

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Alexandra Jonas

Mitte 2012 steht die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach wie vor im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise und ist geprägt von einer zunehmenden Ernüchterung, die mancherorts bereits die Frage nach ihrer grundsätzlichen Existenzberechtigung aufkeimen lässt.¹ Die ehemals mit „Lichtgeschwindigkeit“ sowie einer gewissen Leidenschaft vorangetriebene GSVP wird zunehmend ganz pragmatisch als Instrument zur Rüstungskooperation und als Forum für die gemeinschaftliche Entwicklung militärischer Fähigkeiten wahrgenommen. Gezeichnet durch den im Herbst 2011 beendeten multinationalen Militäreinsatz in Libyen, der die mangelnde militärische Handlungsfähigkeit der EU offenlegte, standen im Berichtszeitraum insbesondere die Themen Pooling und Sharing sowie institutionelle Reformen wie etwa die Frage des Aufbaus einer stehenden zivil-militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU im Fokus der GSVP. Vorstöße, die strategischen Grundlagen der GSVP neu zu diskutieren, waren wenig prominent und blieben erfolglos, wenngleich die Bedeutung und Konsequenzen der US-amerikanischen Fokusverschiebung hin zum asiatisch-pazifischen Raum immer mehr ins europäische Bewusstsein drangen.

Pooling und Sharing

Trotz des durch die europäische Staatsschuldenkrise immer größer werdenden Spardrucks trägt der bereits 2010 im Rahmen der Gent-Initiative ins Leben gerufene Pooling- und Sharing-Prozess, welcher durch Bündelung und gemeinsame Nutzung militärischer Kapazitäten die Einsparungen in den nationalen Verteidigungsbudgets zumindest teilweise ausgleichen möchte und zu einer größeren militärischen Effizienz in Europa führen soll, noch nicht die erhofften Früchte. Zwar bezeichnete die Hohe Vertreterin, Baroness Ashton, die Haushaltsengpässe als Chance für notwendige Reformen in der GSVP und als Motor für neue Dynamiken,² in der Praxis offenbart die Krise jedoch mehr denn je ein Festhalten an nationaler Souveränität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Im vergangenen Jahr wurde der Ansatz des Pooling und Sharing mit Unterstützung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) ausgestaltet. So konnten im Herbst 2011 zunächst elf Prioritätenbereiche für eine engere verteidigungspolitische Kooperation definiert werden einschließlich Projekten wie der Luft-zu-Luft-Betankung, militärischer Satellitenkommunikation oder dem Helikopter-Piloten-Training.³ Vor dem Hintergrund der drastischen Sparvorhaben in den meisten EU-Mitgliedstaaten sind die ersten Kooperations-

1 Vgl. Jan, Techau: Forget CSDP, it's time for Plan B. European Council of Foreign Relation commentary, 24.08.2011, www.ecfr.eu.

2 Vgl. Opening address by HR Catherine Ashton at the European Defence Agency (EDA) Annual Conference in Brussels, 31.01.12, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11814_en.htm.

3 Vgl. Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 3130th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 1 Dezember 2011.

initiativen, für die Konsens generiert werden konnte, jedoch ein eher bescheidener Beitrag, zumal die langfristige Umsetzung dieser Beschlüsse abzuwarten bleibt. Wie auch die Ratsbeschlüsse vom März 2012 betonen, muss jenseits dieser punktuellen Kooperationen in einzelnen Projektbereichen eine systematisch-strukturierte und nachhaltige gemeinsame Politik des Pooling und Sharing institutionalisiert werden.⁴ Hinzu kommt, dass militärische Neu-Beschaffungen immer noch vorwiegend national organisiert werden. Ein einheitlicher europäischer Rüstungsmarkt hat sich nach wie vor nicht konstituiert, trotz entsprechender Richtlinien der EU-Kommission (2009/43/EG und 2009/81/EG), wonach Aufträge für militärische Güter EU-weit ausgeschrieben werden sollen.⁵

