

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Alexandra Jonas

Zur Halbzeit des Jahres 2014 befindet sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nach wie vor in der Krise – allerdings auch in einer von höchster Stelle verordneten Phase der Reflexion. Diese brachte bislang jedoch keine Aufbruchstimmung mit sich, sondern ist vielmehr geprägt durch den fortdauernden politischen Unwillen der EU-Mitgliedstaaten, die GSVP glaubhaft mit Leben zu füllen. Mit Blick auf die globale sicherheitspolitische Lage wurde besonders deutlich, wie fragil die Stabilität sowohl in Subsahara-Afrika und der Golfregion als auch in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft ist, und wie breit gefächert die Sicherheitsbedrohungen sind, denen die EU die Stirn bieten muss. Dennoch gestaltete sich die Entscheidungsfindung zu einem GSVP-Engagement in den entsprechenden Konfliktregionen unverändert schwierig – ein Muster, welches sich bei der Implementierung letztendlich beschlossener EU-Missionen wiederholte. Insbesondere zu gemeinsamen militärischen Einsätzen, die das robuste Spektrum der Petersberg-Aufgaben bedienen, bestand kaum Bereitschaft und es setzte sich der Trend der Vorjahre zu Klein- und Kleinstmissionen fort, die sich primär auf die Reform des Sicherheitssektors oder die Unterstützung beim Grenzmanagement konzentrieren. Der Europäische Rat vom Dezember 2013, der sich zum ersten Mal seit dem Jahr 2008 schwerpunktmäßig mit der GSVP befasste, hätte die Krise des Politikfelds durch eine verbindliche Weichenstellung für die langfristige Entwicklung der GSVP überwinden können. In der Realität war der Gipfel allerdings eher ein bescheidener Erfolg.¹ Zwar enthalten die Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens nachdrückliche deklaratorische Bekenntnisse zur GSVP, eine nachhaltige Wirkung ist jedoch höchstens von der expliziten Befürwortung der Kooperation bei der Entwicklung und gemeinsamen Nutzung militärischer Fähigkeiten in vier Bereichen sowie von dem verabschiedeten Fahrplan für eine Phase der Reflexion zur GSVP bis Mitte 2015 zu erwarten. Dabei fällt die Reflexionsphase allerdings in eine Zeit des institutionellen Umbruchs, in der die Spitzenämter in Brüssel – einschließlich des Postens des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik – neu verteilt werden.

Die globalen Krisenherde

Die zweite Jahreshälfte 2013 sowie die erste Jahreshälfte 2014 zeichneten sich durch eine Fülle von sicherheitspolitischen Krisen und Herausforderungen im europäischen Nachbarschaftsraum sowie in den für die europäische Sicherheit nicht weniger wichtigen Regionen Zentral- und Westafrika und in der Golfregion aus. Auffallend ist, dass sich in diesen Konflikten die gesamte Palette denkbarer Bedrohungsszenarien zeigt: So gleitet der ursprüngliche Konflikt in Syrien zwischen liberaler Opposition und Assad-Regime immer mehr in einen blutigen Bürgerkrieg ab, der zunehmend von radikalen Islamisten bestimmt wird und

1 Nick Witney: Despite the Brits, a modest defence summit success, in: ECFR Blog, 22.12.2013, http://www.ecfr.eu/blog/entry/despite_the_brits_a_modest_defence_summit_success.

