
/// Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Prüfstand

BAUJAHR 1998 – ROSTIG UND AMBITIONIERT. DIE GSVP HEUTE

ANJA OPITZ /// „Herbie: Fully Loaded – Ein toller Käfer startet durch.“ Nach 25 Jahren rollte Herbie 2005 wieder über die Kinoleinwände. Doch Herbie ist kein normales Auto. Er wird als „Persönlichkeit mit eigenem Willen und besonderen Fähigkeiten“ beschrieben. Würde man die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU mit einem VW Käfer gleichsetzen, so wäre auch dieses Gefährt kein gewöhnliches Auto.

Ganz im Gegenteil: Charakteristisch für diesen Wagen wäre eine einzigartige Persönlichkeit mit einem starken Willen und besonderen zivilen und militärischen Fähigkeiten, die in dieser Kombination kein weiteres Fahrzeug vorweisen könnte, welches auf dem internationalen Markt Rang und Namen hat. Für sein nun schon älteres Baujahr brächte es der GSVP-Käfer auf einen beachtlichen Kilometerstand. Interessante Strecken, die er in einer hohen Durchschnittsgeschwindigkeit absolviert hätte. Und es schiene, als sei auch dieser GSVP-Käfer ohne einen verkehrstüchtigen Fahrer unterwegs. Wände hochfahren könnte er vielleicht nicht, dafür zeichnete er sich durch maritime Qualitäten aus. Und er rollte, ungeachtet des Umstandes, dass er wohl kaum alle zwei Jahre eine neue TÜV-Plakette bekäme.

Dieser GSVP-Käfer wäre heute im perfekten Alter für ein Fahrzeugtuning, also einer Feinabstimmung zur Leistungssteigerung.

Ein besonderes Interieur

Internationale Konflikte und Krisen sind in der heutigen globalisierten Welt nicht mehr lokal begrenzt. Sie sind diffus, asymmetrisch und irregulär. Ihre enorme Dynamik veränderte auch das Krisenmanagement der EU im Rahmen ihrer externen Beziehungen. Der ursprüngliche Ansatz für Stabilisierungseinsätze – erst militärisch, dann zivil – gilt heute als überholt.¹ Die Nachhaltigkeit von friedensschaffenden und friedensichernden Maßnahmen kann nur erreicht werden, wenn etwa militärische, polizeiliche, politische, diplomatische oder ökonomische Programme be-



Quelle: 2005 Getty Images

Die GSVP der EU ist im Vergleich zu „Herbie“ auch etwas ganz Besonderes.

reits auf institutioneller Ebene kohärent aufeinander abgestimmt werden. Unmittelbar damit verbunden ist die Notwendigkeit einer koordinierten Umsetzung dieser Maßnahmen vor Ort, welche auch lokale Akteure und internationale Partner der EU konsequent einschließen muss. Die EU verfügt außenpolitisch über eine ganze Bandbreite an geeigneten Instrumenten, die ihre globale Handlungskompetenz untermau-

INTERNATIONALE Krisen sind heutzutage asymmetrisch und diffus.

ern sowie über einen sektorenübergreifenden Krisenmanagementansatz, der einen enormen Beitrag zur Erhaltung internationaler Sicherheit leisten kann.

Der umfassende Koordinierungsprozess dieses außenpolitischen Werkzeugkastens stellt für die EU jedoch eine sehr komplexe Aufgabe dar, schließlich muss sie dafür mehrere Politikbereiche bedienen, deren Funktionslogik gänzlich verschieden ist. Allein für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) etwa gilt es, die Interessen von 28 Nationen miteinander zu vereinen und zugleich darauf Rücksicht zu nehmen, dass jeder Mitgliedstaat unterschiedliche Fähigkeiten und Kapazitäten für die Missionen und Operationen der EU zur Verfügung stellen kann und will. Darüber hinaus müssen die Maßnahmen der GASP/GSVP mit jenen Aktivitäten abgestimmt werden, denen ein langfristiger Wirkungsmechanismus inhärent ist. Angesprochen sind hier etwa die Entwicklungszusammenarbeit oder der Zivil-

schutzmechanismus, für deren Federführung die Europäische Kommission verantwortlich ist. Zugleich beteiligt sich ein Netzwerk von 139 EU-Delegationen im Rahmen der externen Beziehungen der EU an der Umsetzung von unterschiedlichen EU-Politiken.