Zudem ist zu betonen, dass die bisherigen Initiativen zum Pooling und Sharing militärischer Kapazitäten der Mitgliedstaaten lediglich dazu dienen, weitere Fähigkeitslücken zu verhindern und der mangelnden Kooperation im Rüstungsbereich, die zu Verschwendung durch Überkapazitäten, Verdopplungen, fragmentierte Industrien und zersplitterten Märkten führt, entgegenzuwirken.⁶ Ein Allheilmittel zur Überwindung der Schwächen der GSVP und insbesondere ein Mittel zur Überwindung der eklatanten Fähigkeitslücken der europäischen Staaten stellen die bisherigen Initiativen aber nicht dar. Denn ihr Hauptmotiv ist eher die Entlastung der nationalen Haushalte und nicht das „Freischaufeln“ von Mitteln für Neu-Investitionen in den Verteidigungsetats. Unkoordinierte Kürzungsmaßnahmen in den mitgliedstaatlichen Verteidigungsbudgets konterkarieren zudem potenziell die Ziele der Initiative, da die bestehenden Fähigkeitslücken (etwa im Bereich der Aufklärungskapazitäten, Luftbetankung oder Durchhaltefähigkeit) hierdurch weiter vergrößert werden könnten. Die außerhalb des EU-Rahmens durchgeführte Operation Unified Protector in Libyen verdeutlichte nochmals, dass selbst die militärisch potentesten EU-Staaten Frankreich und Großbritannien einen solchen Militäreinsatz nicht ohne Unterstützung der USA durchführen können, da sie erhebliche Defizite in zentralen Fähigkeitsbereichen haben. Eine militärische Operation wie in Libyen wäre als autonome GSVP-Mission nicht umsetzbar. Dem kann auch Pooling und Sharing kaum etwas entgegensetzen; die massiven Lücken wären nur durch zusätzliche (und zurzeit undenkbare) Investitionen zu schließen.⁷

Neben den Bemühungen, eine verstärkte verteidigungspolitische Kooperation innerhalb der EU zu institutionalisieren, stehen bilaterale europäische Initiativen, welche außerhalb des GSVP-Rahmens stattfinden und somit die Gefahr bergen, diese zu konterkarieren. Insbesondere die bereits Ende 2010 eingeläutete verstärkte französisch-britische Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist mittlerweile über die ursprünglichen Erwartungen einer Reihe von Beobachtern hinausgewachsen. Tatsächlich umfasst sie sowohl die Bereiche Rüstung und Nuklearwaffen als auch eine vertiefte Streitkräftekooperation.⁸ Mancherseits wird der enge sicherheits- und verteidigungspolitische Schulterschluss zwischen

4 Vgl. Council conclusions on pooling and sharing of military capabilities, 3157th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 22 and 23 March 2012, S. 2.

5 Vgl. Clara O'Donnell: Integrating the EU defence market. An easy way to soften the impact of military spending cuts?, EU Institute for Security Studies.

6 Vgl. Dickow, Marcel/Linnenkamp, Hilmar/Mölling, Christian: Für eine europäische Defence Review. Warum nationale Planung von Streitkräften nicht genügt, SWP-Aktuell 40/2012, Juli 2012.

7 Vgl. Christian Mölling: Pooling and Sharing in EU and NATO. Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, SWP-Aktuell 25/2012, Mai 2012, S. 3.

8 Mehr dazu in Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley/Stefan Steinicke: Entente cordiale. Eine erste Bilanz französisch-britischer Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, DGAPanalyse 10/2012.

den beiden EU-Staaten mit den größten militärischen Fähigkeiten daher als Gefahr für die GSVP wahrgenommen – die tatsächlichen Auswirkungen auf das (gesamt-)europäische Projekt bleiben jedoch abzuwarten. Aussagekräftig hierzu wird sicherlich das neue französische Weißbuch für Verteidigung und Sicherheit sein, das Ende 2012/Anfang 2013 erscheinen wird. Die Zusammensetzung der Kommission, welche mit der Entwicklung des nationalen Grundlagendokuments beauftragt wurde, lässt zumindest hoffen, dass sich Paris für die Zukunft eine engagiertere Förderung der GSVP auf die Fahnen schreibt: So gehören ihr mit Claude-France Arnould, der Chief Executive der EVA, und Nicole Gnesotto, der ehemaligen Direktorin des EU Instituts für Sicherheitsstudien in Paris, zwei ausgewiesene GSVP-Befürworter an, die sich für eine dezidiert europäische Orientierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussprechen dürften.⁹

Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU?

