestellungen über die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und nationale Konsortien über eine Million Granaten;
- Initiativen zur Erhöhung der Produktionskapazität.

Für die ersten beiden Wege sind in der EFF 2 Mrd. € vorgesehen, für den dritten erließen die Organe der EU in der Rekordzeit von drei Monaten einen *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP). Ausgestattet mit 500 Mio. €, soll ASAP Rüstungsfirmen durch eine Kofinanzierung von bis zu 40% dabei unterstützen, ihre Produktionskapazitäten auszubauen und Lieferketten zu stabilisieren (Maslanka 2023).

Das Ziel der Lieferung von einer Million Granaten hat die EU weit verfehlt. Bis zum März 2024 kamen nicht einmal die Hälfte der geplanten Mengen in der Ukraine an. Und sicherlich kamen die Initiativen zur Ankurbelung der Rüstungsproduktion zu spät und es wurde zu viel Zeit mit der Diskussion vertan, ob die europäische Rüstungsindustrie bevorzugt oder auch von nicht-europäischen Anbietern Munition gekauft werden soll. Dennoch ist abzusehen, dass die europäischen Programme zwar verspätet angelaufen sind, aber letztendlich liefern werden. Frankreich hat seine Widerstände gegen

den Bezug aus nicht-europäischen Quellen aufgegeben und eine Reihe von multilateralen Initiativen versprechen die zügige Beschaffung und Lieferung großer Mengen an Munition (Brzozowski 2024).

4.2.2 Militärische Ausbildung

Die EU koordiniert außerdem die Ausbildung ukrainischer Soldaten im Rahmen der am 15. November 2022 vom Rat beschlossenen *EU Military Assistance Mission* (EUMAM). Aus der EFF stehen hierfür 362 Mio. € bereit. Bisher wurden ungefähr 52.000 ukrainische Soldaten in Trainingszentren in Deutschland und Polen ausgebildet (Matisek, Ostania & Reno 2024). Die Ausbildung findet unter erheblichem Zeitdruck statt und muss zudem damit umgehen, dass in den ukrainischen Streitkräften mittlerweile eine Vielzahl von Waffentypen aus westlichen Beständen eingesetzt werden. Im Rahmen von EUMAM wird vor allem an Waffensystemen aus deutscher Produktion ausgebildet.

4.2.3 Finanzielle Hilfen und Beitrittsperspektive

Jenseits der militärischen Unterstützung engagieren sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auch mit finanziellen Hilfen für die Ukraine. 2022 und 2023 unterstützten die Mitgliedsländer und die EU-Institutionen selbst die Ukraine mit 43,4 Mrd. €. Die EU bewilligte 2022 11,6 Mrd. € und 2023 19,5 Mrd. € in Krediten und nicht rückzahlbaren Kapitalhilfen. Weitere Kredite kamen von europäischen und anderen Investitionsbanken (Europäische Kommission 2024). Damit ist die EU der größte Kapitalgeber noch vor den USA (Bomprezzi et al. 2024). Nachdem Ungarn seinen Widerstand aufgegeben hatte, beschloss der Europäische Rat im Februar 2024 die Einrichtung einer Ukraine-Fazilität. Aus dieser Finanzlinie wird in „stabiler, vorhersehbarer und nachhaltiger Weise“ die finanzielle Unterstützung für die Ukraine in Höhe von 50 Mrd. € für die Jahren 2024-2027 sichergestellt – 33 Mrd. als Darlehen, die aus dem EU-Haushalt abgesichert sind, und 17 Mrd. als Zuschüsse. Dazu wurde die bis 2027 laufende mittelfristige Finanzplanung der EU angepasst. Der Beschluss formuliert als Bedingung für die Auszahlung der Mittel, dass die Ukraine demokratische und rechtsstaatliche Standards einhält und sieht eine Überprüfung der Verwendung der Gelder vor. Allerdings können einzelne EU-Länder oder kleinere Ländergruppen die Auszahlung nicht blockieren (Europäischer Rat 2024).

