

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler/Florence Reiter

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Entwicklung in der Europäischen Union war im zweiten Halbjahr 2018 und im ersten Halbjahr 2019 durch drei Aspekte bestimmt: zum Ersten die Fortführung bereits zuvor begonnener Initiativen, wobei die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, engl. PESCO) im Mittelpunkt stand; zum Zweiten die Herausforderungen und Implikationen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs für die künftige Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und zum Dritten die sicherheitspolitische Rolle der Europäischen Union in einem zunehmend komplexeren und von Krisen gekennzeichneten internationalen Umfeld. Im Wesentlichen setzte sich die seit Verabschiedung der „Globalen Strategie der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ im Jahr 2016 zu beobachtende Dynamik fort,¹ wenngleich in der ersten Jahreshälfte 2019 eine gewisse Überlagerung sicherheits- und verteidigungspolitischer Themen durch die unklare Situation im Zuge des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs und die Wahlen zum Europäischen Parlament festzustellen war. Fortgesetzt hat sich auch die Wiederbelebung des deutsch-französischen Tandems, da beide Partner mit dem Vertrag von Aachen² und den ersten Plänen zu dessen Umsetzung versuchten, Reformen zur Weiterentwicklung der GSVP voranzutreiben.

Schwerpunkte in der wissenschaftlichen Debatte

In der wissenschaftlichen Debatte führten die Initiierung der SSZ und in etwas geringerem Maße auch die europäische Interventionsinitiative dazu, dass die GSVP verstärkt unter dem Blickwinkel der differenzierten Integration betrachtet wurde.³ Dabei wurden Potenzial und Risiken von Differenzierung sowohl im Hinblick auf eine unionsinterne Differenzierung als auch im Hinblick auf eine Differenzierung nach außen untersucht. Bei Letzterem stand die Anbindung des Vereinigten Königreichs im Rahmen der SSZ und anderer Formate, wie der Interventionsinitiative, im Zentrum. So wurde gefordert, die „EU should be open to flexible arrangements with the UK on collaboration with the EDA, PESCO and EDF in the form of an administrative agreement that would enable British participation“⁴.

-
- 1 Vgl. Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 301-306, hier S. 306.
 - 2 Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, in: Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 22. Januar 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 10. Mai 2019, BT-Drs. 19/10051, S. 7-14.
 - 3 Vgl. Jolyon Howorth: Differentiation in security and defence policy, in: Comparative European Politics 2/2019, S. 261-277; Annegret Bendiek/Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP? A Critical Examination of the EU's Options, SWP-Comments Nr. 25, Berlin 2018.
 - 4 Simon Duke: Will Brexit Damage our Security and Defence? The Impact on the UK and EU, Cham 2019, S. 36.

Allerdings gab es auch skeptischere Stimmen in der wissenschaftlichen Debatte, wenn gewarnt wurde: „To allow a third country to participate in such schemes may be to introduce unnecessary risks to the integrity of the EU.“⁵ Die Übertragung der konzeptionellen Debatten zur differenzierten Integration auf den Bereich der GSVP birgt insgesamt Potenzial für die wissenschaftliche Auseinandersetzung. Der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs und seine möglichen Konsequenzen stellten aber auch jenseits des Differenzierungsaspekts einen Schwerpunkt in den wissenschaftlichen Beiträgen zur GSVP dar.⁶ Darüber hinaus wurden Fragen der grundsätzlichen sicherheitspolitischen Rolle der Europäischen Union in einer sich ändernden globalen Weltordnung thematisiert,⁷ und auch erste inhaltliche Analysen zur neu initiierten SSZ veröffentlicht.⁸

Deutsch-französischer Motor für Reformen

Schon in Artikel 1 des Vertrages von Aachen wird das Ziel formuliert, dass „[b]eide Staaten [...] ihre Zusammenarbeit in der Europapolitik [vertiefen und ...] sich für eine wirksame und starke Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“⁹ einsetzen. Auch wenn der Vertrag an mehreren Stellen den Eindruck einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner erweckt, formuliert Artikel 4 das außen- und sicherheitspolitisch weitreichende Ziel, dass Deutschland und Frankreich sich

„einander im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ihre Hoheitsgebiete jede in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung [leisten]; dies schließt militärische Mittel ein. [...] Im Einklang mit ihren jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften handeln beide Staaten, wann immer möglich, gemeinsam, um Frieden und Sicherheit zu wahren.“¹⁰

Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung des Aachener Vertrags und zu Reformen der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union veröffentlichten die Außenminister beider Länder im Juni 2019 unter dem Titel „Für ein starkes und souveränes Europa“. Darin wird das Ziel formuliert, „in Umsetzung des Vertrags von Aachen mit einem Bündel von Maßnahmen die EU handlungsfähiger [zu] machen“.¹¹ Neben der „Stärkung der europäischen Diplomatie, [...] einer] starke[n] Rolle Europas für eine regelbasierte internationale Ordnung [...] und einer] starke[n] Industrie- und Technologiepolitik“¹² geht es dabei auch

5 Benjami Martill/Monika Sus: Post-Brexit EU/UK security cooperation. NATO, CSDP+, or „French connection“?, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 4/2018, S. 846-863, hier S. 854.

