

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler/Lukas Zech*

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) befand sich im letzten Jahr weiterhin in einer dynamischen Umbruchphase. Im letzten Jahrbuch hatten wir darauf hingewiesen, dass „[d]ie entscheidende Frage für die Zukunft [...] darin bestehen [wird], diese Dynamik auch für eine [...] Reform zu nutzen und die GSVP auch auf operativer Ebene weiterzuentwickeln“.¹ Erfreulicherweise sind diesbezüglich 2017 und 2018 eine Fülle von Maßnahmen in Gang gesetzt worden,² wobei neben der Weiterentwicklung des im Juni 2017 begründeten Europäischen Verteidigungsfonds, aus dem bereits erste europaweite Forschungsprojekte finanziert werden,³ vor allem drei Entwicklungen von besonderer Relevanz sind: Die Wiederbelebung des deutsch-französischen Tandems in sicherheitspolitischen Fragen, die Europäische Interventionsinitiative und die Initiierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, englisch PESCO).

Deutsch-französische Initiativen

Nach einer längeren Stagnationsphase gewann im letzten Jahr die deutsch-französische Zusammenarbeit wieder an Bedeutung, wobei die Wiederbelebung vor allem auf die Initiative des neu gewählten französischen Präsidenten Emmanuel Macron und dessen europapolitische Agenda zurückgeführt werden kann. Als übergeordnete Leitbilder der Europapolitik Macrons können ein souveränes Europa („une Europe souveraine“⁴) und ein Europa, das seine Bürger schützt („une Europe protectrice“⁵) angesehen werden, wobei beide Leitbilder einen klaren Bezug zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufweisen. So betont Macron in seiner Sorbonne-Rede vom 26. September 2017, dass das erste Schlüsselement jeder Souveränität die Sicherheit sei („La première clé [...] de la souveraineté] c'est la sécurité“⁶). Entsprechend hebt er die verschiedenen im letzten Jahr ergriffen Initiativen zur Reform beziehungsweise Stärkung der GSVP hervor, wie die SSZ, die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds und konkrete Projekte in der Rüstungskooperation. Kern seiner verteidigungspolitischen Vorstellungen ist aber die

* Die Autoren danken Niko Langhammer für seine Unterstützung bei der Recherche und der redaktionellen Bearbeitung.

1 Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessel (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, 353-358, hier S. 358.

2 Für einen Überblick über die Entwicklungen siehe auch Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Zeitleiste: Zusammenarbeit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung, abrufbar unter: <http://www-consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/defence-security-timeline/> (letzter Zugriff: 18.7.2018).

3 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Europäischer Verteidigungsfonds finanziert neue europaweite Forschungsprojekte, Brüssel, 16. Februar 2018, Dok. IP/18/763.

4 Emmanuel Macron: Discours du Président de la République au Parlement européen, Straßburg, 17. April 2018.

5 Macron: Discours du Président de la République au Parlement européen, 2018.

6 Emmanuel Macron: Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26. September 2017; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

sogenannte europäische Interventionsinitiative, die auch Niederschlag in der „Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017“⁷ sowie dem „Projet de loi de programmation militaire 2019-2020“⁸ gefunden hat und auf die Bildung einer europäischen Einsatztruppe zur Durchführung robuster Militäreinsätze zielt. Von besonderer Bedeutung ist, dass diese Interventionsinitiative außerhalb der EU-Strukturen steht und auch für Drittstaaten offen sein soll, womit sie auch ein Instrument zur Einbindung Großbritanniens nach einem Brexit darstellt.

Genau dieses Verhältnis zu den EU-Strukturen ist jedoch auf deutscher Seite auf Kritik gestoßen. Denn während Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, das als Antwort auf die europapolitischen Initiativen Macrons gilt, ausführte, „Präsident Macrons Vorschlag einer Interventionsinitiative positiv gegenüber“⁹ zu stehen, machte sie zugleich deutlich, dass für sie eine „solche Interventionstruppe [...] in die Struktur der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit [der EU] eingepasst sein“¹⁰ muss. Hinzu kommt, dass die französischen Konzeptionen in der geplanten Einsatztruppe einen realen und kurzfristig nach gemeinsamen Regeln einsatzfähigen Verband sehen, während Merkel eine Struktur favorisiert, in der die Partner in jedem Einzelfall über ihre Beteiligung entscheiden. So führt sie aus: „[D]ie Bundeswehr [muss] grundsätzlich Teil einer solchen Initiative sein. Das bedeutet ja nicht, dass wir bei jedem Einsatz dabei sind.“¹¹ Über die zurückhaltenden Reaktionen auf die französische Interventionsinitiative hinaus setzte Merkel in dem besagten Interview eigene Schwerpunkte zur Weiterentwicklung der GSVP, wie den Vorschlag zur Finanzierung von EU-Militärmissionen aus dem neu gegründeten Verteidigungsfonds, der eigentlich für Forschungs- und Beschaffungsvorhaben gedacht ist und die Initiative, „die nichtständigen Sitze der EU-Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu europäischen Sitzen [zu] entwickeln“ und „einen europäischen Sicherheitsrat“ zu etablieren, „der aus einem Teil der EU-Staaten besteht.“¹²