Einen weiteren und entscheidenden Schritt hatte der Europäische Rat bereits im Dezember 2023 getan, als er der Empfehlung der Kommission folgte und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau beschloss (Europäischer Rat 2023). Damit revidiert die EU unter dem Druck der Verhältnisse ihre seit zwanzig Jahren durchgehaltene Linie, die unter dem Stichwort *everything but institutions* die Ukraine und weitere Staaten in Osteuropa zwar als Partner wirtschaftlich und regulatorisch eng an die EU binden, sie aber nicht als Vollmitglieder aufnehmen wollte. Der Beschluss über die Aufnahme der Verhandlungen ist historisch. Auch wenn der Weg zum Beitritt steinig und lang sein wird, ist das Ziel nicht mehr reversibel. Mit diesem Beschluss verändert sich endgültig die geopolitische Landkarte Europas. Die Ukraine wird nicht mehr eine Brücke oder ein Zwischenraum zwischen Russland und dem Westen sein, sondern ein institutionell eingebundener und abgesicherter Teil des Westens. Die Union nimmt mit diesem Beschluss erhebliche sicher-

heitspolitische Risiken in Kauf und muss sich zudem wiederum dem Problem ihrer finanziellen und institutionellen Überdehnung stellen, auf das sie in den letzten großen Regierungskonferenzen keine befriedigende Antwort finden konnte. Umso überraschender ist, dass dieser Beschluss dennoch zustande kam.

4.3 DIE BEDINGUNGEN FÜR DIE HANDLUNGSFÄHIGKEIT DER EU

Im Hinblick auf die Unterstützung der Ukraine gegen den russischen Angriff hat sich die EU als handlungsfähiger Akteur erwiesen. Sie verhängte einschneidende und laufend weiterentwickelte Sanktionen, organisierte wirtschaftliche und militärische Hilfen für die Ukraine und schuf eine Perspektive für deren EU-Mitgliedschaft. Ihre Ziele, die Widerstandskraft der Ukraine gegen Russland zu stärken und die russische Kriegsführung zu behindern, verfolgt die EU entschlossen und mit langem Atem, selbst wenn sie in einzelnen Bereichen, wie bei der Lieferung von Munition, hinter den selbst gesetzten Zielmarken zurück bleibt. Damit hat der Krieg aber auch den Charakter der EU als globaler Akteur verändert. Nirgends zeigt sich der Wandel deutlicher als bei der EFF. Bei ihrer Gründung 2021 lauteten ihre Aufgaben Prävention und Friedenskonsolidierung bei innerstaatlichen Konflikten vorrangig in Afrika. Seit dem Februar 2022 steht die militärische Abwehr einer aggressiven Großmacht im Zentrum.

Diese Handlungsfähigkeit erscheint zunächst überraschend. Zwar begünstigte die Monstrosität des russischen Überfalls die Geschlossenheit der EU. Dennoch blieben unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen der EU unübersehbar. Beispielsweise gibt es ein deutliches Ost-West-Gefälle bei der Höhe der militärischen Unterstützung für die Ukraine. Die baltischen Staaten (zusammen mit Dänemark) leisten prozentual zum Bruttosozialprodukt am meisten, während die Länder im Süden und Westen deutlich zurückfallen (Bomprezzi et al. 2024). Zudem waren die Mitgliedsländer von den Sanktionen in unterschiedlicher Weise betroffen. Und die EU musste mit dem Ausreißer Ungarn unter Victor Orban umgehen, der an freundschaftlichen Beziehungen zu Moskau festhielt und stattdessen die bilateralen Konflikte mit der Ukraine in den Vordergrund schob.

Dass die EU trotz des Konsensprinzips handlungsfähig blieb, verdankt sich den oben beschriebenen Mechanismen, die auf dem Feld des *milieu shaping* wirksam werden können. Hier musste nicht unter demselben Zeitdruck wie bei militärischen Missionen entschieden werden. Zwar war es auch hier wichtig, erste Sanktionsmaßnahmen gegen Russland und erste Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine schnell zu beschließen, alleine schon, um deutliche politische Signale an die Kriegsparteien zu senden. Aber dazu konnte man sich auf die am wenigsten strittigen Maßnahmen konzentrieren und schwierigere Fragen zunächst ausklammern – eine Option, die bei der Entscheidung über Militäreinsätze gerade nicht zur Verfügung steht.

Um auch in zunächst ausgeklammerten, strittigen Fragen letzten Endes Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit zu erzielen, steht der EU außerdem ein breites Instrumentarium an etablierten Strategien und Praktiken zur Verfügung, die sich in diesem Handlungsfeld weitaus leichter anwenden lassen als im Feld militärischer Intervention. Dazu gehört eine grundlegende Bereitschaft zum flexiblen Einsatz von Instrumenten. Die Zustimmung aller zu den Sanktionen wurde beispielsweise

mit Ausnahmen und Übergangsfristen erreicht, wie etwa der zeitlich befristeten Ausnahme vom Importstopp von Rohöl über Pipelines für Länder ohne Seehäfen (Mills 2021: 48). Auch für Öllieferungen durch die Druschba-Pipeline gab es im zwölften Sanktionspaket Übergangsregeln. Die Einfuhr von Diamanten, von der Belgien besonders profitiert, wurde erst spät blockiert, die Einfuhr von angereichertem Uran bisher gar nicht, um osteuropäischen Staaten mit Reaktoren aus sowjetischer Bauart und Frankreichs Wunsch nach Erhaltung der Geschäftsbeziehungen zum russischen Nuklearkonzern Rosatom entgegenzukommen. Auch die Möglichkeit, vorhandene Institutionen, wie zum Beispiel die EFF, flexibel anzupassen, wirkte kooperationsfördernd.