6 Vgl. Nigel Inkster: Brexit and Security, in: *Survival* 6/2018, S. 27-34; Martill/Sus: Post-Brexit EU/UK security cooperation, 2018.

7 Vgl. Sven Biscop: *European Strategy in the 21st Century. New future for Old Power*, Abindgon 2019; Wilfried von Bredow: Pfaffen und Pirouetten. Die geschäftige Stagnation der europäischen Sicherheitspolitik, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4/2018, S. 449-457.

8 Vgl. Lucie Béraud-Sudrea/Yvonne-Stefania Efstathiou/Conor Hannigan: Keeping the momentum in European defence collaboration. An early assessment of PESCO implementation, IISS-Working Paper Mai 2019, abrufbar unter: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/pesco> (letzter Zugriff: 18.7.2019); Jürgen Ehle: Die Implementierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) – Sachstand und weiteres Vorgehen, in: *SIRIUS- Zeitschrift für Strategische Analysen* 3/2018, S. 261-264.

9 Vertrag von Aachen, Januar 2019.

10 Vertrag von Aachen, Januar 2019.

11 Auswärtiges Amt: *Deutsch-französischer Impuls für ein starkes und souveränes Europa*, 20.6.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/frankreich-node/maas-frankreich-eu/2228448> (letzter Zugriff: 18.7.2019).

12 Auswärtiges Amt: *Deutsch-französischer Impuls für ein starkes und souveränes Europa*, Juni 2019.

explizit um die GSVP. Denn für „[e]ine starke Sicherheits- und Verteidigungspolitik [...] wollen die Partner] die Verteidigungsfähigkeiten der Mitgliedsstaaten [...] bündeln und das militärische und zivile Krisenmanagement [...] stärken.“¹³

Reformprojekte und Reforminitiativen in der GSVP

„Member States are now investing in common industrial and research projects, [...]. Our international missions have better command structures and we have committed to investing more in our civilian action. We are cooperating more than ever with our partners.“¹⁴

Mit unter anderem diesen Worten zog die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini in ihrem Fortschrittsbericht zur „Globalen Strategie der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ Bilanz¹⁵. Neben der SSZ sind im letzten Jahr tatsächlich weitere Reformprojekte und -initiativen konkretisiert und vorangebracht worden. Entsprechend konstatierte der Rat der Europäischen Union (Rat) in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2019 zur Sicherheit und Verteidigung auch, dass seit Verabschiedung der Globalen Strategie „ground-breaking steps forward“¹⁶ gemacht worden seien. Hierauf aufbauend fordert er im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Stärkung von Multilateralismus und zur Einhaltung internationaler Normen und Werte auch „[d]ie Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, unter anderem durch die SSZ und den Europäischen Verteidigungsfonds sowie die vollständige Umsetzung des Pakts für die zivile GSVP“.¹⁷

Mit dem Pakt für das zivile Krisenmanagement der Europäischen Union, der „eine mit mehr und besseren Fähigkeiten ausgestattete, effizientere und stärker auf gemeinsames Handeln ausgerichtete zivile GSVP zum Ziel“¹⁸ hat, soll die zivile Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gefördert werden. Die Verwirklichung ist bis spätestens 2023 geplant. Kritiker weisen allerdings darauf hin, dass der Pakt zwar sicherheitspolitische Herausforderungen auflistet, jedoch „keine systematische Einordnung relevanter Sicherheitsbedrohungen mit Blick auf das Konfliktgeschehen“¹⁹ vornimmt und das derzeitige Instrumentarium der Europäischen Union nicht geeignet sei, um die Herausforderungen zu bewältigen.²⁰

Ein weiteres wichtiges Reformprojekt stellt der Europäische Verteidigungsfonds²¹ dar, für den die Kommission am 19. März 2019 einen Durchführungsbeschluss zur Finanzierung sowie ein erstes Arbeitsprogramm verabschiedet hat. Letzteres läuft 2019

13 Auswärtiges Amt: Deutsch-französischer Impuls für ein starkes und souveränes Europa, Juni 2019.

14 European External Action Service: The European Union's Strategy Three Years On, Juni 2019, S. 4.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

16 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy – Council Conclusions, 17 June 2019, Dok. 10048/19, S. 2.