– wie etwa die militärischen Aktivitäten der islamistischen Organisation IS (Islamischer Staat) zeigen – die ganze Region destabilisiert. In der Zentralafrikanischen Republik eskalierten ethnische und religiöse Spannungen, während in Mali die Auseinandersetzung zwischen Zentralregierung und Islamistischen Gruppen weiter schwelt. Im Südsudan ist die ehemalige Rebellenallianz, welche nach einem jahrzehntelangen Kampf im Jahr 2011 die Unabhängigkeit vom Nordsudan erlangte, aufgrund einer Mischung aus persönlichen Eitelkeiten der Führungskräfte, wirtschaftlichen Interessensdivergenzen um die Ölvorkommen und ethnischen Spannungen auseinandergebrochen und bekämpft sich nun gegenseitig. Aber auch in den Ländern des Arabischen Frühlings ist die Sicherheitslage alles andere als stabil. Während sich Libyen mittlerweile zum gescheiterten Staat entwickelt hat,² konnte die Lage in Ägypten zwar wieder stabilisiert werden, allerdings nur durch die faktische Wiederherstellung eines autoritären (Militär)-Regimes. Und schließlich hat die russische Annexion der Krim drastisch gezeigt, dass Territorialkonflikte in Europa keineswegs ein Kapitel der Vergangenheit darstellen und sich sicherheitspolitische Überlegungen nicht nur auf die neuen, unkonventionellen Bedrohungsszenarien konzentrieren sollten. Darüber hinaus bringt die russische Politik gegenüber der Ukraine zwei weitere zentrale Herausforderungen mit sich: Zum Ersten entzieht die Asymmetrierung eines zwischenstaatlichen Territorialkonflikts – in Form einer militärischer Intervention mittels irregulärer Milizverbände – jeglicher geordneten internationalen Konfliktbearbeitung den Boden, was insbesondere vor dem Hintergrund an Gewicht gewinnt, dass Russland als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats eigentlich eine hervorgehobene globale Verantwortung für die Einhaltung völkerrechtlicher Normen tragen sollte. Zum Zweiten hat das russische Agieren zu einem massiven Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust geführt, der die künftige Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen nachhaltig belasten wird.

Der Europäische Verteidigungsgipfel im Dezember 2013

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 19. und 20. Dezember 2013 zog Schlussfolgerungen nach sich, die in Bezug auf die GSVP in drei thematische Abschnitte unterteilt sind: 1. Die Erhöhung der Wirksamkeit, der öffentlichen Wahrnehmung und der Wirkung der GSVP, 2. die Intensivierung der Verteidigungsfähigkeiten sowie 3. die Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie.³ Insgesamt finden sich in dem mit den Worten „Verteidigung ist wichtig“ einleitenden Dokument dabei allerdings zuvörderst Absichtserklärungen genereller und eher unverbindlicher Natur – etwa zur Notwendigkeit, die Krisenreaktionsfähigkeiten der EU zu verbessern, sofern die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Beschluss fassen oder zur Notwendigkeit einer schnelleren Entsendbarkeit von zivilem Personal. Interessant ist zudem, dass die Schlussfolgerungen den in den letzten Jahren zu beobachtenden Trend, Drittstaaten durch Ausbildungs- und Trainingsmissionen in die Lage zu versetzen, Krisenbewältigungsaufgaben selbständig durchzuführen, nun auch konzeptionell verankern. So wird gefordert, „Partnerländer und regionale Organisationen durch die Bereitstellung von Schulungen, Beratung, Ausrüstung und gegebenenfalls

2 Christopher S. Chivvis/Jeffrey Martini: *Libya After Qaddafi. Lessons and Implications for the Future*, Santa Monica u.a., 2014.

3 Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen*, Tagung vom 19./20. Dezember, EUCO 217/13, Brüssel, 20. Dezember 2013.

Ressourcen zu unterstützen, so dass sie zunehmend selbst in der Lage sind, Krisen vorzubeugen oder sie zu bewältigen.⁴ Die EU-Staats- und Regierungschefs wurden lediglich in Bezug auf zwei Aspekte konkreter und vereinbarten spezifische und nachvollziehbare Ziele. So wurde erstens eine Intensivierung der Fähigkeitsentwicklung in vier expliziten Bereichen befürwortet, wobei mit der Luft-zu-Luft-Betankung, Drohnen, Cyber-Abwehr und Satellitenkommunikation bewusst solche Schlüsselfähigkeiten in den Fokus gerückt wurden, die in Europa die offenkundigsten militärischen Fähigkeitslücken ausmachen.⁵ Konkrete Fortschritte in diesen Bereichen würden zudem die Ende 2010 ins Leben gerufene „Pooling & Sharing“-Initiative befeuern, die bislang nur mit äußerst überschaubarem Erfolg umgesetzt wurde. Zweitens wurden durch den Europäischen Rat eine Reihe von Denk- und Strategieprozessen auf den Weg gebracht – beispielsweise die Entwicklung einer EU-Strategie für maritime Sicherheit, die im Juni 2014 bereits verabschiedet wurde und bis Ende des Jahres durch begleitende Aktionspläne ergänzt werden soll,⁶ die Entwicklung eines EU-Politikrahmens für die Cyberabwehr auf Grundlage eines Vorschlags des Hohen Vertreters und der Kommission bis Ende des Jahres oder die Überprüfung des Athena-Mechanismus zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten von EU-Militärmissionen auf Grundlage eines Berichts des Hohen Vertreters. Hinzu kommt die vorgesehene Bewertung der Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld durch den Hohen Vertreter und die Kommission sowie die Entwicklung eines politischen Rahmens für mehr Transparenz und Informationsaustausch bei der Verteidigungsplanung in Abstimmung mit den Planungsprozessen der NATO bis Ende 2014. Weiterhin werden die Kommission und die Europäische Verteidigungsagentur Vorschläge zur Förderung von dual-use Forschung ausarbeiten. Zusammengefasst können die angestoßenen Denk- und Strategieprozesse als ein Fahrplan zur Reflexion über zentrale Themen der GSVP verstanden werden. Allerdings sind sie keineswegs gleichzusetzen mit der im Vorfeld des Gipfels oftmals geforderten neuen, umfassenden sicherheitspolitischen Strategie der EU – etwa in Form einer aktualisierten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), gegen die sich insbesondere Großbritannien sträubte.⁷ Insgesamt wird die mit dem Gipfel eingeleitete Phase der Reflexion zur GSVP zumindest als Chance gewertet.⁸ Denn im Juni 2015 wollen die Staats- und Regierungschefs der EU erneut zu einem Verteidigungsgipfel zusammenkommen, um eine Bewertung der tatsächlichen Fortschritte vorzunehmen und weitere Handlungsempfehlungen auszusprechen. Dann könnten die Ergebnisse der Reflexionsphase konkretere Entscheidungen nach sich ziehen.