Die verschiedenen Initiativen mündeten dann Ende Mai 2018 in der gemeinsamen Meseberger Erklärung, die insbesondere die folgenden konkreten Projekte anvisiert:¹³

- „[N]eue Möglichkeiten zu prüfen, wie die EU-Entscheidungsfindung [...] beschleunigt und effizienter gemacht werden kann“, inklusive der „Prüfung der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik“;
- Eine „Debatte über neue Formate zum Beispiel einen EU Sicherheitsrat“ zu führen;
- „[D]ie Europäische Interventionsinitiative weiterzuentwickeln, die so eng wie möglich mit der SSZ verknüpft wird“;

7 Ministère des Armées: *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, Paris 2017, S. 62.

8 Ministère des Armées: *Projet de loi de programmation militaire 2019-2020. Rapport annexé*, Paris 2018, S. 49.

9 Siehe Interview mit Angela Merkel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung in: Thomas Gutschker/Eckart Lohse: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“, in: *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, 3.6.2018.

10 Merkel: „Europa muss handlungsfähig sein“, 2018.

11 Merkel: „Europa muss handlungsfähig sein“, 2018.

12 Merkel: „Europa muss handlungsfähig sein“, 2018.

13 Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, Meseberg, 2018.

- „[D]ie gemeinsamen Bemühungen um die Entwicklung militärischer Fähigkeiten weiterzuführen, insbesondere im Hinblick auf das Main Ground Combat System (MGCS) und das Future Combat Aerial System (FCAS).“

Allerdings können diese Beschlüsse nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grundvorstellungen zur GSVP in beiden Ländern nach wie vor sehr verschieden sind, was vor allem mit den sehr unterschiedlichen nationalen Traditionen zum Einsatz militärischer Mittel zusammenhängt.¹⁴ Dass diese unterschiedlichen strategischen Kulturen ein Haupthindernis für die Vertiefung der GSVP sind, wird nicht nur in der Wissenschaft,¹⁵ sondern auch von Seiten der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger konstatiert. So stellt Macron in seiner Sorbonne-Rede fest: „Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune“¹⁶ und auch Merkel unterstreicht die Notwendigkeit „eine gemeinsame militärstrategische Kultur“¹⁷ zu entwickeln. Dass die Erklärung von Meseberg die Konsequenzen der Unterschiede in den strategischen Kulturen nicht reflektiert und nur darauf setzt, dass es gelingen kann, „die Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur durch die Europäische Interventionsinitiative weiterzuentwickeln“,¹⁸ ist somit durchaus problematisch.

Die Europäische Interventionsinitiative

Die am 25. Juni 2018 in Luxemburg von Deutschland, Frankreich, Dänemark, Belgien, Großbritannien, Spanien, Niederlande, Estland und Portugal unterzeichnete Absichtserklärung zur Entwicklung der Europäischen Interventionsinitiative (EI2)¹⁹ entspricht allenfalls in Teilen der ursprünglichen Intention Macrons. So heißt es in der Absichtserklärung explizit, dass die EI2 ein „flexible, non-binding forum“ sein soll, welches „does not entail the creation of a new rapid reaction force“.²⁰ Stattdessen soll der Schwerpunkt im Informationsaustausch, der strategischen Planung und Szenarioentwicklung, der Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin sowie der Unterstützung von Operationen dienen, die sowohl im EU-, als auch im NATO- und UN-Rahmen sowie in Form von Ad-Hoc-Koalitionen erfolgen können. Die Anbindung der Initiative an die EU-Strukturen bleibt somit unspezifisch, wengleich mehrfach auf die Europäische Union und insbesondere die SSZ verwiesen wird. Dass Dänemark als GSVP-Opt-Out-Staat und Großbritannien zu den Gründerstaaten der EI2 zählen und die Initiative allen europäischen Staaten offensteht, deutet darauf hin, dass das ursprüngliche französische Ziel der Schaffung einer über die GSVP hinausgehenden europäischen Sicherheitsarchitektur aufgenommen werden soll. Institutionell ist die EI2 ausgesprochen schwach aufgestellt, da sie nur über ein kleines Sekretariat in Paris

14 Daniel Göler/Mathias Jopp: L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne, in: *Politique Étrangère* 2/2011, S. 417-428.

15 Anna Maria Keller: Zum Erfolg verdammt? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1/2018, S. 1-11, hier S. 8.

