

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler/Florence Reiter

Die Versuche Chinas und Russlands, die Covid-19-Pandemie im vergangenen Jahr für eigene Positionsverbesserungen im internationalen System zu nutzen (beispielsweise im Rahmen der sogenannten Impf- und Maskendiplomatie) haben gezeigt, dass sich die Europäische Union (EU) zunehmend in einem geostrategischen Wettbewerb mit systemischen Rivalen befindet, welcher die Dringlichkeit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verdeutlicht. Dass die EU sich in diesem Wettbewerb durch die Wahl Joe Bidens zum Präsidenten der USA und dessen Bekenntnis zur Partnerschaft mit der EU („Die Vereinigten Staaten werden eng mit unseren Partnern in der Europäischen Union zusammenarbeiten [...], um die Bandbreite der gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen, denen wir gegenüberstehen“¹) künftig wieder verstärkt auf die transatlantische Partnerschaft verlassen kann, stellt im Vergleich zu den vorangehenden Jahren eine positive Veränderung dar. Allerdings hat dies auch konzeptionelle Debatten über das Verhältnis von GSVP und NATO beziehungsweise USA wieder stärker zu Tage treten lassen. Diese spiegeln sich vor allem in der Diskussion über das Ziel einer europäischen strategischen Autonomie wider. Während die deutsche Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer in einem Gastbeitrag für das Magazin Politico Anfang November 2020 forderte, dass Illusionen einer Europäischen strategischen Autonomie ein Ende haben müssten, da die Europäer nicht in der Lage sein werden, Amerikas Rolle als Bereitsteller von Sicherheit zu ersetzen², unterstrich der französische Präsident Emmanuel Macron das Ziel einer solchen europäischen strategischen Autonomie. Dabei wies er die Einlassung Kramp-Karrenbauers explizit zurück und bezeichnete diese als falsche Interpretation der Geschichte.³ Inwiefern sich diese konzeptionellen Divergenzen überbrücken lassen, wird neben der im Folgenden näher betrachteten Fortentwicklung konkreter Initiativen und struktureller Rahmenbedingungen eine der entscheidenden Zukunftsfragen der GSVP sein.

-
- 1 Übersetzung der Autoren; Zitat im englischen Original: “The United States will work closely with our European Union partners [...] to meet the range of shared challenges we face”, in: Joe Biden: Remarks at the 2021 Virtual Munich Security Conference, 19.2.2021, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).
 - 2 Zitat im englischen Original: „Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America’s crucial role as a security provider“, in: Annegret Kramp-Karrenbauer: Europe Still Needs America, in: Politico, 2.11.2020, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).
 - 3 Zitat im französischen Original: „Je suis en désaccord profond par exemple avec la tribune parue dans Politico signée par la ministre de la Défense allemande. Je pense que c’est un contresens de l’histoire.“, in: Emmanuel Macron: Une conversation avec le Président français, in: Le Grand Continent, 16.11.2020, abrufbar unter: <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

Permanent Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ), Verteidigungsfonds und zivile GSVP

