

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Alexandra Jonas

Im Sommer 2013 ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU geprägt von einer eigenwilligen Mischung aus Hoffnung und Resignation. Einerseits laufen die Vorbereitungen für den Europäischen Verteidigungsgipfel im Dezember 2013 bereits auf Hochtouren, wobei mit dieser Zusammenkunft der europäischen Staats- und Regierungschefs zu explizit verteidigungspolitischen Fragen die Hoffnung einer Wiederbelebung der GSVP verbunden wird. Schließlich soll der Gipfel Optionen und Ideen für die zukünftige Kooperation in der europäischen Verteidigungspolitik generieren und wird dabei kaum darum herumkommen, auch die zentrale Frage nach der (gewünschten) Qualität der sicherheitspolitischen Rolle der EU zu behandeln.¹ Auf der anderen Seite halten sich jedoch hartnäckig Voraussagen, die EU steuere unweigerlich auf einen „Kollaps der gemeinsamen Verteidigungspolitik“ zu.² Denn die GSVP befindet sich bereits seit geraumer Zeit in einer doppelten Krise: Diese beruht erstens auf der immer deutlicher werdenden Irrelevanz des kollektiven Akteurs EU im Rahmen internationaler sicherheitspolitischer Konflikte und zweitens auf dem fortschreitenden Verlust militärischer Fähigkeiten durch die Kürzungen der Verteidigungsausgaben in Folge der europäischen Staatsschuldenkrise, die, anders als geplant, bisher auch nicht durch Maßnahmen zum Pooling und Sharing ausgeglichen werden konnten.

Die Rolle der EU im Rahmen internationaler sicherheitspolitischer Krisen

Im Berichtszeitraum standen in Europa vor allem die Konflikte in der arabischen Welt sowie in der Sahelzone im Zentrum der Aufmerksamkeit. Gemessen an den Zielsetzungen der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 sowie ihrer Adaption aus dem Jahr 2008 wäre, insbesondere im Falle Malis, ein aktives und robustes Engagement im Rahmen der GSVP zu erwarten gewesen.³ Jedoch setzte sich in der Realität die Passivität und Uneinigkeit fort, welche die GSVP bereits während des Libyen-Konflikts 2011 prägte. Dies ist sowohl auf die innerhalb der EU deutlich voneinander abweichenden nationalen Einstellungen zur GSVP im Allgemeinen sowie zum Einsatz militärischer Mittel im Speziellen zurückzuführen,⁴ als auch auf die eklatanten militärischen Fähigkeitslücken in der EU.

So gibt sich die EU zunehmend in die sicherheitspolitische Bedeutungslosigkeit, was insbesondere zur Jahreswende 2012/2013, als sich das tatsächliche Ausmaß der Krise in Mali

-
- 1 Vgl. Sven Biscop: And What Will Europe Do? The European Council and Military Strategy, in: Egmont Security Policy Brief 46/2013, hier: S. 1.
 - 2 Martin Winter: Mit Sicherheit nichts zu machen, in: Süddeutsche Zeitung, 07.05.2013, S. 7.
 - 3 Vgl. Europäischer Rat: Ein Sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003; Europäischer Rat: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel 2008.
 - 4 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne, in: *Politique Étrangère* 2/2011, S. 417-428.

mehr und mehr abzeichnete, deutlich wurde. Denn obwohl bei der Bewertung der Lage in Folge der Machtübernahme der Islamisten im Norden Malis ein weitgehender Konsens bestand,⁵ zogen sich die EU-internen Beratungen über Form und Umfang eines GSVP-Engagements lange hin. Am Ende stand der Minimalkompromiss der Initiierung einer Ausbildungs- und Trainingsmission, um die malische Armee in die Lage zu versetzen, den Kampf gegen die Islamisten aus eigener Kraft zu führen.⁶ Als sich im Januar 2013 dann die Ereignisse überschlugen und die Islamisten die Hauptstadt Bamako einzunehmen drohten, griff schließlich die französische Regierung unilateral – und dementsprechend außerhalb der GSVP – im Rahmen der Mission Serval in den Konflikt ein.