Militärische und zivile GSVP-Missionen

Im Zeitraum Mitte 2013 bis Mitte 2014 führte die EU fünf militärische GSVP-Missionen durch: Neben der Fortsetzung der Ausbildungs- und Trainingsmissionen in Somalia und Mali (EUTM Somalia und EUTM Mali) waren dies die Antipirateriemission EU NAVFOR Somalia (Atalanta), die Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und

4 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 19./20. Dezember, 2013.

5 Witney: *Despite the Brits*, 2013.

6 Council of the EU: *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14, Brüssel, 24.06.2014.

7 Jan Techau: *What makes a successful Defense Summit?*, in: *Strategic Europe*, 1.10.2013, <http://www.carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53157>.

8 Witney: *despite the Brits*, 2013.

Herzegowina sowie die im Februar 2014 beschlossene Mission EUFOR RCA zur Stabilisierung der Lage in der Zentralafrikanischen Republik. Interessant ist hierbei, dass die EU mit der Mission EUFOR RCA zum ersten Mal seit Ende 2008 wieder eine Militärmission mit robustem Mandat implementiert hat.⁹ Allerdings war die Vorgeschichte zu dieser Mission keineswegs gradlinig. Denn zunächst zeigte sich ein Muster, das sehr stark an den Mali-Konflikt zur Jahreswende 2012/2013 erinnerte: Obwohl die spezifische Bedrohungslage, gemessen an den Prioritäten aus der Europäischen Sicherheitsstrategie, ein Eingreifen der EU nahegelegt hätte, konnten sich die EU-Staaten nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Insbesondere wurde auch keine der EU-Battle-Groups eingesetzt, so dass diese weiterhin auf ihren ersten Einsatz warten.¹⁰ Stattdessen initiierte Frankreich unilateral die Mission Sangaris, um eine weitere Eskalation des Konflikts zu verhindern. Erst in Folge von Schwierigkeiten, die Lage unter Kontrolle zu bringen, aber vor allem auch als Reaktion auf innenpolitische Proteste dagegen, dass Frankreich erneut alleine die Lasten eines für die gesamte EU relevanten Einsatzes trug, gewann die Debatte um ein militärisches Engagement der EU eine neue Dynamik. In diesem Kontext machte Frankreich den Vorschlag, die französische Mission Sangaris – und perspektivisch auch künftige Missionen – aus EU-Mitteln zu finanzieren.¹¹ Konzeptionell beinhaltete dieser Vorschlag einen Paradigmenwechsel, bei dem an Stelle des Ziels gemeinsamer Europäischer Einsatzverbände ein Modell der gemeinsamen Finanzierung von Einsätzen einzelner Mitgliedstaaten getreten wäre. Allerdings traf der Vorschlag auf breite Ablehnung, wobei insbesondere die deutsche Kanzlerin betonte, dass man nicht willens sei, für Missionen zu zahlen, über die man keine Kontrolle habe.¹² Vor dem Hintergrund des französischen Drängens nach konkreter Entlastung in der Zentralafrikanischen Republik beauftragte daraufhin der Europäische Rat vom 19./20. Dezember 2013 die Hohe Vertreterin, eine Beschlussvorlage für den Rückgriff auf GSVP-Instrumente vorzubereiten. Diese wiederum bildete die Grundlage für die dann am 10. Februar 2014 beschlossene EU-Mission EUFOR RCA, welche für eine begrenzte Übergangszeit von sechs Monaten zur Stabilisierung der Lage beitragen sollte.¹³ Auffällig ist neben dem äußerst begrenzten Umfang der Mission allerdings auch, dass die französische Mission Sangaris nicht in die EUFOR RCA integriert, sondern parallel zu dieser fortgeführt wird. Letzteres kann hierbei durchaus als Zeichen dafür gedeutet werden, dass die bisherige Bereitschaft Frankreichs, die GSVP durch ein „umflaggen“ nationaler Missionen aufzuwerten, nicht mehr vorhanden ist. Der Truppenstellerprozess für die EUFOR RCA gestaltete sich äußerst schwerfällig und zögerlich, so dass die Mission zeitweilig wieder in Frage gestellt wurde. Vor allem Deutschland legte sich frühzeitig darauf fest, keine Kampftruppen für die Mission zu stellen.¹⁴ Von den bis Mitte Juni 2014 bereitgestellten ca. 700 Soldaten stellte Frankreich über die Hälfte. Darüber hinaus betei-