16 Macron: Initiative pour l'Europe, 2017.

17 Merkel: „Europa muss handlungsfähig sein“, 2018.

18 Bundesregierung: Erklärung von Meseberg, 2018.

19 Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Belgien, Estland, Portugal, Spanien, Großbritannien, Dänemark: Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2), Luxemburg, 25. Juni 2018.

20 Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative, 2018.

verfügen soll, das primär aus französischem Personal besteht, ergänzt um einige Verbindungsoffiziere. Fraglich ist, ob es damit gelingen kann, das übergeordnete Ziel der Initiative zu verwirklichen, das wie folgt formuliert wird:

„The ultimate objective of EI2 is to develop a shared strategic culture, which will enhance our ability, as European states, to carry out military missions and operations under the framework of the EU, NATO, the UN and/or ad hoc coalition.“²¹

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ)

Als wichtige strategisch-konzeptionelle Neuerung innerhalb der GSVP ist die Initiierung der SSZ zu nennen, deren Notwendigkeit der Europäische Rat vom Juni 2017 in seinen Schlussfolgerungen geäußert hatte.²² Entsprechend erklärten 23 Mitgliedstaaten Mitte November 2017 in einer gemeinsamen Mitteilung an den Rat der Europäischen Union und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Absicht, an der SSZ teilzunehmen,²³ was den ersten formellen Schritt zu deren Einrichtung darstellt.²⁴ Dabei stand es anderen Mitgliedstaaten frei, die Mitteilung zu einem späteren Zeitpunkt zu unterschreiben.²⁵ So erklärten später auch Irland und Portugal ihre Teilnahme. Im Dezember 2017 folgte der Ratsbeschluss zur Etablierung, welcher zugleich die nun 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten festlegt.²⁶ Nicht teilnehmen werden Malta, Dänemark (das über ein generelles Opt-Out für die GSVP verfügt) und das die Europäische Union 2019 verlassende Großbritannien. Der Ratsbeschluss enthält außerdem eine Liste an „ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen“,²⁷ zu denen auch die Aufstockung der Verteidigungshaushalte zählt. Ebenso wurden Regelungen zur Steuerung begründet, wobei eine übergeordnete Ebene die „Kohärenz der PESCO und der mit ihr verfolgten Ziele“ sicherstellen soll.²⁸ Auch für die Projektebene wurden spezifische Verfahren vereinbart. Schließlich enthält der Beschluss Vereinbarungen über Verwaltung und Finanzierung der SSZ. Zeitgleich erklärten die teilnehmenden Mitgliedstaaten eine Liste von 17 Projekten, welche im März 2018 vom Rat der Europäischen Union angenommen wurden.²⁹

21 Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative, 2018.

22 Europäischer Rat: Tagung vom 22./23. Juni 2017, Schlussfolgerungen, EUCO 8/17, S. 5.

23 Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (letzter Zugriff: 18.7.2018).

24 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich: 23 Mitgliedstaaten unterzeichnen eine gemeinsame Mitteilung über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), 13. November 2017, Dok. 639/17.

25 Rat der Europäischen Union: Tagung vom 13. November 2017, Schlussfolgerungen, Dok. 14190/17, S. 3.

26 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, Brüssel, 8. Dezember 2017, Dok. 14866/17.

27 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Begründung der SSZ, Dezember 2017, Anhang, S. 1.

28 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich: Rat begründet die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) mit 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten, 11. Dezember 2017, Dok. 765/17.

29 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates zur Festlegung der Liste der im Rahmen der SSZ auszuarbeitenden Projekte, 1. März 2018, Dok. 6393/18.

Die Projekte sind drei Bereichen zugeordnet: „common trainings and exercises“, „operational domains“ sowie „joint and enabling capabilities“ zur Überbrückung operativer Lücken.³⁰ Ebenfalls einigte man sich auf eine Roadmap zur weiteren Umsetzung.³¹ Neu war hierbei die Entscheidung im „PESCO-Format“, bei dem erstmals nur die Verteidigungsminister der 25 Teilnehmerstaaten über die SSZ-Themen abstimmten, während die nicht teilnehmenden drei Staaten lediglich anwesend waren.³²

Die Annahme des Rates, mit der SSZ werde „ein historischer Schritt im Interesse der europäischen Sicherheit und Verteidigung getan“,³³ scheint sich zu bewahrheiten, wobei neben den genannten Entwicklungen mehrere Aspekte für eine starke und fortbestehende zukünftige Rolle sprechen.³⁴ Erstens sind SSZ-Beschlüsse als Ratsbeschlüsse rechtlich bindend und damit nicht nur deklaratorischer Natur, was sich unter anderem in regelmäßigen Assessments zur Erfüllung der Verpflichtungen durch den Rat der Europäischen Union niederschlagen wird. Zweitens machen es die vereinbarten gemeinschaftlichen Capability-Projekte für den einzelnen Mitgliedstaat potenziell schwieriger, aus diesem multinationalen Rahmen auszusteigen. Darüber hinaus ergeben sich positive Anreize durch Finanzierungsboni aus dem Europäischen Verteidigungsfonds für SSZ-Projekte.³⁵ Diesbezüglich ist mit einer vorläufigen Einigung im Mai 2018 über eine Verordnung für das European Defence Industrial Development Programme (EDIDP), welche von der bulgarischen Ratspräsidentschaft mit dem Europäischen Parlament erzielt wurde, ein integraler Bestandteil des Verteidigungsfonds auf den Weg gebracht worden.³⁶