Der EU Comprehensive Approach² ist hier ein Weg, die Ursachen von Konflikt- und Krisensituationen in fragilen, scheiternden oder schon gescheiterten Staaten zu erkennen und entsprechende Wirkungszusammenhänge zu verstehen. Auf dieses Ziel einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, die 2010 um die Strategie für die innere Sicherheit der EU ergänzt wurde. Der Ansatz trägt dazu bei, innovative Lösungsstrategien zu entwickeln, die durch eine engmaschige Koordinierung von kurzfristigen – jene der GSVP – und langfristigen Maßnahmen die gewünschte Nachhaltigkeit in der Friedenssicherung entfalten können. Effizientes und effektives Handeln in diesem Sinne ist jedoch nur dann möglich, wenn die Europäische Kommission, die 28 Mitgliedstaaten der EU sowie die relevanten GSVP-Gremien auf Grundlage einer gemeinsamen und – politisch – strategischen Analysebasis zusammenarbeiten. Zugleich müssen sie auf dieser Grundlage entsprechende Interessen für die EU ableiten und ihre potenzielle Rolle als handelnder Akteur in einer Konfliktsituation einheitlich definieren. Im konkreten Konflikt- oder Krisenfall bietet das Political Framework for Crisis Approach (PFCA)³ hierfür einen Rahmen. Vor dem Hintergrund des Comprehensive Approach stellt es die für die EU essenziellen Fragen: Welche Faktoren charakterisieren einen konkreten Konflikt? Welche Handlungsoptionen soll die EU wählen? Verfügt die EU über

Political Framework for Crisis Approach bietet im KONFLIKTFALL einen Rahmen.

die erforderlichen Fähigkeiten für eine adäquate Antwort auf den Konflikt? Und wenn ja, wie kann sie die Maßnahmen erfolgreich implementieren?

Doch gerade die Vielschichtigkeit von Konflikten und die sich daraus ergebende Notwendigkeit von Programmen mit einem unterschiedlichen Zeithorizont stellt die EU in der Umsetzung des Comprehensive Approach vor große Herausforderungen. Militärische Operationen etwa sind grundsätzlich eher kurzfristig angelegt und zielen vordergründig auf die Beendigung einer akuten, gewaltsam ausgetragenen Krise sowie auf die Verhinderung einer erneuten Eskalation der Lage ab. In weiterer Folge gilt es, den Prozess der Friedenskonsolidierung gerade auch in einer Übergangsphase zwischen Gewalt und langfristiger Stabilisierung abzusichern und zu garantieren. Bei der Herstellung dieser Synergieeffekte hat die EU noch immer einen enormen Verbesserungsbedarf, wengleich durch den institutionellen und strukturellen Ausbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wichtige Schritte bereits implementiert wurden. Die EU hat erkannt, dass vor allem ein koordinierter und integrierter Planungsprozess für den Erfolg ihrer außenpolitischen Aktivitäten von enormer Bedeutung ist. Um die erforderliche gemeinsame Analysebasis über Möglichkeiten und Grenzen der Handlungsfähigkeit der EU in einer po-

tenziellen Konfliktsituation zu schaffen, wurde gerade in der Planungsphase von Missionen und Operationen eine Kultur der Konsultation zwischen unterschiedlichen EU-Gremien, allen voran zwischen den GSVP-Planungsgremien, der Europäischen Kommission und auch dem Europäischen Parlament inzwischen fest etabliert.⁴

In Unterstützung der kontinuierlichen Umsetzung des Comprehensive Approach wurde innerhalb des EAD darüber hinaus ein Krisenreaktionssystem aufgebaut, das EEAS Crisis Response System, welches heute das Herzstück eines kohärenten EU-Krisenmanagements ist. Auf Grundlage einer 24-Stunden-Basis behält die EU globale Krisenherde stets im Blick und beobachtet internationale sicherheitspolitische Entwicklungen kontinuierlich. Im Falle einer potenziellen Krise aktiviert das EAD-Department für Krisenreaktion und operative Koordination das Krisenreaktionssystem. Unter dem Vorsitz der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, bringt die Krisenplattform alle relevanten Gremien für einen gemeinsamen Analyseprozess an einen Tisch. Hier zeigt sich der enorme Vorteil der institutionellen Verschränkung des Amtes der Hohen Vertreterin zwischen der intergouvernementalen, also nationalstaatlich geprägten GSVP und den verschiedenen supranationalen Politikbereichen. Denn durch diese Plattform und das Krisenreaktionssystem kommen tatsächlich alle relevanten GSVP-Planungsgremien sowie die relevanten Departments der Europäischen Kommission (ECHO, DEVCO etc.) zusammen, wodurch ein koordiniertes und kohärentes Handeln überhaupt erst möglich wird. Mit Beginn der Arabischen Revolution 2011 wurde dieser Prozess erstmalig

EEAS Crisis Response System ist ein KRISENREAKTIONSSYSTEM, das koordiniertes Handeln ermöglicht.

tiefgreifend erprobt und ist heute ein fest institutionalisierter Bestandteil des Entscheidungs(findungs)prozesses innerhalb des EU-Krisenmanagements.

