

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Lukas Zech*

Die weltpolitische Sicherheitslage muss im vergangenen Jahr weiterhin als kritisch eingeschätzt werden. Die immer noch ungelöste Ukraine Krise hat dazu geführt, dass die russische Außenpolitik in weiten Teilen Europas als geostrategische Herausforderung betrachtet wird. Dies zeigen nicht zuletzt die jüngsten NATO-Truppenstationierungen in Osteuropa. Gleichzeitig bleiben Syrien und der Irak trotz des internationalen Kampfs gegen den sogenannten ‚Islamischen Staat‘ Konfliktherde, welche die Europäische Union unmittelbar betreffen – insbesondere durch die von diesen Konflikten ausgelösten Flüchtlingsbewegungen sowie die sich verschärfende terroristische Bedrohung. Neben diesem schwierigen sicherheitspolitischen Umfeld wurde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im letzten Jahr aber auch intern herausgefordert, wobei hier vor allem das Brexit-Referendum in Großbritannien das alles überschattende Ereignis darstellte.

Brexit und die GSVP

Die Bedeutung des Brexits, dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union, für die GSVP ist ambivalent zu beurteilen. Auf der einen Seite ist Großbritannien in der Vergangenheit immer wieder als Bremser bei der Weiterentwicklung der GSVP aufgetreten,¹ sodass zu erwarten ist, dass die internen Reibungsverluste mit dem Brexit abnehmen werden. Auf der anderen Seite hat Großbritannien aber erst die Entwicklung der GSVP ermöglicht. Denn es war die britisch-französische Initiative von Saint-Malo, welche als Geburtsstunde der GSVP gilt.² Hinzu kommt Großbritanniens erhebliches militärisches und sicherheitspolitisches Gewicht als das Land mit den höchsten Militärausgaben innerhalb der Europäischen Union, als eine von zwei europäischen Atommächten sowie als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Dieser politische Einfluss wird der GSVP in Zukunft fehlen.

Insoweit wird der Brexit sowohl die Homogenität innerhalb der GSVP erhöhen und somit zu einer Vereinfachung der internen Entscheidungsprozesse beitragen als auch das sicherheitspolitische Potential und Fähigkeitsspektrum der Europäischen Union deutlich reduzieren, was den Möglichkeitsraum einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschränkt.

* Die Autoren danken Johanna Specker und Zekije Bajrami für ihre Unterstützung.

1 Nicolai von Ondarza: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3/2014, S. 311-321, hier S. 312.

2 Markus Kaim: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990-2005), Baden-Baden 2007, S. 17.

Die neue Sicherheitsstrategie

Auf der Sitzung des Europäischen Rates am 28. Juni 2016 wurde eine unter Federführung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, ausgearbeitete neue Sicherheitsstrategie für die Europäische Union vorgestellt.³ Angesichts der Schwierigkeiten und gescheiterten Anläufe, die sich bei vorangegangenen Versuchen gezeigt haben, die noch aus dem Jahr 2003 stammende bisherige Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)⁴ grundlegend zu überarbeiten, muss die Vorlage einer neuen Sicherheitsstrategie schon als Erfolg für sich angesehen werden.

Auffallend an der neuen Sicherheitsstrategie ist, dass diese nicht mehr in dem Maße wie die ESS von dem Ziel geprägt ist, die Europäische Union zu einem eigenständigen Akteur im Bereich der robusten Krisenbewältigung und Friedensschaffung zu machen. Stattdessen wird der Schwerpunkt künftiger EU-Aktivitäten eher im Bereich des zivilen Krisenmanagements sowie bei Unterstützungs-, Ausbildungs- und Überwachungsmissionen gesehen. So nennt die neue Strategie als konkrete Einsatzszenarien Capacity-Building und zivile Missionen (die auch als ‚trademark‘ der Europäischen Union bezeichnet werden) sowie Missionen zur Grenzkontrolle. Damit wird auf konzeptioneller Ebene die faktische Entwicklung der letzten Jahre nachvollzogen. Denn während die Europäische Union in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende auch Militärmissionen im robusten Spektrum durchführte, ist in den letzten Jahren eine klare Fokussierung auf eher niederschwellige Einsatzszenarien festzustellen.⁵ Deutlich wird die konzeptionelle Anpassung auch darin, dass das Ziel der ESS „to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention“⁶ in der neuen Sicherheitsstrategie nicht mehr auftaucht. Stattdessen heißt es nun: „We must develop a political culture of acting sooner in response to the risk of violent conflict“.⁷