Der Einsatz einer der EU-Battle-Groups, die für Missionen genau solcher Art bereit gehalten werden, wurde nicht einmal erwogen. Hierbei dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass entgegen des Planungsziels regelmäßig zwei Battle-Groups auf Stand-by vorzuhalten, im ersten Halbjahr 2013 nur eine – nämlich die französisch-deutsch-polnische Battle-Group – abrufbereit war,⁷ deren Einsatz nach den Erfahrungen mit Deutschland im Libyen-Konflikt 2011 von französischer Seite von vornherein als unrealistisch erachtet wurde. Damit sind die EU-Battle-Groups auch neun Jahre nach dem Beschluss über ihre Aufstellung kein einziges Mal eingesetzt worden. Ihre weitgehende Bedeutungslosigkeit und das zunehmende Desinteresse zahlreicher EU-Mitgliedstaaten, sich an diesem gemeinsamen Instrument für Kampfeinsätze zu beteiligen, zeigt sich auch daran, dass in den letzten Jahren immer öfter das Ziel verfehlt wurde, die vorgesehenen zwei Battle-Groups auf Stand-By vorzuhalten.⁸ Die daraus resultierenden Debatten über die Zukunft der EU-Battle-Groups mündeten jüngst in einen Vorschlag des Bundesverteidigungsministers Thomas de Maizière, „Ausbildungs-Battlegroups“ einzuführen,⁹ wobei die hiermit verbundene Abänderung des ursprünglichen Battle-Group-Konzepts durchaus als Indiz für die schwindende Bereitschaft angesehen werden kann, die angestrebte robuste militärische Komponente der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich mit Leben zu füllen. Auf Basis des Vorschlags de Maizière's soll nun bis Ende des Jahres 2013 ein Konzept für „Battle Groups light“, die für humanitäre Katastrophen und die Ausbildung anderer Armeen eingesetzt werden, vorliegen.¹⁰

Die fehlende Bereitschaft der EU, sich im Rahmen aktueller sicherheitspolitischer Konflikte glaubhaft durch ihre GSVP einzubringen, bestätigt sich auch langfristig im Falle Libyens. Denn trotz der nach wie vor problematischen Sicherheitslage sowie des breiten Konsenses darüber, dass eine Stabilisierung Libyens von essenzieller Bedeutung für europäische Sicherheitsinteressen ist, verzichtet die EU auf ein umfassend angelegtes GSVP-Engagement zur Stabilisierung des Landes. Gewissermaßen als Ersatzlösung – und vermutlich auch, um in Libyen zumindest eine symbolische Präsenz der GSVP zu gewähr-

5 Vgl. Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zu Mali, Brüssel, 10.12.2012, Ratsdokument 17535/12, hier: S. 2.

6 Vgl. ebda. S. 3; Wolfram Lacher/Dennis M. Tull: Mali: Jenseits von Terrorismusbekämpfung, in: SWP-Aktuell 9/2013, hier: S. 6.

7 Vgl. European Union Military Staff: EU Battlegroup Offers and Commitments, Brüssel 2013, EEAS 00813/13.

8 Vgl. European Union Military Staff: EU Battlegroup Offers and Commitments, 2013; Myrto Hatzigeorgopoulos: The Role of EU Battlegroups in European Defence, in: European Security Review uni/2012, hier: S. 3.

9 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Minister schlägt neues Konzept für EU-Battlegroups vor, Berlin 2013, www.bmvg.de.

10 Vgl. Winter: Mit Sicherheit nichts zu machen, 2013.

leisten – verständigten sich die EU-Staaten im Mai 2013, nach fast eineinhalbjährigen Beratungen, auf die Initiierung einer etwa 100 Mann umfassenden Grenz-Unterstützungsmission zur Ausbildung Libyscher Sicherheitskräfte (EUBAM Libya).¹¹

Die sowohl hinsichtlich des Konflikts in Mali (als auch mit Blick auf Libyen offenbar gewordenen internen Gegensätze über Form und Umfang eines möglichen EU-Engagements werden auch in Bezug auf den Syrien-Konflikt deutlich. Zwar besteht ein breiter Konsens zwischen allen EU-Staaten, dass das Assad Regime wirtschaftlich und politisch isoliert und abgelöst werden muss, jedoch ist die EU in der Frage, ob die Oppositionskräfte mit Waffen unterstützt werden sollten, tief gespalten. Dies führte zunächst zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten und schließlich, mangels Einigung, im Frühsommer 2013 zur Aufhebung des Waffenembargos gegen Syrien.¹² Damit kann nun jeder Mitgliedsstaat autonom entscheiden, welchen Weg er gehen möchte, wobei die unmittelbar nach der Entscheidung erfolgten Statements einzelner Regierungsvertreter deutlich machten, dass die EU-Mitglieder in dieser zentralen Frage unterschiedliche Linien verfolgen werden. Ein zukünftiges ziviles oder militärisches GSVP-Engagement in Syrien erscheint vor diesem Hintergrund äußerst unwahrscheinlich.