Startnummer 35

Im Dezember 1998 traten Frankreich und Großbritannien auf einem bilateralen Gipfeltreffen in Saint Malo für den Aufbau eigener militärischer Kapazitäten der EU ein und legten damit den Grundstein für die Schaffung einer autonomen Handlungsfähigkeit der Union, der heutigen Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seit ihrer ersten zivilen Polizeimission in Bosnien und Herzegowina im Jahr 2003 setzte die EU insgesamt 35 zivile Missionen und militärische Operationen ein. Diese Einsätze sind mehrheitlich ziviler Natur, ein Umstand, welcher der EU nicht selten die Bezeichnung eines „zahnlosen Tigers“ einbringt. Doch dieser Vergleich greift viel zu kurz.

Von Beginn an wurde das Krisenmanagement der EU in beiden Dimensionen – zivil und militärisch – gedacht und dies zeigt sich sehr deutlich in den Missionen und Operationen der GSVP. Der GSVP-Aufgabenkatalog (Artikel 43 des Vertrags von Lissabon) definiert die Bandbreite dieser Krisenmanagement-Einsätze: Gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungsein-

sätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie Aufgaben der Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens zählen ebenso zu ihnen wie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung nach Konflikten. Mit all diesen Mitteln kann auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beigetragen werden, wobei die EU auch Drittstaaten im Kampf gegen den Terrorismus im eigenen Land unterstützen kann.

Grundsätzlich ist die EU auf Basis dieses Aufgabenkataloges allein im Rahmen der GSVP in der Lage, vier Grundformen von Missionen und Operationen abzudecken.⁵ So setzt sie beispielsweise Operationen zur Stabilisierung eines Landes ein. Militärisch dienen sie der akuten Eskalationskontrolle und zielen darauf ab, einen Krisenherd durch die Trennung von Konfliktparteien zu stabilisieren, um weitere Maßnahmen, die zu meist ziviler Natur sind, überhaupt erst zu ermöglichen. Derartige Operationen können Strategien und Programme zum nationalen Kapazitätsaufbau, zum Beispiel im Feld der Sicherheitssektorreform, oder Maßnahmen der Demobilisierung und Abrüstung umfassen. Auch die militärische Absicherung von Wahlen fällt in diese Kategorie. Im Rahmen von Substitutionsmissionen oder -operationen können die EU-Einsatzkräfte für einen vorab definierten Zeitrahmen Exekutivaufgaben übernehmen. Dies wird dann notwendig, wenn im betroffenen Land legitimierte exekutive Elemente gänzlich fehlen, etwa im Bereich der Justiz oder im Strafvollzug. Eng verknüpft mit diesem Typus sind sogenannte Strengthening-Missionen und -operationen. Die EU trainiert, berät und beobachtet lokale

Exekutivkräfte bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten und begleitet so zum Beispiel Reformen während einer Phase des Wiederaufbaus nationaler Verwaltungen und des Sicherheitssektors. Auch Programme des Monitoring und des Mentoring nehmen einen wichtigen Stellenwert innerhalb der GSVP ein. Entsprechende Einsätze leisten hier einen wichtigen Beitrag zur „Prävention durch Präsenz“, indem sie beispielsweise die Umsetzung und Einhaltung eines Friedens- oder Waffenstillstandsabkommens beaufsichtigen oder die Rückführung von Flüchtlingen nach Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen begleiten.

Regionale Schwerpunkte der sicherheitspolitischen Außenaktivitäten der EU waren seit Beginn der Balkan und Eurasien. Vor allem die Balkanstaaten repräsentieren aufgrund der historischen Entwicklungen während der 1990er-Jahre von Beginn ihrer operativen Tätigkeit an eine Art „kritisches Testgebiet“ für das GSVP-Krisenmanagement. Ein Großteil des operativen und institutionellen Lernprozesses der GSVP fußt auf den Erfahrungen der EU in dieser Region. So setzte die EU ihre bislang größte zivile Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo ein: Seit 2008 trainiert die EU die lokale Polizei, Richter, Zollbeamte und zivile Angestellte des öffentlichen Dienstes im Rahmen der EULEX Kosovo-Mis-

Balkan und Eurasien waren regionale Schwerpunkte der SICHERHEITSPOLITISCHEN Außenaktivitäten der EU.