Polen, das sich im Laufe der Jahre seit dem EU-Beitritt 2004 zu einem engagierten Befürworter einer zunehmend handlungsfähigen GSVP gewandelt hat, setzte für die sechs Monate seiner Ratspräsidentschaft ab Juli 2011, basierend auf einer bereits 2010 lancierten Initiative des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich und Polen), drei ambitionierte Ziele: den Pooling- und Sharing-Prozess mit Unterstützung der EVA voranzutreiben, die Weiterentwicklung der EU-Battle-Groups zu zivil-militärischen Krisenreaktionstruppen sowie die Errichtung eines voll operationsfähigen zivil-militärischen Hauptquartiers für die EU.¹⁰ Letztlich war es die Initiative eines stehenden, zivil-militärischen Hauptquartiers, die die polnische Ratspräsidentschaft im Bereich der GSVP dominierte.

Basierend auf einem Vorschlag der drei Staaten des Weimarer Dreiecks wurde die Idee des Aufbaus einer permanenten zivil-militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU schon vor Beginn der polnischen Präsidentschaft intensiv debattiert. Trotz eines offiziellen Vetos Großbritanniens im Sommer 2011 ließ Warschau nicht von seinem Prestigeobjekt ab und nutzte seine Ratspräsidentschaft, um gemeinsam mit den Partnern des Weimarer-Dreiecks sowie Spanien und Italien und mithilfe der Hohen Vertreterin Catherine Ashton, weiterhin für die neue Struktur zu werben.¹¹

Letztendlich war das Projekt eines zivil-militärischen Hauptquartiers am Ende der polnischen Ratspräsidentschaft jedoch vom Tisch. Zu stark war der Widerstand Großbritanniens, still unterstützt von einigen weiteren Mitgliedstaaten, die befürchteten, dass – ungeachtet der zivilen Komponente der angedachten Struktur – eine Dopplung zu bestehenden NATO-Strukturen eingeführt und somit das transatlantische Verhältnis belastet würde.¹² Ende 2011 wurde im Sinne eines Kompromisses jedoch beschlossen, erstmalig das seit 2007 einsatzfähige EU-Operationszentrum zu aktivieren, um die verschiedenen zivilen und militärischen EU-Missionen am Horn von Afrika zu koordinieren. Das Operationszentrum ist jedoch nicht zu vergleichen mit einem stehenden, voll besetzten Hauptquartier im Sinne der polnischen Initiative, sondern der Nukleus einer Planungsfähigkeit,

9 Vgl. Portail du Gouvernement, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/membres-de-la-commission-du-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale>.

10 Vgl. Claudia Major/Florian Wassenberg: Polens ambitionierte GSVP-Agenda. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft will die Initiative des Weimarer Dreiecks vorantreiben, SWP-Aktuell 34/2011.

11 Vgl. Clara Marina O'Donnell: Poland's U-turn on European defence: A missed opportunity?, Centre for European Reform policy brief, März 2012, S. 4.

12 Vgl. O'Donnell: Poland's U-turn on European defence, 2012, S. 4.

die im Aktivierungsfall durch ziviles und militärisches Personal aus den Mitgliedstaaten verstärkt werden muss.¹³