Während die ersten Jahre der SSZ durch die Initiierung zahlreicher Einzelprojekte geprägt waren,⁴ standen während der deutschen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 die Überprüfung der SSZ-Anfangsphase, die in den „Schlussfolgerungen des Rates zur strategischen Überprüfung der SSZ 2020“⁵ mündete, sowie die strukturelle Frage der Einbindung von Drittstaaten in die SSZ im Zentrum. Kritisch bewertet wurde in der strategischen Überprüfung vor allem die begrenzte Erfüllung der sogenannten ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten. Hierzu wird in der Überprüfung der SSZ festgestellt, dass „die Fortschritte bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen, insbesondere bei den operativen Verpflichtungen und den Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem kooperativen europäischen Ansatz, unzureichend [sind, weshalb ...] die teilnehmenden Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken“⁶ müssen. Neben der Bewertung des bisher Erreichten enthalten die Schlussfolgerungen zudem Leitlinien für künftige SSZ-Projekte. Dabei wird insbesondere gefordert, dass in Zukunft auch „Vorschläge für SSZ-Projekte mit einem operativen Schwerpunkt und kurzfristiger Wirkung vorgelegt werden [...], um ein gemeinsames Vorgehen im Einsatzgebiet zu ermöglichen“.⁷ Interessant ist auch, dass „die teilnehmenden Mitgliedstaaten die maßgebliche unterstützende Rolle des SSZ-Sekretariats in der Anfangsphase der SSZ [betonen und anerkennen und ...] für die Zukunft eine stärkere beratende Rolle für das SSZ Sekretariat vor[sehen]“.⁸ Damit zeigt sich auch in der SSZ der Trend der vergangenen Jahre zur Stärkung der Rolle gemeinsamer Institutionen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Neben der strategischen Überprüfung ist der im November 2020 gefasste Beschluss des Rates „über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, sich an einzelnen SSZ-Projekten zu beteiligen“⁹ die wichtigste Entwicklung innerhalb der SSZ im vergangenen Jahr. Dass schon wenige Monate nach diesem Beschluss die Beteiligung der USA, Kanadas und Norwegens an dem SSZ-Projekt „Militärische Mobilität“ erfolgte,¹⁰ kann dabei als Erfolg gesehen werden. Der nicht positiv beschiedene Antrag der Türkei für eine Beteiligung an diesem Projekt¹¹ zeigt aber auch, dass die Öffnung für Drittstaaten potentiell Konflikte mit sich bringen kann.

Neben der SSZ und dem koordinierten Jahresbericht zur Verteidigungsplanung (CARD), welcher der besseren Abstimmung und Strukturierung der militärischen Fähigkeiten der einzelnen EU-Staaten dient, bildet der Europäische Verteidigungsfonds (EVF)

4 Daniel Göler/Florence Reiter: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2020, S. 357–362.

5 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 20.11.2020, 13188/20.

6 Ibid. S. 12 (Anhang 1 zur Anlage).

7 Ibid. S. 8 (Anlage).

8 Ibid. S. 13 (Anhang 1 zur Anlage).

9 Rat der EU: Beschluss über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, sich an einzelnen SSZ-Projekten zu beteiligen (GASP) 2020/1639, 5.11.2020, in: Amtsblatt der EU L 371/3, 6.11.2020

10 Rat der EU: Beschlüsse über die Teilnahme Kanadas, Norwegens und der Vereinigten Staaten von Amerika am SSZ-Projekt „Militärische Mobilität“ (GASP) 2021/748-750, 6.5.2021, in: Amtsblatt der EU L 160/106,109,112, 7.5.2021.

11 Alexandra Brzozowski: Turkey’s participation request in EU military project apprehended as ‘Trojan horse’, in: Euractiv, 17.5.2021.

die dritte wichtige Reforminitiative der GSVP. Hier konnten unter deutscher Ratspräsidentschaft sowie im ersten Halbjahr 2021 deutliche Fortschritte verzeichnet werden. So wurde die Verordnung zur Einrichtung des EVF am 29. April 2021 durch das Europäische Parlament (EP) verabschiedet.¹² Die Laufzeit vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2027 wurde an die des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) angepasst, der Mittel von etwa 7,9 Mrd. Euro für den EVF vorsieht. Davon sind etwa 2,6 Mrd. Euro für die Forschung vorgesehen und circa 5,3 Mrd. für Entwicklungsmaßnahmen geplant.¹³ Erstmals sind damit in einem MFR finanzielle Mittel für die Forschung und Entwicklung im Verteidigungssektor vorgesehen. Allerdings sieht der MFR gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf von 2019 (13 Mrd. Euro) nun deutlich weniger Mittel für den EVF vor.¹⁴ Die Entwicklungslinie zur Schaffung neuer finanzieller Instrumente in der GSVP zeigt sich auch in der Schaffung der sogenannten Europäischen Friedensfazilität zur Krisenprävention und -reaktion. Mit 5,0 Mrd. Euro soll dieses neue, außerhalb des EU-Haushalts angelegte Finanzierungsinstrument¹⁵ die „Rolle der EU als globaler Bereitsteller von Sicherheit durch das Angebot umfassender militärischer und verteidigungsbezogener Unterstützung für ihre Partner“¹⁶ stärken, wie der Rat im Mai 2021 in seinen Schlussfolgerungen mitteilte. Dazu gehöre auch die „Auffüllung bestehender Lücken im Bereich des Kapazitätsaufbaus, unter anderem durch die Bereitstellung militärischer Ausrüstung innerhalb des vereinbarten Rahmens der Fazilität“.¹⁷