Ein zweiter Unterschied zur ESS kann in der geographischen Reichweite des Gestaltungsanspruchs gesehen werden. Denn während die ESS das Ziel formulierte, die Europäische Union zu einem globalen Sicherheitsakteur zu entwickeln, hat die neue Sicherheitsstrategie einen klar regional definierten Fokus. Zwar trägt sie noch den Titel ‚global strategy‘, das Attribut wird jedoch gleich zu Beginn umgedeutet, da Mogherini im Vorwort ausführt: „Global‘ is not just intended in a geographical sense: it also refers to the wide array of policies and instruments the Strategy promotes“.⁸ Der in der weiteren Strategie klar zu Tage tretende regionale Fokus liegt dabei auf Osteuropa (zuzüglich der angrenzenden zentralasiatischen Region) sowie dem Mittelmeerraum (zuzüglich Zentralafrika) und damit auf einer Art ‚ENP-PLUS-Raum‘. Da der vormalige globale Anspruch der ESS in den 13 Jahren seit deren Verabschiedung faktisch aber ohnehin nicht ausgefüllt wurde, ist die regionale Fokussierung eine zu begrüßende Klarstellung, die hilft, die bisherige ‚conception-action-gap‘ der GSVP zu verringern.

3 European External Action Service: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, 28 June 2016.

4 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.

5 Daniel Göler: Zwischen security provider und security consultant. Veränderungen im Leitbild der strategischen Kultur der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3/2014, S. 323-342, hier S. 332.

6 Europäischer Rat: Europäische Sicherheitsstrategie, 2003, S. 11.

7 European External Action Service: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 30.

8 European External Action Service: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 4.

Mit Blick auf die konkreten Bedrohungsszenarien fällt der gewandelte sicherheitspolitische Kontext seit der Ukrainekrise auf. So wird die Sicherstellung der territorialen Integrität hervorgehoben und das Verhalten Russlands explizit als „violation of international law“ beziehungsweise „illegal annexation of Crimea“⁹ bezeichnet. Eine so klare ‚Adressierung‘ eines Landes ist für europäische Strategiedokumente eher unüblich und unterstreicht somit die drastische Bedrohungsperzeption. Aber auch die Form der russischen Aggression (das heißt die Verbindung aus klassischer militärischer Bedrohung, umfassenderer Propaganda und innenpolitischen Destabilisierungsmaßnahmen) wird als neue Herausforderung gesehen, was sich darin zeigt, dass sogenannten ‚hybriden Bedrohungen‘ eine zentrale Bedeutung zugemessen wird.

Neben der Sicherung der territorialen Integrität und der Herausforderung hybrider Bedrohungen nennt die Strategie als weitere Bedrohungsschwerpunkte Terrorismus, ökonomische Schwäche, den Klimawandel, Energieunsicherheit, Cyber Security, organisierte Kriminalität und den Schutz der Außengrenzen. Die im Kontext der ESS noch zentrale Bedrohungskategorie der ‚failing states‘ taucht nicht explizit auf, allerdings wird der Aufbau staatlicher Strukturen nach wie vor als wichtige Aufgabe gesehen, wengleich jedoch mit klarem Fokus auf den oben genannten ENP-PLUS-Raum.

Im Kontext des Terrorismus fällt zudem eine Akzentverschiebung auf. Während die ESS noch eine weltweite aktive Bekämpfung internationaler Terrororganisationen im vollen Spektrum der sicherheitspolitischen Möglichkeiten anmahnte, sieht die neue Sicherheitsstrategie Terrorismus als Herausforderung, der primär mit Mitteln der Aufklärung und klassischen Instrumenten der inneren Sicherheit sowie langfristig durch Bekämpfung der politischen Ursachen des Terrorismus in Drittstaaten begegnet werden soll.