Außerdem konnten sich Befürworter stärkerer Maßnahmen in diesem Feld der Technik des *rhetorical entrapments* (Schimmelfennig 2001), also *rhetorischer Fallen* bedienen. So lassen sich Regierungen oft leichter überzeugen, hoch gesteckte Ziele zu beschließen, wenn deren Erfüllung noch weiter in der Zukunft liegt. Haben sie sich aber erst einmal auf ein Ziel festgelegt, werden sie über kurz oder lang von ihrer Selbstverpflichtung eingeholt und geraten unter Druck, auch umzusetzen, was sie einmal versprochen haben. Ein Beispiel für diesen Mechanismus sind die Munitionslieferungen. Estland bestand auf der europäischen Zusage, eine Million Granaten zu liefern, in dem Wissen, dass sich dieses Ziel vermutlich nicht erreichen lässt. Ist das gemeinsame Ziel aber erst einmal gesetzt, wächst der Druck auf alle, es – wenn auch mit Verspätung – umzusetzen. Dieser Mechanismus war auch bei dem Beschluss im Spiel, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine aufzunehmen. Wie oben geschildert, ist allen europäischen Entscheidungsträgern bewusst, dass die Aufnahme der Ukraine erhebliche Risiken birgt und nur zu sehr hohen Kosten zu haben ist. Dass sie dennoch fiel, hängt zum einen damit zusammen, dass die Erweiterung die Standardantwort der EU ist, wenn es darum geht, ihr Umfeld zu stabilisieren. Zum anderen wurde diese Antwort durch rhetorische Akte der Kommission, gedeckt von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten, vorbereitet. Sie schuf die feste Erwartung, dass die EU die Ukraine zum Beitritt einladen werde. Gegen diese Erwartung vorzugehen, wäre nur noch zu hohen Kosten möglich gewesen. Generell begünstigt wurde diese Strategie des *rhetorical entrapments* dadurch, dass sich die EU schon seit der Krim-Annexion 2014 mehr und mehr auf eine Politik festgelegt hatte, die sich gegen russische Ansprüche an die Ukraine positionierte und diese Politik nun nicht neu vereinbart, sondern weiter intensiviert werden musste (vgl. auch Driedger/Krotz 2024: 502).

In Fällen, in denen dieser Erwartungsdruck alleine nicht ausreicht, verfügt die EU über ein weiteres Mittel, um Einigkeit herzustellen, das im Feld militärischer Interventionen weitaus weniger leicht einzusetzen ist: die Herstellung von Querverbindungen zu anderen Themen. Auf diese Weise wurde letztlich der entschlossene Widerstand Ungarns gegen die Heranführung der Ukraine überwunden. Im Vorfeld des Gipfels des Europäischen Rats im Dezember 2023 hatte die Kommission 10 Mrd. € für Ungarn aus den Kohäsionsfonds entspermt – nach Aussagen der Kommissionspräsidentin eine reine zeitliche Koinzidenz, nach Auffassung von EU-Parlamentariern eine Art von Bestechung. Auf dem Gipfel stimmten die Teilnehmer in dem Moment über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ab, als Victor Orban gemäß einer Absprache den Raum kurz verlassen hatte (Gutschker 2023). Der Ukraine-Fazilität, die Orban im Dezember 2023 noch abgelehnt hatte, stimmte er dann auf einem Sondergipfel des Europäischen Rates Anfang Februar 2024 zu, und zwar ohne dass die Kommission auf die ungarische Forderung nach der Freigabe weiterer gesperrter Mittel eingegangen wäre. Vorausgegangen war der Entscheidung ein Gespräch im kleineren Kreis, bei dem die Regierungschefs

der größeren Staaten einschließlich der italienischen Ministerpräsidentin Meloni den Druck auf Orban erhöht hatten (Moens et al. 2024).