Insgesamt zeigen die drei genannten Konflikttherde, dass die EU als globaler sicherheitspolitischer Akteur in weiten Bereichen uneinig und damit handlungsunfähig und kaum noch sichtbar ist. Besonders auffallend ist hierbei, dass seit einigen Jahren die Übernahme von robusten Stabilisierungs- und Kriseninterventionseinsätzen durch die EU nicht einmal mehr ernsthaft diskutiert wird. Integrationspolitisch problematisch ist außerdem, dass vor allem Frankreich und Großbritannien aufgrund der Uneinigkeit der EU-Staaten in zentralen sicherheitspolitischen Fragen sowie des marginalen militärischen Beitrags, den die meisten EU-Partner leisten können und wollen, kaum noch die Bereitschaft zeigen, sich den Handlungszwängen von GSVP-Operationen zu unterwerfen und stattdessen zunehmend außerhalb des EU-Rahmens agieren. Diese Tendenzen stehen in Widerspruch zu den selbstgesetzten Zielen der GSVP, dass die EU – wie zuletzt im Vertrag von Lissabon bestätigt – im gesamten Spektrum der Petersberg Aufgaben in Erscheinung treten möchte, einschließlich der Übernahme von Kampfinsätzen zur Krisenbewältigung.

Verteidigungspolitische Kooperation in der EU

Der Trend des Vorjahres setzte sich fort, die GSVP zuvörderst finanzpolitisch zu konzeptualisieren, indem sie vor allem als Instrument zur Rüstungskooperation und somit als Puffer für Einsparungen in den nationalen Verteidigungsbudgets gesehen wird.¹³ Hand in Hand mit der „smart defence“-Initiative der NATO gilt der im Jahr 2010 durch die Gent-Initiative ins Leben gerufene Pooling und Sharing-Prozess der EU nach wie vor als Hoffnungsschimmer, der den durch kontinuierlich sinkende nationale Verteidigungshaushalte bedingten Fähigkeitsverfall durch Bündelung und gemeinsame Nutzung militärischer Kapazitäten auffangen soll. Doch obwohl die Mitgliedstaaten der EU sich auf deklaratorischer Ebene immer wieder zu einer solchen Zusammenlegung militärischer

11 Vgl. Rat der EU: Beschluss 2013/233/GASP, Brüssel 2013.

12 Vgl. Rat der EU: Press Release 9977/13.

13 Zu den Einsparungen in den nationalen Verteidigungsbudgets, vgl. Christian Mölling: Europäische Verteidigung in der Krise, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, in: SWP-Studie April/2013, S. 88-94, hier: S. 89.

Fähigkeiten und Harmonisierung der Verteidigungsplanung bekennen, werden diese Versprechen in der Praxis immer noch nicht glaubhaft umgesetzt. Die elf im Jahr 2011 identifizierten Projekte zur Umsetzung des Pooling und Sharing-Prozesses wurden zwar vorangetrieben, jedoch bräuchte es, um Wirkung zu zeigen, sowohl eine deutliche Vertiefung als auch eine Erweiterung dieser bislang sehr begrenzten Verteidigungskooperation.¹⁴ Eine solche Entwicklung zeichnete sich im letzten Jahr jedoch nicht ab. Vielmehr bleiben nationale Souveränitätsvorbehalte bestehen und verteidigungspolitische Kürzungsvorhaben werden nicht im europäischen Rahmen koordiniert. Zwar gab es im vergangenen Jahr eine Reihe von bi- und multilateralen verteidigungspolitischen Kooperationsinitiativen in Europa, etwa zwischen den baltischen oder den Benelux-Staaten, diese vollzogen sich aber außerhalb des EU-Rahmens.¹⁵ Vor diesem Hintergrund erachten einige Kommentatoren die Verteidigungskooperation im Rahmen der EU bereits als gescheitert und weisen darauf hin, dass das Festhalten an nationalen Egoismen weitreichende Konsequenzen für die militärischen Fähigkeiten Europas haben wird: So würden die EU-Mitgliedstaaten unfähig, essenzielle Teile ihrer nationalen Streitkräfte aufrecht zu erhalten, seien ohnehin nicht mehr alleine handlungsfähig und auch die internationale Rolle der EU würde maßgeblich geschwächt.¹⁶ Neben der enttäuschenden Umsetzung der Gent-Initiative ist auch die im Oktober 2012 am Widerstand der deutschen Bundesregierung gescheiterte Fusion der beiden Rüstungsfirmen BAE und EADS ein Beleg für die mangelnde Bereitschaft, verteidigungspolitische Ressourcen in größerem Umfang zusammenzulegen und dadurch nationale Entscheidungsspielräume einzuzugrenzen.¹⁷