Quelle: ALBERTO PIZZOLI/Getty Images

Die Militäroperation EU NAVFOR MED soll gegen Schleuserkriminalität vorgehen.

sion. Zugleich assistiert die Mission dem Land bei der Umsetzung des Dialogs zur Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Kosovo und Serbien, eine klassische friedenserhaltende Aufgabe.

Ihre erste militärische Operation implementierte die EU ebenfalls in der Balkanregion: 2003 übernahm die EU mit der Operation CONCORDIA von der NATO-Operation Allied Harmony in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Operation wurde durch das im März desselben Jahres beschlossene Berlin-Plus-Abkommen mit der NATO ermöglicht. Diese Vereinbarung ermöglicht der EU den Zugriff auf NATO-Kapazitäten im Rahmen von autonom geführten Einsätzen. CONCORDIA wurde auf der Grundlage einer Einladung der damaligen Regierung Mazedoniens und der Bitte an die EU, einen Beitrag zur weiteren Stabilisierung des

Landes zu leisten, implementiert und diente so auch der Überwachung des Rahmenabkommens von Ohrid.

In der Gesamtschau hat die EU die Hälfte ihrer GSVP-Operationen und -Missionen in Afrika eingesetzt. Dabei gilt das europäische Interesse in dieser Region in erster Linie der humanitären Situation in den entsprechenden Ländern, der geographischen Nachbarschaft der Region zur EU und den möglichen Überlappungseffekten potenzieller Krisenherde und deren Folgen auf die EU. Ganz deutlich werden diese Effekte derzeit an den enormen Fluchtbewegungen nach Europa, die unter anderem als eine Folge des Syrien-Krieges sowie der Fragilität und zunehmenden Überforderung der mittel- und unmittelbaren Nachbarstaaten wie dem Irak oder Jordanien zu werten sind. Im Juni 2015 startete die EU die Militäroperation EUNAVFOR MED

– sie läuft seit 28. September 2015 unter dem Namen „Sophia“, benannt nach einem Flüchtlingsbaby – im Mittelmeer, deren Auftrag es ist, in drei Phasen gegen Schleuserkriminalität vorzugehen und somit einen Beitrag zur Verhinderung weiterer Verluste von Menschenleben zu leisten. Die Operation ist Teil des Comprehensive Approach der EU für den Nahen und Mittleren Osten, welcher zum Beispiel auch eine zivile EU Border Assistance Mission in Libyen umfasst, die seit 2013 die libyschen Behörden im Aufbau eines Grenzmanagementsystems unterstützt. Auch die zivilen Programme zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten, welche federführend durch die Europäische Kommission betreut werden, zählen zum umfassenden Ansatz der EU für diese Region.

Das optimierte Ineinandergreifen all dieser Maßnahmen und die Beachtung von entsprechenden Synergieeffekten sind ein Beispiel dafür, wie sich der Comprehensive Approach in den politischen Gremien in Brüssel kontinuierlich institutionalisiert. Diese Verstärkung zeigt zudem die enorme Bedeutung dieses umfassenden Ansatzes für die GSVP: Vertrauen in die EU-Einsatzkräfte durch die lokale Bevölkerung ist ein wichtiges Element, damit entsprechende Maßnahmen vor Ort effektiv, effizient und somit nachhaltig implementiert und umgesetzt werden können. Die EU hat an dieser Stelle aus ihren anfänglichen Fehlern unkoor-

dinierten Agierens – wie etwa bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Bosnien und Herzegowina – gelernt. Die Absprache zwischen den verschiedenen EU-Institutionen und den internationalen Akteuren vor Ort wird kontinuierlich aufgebaut und gepflegt, damit Programme aufeinander abgestimmt und Lessons-Learned besser miteinander geteilt werden können.