Die Ukraine-Fazilität selbst steht als Beispiel für einen weiteren Mechanismus, mit dessen Hilfe die EU Einigkeit bewahrt und Handlungsfähigkeit sichert. Anstatt jährlich neu über politische Maßnahmen Einigkeit herstellen zu müssen, einigt sie sich in strategischen Deals auf langjährige Programme, in diesem Fall die Unterstützung der Ukraine bis 2027. Durch diesen Mechanismus wird das Verhalten der EU nach außen in besonderer Weise verlässlich und berechenbar.

Zudem erweist sich bei der Umsetzung der Sanktions- und Unterstützungsmaßnahmen der bürokratische Unterbau der EU als ausgesprochen hilfreich. Zum einen erfordert die Umsetzung von Sanktions- oder Unterstützungsmaßnahmen, sind sie erst einmal vereinbart, kein schnelles, dezisionistisches Handeln in Reaktion auf sich verändernde Konfliktlagen. Das begünstigt ihre Umsetzung durch routine-orientierte Bürokratien. Außerdem existierten in der EU bereits Werkzeuge, um die Unterstützungsmaßnahmen umzusetzen, zum Beispiel die EFF. Und in der Verwaltung finanzieller Ressourcen verfügt die EU über umfassende Erfahrung ebenso wie bei der Koordination und Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen. Dazu kommt, dass die Mitgliedstaaten in diesem Feld, in dem nicht direkt das Leben eigener Bürgerinnen und Bürger bedroht ist, ein geringeres Bedürfnis haben, die Umsetzung einmal beschlossener Maßnahmen durch die EU-Bürokratie engmaschig zu kontrollieren.

5. KANN EUROPA MACHT? DIE ZUKUNFT DER EU ALS GEOPOLITISCHER AKTEUR

Befindet sich die EU auf dem Weg zu einer geopolitischen Macht? Wird sie im Fall eines amerikanischen Rückzugs aus Europa als eigenständiger machtpolitischer Pol ihre und die Interessen ihrer Mitgliedstaaten verteidigen können?

Wir kommen in diesem Report zu einer differenzierten Einschätzung. Die EU ist aufgrund ihrer institutionellen Struktur ein globaler Akteur besonderer Art. Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen werden von den Regierungen im Konsens getroffen. Das ist zwar blockadeanfällig, aber der EU gelingt es, über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauszugehen. Das geschieht durch kurz- und langfristige Paketlösungen und Festlegung auf langfristige gemeinsame Ziele. Deren Festschreibung wiederum gibt der EU-Außen- und Sicherheitspolitik einen regelorientierten Charakter. Verstärkt wird dies noch durch die Delegation von Kompetenzen an internationale sicherheitspolitische Bürokratien. Im Vergleich mit Staaten weist die EU dadurch spezifische Stärken, aber auch auffällige Schwächen auf. Zu ihren Stärken gehört, dass sie aufgrund ihrer Regelorientierung für Dritte ein verlässlicher und bevorzugter Kooperationspartner ist. Andererseits fällt es ihr schwer, auf schnell wechselnde und nicht voraussehbare Herausforderungen zu reagieren, Machtressourcen auf einen Punkt zu konzentrieren und Entscheidungen dezisionistisch zu fällen.

Wir zeigen, dass sich die EU aufgrund dieser Handlungsweise auf verschiedenen Handlungsfeldern unterschiedlich gut schlägt. Weil sie auf Regeln basiert und regelorientiert funktioniert, fällt es

ihr grundsätzlich schwer, sich auf dem Feld der militärischen Intervention in Konflikte zu behaupten. Die geringe Handlungsfähigkeit der EU in diesem Feld in den vergangenen beiden Jahrzehnten lässt an dieser Einschätzung kaum Zweifel. Auch das jüngste Strategiedokument, der sogenannte Strategische Kompass vom Frühjahr 2022, weist keinen gangbaren Weg vorwärts. Für diese Schwäche auf dem Feld der militärischen Krisenintervention gibt es strukturelle Gründe. Zum einen zeichnet sich dieses Feld durch neue, unvorhersehbare und sich schnell ändernde Herausforderungen aus. Diese Herausforderungen lassen sich mit der regelbasierten Handlungsweise der EU kaum bewältigen. Zum anderen sind aufgrund der hohen politischen Sichtbarkeit und der besonderen Legitimationsanforderungen auf diesem Feld die staatlichen Kontrollwünsche höher und die Delegation an internationale Bürokratien schwieriger als auf anderen Politikfeldern. Bürokratien wie der Europäische Auswärtige Dienst üben zwar auch auf diesem Politikfeld Einfluss aus, sie nutzen ihn aber dazu, äußere Herausforderungen so zu kategorisieren, dass sie für die EU bearbeitbar erscheinen.