Diese Sichtweise entspricht auch der grundsätzlichen Tendenz der Strategie, eine enge Verknüpfung von innerer und äußerer Sicherheit zu fordern. Neben der Terrorbekämpfung wird hierbei vor allem die Migrationspolitik – der ein eigenes Kapitel gewidmet ist¹⁰ – sowie die Grenzsicherung genannt. Zu Letzterer wird explizit eine engere Verbindung der GSVP mit verschiedenen EU-Agenturen angemahnt. Die sich hierin zeigende stärkere Bedeutung supranationaler Komponenten schlägt sich auch in dem Trend der Juncker-Kommission nieder, stärkeren Einfluss auf Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu nehmen. Beispiele hierfür sind etwa die Versuche der Europäischen Kommission, Fragen der Rüstungskoooperation als Wirtschaftsfragen zu ‚framen‘,¹¹ sowie das deutlich ‚kommissionsnähere‘ Amtsverständnis der neuen Hohen Vertreterin.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass das ‚level of ambition‘ der neuen Sicherheitsstrategie im Hinblick auf das robuste Spektrum sicherheitspolitischer Maßnahmen und Instrumente deutlich abgenommen hat. Zwar wird der Aufbau militärischer Kapazitäten nach wie vor als Ziel genannt, die gesamte Struktur und Schwerpunktsetzung der Strategie setzt jedoch die Prioritäten klar in den zuvor genannten Bereichen. Vor dem Hintergrund der faktischen Entwicklung der letzten Jahre sollte dieser reduzierte Anspruch aber nicht als Schwäche, sondern eher als konzeptionelle Klarstellung angesehen werden.

9 European External Action Service: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 33.

10 Siehe Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik in diesem Buch.

11 Patrick Müller: EU foreign policy: no major breakthrough despite multiple crises, in: Journal of European Integration 3/2016, S. 359-374, hier S. 367.

Zivile und militärische GSVP-Missionen

Betrachtet man die operative Arbeit im Rahmen der GSVP, so wird die Flüchtlingsfrage im Berichtszeitraum Mitte 2015 bis Mitte 2016 weiterhin als besonderes Sicherheitsproblem wahrgenommen. Dies zeigt sich darin, dass die militärische Mission EUNAVFOR MED (ab Oktober 2015 geändert in EUNAVFOR MED Operation SOPHIA¹²) ausgeweitet und verlängert wurde, wobei die in der neuen Sicherheitsstrategie festgehaltene und sich bereits in den letzten Jahren auch auf operativer Ebene abzeichnende Verschränkung von äußerer und innerer Sicherheit¹³ sich ganz konkret in den Ratsbeschlüssen zur Mission EUNAVFOR MED äußert. So ist explizit die Kooperation mit der Grenzschutzagentur Frontex und weiteren Agenturen vorgesehen.¹⁴ Die Mission startete im Juni 2015 mit dem Ziel, Schleusernetzwerke im Mittelmeer zu bekämpfen.¹⁵ In der im September 2015 abgeschlossenen ersten Phase wurden zunächst Maßnahmen zur Aufklärung und Überwachung von Schleuseraktivitäten durchgeführt. Nach Beschluss des politischen und sicherheitspolitischen Komitees¹⁶ konnte die Operation im Oktober 2015 in die zweite Phase eintreten, in der verdächtige Seefahrzeuge durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet werden können. Auf Basis seiner Schlussfolgerungen zur EUNAVFOR MED vom Mai 2016¹⁷ und nach einer entsprechenden UN-Resolution¹⁸ hat der Rat der Europäischen Union die Mission im Juni 2016 bis Ende Juli 2017 verlängert und darüber hinaus beschlossen, die Aufgaben um zwei Punkte auszuweiten:¹⁹ erstens um Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine sowie Informationsaustausch; zweitens um die Umsetzung des UN-Waffenembargos gegen Libyen auf Grundlage der neuen UN-Resolution. Damit bekämpft die Mission nun auch Waffenschmuggel. Inwieweit es nun möglich sein wird, die Aktivitäten auch in libyschen Hoheitsgewässern durchzuführen, was bisher nicht möglich war und einer der großen Kritikpunkte an der Mission ist,²⁰ bleibt abzuwarten.