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft hat sich auch der Bereich der zivilen GSVP weiterentwickelt. Das ehrgeizige Ziel der vollständigen Umsetzung des Paktes für die Weiterentwicklung der zivilen GSVP¹⁸ wurde noch nicht erreicht. Allerdings betonte der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Mai 2021, „dass die Mitgliedstaaten, der EAD [Europäische Auswärtige Dienst] und die Kommission weiter auf eine vollständige Umsetzung des Paktes für die zivile GSVP bis Anfang Sommer 2023 hinarbeiten müssen“.¹⁹ Ein konkreter Schritt zur Umsetzung des Paktes für das zivile Krisenmanagement der EU, der unter der deutschen Ratspräsidentschaft erreichte wurde, kann in der Einrichtung des European Center of Civilian Crisis Management (CoE) gesehen werden.²⁰ Wie Deutschlands Außenminister Heiko Maas bei der Eröffnung des CoE erklärte, soll dieses „ein Aushängeschild und eine Ideenschmiede“ sein, in dem Deutschland mit seinen „Partnern aus EU und NATO [sein] Wissen bündel[t], wie Konflikte mit zivilen Mitteln entschärft werden können“.²¹

12 Verordnung (EU) 2021/697 zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1092, 29.4.2021, in: Amtsblatt der EU L170, 12.5.2021.

13 Rat der EU: Pressemitteilung, Vorläufige Einigung über die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, 14.12.2020, 935/20.

14 Rat der EU: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (erste Lesung) – Partielle allgemeine Ausrichtung, 15.11.2018, 2018/0245(COD).

15 Rat der EU: Pressemitteilung, EU richtet Europäische Friedensfazilität ein, 22.3.2021, 220/21.

16 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, 8280/21, S. 9.

17 Ibid.

18 Deutsche Bundesregierung: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1. Juli bis 31. Dezember 2020, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfdaf99d/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 15.10.2021), S. 24.

19 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, S. 11.

20 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 7.12.2020, 13571/20.

Brexit und GSVP

In der Endphase der Verhandlungen über die künftigen Beziehungen des Vereinigten Königreiches zur EU²² sowie in den ersten Monaten nach Unterzeichnung des Handels- und Kooperationsabkommens hat sich eine gewisse Ernüchterung über die künftige sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation breitgemacht. Wurde diese zu Beginn der Brexit-Verhandlungen wiederholt noch als ein wichtiger Bereich der künftigen Zusammenarbeit identifiziert, wird derzeit sogar die Tendenz gesehen, dass „die britische Regierung eine Zusammenarbeit mit der EU hier [...] kategorisch ablehnt“²³. So hat die Regierung des Vereinigten Königreiches etwa im Gegensatz zu Norwegen, Kanada und den USA bisher kein Interesse gezeigt, die neuen Regelungen zur Öffnung der SSZ für Drittstaaten zu nutzen. Während der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2021 skizzierte Premierminister Boris Johnson in seiner Rede den sicherheitspolitischen Anspruch des Vereinigten Königreiches: Dabei hob er die Zusammenarbeit im Rahmen der NATO, die Beziehungen zu den USA und verschiedene andere Kooperationsformate hervor, die EU hingegen nannte er als sicherheitspolitischen Kooperationspartner überhaupt nicht. Stattdessen verwies Johnson mehrfach auf den gewachsenen Handlungsspielraum, den das Vereinigte Königreich mit dem Brexit gewonnen habe: „Mit dem Austritt aus der Europäischen Union haben wir die souveräne Kontrolle über die entscheidenden Hebel der Außenpolitik wiederhergestellt“.²⁴ Die Zurückhaltung der britischen Regierung in Bezug auf sicherheitspolitische Kooperationsformate mit der EU bezieht sich dabei nicht nur auf die GSVP beziehungsweise die SSZ, sondern auch auf die – formal außerhalb der EU-Strukturen stehende, aber immer im Kontext der GSVP gesehene – Europäische Interventionsinitiative (EI2). Anders als im Fall der SSZ ist das Vereinigte Königreich hier zwar Gründungsmitglied, allerdings scheint das Interesse der derzeitigen britischen Regierung an der EI2 ausgesprochen gering zu sein. So wird die EI2 in der britischen Sicherheitsstrategie vom März 2021 nicht ein einziges Mal genannt. Dagegen werden andere bi- und multilaterale Kooperationsformate in ihrer Bedeutung für die britische Sicherheitspolitik hervorgehoben.²⁵ Diese Zurückhaltung dürfte auch ein zentraler Grund sein, warum sich die EI2 kaum weiterentwickelt und die jährliche Sitzung der Verteidigungsministerinnen und -minister der beteiligten Staaten vom 25. September 2020 keinerlei konkrete Initiativen hervorgebracht hat.²⁶