Optionen für ein Fahrzeugtuning

Die künftige Entwicklung des EU-Krisenmanagements und der GSVP ist allen voran ein dynamischer Prozess, der sich immer wieder auch an den realen – politischen – Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt orientieren muss. Dieser Umstand führte in der Vergangenheit nicht selten zu einem Entwicklungsstillstand innerhalb der GSVP. Zugleich erwächst aus ihm jedoch ein enormes Potenzial, welches die Mitgliedstaaten in der Zukunft stärker nutzen sollten. Exemplarisch kann dafür die aktuelle Debatte um die Notwendigkeit einer Europäischen Armee herausgegriffen werden. Die Notwendigkeit eines solchen Konstruktes erwächst ganz klar aus dem Wandel der internationalen Sicherheitspolitik. Wir sehen staatliche Akteure, die sich neuer, zum Beispiel hybrider Formen der Kriegsführung bedienen. Wir sehen aber auch nicht-staatliche Akteure, die auf konventionelle militärische Strategien zurückgreifen. Die derzeitige globale Flüchtlingskrise lehrt uns den Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Stabilität eines Landes und den globalen Folgen, die aus einer Eskalation der Lage für die Welt erwachsen kann. Der Globalisierungsprozess lehrt uns die Notwendigkeit, multilateral zusammenzuarbeiten und gegebenenfalls die

Die lokale Bevölkerung muss VERTRAUEN in EU-Einsatzkräfte haben.

uns zur Verfügung stehenden Fähigkeiten und Mittel schnell und koordiniert einzusetzen.

Die Baustellen innerhalb der GSVP lassen sich anhand der Auswirkungen der Intergouvernementalität dieses Politikbereiches aufzeigen. Sie beziehen sich auf die klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Mittel. Eine Europäische Armee wäre aber genau das: ein multinationaler Verband, welcher sich durch ein einheitliches Führungs- und Systemverständnis, eine einheitliche Ausbildung, eine gemeinsame Analysebasis sowie durch die Kompatibilität der Logistik militärischer Systeme und ziviler Verfahren auszeichnet. Ihre Vorteile lägen in einer gemeinsamen Einsatz- und Designplanung und in einem abgestimmten Strategieverständnis. Idealerweise knüpft die Entwicklung einer solchen Struktur an die derzeitige Debatte und Ausarbeitung einer neuen EU-Sicherheitsstrategie an, welche auf die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Welt Bezug nimmt und aus ihnen Handlungsoptionen zur Beilegung selbiger für die EU ableitet. Dieser globalen Verantwortung für Frieden und Stabilität kann und will sich der Staatenverbund EU langfristig nicht entziehen.

Wie sähe ein Fahrzeugtuning für den GSVP-Käfer vor diesem Hintergrund also aus? Nun, die Mitgliedstaaten würden zunächst einmal mehr Geld in die Hand nehmen, um die vereinbarte Zwei-Prozent-Hürde im Verteidigungshaushalt zu erreichen. Er bekäme ein eigenes EU-Hauptquartier, welches ihm eine integrierte, zivil-militärische Krisenmanagementplanung ermöglichen und durch eine integrierte Führungs- und Kommandostruktur künftig die Richtung weisen würde. Verziert mit einem neuen Lack würde der GSVP-Käfer insgesamt

zu einem einheitlichen außen- und sicherheitspolitischen Auftreten der EU beitragen können. Das würde Vertrauen schaffen in das, was die Europäische Union insgesamt ist: ein gemeinsamer Werteverbund, der für Stabilität, für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie gute Regierungsführung steht und damit auch global ein Vorbild ist. ///



/// DR. ANJA OPITZ

ist Referentin für Internationale Beziehungen an der Akademie für Politische Bildung, Tutzing.

Anmerkungen

¹ So der ehemalige Hohe Vertreter der EU für die GASP, Javier Solana, auf der Verteidigungsministerkonferenz der EU 2009 in Innsbruck.

² Vgl. Scherer, Jean-Philippe: Cooperation and Coordination. The EU comprehensive approach, in: Handbook on CSDP Missions and Operations, hrsg. von Jochen Rehl und Galia Glume, Wien 2015, S. 43-49.

³ Vgl. Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations, hrsg. von European External Action Service, Doc. 7660/2/12, Brüssel 2013; sowie Joint communication to the European Parliament and the Council, hrsg. von Europäische Kommission, JOIN (2013) 30 final, Brüssel 2013.

⁴ Vgl. Handbook on CSDP Missions and Operations.

⁵ Vgl. Serrano, Pedro: A strategic approach to the European Security and Defence Policy, in: Civilian crisis management: the EU way, hrsg. von Agnieszka Nowak, Paris 2006, S. 40-43.