Militärische und zivile GSVP-Missionen

Im Zeitraum Mitte 2012 bis Mitte 2013 führte die EU vier militärische GSVP-Missionen durch: Die Ausbildungs- und Trainingsmissionen in Somalia und Mali (EUTM Somalia und EUTM Mali), die Antipirateriemission EU NAVFOR Somalia (Atalanta) sowie die Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina. Während es sich bei den seit 2004 beziehungsweise 2008 laufenden Missionen ALTHEA und Atalanta um robuste Operationen handelt, bei denen das Mandat vorsieht, dass EU-Kräfte im Zweifelsfall auch Kampfhandlungen durchführen, beschränken sich die beiden in den letzten Jahren neu initiierten Missionen EUTM Somalia und EUTM Mali darauf, regionale Kräfte auszubilden und damit in die Lage zu versetzen, militärische Einsätze in Eigenregie durchzuführen. Dass die hierbei ausgebildeten Soldaten Regierungen unterstehen, die im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte erhebliche Defizite aufweisen, muss jedoch als problematisch angesehen werden.

14 Vgl. Sven Biscop: Pool it, Share it, Use it: The European Council on Defence, in: Egmont Security Policy Brief März/2013, hier: S. 2.

15 Vgl. Biscop: Pool it, Share it, Use it, 2013, hier: S. 2.

16 Vgl. Nick Witney: Where does CSDP fit in EU foreign policy? In: Notre Europe Policy Paper Nr. 64 Februar/2013, hier: S. 10; Christian Mölling: Wege aus der europäischen Verteidigungskrise. Bausteine für eine Verteidigungssektorreform, in: SWP-Studie April/2013.

17 Vgl. Jan Techau: Will Europeans ever agree on the use of military force? In: Notre Europe Policy Paper Nr. 65 Februar/2013, hier: S. 4f.; Ulrike Guérot: The Continentalist: For EU, Peace comes without Strategy, in: World Politics Review, 15.10.2012.

Neben den vier militärischen GSVP-Missionen führte die EU im Berichtszeitraum zudem eine Reihe ziviler GSVP-Missionen durch, wobei der Fokus auf umfassenden Sicherheitssektorreformen sowie dem State-Building lag. Zu nennen ist an erster Stelle die seit 2008 laufende Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo, welche mit über 2000 zivilen Experten die größte jemals durchgeführte zivile GSVP-Mission darstellt. In den vergangenen Jahren litt diese Mission vor allem unter der ungeklärten Statusfrage des Kosovo. Die unter EU-Vermittlung zu Stande gekommene Übereinkunft zwischen Serbien und dem Kosovo vom April 2013 könnte daher einen positiven Effekt auf ihre künftige Arbeit haben. Weitere zivile Missionen waren die seit 2006 laufende Mission EUPOL COPPS zur Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiapparates, 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 neu begonnene Mission EUCAP SAHEL Niger zur Unterstützung der örtlichen Sicherheitsakteure bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität; diese Missionen haben einen begrenzten Umfang von ca. 50-100 Mann. Die knapp 30 Personen zählende Mission EUAVSEC South-Sudan leistet Unterstützung bei der Etablierung von Sicherheitsstandards im Luftverkehr am internationalen Flughafen in Juba und die um etwa 20 Bedienstete größere EUCAP NESTOR fördert den Aufbau maritimer Sicherheitsstrukturen am Horn von Afrika; beide Missionen wurden 2012 begonnen.

Des Weiteren möchte die EU mit den seit 2007 beziehungsweise 2005 laufenden Missionen EUPOL AFGHANISTAN (ca. 550 Personen) und EUJUST LEX-Iraq (ca. 60 Personen) den Aufbau eines lokalen Sicherheitsapparats und rechtsstaatlicher Strukturen in diesen beiden Ländern unterstützen. 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. Die Mission EUBAM stellt insoweit einen Sonderfall dar, als es sich faktisch 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 Georgienkrieges weitergeführt. Insgesamt ergibt sich damit bei den neueren zivilen und militärischen GSVP-Missionen ein klarer Trend zu Klein- und Kleinstmissionen im Bereich der Sicherheitssektorreform; bei den im letzten Jahr laufenden größeren Missionen und Missionen mit einem robusten Mandat handelt es sich ausnahmslos um „Alt-Missionen“ die fortgeführt wurden.