Das Handlungsrepertoire der EU eignet sich hingegen besser für die Beeinflussung der europäischen Umwelt ohne militärische Mittel bzw. das *milieu shaping* durch strukturbildende Politik, Unterstützungsprogramme oder positive bzw. negative Anreize. Die Unterstützung der Ukraine sowie die wirtschaftliche Sanktionierung Russlands nach Beginn des Krieges im Februar 2022 stehen beispielhaft für dieses Feld. Obwohl auch dieses Politikfeld durch hohe Konsenserfordernisse geprägt ist, gelang es der EU bis heute in mittlerweile 14 Sanktionspaketen, immer schärfere und für beide Seiten kostspielige Restriktionen zu erlassen und durchzusetzen. Darüber hinaus einigte sich die EU auf eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine, angefangen bei umfassenden Wirtschafts- und Finanzhilfen über Handelserleichterungen bis hin zur Finanzierung militärischer Hilfen und zur Koordinierung der militärischen Ausbildung. Auch wenn sich mancher umfassendere und schneller verwirklichte militärische Unterstützungsprogramme gewünscht hätte, ist die Handlungsfähigkeit der EU auf diesem Feld angesichts der ungleich verteilten Kosten von Sanktionen und Handelserleichterungen sowie der prinzipiellen Widerstände einzelner Staaten wie Ungarn erstaunlich.

Auch für diesen Erfolg gibt es strukturelle Gründe. Dieses Feld ist eher einer regelbasierten Handlungsweise zugänglich. Die Mitgliedstaaten haben genügend Zeit, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen und diese mit Hilfe von Paketlösungen, strategischen Kompromissen oder weichen Formen der Koordinierung zu erreichen. Durch diese Paketlösungen und strategischen Kompromisse stabilisiert sich die EU einerseits selbst. Andererseits wird sie dadurch für Dritte – in diesem Fall die Ukraine – berechenbar und verlässlich. Im Vergleich zur eher schwankenden und von politischen Konstellationen abhängigen amerikanischen Unterstützung ist dies durchaus ein erheblicher Vorteil. Zudem funktioniert auf diesem Feld die Delegation besser. Die EU-Kommission verfügt in der Sanktionspolitik über reichlich Erfahrung und Expertise und den Staaten fällt es auf diesem Feld leichter, Kompetenzen zu delegieren.

Diese Analyse legt zwei wesentliche politische Empfehlungen nahe:

Will sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur weiterentwickeln, sollte sie ihre spezifischen Stärken und Schwächen als Organisation im Blick behalten. Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit wird sie besonders dann entwickeln können, wenn sie in jenen Feldern gestärkt wird, auf denen sie über besondere Vorteile verfügt statt jene auszubauen, auf denen sie mit strukturellen Nachteilen belastet ist. In

der Sicherheitspolitik verfügt die EU über komparative Vorteile nicht nur in der Sanktionspolitik, sondern grundsätzlich auch in der Rüstungspolitik. Auf diesem Feld sind weitere Schritte beispielsweise hin zu einem gemeinsamen Rüstungsmarkt und einer europäischen Rüstungsexportpolitik vorstellbar.

Dagegen ist es unwahrscheinlich, dass die EU über kurz oder lang zu einem erfolgreichen militärischen Akteur wird, der unter Umständen sogar die bisherigen Beiträge der USA für die europäische Sicherheit kompensieren könnte: einerseits hegemoniale Führung, andererseits militärische Fähigkeiten wie die nukleare Abschreckung. In diesem Feld kann die EU ihre institutionellen Stärken nicht ausspielen. Beim Einsatz militärischer Macht bleiben die Staaten grundsätzlich in der Verantwortung und die Rolle internationaler Organisationen wird auf die Koordinierung beschränkt bleiben. Für den Fall eines amerikanischen Rückzugs werden die europäischen Staaten also anderweitig vorsorgen müssen. Eine Stärkung der Rolle europäischer Staaten in der NATO könnte hier eine realistischere Option darstellen, da die NATO organisationskulturell und infrastrukturell besser für die militärische Verteidigung aufgestellt ist als die EU (vgl. auch Peters 2021).