21 Deutsche Ratspräsidentschaft: Pressemitteilung, Eröffnung des European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management (CoE) in Berlin: „Wir wollen hier unser Wissen bündeln“, 17.9.2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/pressemitteilungen/european-centre-of-excellence-for-civilian-crisis-management/2384986> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

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

23 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Die EU und Global Britain: So nah, so fern, Berlin 2021, S. 8.

24 Übersetzung der Autoren; Zitat im englischen Original: „In leaving the European Union we restored sovereign control over vital levers of foreign policy“ in: Boris Johnson: Prime Minister's speech at the Munich Security Conference: 19 February 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-at-the-munich-security-conference-19-february-2021> (letzter Zugriff: 14.7.2021).

25 Regierung des Vereinigten Königreiches: Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, März 2021.

26 Verteidigungsministerium Schwedens: Joint Press Release, European Intervention Initiative Annual Ministerial Meeting 25 September 2020, abrufbar unter: <https://www.government.se/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

Deutsch-französische Perspektiven auf die Weiterentwicklung der GSVP

Das deutsch-französische Tandem, das in den vergangenen Jahren auf Basis des Vertrags von Aachen Reformen zur Weiterentwicklung der GSVP initiierte und sich für die jeweilige Ratspräsidentschaft das Ziel setzte, die Handlungsfähigkeit der EU im verteidigungspolitischen Bereich zu erhöhen, blieb auch im zweiten Halbjahr 2020 und im ersten Halbjahr 2021 nicht untätig. Beide Länder demonstrierten anlässlich des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats (DFVSR) im Februar 2021 Einigkeit, indem sie erklärten, dass sie „mit der Eurodrohne, FCAS [Future Combat Air System] und MGCS [Main Ground Combat System] die europäische Souveränität ganz konkret [...] stärken, wobei diese Projekte als] deutsch-französisch und gleichzeitig offen für andere europäischen Partner“ bezeichnet werden.²⁷ Allerdings bleibt abzuwarten, inwiefern sich die Divergenzen über die strategische Autonomie der EU – insbesondere im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Beziehungen zur USA – auf künftige Reformprojekte der GSVP auswirken.²⁸ Daher gibt es auch skeptische Stimmen, die betonen, dass es dem deutsch-französischen Tandem zunehmend schwerer fällt, „die internationale Politik und ihre Konfliktfelder sowie die vorrangigen Interessen beider Länder [...] umfassend zu betrachten“.²⁹ So sind die Tagesordnungen des DFVSR beispielsweise „stark an den persönlichen Interessen der Teilnehmenden ausgerichtet“.³⁰ Anlässlich des DFVSR im Februar 2021 stand der Strategische Kompass im Vordergrund. Zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft galt dessen Entwicklung als wichtiges Ziel, um die Operationalisierung einer gemeinsamen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Strategie zu fördern. Ein erster Entwurf ist aber nicht vor November 2021 zu erwarten.³¹ Entsprechend der Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. Februar 2021 soll dieser im März 2022 unter französischer Ratspräsidentschaft von den Mitgliedstaaten angenommen werden.³² Die deutsch-französische Abstimmung dürfte auch für ein weiteres Projekt zentral sein, das seit Frühjahr 2021 auf der Agenda steht und neben Deutschland und Frankreich von zwölf weiteren EU-Staaten unterstützt wird, die Schaffung einer schnellen Eingreiftruppe für die Krisenreaktion.³³ Inwiefern ein solches neues Instrument wirklich geschaffen und wenn ja, ob dieses anders als die bestehenden Battle-Groups aktiv eingesetzt wird, bleibt abzuwarten. In diesem Kontext wird sich auch die Frage stellen, ob sich die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Fokussierung der operativen GSVP-Missionen auf Beratungs- und Ausbildungseinsätze, die auch im zweiten Halbjahr 2020 und

27 Bundesministerium der Verteidigung: Pressemitteilung, Virtueller Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, 8.2.2021.

