

# Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Lukas Zech\*

Während die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 noch das Ziel hatte, die Europäische Union zu einem globalen sicherheitspolitischen Akteur zu entwickeln, formuliert die Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2016 einen regional begrenzten Anspruch.<sup>1</sup> Die Schwerpunktregion der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) kann hierbei in einer Art „ENP-PLUS-Raum“<sup>2</sup> gesehen werden, welcher das nördliche Afrika, die arabische Halbinsel, den Nahen Osten, Osteuropa und den Kaukasus sowie den westlichen Balkan umfasst.<sup>3</sup> Gerade in dieser Region ist auch im letzten Jahr eine Kumulation von Krisen und Kriegen zu beobachten gewesen.

So setzen sich im Ukraine-Konflikt die Kampfhandlungen fort.<sup>4</sup> Entsprechend ist das Verhältnis zwischen Russland und der Europäischen Union weiterhin angespannt,<sup>5</sup> was in den osteuropäischen EU-Staaten die „Renaissance“ von Fragen der Landes- und Bündnisverteidigung verstärkt hat. Aber auch in Westeuropa ist die Bedrohungswahrnehmung in Bezug auf Russland weiterhin kritisch, was vor allem an den Cyber-Attacken auf Regierungseinrichtungen, Parteien und Unternehmen liegt, die wiederholt russischen Akteuren zugeschrieben werden.

In Syrien ist der Bürgerkrieg fortgeführt worden und hat den Charakter eines internationalen Stellvertreterkrieges angenommen, in dem Iran, Saudi-Arabien und die Türkei um die regionale Vorherrschaft ringen, aber auch Russland, die USA sowie zahlreiche europäische Staaten involviert sind.<sup>6</sup> Durch die Verknüpfung mit der Kurdenfrage und der Gefahr des Übergreifens auf den israelisch-palästinensischen Konflikt (Aufrüstung der Hisbollah) besteht hier nach wie vor die Gefahr eines regionalen Flächenbrandes. Eine positive Entwicklung kann allenfalls in der – auch im Irak erfolgten – Zurückdrängung des sogenannten Islamischen Staates (IS) gesehen werden, wenngleich sich die Frage stellt, ob nach einem möglichen Wegfall dieses Feindbildes nicht die vorgenannten Konflikte noch offener zu Tage treten. Die Verschärfung des Konfliktes um die regionale Vorherrschaft im Nahen Osten wird auch im Jemen sowie der Eskalation in Katar deutlich.

Neben dem Nahen Osten schwelen auch in Nordafrika und der Sahelzone verschiedene Konflikte weiter.<sup>7</sup> Neben Mali ist hier vor allem die Situation in Libyen zu nennen, das nach wie vor als Failed State angesehen werden muss. Hinzu kommt schließlich, dass auch

---

\* Die Autoren danken Johanna Specker für ihre Unterstützung bei der Recherche und redaktionellen Bearbeitung.

1 Vgl. 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.

2 Vgl. Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 351.

3 Siehe auch die Beiträge im 6. Kapitel „Die Europäische Union und ihre Nachbarschaft“ in diesem Buch.

4 Siehe auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Buch.

5 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Buch.

6 Siehe auch den Beitrag „Nahostpolitik“ in diesem Buch.

7 Siehe auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Buch.

im westlichen Balkan die Fragilität der Situation wieder deutlich geworden ist. In Mazedonien führte die Frage der Beteiligung der albanischen Minderheit an der Regierung – zusammen mit anderen Faktoren – zu einer tiefgreifenden Staatskrise und im Kosovo eskalierte der Konflikt bis hin zur offenen Drohung der serbischen Regierung mit dem Einsatz militärischer Mittel.

Insgesamt ergibt sich damit die Situation, dass die unmittelbar an die Europäische Union angrenzenden Regionen als einzige große Konfliktzone erscheinen, in der mit klassischen Territorialkonflikten, Bürgerkriegen, dem Einsatz und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, internationalem Terrorismus, gescheiterten Staaten, den durch die vorgenannten Faktoren ausgelösten Migrationsströmen und dem Auftreten von Cyber-Attacken fast das gesamte Spektrum möglicher Sicherheitsbedrohungen vorkommt. Angesichts dieser Situation hat sich die Notwendigkeit einer effektiven und geschlossenen GSVP nochmals deutlich erhöht.