Fortgeführt wird auch das europäische Engagement in der Zentralafrikanischen Republik. Mit der Ratsentscheidung vom April 2016²¹ wird eine neue militärische Ausbildungsmission EUTM RCA an die im Januar 2015 beschlossene und im Juli 2016 beendete EUMAM RCA²² anschließen. Ebenso wie die Vorgängermission hat EUTM RCA kein robustes Mandat, sondern verfolgt das Ziel, die afrikanischen Streitkräfte auszubilden und zu beraten. Sie ist für zwei Jahre angelegt und wird weiterhin in der Hauptstadt Bangui stationiert sein.

12 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2015/1926, Brüssel, 26. Oktober 2015.

13 Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 295-300, hier S. 298.

14 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2015/778, Brüssel, 18. Mai 2015, und Beschluss (GASP) 2016/993, Brüssel, 20. Juni 2016.

15 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2015/778, 2015, und Beschluss (GASP) 2015/972, Brüssel, 22. Juni 2015.

16 Beschluss (GASP) 2015/1772 des politischen und sicherheitspolitischen Komitees, Brüssel, 28. September 2015.

17 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 23. Mai 2016, Schlussfolgerungen, 9064/16.

18 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat: Resolution 2292 (2016), 14. Juni 2016.

19 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2016/993, 2016.

20 Sebastian Feyock: Kein Land in Sicht, in: DGAPkompakt, 7/2016, S. 3.

21 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2016/610, Brüssel, 19. April 2016.

22 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2015/78, Brüssel, 19. Januar 2015.

Weitere militärische Missionen sollen ebenfalls verlängert werden. Im Februar 2016 erklärte der Rat der Europäischen Union die Absicht, die Mandate der Antipirateriemission am Horn von Afrika (EU NAVFOR Atalanta, seit 2008) sowie der seit 2010 laufenden EUTM Somalia bis Ende des Jahres 2018 auszudehnen, ebenso wie die zivile Somalia-Mission EUCAP Nestor (seit 2012).²³

Bei den zivilen Missionen wurden im Berichtszeitraum die seit 2006 laufende EU-Polizeimission für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL COPPS) sowie die Grenzmission EUBAM Rafah (seit 2005) im Juli 2015 bis zum 30. Juni 2016²⁴ und im Juli 2016 bis Ende Juni 2017²⁵ verlängert, wobei der Rat der Europäischen Union in beiden Verlängerungsdokumenten feststellt, dass die Missionen „im Kontext einer Lage durchgeführt werden, die sich verschlechtern kann und die Erreichung der Ziele des auswärtigen Handelns der Union nach Artikel 21 des Vertrags behindern könnte“.²⁶ Mit Anpassungen fortgeführt bis 2018 wird auch die zivile EU-Capacity-Building-Mission EUCAP Sahel Niger.²⁷ Eine Reihe von weiteren zivilen und militärischen Missionen dauert an.²⁸

Beendet wurde am 30. Juni 2016 die seit 2005 bestehende zivile Mission EUSEC RD Congo, welche das Ziel der Unterstützung und Beratung der Demokratischen Republik Kongo bei der Sicherheitssektorreform verfolgte.²⁹ Die Europäische Union war seit 2003 mit insgesamt fünf militärischen und zivilen Missionen im Kongo aktiv. Die Bilanz fällt dabei gemischt aus. Während einige Erfolge wie die kurzfristige Unterstützung von Sicherheitsmaßnahmen in Zeiten der Instabilität vermerkt werden, wird bezweifelt, dass ein struktureller und nachhaltiger Wandel im Sicherheitssektor bewirkt werden konnte.³⁰ Beim europäischen Engagement in Afghanistan im Rahmen der Polizeimission EUPOL war bislang unklar, wie es nach dem geplanten Missionsende Ende 2016 weitergehen wird. Der Rat der Europäischen Union hat nun im Mai 2016 die Absicht erklärt, dass die zivile Polizeiarbeit auch nach dem Ende der EUPOL-Mission weiter unterstützt werden soll.³¹ Hier bleibt abzuwarten, wie dies konkret aussehen wird. Die schwierige Sicherheitslage in Afghanistan wird ein weiteres Engagement jedenfalls erforderlich machen.