- Abb, Pascal/Attia, Hana/Brzoska, Michael/Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole/Grauvogel, Julia/Peez, Anton 2022: 4: Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen, in: Bonn International Centre for Conflict Studies/Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/Universität Duisburg-Essen (Hrsg.): Friedensgutachten 2022: Friedensfähig in Kriegszeiten, Bielefeld, 111–131.
- Allison, Graham T. 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Bomprezzi, Pietro/Kharitonov, Ivan/Trebesch, Christoph 2024: *Ukraine Support Tracker – A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine*, Kiel Institute for the World Economy (ifw), 6.6.2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>; 12.6.2024.
- Borrell, Josep 2022: *Europe in the Interregnum: or Geopolitical Awakening after Ukraine*, European Union External Action Service, 24.03.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en; 12.6.2024.
- Borrell, Josep 2024: *Informal Foreign Affairs Council (Defence): Press Remarks by High Representative Josep Borrell at the Press Conference*, 31.1.2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-foreign-affairs-council-defence-press-remarks-high-representative-josep-borrell-press-1_en; 16.7.2024.
- Brussels Institute for Geopolitics 2023: *Mission Statement*, <https://big-europe.eu/about-mission-statement>; 4.6.2024.
- Brzozowski, Alexandra 2024: *European Action Plan to Acquire Ammunition for Ukraine Takes Shape*, Euractiv, 3.3.2024, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/european-action-plan-to-acquire-ammunition-for-ukraine-takes-shape/>; 12.6.2024.
- Bundesregierung 2016: *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin.
- CDU/CSU Fraktion im Bundestag 1994: *Überlegungen zur Europäischen Politik*, 1.9.1994, https://www.cvce.eu/documents/10181/41685/Piermattei_schauble+lamers+tedesco.pdf/2db4233b-a084-45b6-b94b-cd0607888b7e; 7.6.2024.
- Cottey, Andrew 2020: *Astrategic Europe*, in: *Journal of Common Market Studies* 58: 2, 276–291.
- Council of the European Union 2023: *Speeding up the Delivery and Joint Procurement of Ammunition for Ukraine*, 7632/23, 20.3.2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/63170/st07632-en23.pdf>; 12.6.2024.
- Council of the European Union 2024: *EU Response to Russia's War of Aggression against Ukraine*. 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>; 4.6.2024.
- Deen, Bob/Zweers, Wouter/Linder, Camille 2023: *The EU in the South Caucasus Navigating a Geopolitical Labyrinth in Turmoil*, Den Haag: Clingendael Report.
- Dembinski, Matthias 2024: *Bureaucratic Power Europe*, PRIF Working Paper No. 63, Frankfurt/M.
- Driedger, Jonas J./Krotz, Ulrich 2024: *Preference Constellations in EU–Russian Crisis Bargaining over Syria and Ukraine*, in: *Journal of Common Market Studies* 62: 2, 487–507.

- EEAS 2015: EU Framework Nation Concept, EEAS(2015) 1317, REV 6, Brussels, 18.12.2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15494-2015-INIT/en/pdf>; 12.6.2024.
- EEAS 2024: Coordinated Maritime Presences, 21.2.2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/coordinated-maritime-presences_en; 11.6.2024.
- European Commission 2024a: Advancing European Economic Security: an Introduction to Five New Initiatives, Brussels, 24.1.2024, COM(2024) 22 final.
- European Commission 2024b: Sanctions Adopted Following Russia's Military Aggression against Ukraine, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en; 11.6.2024.
- Europäische Kommission 2022: Ausbau der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidschan, Pressemitteilung, 18.7.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_4550; 7.6.2024.
- Europäische Kommission 2023: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Über eine „Europäische Strategie für Wirtschaftliche Sicherheit“, Brüssel, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.
- Europäische Kommission 2024: EU-Hilfe für die Ukraine: Makrofinanzhilfe und Budgethilfe, 14.5.2024, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_de#makrofinanzhilfe-und-budgethilfe; 12.6.2024.
- Europäischer Rat 2023: Schlussfolgerungen, 14. und 15. Dezember 2023, EUCO 20/23, <https://www.consilium.europa.eu/media/68982/european-council-conclusions-14-15-12-2023-de.pdf>; 12.6.2024.
- Europäischer Rat 2024: Schlussfolgerungen, Außerordentliche Tagung 1. Februar 2024, EUCO 2/24, <https://www.consilium.europa.eu/media/69883/20240201-special-euco-conclusions-de.pdf>; 12.6.2024.
- European Parliament 2023: EU Rapid Deployment Capacity, EU Battlegroups and Article 44 TEU: The Way Forward, P9_TA (2023)0113, 19.04.2023.
- European Parliament, Committee on Foreign Affairs 2019: Hearing of Josep Borrell, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>; 4.6.2014.
- European Parliamentary Research Service 2023: Charting a Course through Stormy Waters, Brussels, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689342/EPRS_BRI\(2021\)689342_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689342/EPRS_BRI(2021)689342_EN.pdf); 12.6.2024.
- Gutschker, Thomas 2023: Wie Wurst gemacht wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2023, 2.
- Holden, Patrick 2009: In Search of Structural Power. EU Aid Policy as a Global Political Instrument, Farnham: Ashgate.
- House of Lords 2010: Combating Somali Piracy: the EU's Naval Operation Atalanta, London: House of Lords European Union Committee, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lducom/103/10302.htm>; 10.6.2024.
- Hyde-Price, Adrian 2006: Normative Power Europe: A Realist Critique, *Journal of European Public Policy* 13: 2, 217–234.