28 Markus Kaim/Ronja Kempin: Strategische Autonomie Europas: Das deutsch-französische Missverständnis, in: SWP – Kurz gesagt, 30.11.2020; Kramp-Karrenbauer: Europe Still Needs America, 2020.

29 Ronja Kempin: Fazit, in: Ronja Kempin (Hrsg.): Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit, in: SWP-Studie 4/2021, S. 48–52, hier S. 52.

30 Kempin: Fazit, 2021.

31 Rat der EU: Security and defence: Pressemitteilung, EU to move forward on common security and defence, 10.5.2021, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

32 Rat der EU: Schlussfolgerungen, 10.5.2021, S. 11.

33 Zitat im englischen Original: „Ministers also touched on the need for the EU to have having fully equipped and prepared staff to react quickly to crisis. In this context, the idea of an initial entry force that could be deployed as ‚first responder‘ in an urgent crisis was discussed.“, in: Rat der EU: Rat für Auswärtige Angelegenheiten, 6.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2021/05/06/> (letzter Zugriff: 13.7.2021).

dem ersten Halbjahr 2021 deutlich wurde, künftig fortsetzt, oder ob die EU – ähnlich wie in den Anfangsjahren der GSVP – wieder ein umfassenderes Aufgabenspektrum abdecken wird.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auch vor dem Hintergrund der im zweiten Halbjahr 2020 und im ersten Halbjahr 2021 omnipräsenten Covid-19-Pandemie verschiedene Reformprojekte der GSVP vorangebracht wurden. Zwar wären in den meisten Bereichen durchaus weitergehende Schritte denkbar gewesen. In einer politischen Gesamtkonstellation, in der neben der Covid-19-Pandemie noch die historisch einmalige Aufgabe der Regelung des Post-Brexit-Verhältnisses zum Vereinigten Königreich sowie die – durch den Rechtsstaatsmechanismus besonders komplizierte – Verabschiedung des MFR zu bewältigen waren, können die erzielten Ergebnisse aber durchaus als Erfolg angesehen werden. Dabei spielten Deutschland und Frankreich wie schon in den vergangenen Jahren trotz aller Divergenzen eine zentrale Rolle. Dass Frankreich in diesem Tandem einen stärkeren Fokus auf die militärischen Aspekte setzt, während Deutschland sich vor allem als Förderer der Weiterentwicklung der zivilen GSVP versteht, muss hierbei kein Nachteil sein, insofern es gelingt beide Aspekte zu einem kohärenten Ganzen zu verbinden.

Weiterführende Literatur

- Annegret Bendiek et al.: GASP: Von der Ergebnis- zur Symbolpolitik. Eine datengestützte Analyse, in: SWP-Aktuell 86/2020.
- Delphine Deschaux-Dutard: Brexit et discours de politique étrangère. Une analyse des discours gouvernementaux français et allemand en matière de défense européenne depuis 2016, in: Politique Européenne 4/2020, S. 70–93.
- Jolyon Howorth: The CSDP in Transition: Towards ‘Strategic Autonomy’? in: Ramona Coman et al. (Hrsg.): Governance and Politics in the Post-Crisis European Union, Cambridge 2020, S. 312–330.
- Barbara Kunz: Die europäische Sicherheits- und Verteidigungsdebatte 2021: Die Rückkehr der großen Fragen, in: Sicherheit und Frieden 4/2020, S. 195–199.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – markante Neuentwicklungen, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Berlin 2021, S. 427–446.
- Simon Sweeney/Neil Winn: EU security and defence cooperation in times of dissent: Analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit, in: Defence Studies 3/2020, S. 224–249.