### **Strukturelle Herausforderungen**

Neben den genannten Konflikten haben sich im letzten Jahr auch drei zentrale strukturelle Herausforderungen für die GSVP ergeben. An erster Stelle zu nennen ist der Brexit.<sup>8</sup> Denn mit Großbritannien verlässt nicht nur das Mitgliedsland mit der höchsten militärischen Schlagkraft die Europäische Union, sondern auch eines von zwei ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates. Auf der anderen Seite eröffnet der Brexit aber auch Chancen für eine künftige Vertiefung der GSVP, welche Großbritannien in der Vergangenheit wiederholt blockierte.<sup>9</sup> Unabhängig davon, wie man diese Aspekte in einer Gesamtschau bewertet, bleibt die Frage der zukünftigen sicherheitspolitischen Beziehungen der Europäischen Union zu Großbritannien, die in den Brexit-Verhandlungen möglichst zügig zu klären wäre.<sup>10</sup>

Eine zweite strukturelle Herausforderung stellt die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation mit der Türkei<sup>11</sup> dar. Denn in dem Maße, in dem die EU-Beitrittsperspektive unwahrscheinlicher wird und das Land sich vom Modell einer freiheitlich demokratischen Grundordnung entfernt, schwindet auch die Hoffnung, Konflikte zwischen der Türkei und Europäischen Union im Rahmen des Beitrittsprozesses zu überwinden. Hinzu kommt, dass die Türkei ihre regionalen Interessen zunehmend auch in Abgrenzung zur Politik der Europäischen Union durchzusetzen versucht und der türkische Präsident sicherheitspolitische Fragen innenpolitisch instrumentalisiert, wie etwa die Verweigerung des Besuchsrechts für deutsche Parlamentarier auf dem von der Bundeswehr genutzten Luftwaffenstützpunkt Incirlik zeigt.

Eine dritte Herausforderung für die GSVP kann schließlich in der Wahl Donald Trumps gesehen werden.<sup>12</sup> Denn die rhetorische Infragestellung der NATO-Beistandsklausel und die im Wahlkampf geäußerte Geringschätzung der Europäischen Union hat eine Debatte über die Grundfesten der sicherheitspolitischen Integration in Europa beginnen lassen. Der

---

8 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

9 Vgl. Claudia Major/Alicia von Voss: European defence in view of Brexit: Europe's military power might not suffer, but its political clout is at risk, in: SWP Comments 10/2017, S. 2.

10 Zu möglichen Zukunftsszenarien vgl. Richard G. Whitman: The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?, in: National Institute Economic Review 1/2016, S. R43-R50.

11 Siehe auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Buch.

12 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Buch.

Satz Angela Merkels, „(...) die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“,<sup>13</sup> fasst hierbei die in Europa bestehende Unsicherheit zusammen. Jedoch kann diese Herausforderung auch eine Chance darstellen, die Anstrengungen für den Auf- beziehungsweise Ausbau eigenständiger europäischer Strukturen im Rahmen der GSVP voranzutreiben.

Die größte Herausforderung für die GSVP kann allerdings darin gesehen werden, dass alle drei vorgenannten Aspekte sich in einer zentralen Frage der europäischen Sicherheitsarchitektur gegenseitig verstärken, nämlich dem Verhältnis der GSVP zur NATO<sup>14</sup>. Denn angesichts einer schwer kalkulierbaren US-amerikanischen Sicherheitspolitik sowie einer Türkei, die sich nicht mehr auf die Europäische Union zu-, sondern von ihr wegbewegt, wird die bisher allen konzeptionellen Überlegungen zum Verhältnis zwischen NATO und GSVP zugrundeliegende Annahme einer grundsätzlichen Interessenskongruenz durchaus infrage gestellt. Hinzu kommt, dass die bisher innerhalb der GSVP ausgetragenen Diskussionen zwischen britischer und kontinentaleuropäischer Perspektive künftig verstärkt in die NATO getragen werden dürften und der Wegfall der stärksten transatlantischen Stimme innerhalb der GSVP auch nicht folgenlos bleiben wird.