Fazit und Ausblick

Insgesamt gesehen ist festzuhalten, dass die GSVP Mitte des Jahres 2016 an einem Wendepunkt steht. Die neue Sicherheitsstrategie ist als wichtige Chance hin zu einer neuen konzeptionellen Basis zu werten, wird sich allerdings daran messen lassen müssen, inwieweit die praktischen Probleme der letzten Jahre nun ausgeräumt werden können. Das

23 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 15. Februar 2016, Schlussfolgerungen, 6057/16.

24 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2015/1065, Brüssel, 2. Juli 2015, und Beschluss (GASP) 2015/381, Brüssel, 2. Juli 2015.

25 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2016/1107, Brüssel, 7. Juli 2016, und Beschluss (GASP) 2016/1108, Brüssel, 7. Juli 2016.

26 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2016/1107, 2016 beziehungsweise in fast identischer Wortwahl Beschluss (GASP) 2016/1108, 2016.

27 Council of the EU: EUCAP Sahel Niger, Press Release 460/16, 18.7.2016, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/7/47244644414_en.pdf (letzter Zugriff: 21.7.2016).

28 Einen Überblick über alle laufenden Missionen und deren Mandate bietet die Internetpräsenz des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), abrufbar unter: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations> (letzter Zugriff: 14.7.2016).

29 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2005/355, Brüssel, 2. Mai 2005.

30 Valerie Arnould/Koen Vlassenroot: EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?, London 2016, S. 16-17.

31 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 12. Mai 2016, Schlussfolgerungen, 8631/16.

Brexit-Votum eröffnet hier das Potenzial, die Einigkeit innerhalb der GSVP zu erhöhen, bedeutet aber zugleich auch einen erheblichen ‚Kapazitätsverlust‘. Die deutsche Forderung, notfalls auch nur mit einzelnen Ländern wie Deutschland oder Frankreich voranzugehen,³² und auch die Anregung aus der Wissenschaft, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zu nutzen,³³ zeigen aber deutlich, dass ein gemeinsames Vorgehen eines Großteils oder sogar aller Mitgliedstaaten sich weiterhin als schwierig erweisen wird.

Auf operativ-faktischer Ebene ist zu resümieren, dass nach wie vor der Trend hin zu Klein- und Kleinstmissionen für Beratungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsleistungen besteht. Die neue Sicherheitsstrategie lässt erwarten, dass an dieser Grundausrichtung der GSVP-Missionen festgehalten wird. Die konzeptionelle Klarstellung der Entwicklungen auf praktischer Ebene durch die Strategie eröffnet jedoch Entwicklungsoptionen für das zukünftige Nebeneinander von NATO und GSVP. Denn angesichts des Revivals der NATO durch die Ukrainekrise, welches sich durch den Brexit eher verstärken wird, könnte die zukünftige Aufgabe einer europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration im zivilen Krisenmanagement und Unterstützungsmissionen liegen, während die NATO als Rahmen für robuste Einsätze dient. Eine solche Arbeitsteilung könnte vor dem Hintergrund der komplexen weltweiten Bedrohungsszenarien die innenpolitische Akzeptanz der Europäischen Union fördern.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop: Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and Security Policy, in: IAI Working Papers 15/2015.

Patrick Müller: EU foreign policy: no major breakthrough despite multiple crises, in: Journal of European Integration 3/2016, S. 359-374.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rieger: Die Außenpolitik der EU, Berlin 2015.

32 So Wolfgang Schäuble im Bericht aus Berlin: „Wir müssen Europa besser erklären“, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/schaeuble-bab-103.html> (letzter Zugriff: 15.7.2016).

33 Ronja Kempin/Ronja Scheler: Auflösungserscheinungen in der GSVP vorbeugen. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Vehikel für mehr Integration, in: SWP-Aktuell 63/2015.