- Juncker, Jean-Claude 2014: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the Next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15.06.2014, https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf; 24.6.2024.
- Juncker, Jean-Claude 2018: State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty, 27 August 2018, https://wayback.archive-it.org/12090/20231103121422/https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech_en_0.pdf; 24.6.2024.
- Kempin, Ronja/Schneider, Georg 2024: Die EU-Operation Eunavfor Aspides, SWP Aktuell Nr. 6.
- Kundnani, Hans 2023: Europe's Geopolitical Confusion, *Internationale Politik Quarterly* 4: 21, 2023 (<https://ip-quarterly.com/en/europes-geopolitical-confusion>).
- Laidi, Zaki 2023: The Meaning of Geopolitical Europe: A Response to Hans Kundnani, in *Internationale Politik Quarterly*, 6.01.2023, <https://ip-quarterly.com/en/meaning-geopolitical-europe-response-hans-kundnani>; 24.6.2024.
- von der Leyen, Ursula 2019: Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im EP, European Commission, 27.11.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_19_6408; 4.6.2024.
- Manners, Ian 2002: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 235–258.
- Maslanka, Lukasz 2023: ASAP: EU Support for Ammunition Production in Member States, *OSW Commentary*, No. 537, 6.9.2023.
- Maull, Hanns W. 2005: Europe and the New Balance of Global Order, in: *International Affairs* 81: 4, 775–799.
- Meyer, Christoph/Van Osch, Ton/Reykens, Yf 2022: The EU Rapid Deployment Capacity: This time, it's for real?, Brussels: European Parliament, Directorate General for External Policies.
- Mills, Claire 2024: Sanctions against Russia. House of Commons Library Research Briefing 9481, 28.2.2024, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9481/CBP-9481.pdf>; 11.6.2024.
- Matisek, Jahara/Ostanina, Sascha E./Reno, William 2024: What Does European Union Advising of Ukrainian Troops Mean for the Bloc's Security Policies? An Inside Look at the Training Mission, Modern War Institute: Commentary and Analysis, 11.6.2024, <https://mwi.westpoint.edu/what-does-european-union-advising-of-ukrainian-troops-mean-for-the-blocs-security-policies-an-inside-look-at-the-training-mission/>; 12.6.2024.
- Moens, Barbara/Barigazzi, Jacopo/Leali, Giorgio/Sorgi, Gregorio 2024: How Giorgia Meloni and French Hospitality Got Orbán to OK Ukraine Aid, *Politico Europe*, 1.2.2024, <https://www.politico.eu/article/how-eu-leaders-pushed-hungary-orban-ukraine-aid-support-meloni-italy/>; 12.6.2024.
- Peters, Dirk 2021: Eine militärisch autonome EU? Europäische Sicherheit und transatlantische Partnerschaft nach Afghanistan, Frankfurt: PRIF Spotlight 17/2021.
- Pohl, Benjamin 2014: *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations*, London: Routledge.
- Rat der Europäischen Union 2022: Ein strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung, 21.3.2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/de/pdf>; 10.6.2024.

- Rat der Europäischen Union 2023: Armenien: Zivile EU-Mission soll zur Stabilität in den Grenzgebieten beitragen, Pressemitteilung, 23.1.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/01/23/armenia-eu-sets-up-a-civilian-mission-to-ensure-security-in-conflict-affected-and-border-areas/>; 7.6.2024.
- Rat der Europäischen Union 2024: Beschluss (GASP) 2024/583 des Rates vom 8. Februar 2024 über eine Operation der Europäischen Union der maritimen Sicherheit zur Wahrung der Freiheit der Schifffahrt im Zusammenhang mit der Krise im Roten Meer (EUNAVFOR ASPIDES), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202400583; 11.6.2024.
- Reykers, Yf 2017: EU Battlegroups: High Costs, no benefits, in: Contemporary Security Policy 38: 3, 457–470.
- Schimmelfennig, Frank 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 55: 1, 47–80.
- Scholz, Olaf 2022: Rede des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland Olaf Scholz an der Karls-Universität zu Prag, 29.8.2022.
- Wiegel, Michaela 2023: Was Frankreichs Außenministerium in Eriwan erreichen will, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.10.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/colonna-in-eriwan-was-frankreich-in-armenien-erreichen-will-19217509.html>; 12.6.2024.
- The Economist 2019: Emmanuel Macron on Europe's Fragile Place in a Hostile World, in: The Economist 7.11.2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/11/07/emmanuel-macron-on-europes-fragile-place-in-a-hostile-world>; 10.6.2024.
- Tull, Denis M. 2022: Ad-hoc-Koalitionen in Europa. Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Studie 8.
- Zandee, Dick/Stroetman, Adája 2022: Realising the EU Rapid Deployment Capacity: Opportunities and Pitfalls, Den Haag: Clingendael Policy Brief.