9 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.

10 Anna Barcikowska: EU Battlegroups – ready to go?, in: EUISS Brief, 40/2013, hier S. 4.

11 Severin Weiland/Matthias Gebauer: EU-Gelder für Truppen-Einsatz: Hollandes Vorstoß verblüfft Brüssel und Berlin, in: Spiegel Online vom 10.12.2013.

12 Matteo Ricci: Outcomes of the December Defence Council, in: Nouvelle Europe, 17.01.2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/eng/outcomes-december-defence-council>.

13 Council Decision 2014/73/CFSP.

14 Pressekonferenz von BK'in Merkel und BM Gabriel nach der Kabinettsklausur vom Donnerstag, 23. Januar 2014, <http://www.bundeskanzlerin.de>.

ligten sich noch Polen und Georgien mit „größeren“ Einheiten, wobei der Beitrag Georgiens auch als politisches Signal der Westbindung im Zusammenhang mit der Ukrainekrise gewertet werden kann. Die übrigen Staaten beschränkten sich auf Klein- und Kleinstverbände, überwiegend im Unterstützungs- und Logistikbereich. Insgesamt hat die Mission damit unterstrichen, dass es bei der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten nur noch sehr eingeschränkt die Bereitschaft zu robusten Militäreinsätzen gibt.

Hinsichtlich ziviler GSVP-Missionen wurden im Berichtszeitraum zwei Beschlüsse zu neuen Missionen gefasst: Die im April 2014 beschlossene Mission EUCAP SAHEL Mali zum Aufbau funktionierender Strukturen im Sicherheitssektor,¹⁵ sowie ein Grundsatzbeschluss zu einer Mission zur Reform des zivilen Sicherheitssektors, der Polizei sowie zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine, welche in Zusammenhang mit der aktuellen ukrainisch-russischen Krise zu sehen ist,¹⁶ ob diese Mission wirklich implementiert wird, bleibt allerdings abzuwarten. Diesen beiden neuen Missionen stehen zwei Einsätze gegenüber, die im Berichtszeitraum beendet wurden: Die knapp 30 Personen zählende Mission EUAVSEC South-Sudan, welche bis Januar 2014 Unterstützung bei der Etablierung von Sicherheitsstandards im Luftverkehr am internationalen Flughafen in Juba leistete sowie die Ende Dezember 2013 beendete Mission EUJUST LEX-Iraq, welche den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Irak unterstützte. Zudem wurde eine Reihe von bestehenden Missionen fortgesetzt, deren Fokus auf Sicherheitssektorreformen sowie Unterstützung bei State-Building-Prozessen lag. Konkret sind dies die seit 2008 laufende Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo, die 2006 begonnene Mission EUPOL COPPS zur Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiapparats, EUPOL RD Congo und EUSEC RD Congo (laufend seit 2007 bzw. 2005) zum Polizeiaufbau beziehungsweise zur Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo sowie die Ende 2012 begonnene Mission EUCAP SAHEL Niger zur Unterstützung der örtlichen Sicherheitsakteure bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Mit der ebenfalls 2012 begonnenen Mission EUCAP NESTOR fördert die EU den Aufbau maritimer Sicherheitsstrukturen am Horn von Afrika. All diese Missionen haben – bis auf die umfangreichere Mission EULEX Kosovo – einen begrenzten Umfang von ca. 50-100 Mann. Des Weiteren möchte die EU mit der seit 2007 laufenden Mission EUPOL AFGHANISTAN (ca. 550 Personen) den Aufbau örtlicher Sicherheitskräfte und rechtsstaatlicher Strukturen in Afghanistan fördern und damit einen Beitrag zur Lösung des Großkonflikts leisten. Einen besonderen Schwerpunkt setzt die EU seit einigen Jahren zudem bei der Unterstützung des Grenzmanagements. Hierzu führt sie seit 2005 die EUBAM RAFAH im Gaza-Streifen, die im April 2013 neu initiierte Mission EUBAM Libya sowie seit 2005 die Grenzmission in Moldau und der Ukraine (EUBAM) durch. Diese stellt insoweit einen Sonderfall dar, als es sich eigentlich nicht um eine GSVP-Mission, sondern um eine Unterstützungsmission der Europäischen Kommission handelt. Darüber hinaus wurde im letzten Jahr auch die seit 2008 laufende und ca. 400 Personen umfassende Monitoring Mission (EUMM) in Georgien zur Überwachung der Vereinbarung zur Beendigung des Georgienkriegs weitergeführt.¹⁷