### **Aktuelle Reformdebatten**

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Konflikte und strukturellen Herausforderungen hat die Debatte über eine Reform und Weiterentwicklung der GSVP deutlich an Fahrt gewonnen. Ausgangspunkt war hierbei die im vergangenen Jahr veröffentlichte neue Europäische Globale Sicherheitsstrategie (EUGS).<sup>15</sup> Zunächst hatte der Europäische Rat die Strategie begrüßt und die Hohe Vertreterin, die Kommission und den Rat der Europäischen Union ersucht, die Arbeiten weiter voranzubringen.<sup>16</sup> Auch der Rat nahm im Oktober 2016 Schlussfolgerungen zur EUGS an.<sup>17</sup> In seinen Schlussfolgerungen vom November 2016 zum ersten Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung<sup>18</sup> der Hohen Vertreterin betont der Rat dann, die Fähigkeiten der Europäischen Union, als „security provider“ zu handeln, stärken und die GSVP als essenziellen Teil des auswärtigen Handelns verbessern zu wollen.<sup>19</sup> Unter Rückbezug auf die Sicherheitsstrategie werden dabei drei strategische Prioritäten festgelegt:<sup>20</sup>

(1) Reaktionsfähigkeiten auf externe Konflikte und Krisen, worunter die gesamte Bandbreite ziviler und militärischer Krisenmanagementmaßnahmen fällt. Hier soll die Responsivität in allen Konfliktphasen verbessert werden.

(2) Capacity Building bei Partnern, wobei das Ziel darin besteht, die Fähigkeiten der GSVP zu stärken, systematischer zur Stabilisierung von krisengeschüttelten und instabilen Partnerländern beizutragen. Die Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird hierbei betont.

---

13 Adam Soboczynski: Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei, in: Zeit Online, 3.6.2017.

14 Siehe auch den Beitrag „Die Europäische Union und die NATO“ in diesem Buch.

15 External Action Service: Shared Vision, Common Action, 2016.

16 Vgl. Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 28. Juni 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 26/16, S. 7.

17 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 17. Oktober 2016, Schlussfolgerungen, Dok. 13202/16.

18 Hohe Vertreterin Mogherini: Implementation Plan on Security and Defence, 14. November 2016, Dok. 14392/16.

19 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 14. November 2016, Schlussfolgerungen, Dok. 14149/16, S. 2.

20 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, November 2016, S. 4-5.

(3) Schutz der Europäischen Union und ihrer Bürger, wobei hier insbesondere auf die schon in den letzten Jahren verstärkte Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit<sup>21</sup> abgezielt wird.

Auch im Rahmen des Bratislava-Prozesses wurde in der Schlusserklärung vom September 2016 eine stärkere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich vereinbart.<sup>22</sup> Entsprechend schnürte der Europäische Rat im Dezember 2016 ein Sicherheits- und Verteidigungspaket, welches aus einem Plan zur Umsetzung der EUGS, Vorschlägen zur Verstärkung der Zusammenarbeit von Europäischer Union und NATO sowie einem europäischen Aktionsplan im Verteidigungsbereich besteht.<sup>23</sup> Dabei ersuchte der Europäische Rat die Kommission, einen konkreten Vorschlag für einen Europäischen Verteidigungsfonds im ersten Halbjahr 2017 zu erarbeiten,<sup>24</sup> der im Juni 2017 dann von der Kommission ins Leben gerufen wurde. Da in diesen Fonds, welcher die Rüstungsforschung sowie die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung fördern soll, auch Mittel aus dem EU-Haushalt eingehen sollen,<sup>25</sup> kann er durchaus als Schritt in Richtung einer Gemeinschaftsfinanzierung sicherheits- und verteidigungspolitischer Aufgaben angesehen werden. Als Ergänzung zu den Diskussionen zur Weiterentwicklung der GSVP auf europäischer Ebene ist darüber hinaus auch eine deutsch-französische Verteidigungsinitiative veröffentlicht worden.<sup>26</sup>

Vor dem Hintergrund der zahlreichen konzeptionell-deklaratorischen Aspekte lassen sich insbesondere drei konkrete Neuerungen für die GSVP kondensieren:

(1) Die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Durchführungsstabs (MPCC), dem die militärischen GSVP-Missionen ohne Exekutivbefugnisse<sup>27</sup> unterstellt werden und der innerhalb des Militärstabs der Europäischen Union angesiedelt wird.<sup>28</sup> Nachdem die Briten erst im Mai 2017 ihren Widerstand aufgegeben hatten – nicht zuletzt aufgrund des Verzichts auf den Begriff des „EU-Hauptquartiers“ – konnte im Juni 2017 der formale Ratsbeschluss gefasst werden.<sup>29</sup>

(2) Die Möglichkeit der koordinierten jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD), welche der Rat in seinen Schlussfolgerungen im Mai 2017 erörtert.<sup>30</sup> Dieses Instrument soll einen besseren Überblick über bestehende Verteidigungsausgaben, Investi-

---

21 Vgl. Göler/Zech: GSVP, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch, 2016, S. 351; vgl. 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. 296.

22 Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava, 16. September 2016.

23 Vgl. Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 15. Dezember 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 34/16, S. 3-5.

24 European Council: Meeting (15 December 2016) – Conclusions, EUCO 34/16, S. 4.

25 Vgl. Europäische Kommission: Der Europäische Verteidigungsfonds: 5,5 Mrd. EUR pro Jahr, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken, Pressemitteilung, 7. Juni 2017.

26 Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative zur Erneuerung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 12. September 2016.

27 Derzeit EUTM Somalia, EUTM RCA sowie EUTM Mali.

28 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, März 2017, S. 3; siehe auch: Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 18. Mai 2017, Dok. 270/17.

29 Rat der Europäischen Union: Mitteilungen an die Presse, 8. Juni 2017, Dok. 338/17.

30 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 18. Mai 2017, Schlussfolgerungen, Dok. 9178/17.

tionen und Forschungsanstrengungen der Mitgliedstaaten schaffen, mit dem Ziel, die Bereitstellung von Fähigkeiten zu verbessern.<sup>31</sup> CARD wird freiwillig sein und soll in Kohärenz mit NATO-Planungsprozessen durchgeführt werden.<sup>32</sup>

(3) Die Nutzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), bei der der Rat die Chance sieht, dass diese wesentlich zur Erreichung der Zielvorgaben beitragen und die Kooperation im Verteidigungsbereich stärken könnte.<sup>33</sup> Auf dem Europäischen Rat im Juni 2017 wurde die Notwendigkeit der Initiierung der SSZ in den Schlussfolgerungen festgehalten.<sup>34</sup> Dass sich die EU-Mitgliedstaaten hierauf einigen konnten, kann als wichtiger Schritt für eine Fortentwicklung der GSVP gesehen werden. Denn die Flexibilisierung könnte in der Zukunft eine tiefere Integration im Verteidigungsbereich ermöglichen und – sofern erfolgreich – eine Strahlkraft für bisher eher zurückhaltende Mitgliedstaaten entfalten.

Die genannten Fortschritte in der Verteidigungszusammenarbeit werden auch im jüngsten Report der Hohen Vertreterin zur Umsetzung der Globalen Strategie hervorgehoben.<sup>35</sup> Darüber hinaus weist der Bericht darauf hin, dass weitere Maßnahmen bereits in der Umsetzung oder Planung sind, darunter die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, die Entwicklung ziviler Fähigkeiten sowie die Verbesserung der schnellen militärischen Fähigkeiten (EU-Battlegroups).<sup>36</sup>