Ausblick

Im Sommer 2013 zeichnet sich der Ist-Zustand der GSVP somit durch eine Reihe ernsthafter Probleme aus. Jedoch werden diese etwas aufgehellt durch den nahenden Verteidigungsgipfel im Dezember 2013 und die daran geknüpften Hoffnungen. Im Einzelnen müsste der Gipfel einen glaubhaften Ausweg aus der doppelten Krise der GSVP präsentieren. Diese konstituiert sich aus der Unfähigkeit der EU, sich im Rahmen der GSVP in aktuellen Krisen wie etwa in Mali, Syrien oder Libyen glaubhaft und entsprechend ihrem wirtschaftlichen Gewicht zu engagieren sowie aus der Tatsache, dass selbst unter den

gegebenen budgetären Bedingungen und mit Blick auf die deutlich abnehmende Handlungsfähigkeit in Europa, keine engagierte Kooperation im rüstungspolitischen Bereich stattfindet. Ausdruck der Krise ist weiterhin der Trend, von größeren Militärmissionen mit robustem Mandat Abstand zu nehmen, beziehungsweise diese einzelnen Mitgliedstaaten, der NATO oder Drittstaaten zu überlassen, und sich stattdessen auf bescheidenere Monitoring-Missionen sowie Klein- und Kleinstmissionen zur Unterstützung von Sicherheitssektorreformen zu konzentrieren.

Vor diesem Hintergrund ist es somit tatsächlich dringend notwendig, die GSVP im Rahmen des anstehenden Gipfeltreffens wieder zur „Chefsache“ zu machen.¹⁸ Dabei müssten sich die Staats- und Regierungschefs neben dem Thema Pooling und Sharing auch ganz grundsätzlich die Notwendigkeit des europäischen Rahmens für die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation vergegenwärtigen und wieder den politischen Willen generieren, diesen auch glaubhaft zu nutzen.¹⁹ Eine gemeinsame strategische Perspektive wäre hierzu ein notwendiger erster Schritt.²⁰ Dabei wäre vor allem zu klären, ob die EU ihre operative Tätigkeit wieder auf das volle Petersberg-Spektrum ausweiten möchte, oder sich aber – entsprechend der faktischen Veränderungen auf operativer Ebene – in Zukunft auf Unterstützungsmissionen zur Sicherheitssektorreform konzentrieren möchte. Im letzten Fall wäre dann eine grundlegende Anpassung der konzeptionellen Grundlagen geboten, um nicht durch die augenscheinliche Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit weiter internationale Glaubwürdigkeit zu verlieren. Während die Ende 2013/Anfang 2014 kommenden Ratspräsidentschaften des kleinen Litauens sowie des krisengeschüttelten Griechenlands kaum einen Energieschub für die GSVP erwarten lassen, wohnen dem angekündigten Abtritt der Hohen Vertreterin Catherine Ashton nach Ablauf ihrer 5-jährigen Amtszeit und der damit verbundenen Neubesetzung des potenziell einflussreichen Amtes durchaus Chancen inne.²¹ Zunächst jedoch sind die Ergebnisse des Dezember-Gipfels abzuwarten, der für die langfristige Weiterentwicklung der GSVP die Weichen setzen sollte.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop/Richard G. Whitman: *The Routledge Handbook of European Security*, London 2013.

Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas: *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies across the Continent*, Wiesbaden 2013.

Udo Diedrichs: *Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Wien 2012.

Panos Koutrakos: *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford 2013.

Per M. Norheim-Martinsen: *The European Union and Military Force. Governance and Strategy*, Cambridge 2013.

Caroline Rüger: *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – (k)ein Thema für die Öffentlichkeit. Die außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU im Blickwinkel von öffentlicher Meinung und Medien*, Baden-Baden 2012.

18 Vgl. Biscop: *Pool it, Share it, Use it*, 2013.

19 Vgl. Techau: *Will Europeans ever agree on the use of military force?* 2013, hier: S. 3.

20 Vgl. Olivier de France/Nick Witney: *Europe's strategic cacophony*, in: *ECFR Policy Brief* April/2013.

21 Vgl. Judy Dempsey: *A new Chance for Europe?* *Carnegie Europe*, 18.03.2013, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=51229>.