17 Rat der Europäischen Union: EU-Maßnahmen zur Stärkung des regelbasierten Multilateralismus-Schlussfolgerungen des Rates, 17.6.2019, Dok. 10341/19, S. 7.

18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Pakts für die zivile GSVP, 19.11.2018, Dok. 14305/18, S. 3.

19 Judith Vorrath/Tobias Pietz: GSVP-Pakt: Neuerfindung des zivilen Krisenmanagements der EU?, 19.12.2018, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2018/gsvp-pakt-neuerfindung-des-zivilen-krisenmanagements-der-eu/> (letzter Zugriff: 18.7.2019).

20 Vgl. Vorrath/Pietz: GSVP-Pakt, Dezember 2018.

21 Vgl. Verordnung (EU) 2018/1092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 zur Einrichtung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 200 vom 7. August 2018, S. 30-43.

und 2020 und wird aus Mitteln des Gesamthaushaltsplans der Union mit knapp über 500 Mio. Euro finanziert.²² Schwerpunktmäßig geht es dabei um die „Bereiche Drohnentechnologie, Satellitenkommunikation, Frühwarnsysteme, künstliche Intelligenz, Cyberabwehr und Meeresüberwachung.“²³ Neun Ausschreibungen für Projekt-Vorschläge wurden veröffentlicht,²⁴ zwölf weitere sollen 2020 folgen.

Zumindest in Teilen weiterentwickelt wurde die Europäische Interventionsinitiative (EI2). Nach der ersten Sitzung der Verteidigungsminister der mittlerweile zehn Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Portugal, Spanien und Finnland als neues Mitglied) am 7. November 2018 kommunizierten diese das übergeordnete Ziel der Etablierung einer europäischen strategischen Kultur.²⁵ Eine genauere Ausgestaltung der EI2 bleibt jedoch unklar. Die französische Verteidigungsministerin Florence Parly bezeichnet die EI2 als „[...] une solution supplémentaire pour la défense de l’Europe“²⁶ (wörtl. „eine zusätzliche Lösung für die Verteidigung Europas“), die bestehende Strukturen der Europäischen Union und NATO ergänzen soll. Dass die mit großen Erwartungen initiierte EI2 etwas ins Stocken geraten ist, dürfte auch daran liegen, dass die künftige Einbindung des Vereinigten Königreichs in diese Initiative aufgrund der Ungewissheit über das ob, wann und wie eines britischen EU-Austritts bisher nicht wirklich angegangen werden konnte.

Die SSZ als Kern der Weiterentwicklung der GSVP

Die großen Erwartungen an die SSZ zeigten sich unter anderem in der Einschätzung von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, sie sei „ein entscheidender Fortschritt [...], der uns näher in Richtung einer europäischen Verteidigungsunion gebracht hat als alle Bemühungen in den 60 Jahren zuvor“.²⁷ Nachdem bis Mitte 2018 der grundlegende Rahmen für die SSZ und eine erste Liste von 17 Einzelprojekten verabschiedet worden waren, beschloss der Rat im November 2018 eine Liste von 17 weiteren Projekten.²⁸ Ein Aufruf zur Einreichung einer dritten Runde von Projekten bis zum 31. Juli 2019 wurde im Juni 2019 verabschiedet.²⁹ Die Projekte der zweiten Liste beziehen sich – ähnlich wie die erste Projektrunde – primär auf gemeinsame Ausbildungsprojekte, die Entwicklung technischer Fähigkeiten und die Zusammenarbeit im Bereich Aufklärung und Überwachung. Projekte zur Schaffung gemeinsamer Einsatzverbände oder Einsatzführungsfähigkeiten im

22 Vgl. Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss der Kommission vom 19.3.2019, C(2019) 2205, S. 2.

23 Europäische Kommission: Europäischer Verteidigungsfonds, 19.3.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_de (letzter Zugriff: 18.7.2019).

24 Vgl. Europäische Kommission: 2019 calls for proposals: European defence industrial development programme (EDIDP), 19.3.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/growth/content/2019-calls-proposals-european-defence-industrial-development-programme-edidp_en (letzter Zugriff: 18.7.2019).

25 Vgl. Ministère des Armées: Défense européenne: première réunion ministérielle au format IEL. Communiqué du ministère des Armées, 8.11.2018, abrufbar unter: <https://ue.delegfrance.org/defense-europeenne-premiere> (letzter Zugriff: 18.7.2019).

26 Ministère des Armées: Défense européenne, November 2018.

27 Jean-Claude Juncker: Europa. Nicht nur ein global player, sondern auch ein global player, mit dem die Welt rechnen muss, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4/2018, S.431-437, hier S. 434.

28 Rat der Europäischen Union: Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects – Overview, 19.11.2018, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/37315/table-pesco-projects-updated.pdf> (letzter Zugriff: 18.7.2019).