15 Council Decision 2014/219/CFSP.

16 Council of the European Union: 11156/14 (OR. en), PRESSE 355, 23. Juni 2014.

Betrachtet man die zivilen und militärischen Missionen insgesamt, so hat sich – bis auf den Fall der EUFOR RCA – der Trend der letzten Jahre hin zu Klein- und Kleinstmissionen fortgesetzt, die sich primär auf Fragen der Sicherheitssektorreform und der Unterstützung des Grenzmanagements beschränken; bei den im letzten Jahr laufenden größeren Missionen und den Missionen mit einem robusten Mandat handelt es sich um „Alt-Missionen“, die fortgeführt wurden. Ob die Mission EUFOR RCA als Trendwende oder Ausnahmeerscheinung zu betrachten ist, lässt sich im Moment nicht klar entscheiden. Die Probleme bei ihrer Implementierung sowie der sehr begrenzte zeitliche und personelle Umfang sprechen eher für die zweite Bewertungsoption.

Ausblick

Inwiefern das durch den Verteidigungsgipfel vom Dezember 2013 angestoßene Momentum langfristige Auswirkungen auf die GSVP haben und zu einer Überwindung der Krise führen wird, wird sich erst Mitte 2015 zeigen, wenn die Staats- und Regierungschefs der EU erneut zusammenkommen, um die nächsten Schritte in der GSVP festzulegen. Bis dahin ist nicht davon auszugehen, dass sich in Bezug auf die globale sicherheitspolitische Lage ein Modus einstellt, der über die vorherrschende fragmentierte und zögerliche Herangehensweise der EU-Staaten hinausgeht. Gleichzeitig Chance und Gefahr des aktuellen Reflexionsprozesses zur GSVP ist allerdings, dass dieser nicht an ein einziges, konkretes Endergebnis – wie etwa ein neues sicherheitspolitisches Strategiedokument – gekoppelt ist. So wird es unter anderem vom politischen Geschick und Gestaltungswillen des zukünftigen Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik abhängen, den Denk- und Strategieprozess zur GSVP auf eine Art und Weise auszufüllen, die für eine ebenso konkrete wie substanzielle Beschlussfassung durch den Europäischen Rat im Juni 2015 die Weichen stellt. Auch werden die Schlussfolgerungen des im September 2014 in Wales stattfindenden NATO-Gipfels abzuwarten sein, die unweigerlich in einem engen Zusammenhang mit der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation im Rahmen der GSVP stehen.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop/Daniel Fiott (Hrsg.): *The State of Defence in Europe: State of Emergency?*, Egmont Paper 62, November 2013.

Eva Gross/Anand Menon: *CSDP between internal constraints and external challenges*, EUISS report 17/2013.

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.

Michael Staack/Dan Krause (Hrsg.): *Europa als sicherheitspolitischer Akteur*, Leverkusen 2014.

17 Zum Mandat und Umfang der einzelnen Missionen vgl. Webseite des Europäischen Auswärtigen Diensts, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.