### **Sicherheitspolitische Aktivitäten/Missionen**

Die operative GSVP-Arbeit führte im Berichtszeitraum hauptsächlich den Status Quo fort. So verzichtete man auf die Neuanlage von Missionen und verlängerte lediglich die Laufzeit bestehender Einsätze beziehungsweise führte laufende Missionen im Rahmen bestehender Mandate fort. Unter den fortgeführten Missionen hatte vor allem die bis Ende Juli 2017 mandatierte EUNAVFOR MED Probleme, ihre Ziele zu erreichen, da die Ausbildung von Rekruten für die libysche Küstenwache stockt.<sup>37</sup> Es ist daher fraglich, ob die erst im Juni 2016 hinzugekommene Aufgabe des Kapazitätsaufbaus und der Ausbildung der libyschen Küstenwache bis zu deren Abschluss Ende Juli 2017 vollständig erfüllt werden wird. Die desolante Sicherheitslage in Libyen führte jüngst auch zu Forderungen aus Deutschland und Italien, die bestehende Mission EUBAM Libya um eine EU-Grenzschutzmission an der Südgrenze des Landes zu ergänzen, um Flüchtende früher aufhalten zu können.<sup>38</sup> Die EUBAM ist ohne exekutives Mandat tätig. Beendet wurde die Mission EUPOL Afghanistan durch einen Beschluss des Rates zum Ende des Jahres 2016,<sup>39</sup> obwohl der Rat noch im Mai 2016 geäußert hatte, dass sich die Europäische Union auch weiterhin für die Unterstützung der zivilen Polizeiarbeit in Afghanistan einsetzen wolle.<sup>40</sup>

---

31 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, Mai 2017, Dok. 270/17.

32 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Mai 2017, S. 12.

33 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, März 2017, S. 5.

34 Europäischer Rat: Tagung vom 23. Juni 2017, Schlussfolgerungen, EUCO 8/17, S. 5.

35 European External Action Service: From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy – Year 1, June 2017, S. 20-24.

36 European External Action Service: From Shared Vision to Common Action, 2017, S. 22-23.

37 Christoph B. Schlitz: EU-Mission mit Libyen stockt, in: WELT, 2.6.2017.

38 Süddeutsche Zeitung: De Maizière fordert EU-Grenzschutzmission für Libyen, 14.5.2017.

39 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2016/2040 des Rates, in: Amtsblatt der L 314/20, 22. November 2016.

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

### **Fazit**

Die GSVP befindet sich Mitte 2017 in einer wichtigen Umbruchphase. Die im letzten Jahr erfolgten konzeptionellen Debatten und Weichenstellungen sowie die große Priorität, welche die Reform beziehungsweise Weiterentwicklung der GSVP sowohl auf Ebene der europäischen Institutionen als auch bei den Mitgliedstaaten zurzeit genießt, ergeben insgesamt eine Dynamik, wie sie schon lange nicht mehr festzustellen war. Die entscheidende Frage für die Zukunft wird darin bestehen, ob es gelingt, diese Dynamik auch für eine – über die bereits beschlossenen Projekte hinausgehende – Reform zu nutzen und die GSVP auch auf operativer Ebene weiterzuentwickeln beziehungsweise wiederzubeleben.

Denn auf operativer Ebene hat sich im vergangenen Jahr der schon in den Vorjahren zu beobachtende Trend zur Beschränkung auf Klein- und Kleinstmissionen mit Beratungs-, Ausbildungs- und Unterstützungscharakter fortgesetzt. Dies steht in gewissem Maße in Widerspruch zu den jüngsten Bekenntnissen auf konzeptioneller Ebene, die Europäische Union müsse ihrem Anspruch als „security provider“ gerecht werden<sup>41</sup> und daher ihre Fähigkeiten zur Responsivität in der gesamten Bandbreite des zivilen und militärischen Krisenmanagements ausbauen. Die Rahmenbedingungen für die Überwindung dieses schon länger bestehenden „Conception-Action-Gaps“ sind dabei im Moment aber so günstig wie schon lange nicht mehr. Denn angesichts der Fülle der sicherheitspolitischen Krisen im Umfeld der Europäischen Union und der Herausforderungen durch die Trump-Administration, der Situation in der Türkei und den Brexit besteht zurzeit ein Gelegenheitsfenster, für den auf deklaratorischer Ebene schon länger formulierten Reformanspruch auch die notwendigen politischen Ressourcen zu mobilisieren.

### **Weiterführende Literatur**

Laura Chappell/Jocelyn Mawdsley/Petar Petrov: *The EU, Strategy und Security Policy. Regional and Strategic Challenges*, London 2016.

Florence Gaub/Nicu Popescu: *After the EU Global Strategy – Building resilience*, Paris 2017.

Natalia Shapovalova: *The power of informality: European Union's engagement with non-state actors in Common Security and Defence Policy*, in: *European Security* 3/2016, S. 326-345.

Richard G. Whitman: *The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached?*, in: *National Institute Economic Review* 1/2016, R43-50.

---

41 Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen*, November 2016, S. 2.