PRIF REPORT

Die PRIF Reports analysieren Hintergründe politischer Ereignisse und Entwicklungen und präsentieren wissenschaftliche Forschungsergebnisse in Deutsch oder Englisch.

Deleglise, Dimpho (2024): African Special Envoys In Practice: A Research Agenda For Studying Complex Diplomatic Interventions, PRIF Report 3/2024, Frankfurt/M, DOI: 10.48809/prifrep2403.

Gromes, Thorsten (2024): Ausstieg verpasst? Der Bundestag und die UN-Mission in Mali, PRIF Report 2/2024, Frankfurt/M, DOI: 10.48809/prifrep2402.



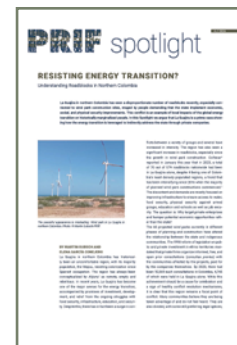
www.prif.org/PRIF-Reports

PRIF SPOTLIGHT

Die PRIF Spotlights diskutieren aktuelle politische und gesellschaftliche Themen.

Gubsch, Martin/García Conejero, Elena (2024): Resisting Energy Transition? Understanding Roadblocks in Northern Colombia, PRIF Spotlight 4/2024, Frankfurt/M, DOI: 10.48809/prifspot2404.

Reinhold, Thomas (2024): Segmentierung des Cyberspace? Chinas und Russlands Decoupling-Bestrebungen und ihre Konsequenzen, PRIF Spotlight 3/2024, Frankfurt/M, DOI: 10.48809/prifspot2403.



www.prif.org/PRIF-Spotlights

PRIF BLOG

Auf dem PRIF Blog erscheinen Beiträge zu aktuellen politischen Fragen und Debatten der Friedens- und Konfliktforschung. Die Blogbeiträge erscheinen in loser Folge in Deutsch oder Englisch.

PRIF blog

<https://blog.prif.org/>

PRIF Reports und PRIF Spotlights sind Open-Access-Publikationen und können kostenlos auf www.prif.org heruntergeladen werden. Sie möchten die digitalen Ausgaben abonnieren? Bitte wenden Sie sich an: publikationen@prif.org.

 https://twitter.com/PRIF_org

 <https://blog.prif.org/>

KANN EUROPA MACHT? DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK DER EU NACH DEM UKRAINE-KRIEG

Matthias Dembinski // Dirk Peters

Angesichts der Abwendung der USA von Europa, der aggressiven Außenpolitik Russlands und des Aufstiegs Chinas wird immer lauter gefordert, die EU müsse zu einer selbstbewussten „geopolitischen Macht“ werden. Dieser Report argumentiert, dass dem aufgrund der besonderen Organisationsform der EU aber Grenzen gesetzt sind. Er zeichnet das Bild der EU als „bürokratischer Macht“ und analysiert die zentralen Neuerungen in der EU-Sicherheitspolitik der letzten Jahre: den Versuch, eine eigene militärische Eingreiftruppe aufzubauen und die Unterstützung der Ukraine gegen den russischen Angriffskrieg. Dabei zeigt sich, dass die EU durchaus sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit entwickeln kann – aber vor allem dort, wo sie nicht selbst militärisch agiert.

Dr. Matthias Dembinski war wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRIF und ist Projektleiter des PATTERN-Projekts zur Rolle der Vergangenheit im russischen Aggressionskrieg gegen die Ukraine. Dr. Dirk Peters ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRIF. Er forscht zur Sicherheitspolitik der EU, dem Auseinanderbrechen internationaler Kooperation sowie Parlamenten und Militäreinsätzen.



Peace Research Institute Frankfurt
Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

ISBN 978-3-946459-95-8