Angesichts der zahlreichen vereinbarten SSZ-Projekte zeigt sich, dass die Flexibilisierung dazu beiträgt, die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Bessere Chancen für eine erfolgreiche Entscheidungsfindung ergeben sich hierbei auch daraus, dass die Entscheidungen innerhalb der Projekte nur von den zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten getroffen werden, ohne vom Rat der Europäischen Union oder anderen Ländern in der SSZ abhängig zu sein.³⁷

Der vom Rat der Europäischen Union formulierte Eigenanspruch „eine wirksamere, fähigere und besser koordinierte Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung zu schaffen“³⁸ ist mit Hilfe der SSZ in konkrete Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Politikfelds gegossen worden. Vor dem Hintergrund des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union könnte die SSZ darüber hinaus mit ihrer Möglichkeit der Kooperation mit Drittstaaten eine Chance für die Europäische Union sein, weiterhin mit Großbritannien im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich zu kooperieren.³⁹

30 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich: Rat nimmt einen Fahrplan für die Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) an, 6. März 2018, Dok. 105/18.

31 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates zu einem Fahrplan für die Umsetzung der SSZ, Brüssel, 6. März 2018, Dok. 6588/1/18.

32 Council of the European Union: Outcome of the Council Meeting, 6. März 2018, Dok. 6838/18, S. 4.

33 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, November 2017, S. 3.

34 Sven Biscop: European Defence: Give PESCO a Chance, in: *Survival* 3/2018, S. 161-180, hier S. 162 f.

35 Biscop: *European Defence*, 2018, S. 163.

36 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. European defence: Council and European Parliament reach provisional agreement on a regulation establishing the European Defence Industrial Development Programme (EDIDP), 23. Mai 2018, Dok. 274/18.

37 Keller: *Zum Erfolg verdammt*, 2018, S. 6.

38 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, November 2017, S. 2.

39 Keller: *Zum Erfolg verdammt*, 2018, S. 6.

Fazit

Der GSVP ist auch in den Jahren 2017 bis 2018 eine hohe Dynamik zuzuschreiben. Insbesondere von der SSZ geht bereits im Anfangsstadium eine starke Belebung der Reformbemühungen aus, die sich weiterhin in den Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union niederschlägt – so sind im Juni 2018 gemeinsame Vorschriften zur Steuerung von SSZ-Projekten angenommen worden, während zugleich eine Beteiligung von Drittländern perspektivisch angenommen werden soll.⁴⁰ Auch der Europäische Rat hat Ende Juni 2018 gefordert, die gestarteten Projekte sowie den institutionellen Rahmen weiterzuentwickeln und weitere Projekte bis November 2018 zu beschließen.⁴¹ Insgesamt gesehen spricht daher vieles dafür, dass die Weiterentwicklung der GSVP mit Hilfe des Vehikels SSZ ernsthaft angegangen und nachhaltig weitergeführt werden kann. Daneben zeigt die Europäische Interventionsinitiative, dass die Zukunft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der flexiblen Integration und projektbasierter Kooperation liegt, um den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten zu begegnen. Nun gilt es, den Reformzug weiterhin auf Geschwindigkeit zu halten. Eine starke und fähige europäische Sicherheitspolitik ist jedenfalls angesichts der angespannten weltpolitischen Sicherheitslage, des bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten unter Donald Trump weiterhin von höchster Relevanz.

Weiterführende Literatur

Christian Deubner: Security and Defence Cooperation in the EU. A Matter of Utility and Choice, Baden-Baden 2018.

Wolfgang Rudischhauser/Peter Kolb/Angela Mehrer/Stefan Lukas/Marius Paradies: Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2/2018, S. 181-201.

Thierry Tardy: Does European Defence Really Matter? Fortunes and Misfortunes of the Common Security and Defence Policy, in: European Security 2/2018, S. 119-137.

40 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung: Die EU wird ihre Fähigkeit, als Bereitsteller von Sicherheit aufzutreten, ihre strategische Autonomie und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit Partnern stärken, 25. Juni 2018, Dok. 402/18.

41 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018, Schlussfolgerungen, EUCO 9/18, S. 4.