29 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Security and Defence in the Context of the EU Global Strategy (10048/19), 17.6.2019, hier S. 8.

robusten Spektrum der Sicherheits- und Verteidigungspolitik finden sich nicht. Eine Ausnahme bildet ein griechisch-zypriotisches Projekt zur Einsatzführung, das sich aber auf kleine Missionen von Spezialkräften beschränkt, sowie ein geplantes (und von Deutschland koordiniertes) „Crisis Response Operation Core“. Bei Letzterem ist jedoch offen, ob es über Fähigkeiten zur Bedrohungsanalyse und Einsatzplanung hinaus auch eigene operative Kapazitäten beinhalten soll. In der Gesamtschau drängt sich damit der Eindruck auf, dass die SSZ bisher die Schaffung konkreter operativer Einsatzverbände im robusten Spektrum weitgehend ausklammert. Vor diesem Hintergrund ist wohl auch die Aufforderung des Rates in seinen Empfehlungen vom 14. Mai 2019 zu sehen, dass die Mitgliedstaaten in der nächsten Runde an SSZ-Projekten darauf achten sollen, „der gesamten Bandbreite [...] für die Fähigkeitenentwicklung der EU zu entsprechen, einschließlich der Fähigkeitsziele mit hohem Wirkungsgrad“³⁰. Als weiterer Punkt kann im Hinblick auf die SSZ hinterfragt werden, in welchem Umfang hierdurch wirklich neue Kooperationsprojekte initiiert wurden. Denn die sehr kleinteilige Liste an Projekten, die an bereits bestehende bi- oder multinationale Projekte zwischen den Mitgliedstaaten anknüpfen, erweckt zum Teil den Eindruck, dass manche SSZ-Projekte eher eine „Umetikettierung“ von Bestehendem als die Schaffung von Neuem darstellen.³¹ Diese Kritikpunkte ändern aber nichts daran, dass die SSZ insgesamt eine neue Dynamik in der GSVP bewirkt hat, die auch im Hinblick auf die künftige sicherheitspolitische Anbindung des Vereinigten Königreichs an die Europäische Union ein erhebliches Potenzial besitzt. Gerade letztgenannter Aspekt zeigt sich auch in den Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Juni 2019, „that a third State could, and would need to, provide substantial added value to the PESCO projects, contribute to strengthening PESCO and the CSDP“.³²

Fazit

Ungeachtet aller berechtigter Kritik an Umfang und Reichweite der Reformprojekte kann festgehalten werden, dass auch im dritten Jahr seit Inkrafttreten der „Globalen Strategie der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ zahlreiche Initiativen fortentwickelt wurden. Hier sind vor allem die SSZ und der europäische Verteidigungsfonds zu nennen. Auch die zivilen Krisenmanagementfähigkeiten wurden durch den Pakt für das zivile Krisenmanagement gestärkt. Inwiefern diese und andere Projekte tatsächlich bahnbrechende Fortschritte sind, wie es der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Juni 2019 formulierte, mag unterschiedlich bewertet werden. Grundsätzlich ist die Aufrechterhaltung der Reformdynamik der letzten Jahre aber schon ein Mehrwert an sich. Fortgesetzt hat sich auch die Tendenz, die GSVP im Rahmen von Modellen der flexiblen Integration – wie der SSZ oder der Interventionsinitiative – stärker im Kontext einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur zu denken. Dass die konkrete Ausgestaltung einer solchen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur und die Rolle der GSVP in dieser sich bisher erst vage abzeichnet, liegt weniger an der Europäischen Union als an dem nach

30 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 14. Mai 2019 zur Bewertung der Fortschritte der teilnehmenden Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C166 vom 15. Mai 2019, S. 1-4, hier S. 3.

31 Vgl. Daniel Göler: Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: Zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Gestaltungsanspruch, in: *integration* 1/2019, S. 21-36, hier S. 33 f.

32 Rat der Europäischen Union: Council Conclusions on Security and Defence, Juni 2019, hier S. 9.

wie vor völlig offenem Ausgang des britischen EU-Austritts.³³ Diese Themen unmittelbar nach Abschluss des Austrittsprozesses des Vereinigten Königreichs anzugehen, wird dementsprechend die zentrale Herausforderung der nächsten Jahre für die GSVP sein.

Weiterführende Literatur

Sven Biscop: *European Strategy in the 21st Century. New future for Old Power*, Abingdon 2019.

Simon Duke: *Will Brexit damage our security and defence? The impact on the UK and EU*, Cham 2019.

David Galbreath/Jocelyn Mawdsley/Laura Chappell: *Contemporary European Security*, London 2019.

Neil Winn: *Between soft power, neo-Westphalianism and transnationalism: the European Union, (trans)national interests and the politics of strategy*, in: *International Politics* 3/2019, S. 272-287.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.