Während die polnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 mit einer ehrgeizigen GSVP-Agenda in den Ring stieg, setzte Dänemark während seiner Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2012 erwartungsgemäß keine Akzente. Schließlich macht Kopenhagen nach wie vor ein Opt-out für den gesamten Bereich der GSVP geltend und ist entsprechend auch kein Mitglied der Europäischen Verteidigungsagentur. Daher übernahm Zypern, welches Dänemark am 1. Juli 2012 nachfolgte, bereits ab 1. Januar 2012 hinsichtlich einer Reihe spezifisch militärischer Themen die Ratspräsidentschaft, unter anderem im Hinblick auf den Athena-Mechanismus zur Finanzierung von GSVP-Operationen oder die „Headline Task Force“ zur militärischen Fähigkeitsentwicklung und –verbesserung.¹⁴ An die reguläre zypriotische Ratspräsidentschaft ab Juli 2012 wurden mit Blick auf die GSVP dennoch keine hohen Erwartungen geknüpft.¹⁵ Das zypriotische Präsidentschaftsprogramm führt als Prioritäten im Bereich der Außenpolitik die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und den Außenhandel auf.¹⁶ Im Bereich der GSVP will sich Nicosia lediglich auf das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK), das Austauschprogramm Erasmus Militaire sowie auf die Unterstützung der EDA bei der Fähigkeitsentwicklung konzentrieren. Als Bindeglied zwischen Europa und dem Nahen Osten soll zudem der Partnerschaft mit der MENA-Region (Nahost und Nordafrika) besondere Aufmerksamkeit zukommen, wenngleich die zypriotische Ratspräsidentschaft in Bezug auf die Syrienkrise bis Ende September 2012 keine entscheidenden Impulse setzte.¹⁷

Militärische und zivile GSVP-Missionen

Im Zeitraum Mitte 2011 bis Mitte 2012 gab es drei laufende EU-Militärmissionen: Die Mission EU NAVFOR Somalia (Atalanta), die EU Somalia Training Mission und die EU-Mission in Bosnien und Herzegowina (ALTHEA). Der Schwerpunkt der militärischen Missionen lag damit im letzten Jahr im östlichen Afrika bzw. dem Ostafrika vorgelagerten Seegebiet.

Die EU NAVFOR Somalia/Atalanta, mit circa 1500 Mann die größte dieser drei Missionen (wobei der genaue Umfang je nach eingesetzten Schiffen schwankt), läuft seit Ende 2008 und dient dem Schutz von Hilfsschiffen des Welternährungsprogramms vor Piraterieübergriffen sowie dem generellen Schutz von Handels- und Personenschiffen vor der somalischen Küste und im Golf von Aden. Seit Beginn der Mission wurde das Einsatzgebiet sukzessive ausgeweitet, wobei der Rat mit der letzten Mandatsverlängerung vom März 2012 (bis 12. Dezember 2014)¹⁸ eine Ausdehnung des Einsatzgebietes auf die soma-

13 Vgl. Factsheet: The activation of the EU Operations Centre, 22.05.2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1634515/factsheet_opscentre_22_may_12.pdf.

14 Vgl. Myrto Hatzi Georgopoulos: What to expect from the Cyprus Presidency for the Common Security and Defence Policy?, *ISIS European Security Review* 59/2012.

15 Ebd.

16 Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2012, <http://www.cy2012.eu>.

17 Vgl. etwa die Pressemitteilung zum informellen Verteidigungsministertreffen am 26./27. September 2012 in Nicosia, in welcher lediglich die Dringlichkeit einer politischen Lösung wiederholt wurde, vgl. <http://www.cy2012.eu>.

lischen Küstengebiete und die inneren Küstengewässer beschloss, um die Piraten auch in ihren Rückzugsgebieten effektiv verfolgen zu können. Insbesondere in der Bundesrepublik entzündete sich an dieser Ausweitung eine heftige innenpolitische Debatte, da die Gefahr einer unkontrollierten Eskalation und eines Hineingleitens der europäischen Streitkräfte in den somalischen Bürgerkrieg gesehen wurde. Aufgrund dieser Bedenken stimmten erstmals seit Beginn der Mission nur die Regierungsfraktionen für eine Mandatsverlängerung.

Eines der Hauptprobleme der Mission besteht darin, dass die Abschreckungswirkung angesichts der geringen Konsequenzen für die Piraten äußerst beschränkt ist und den Organisatoren der Piraterie aufgrund der katastrophalen humanitären Zustände in Somalia ein nahezu unbegrenzter Rekrutierungspool zur Verfügung steht. Zur dauerhaften Lösung des Problems wird daher eine Beendigung des Bürgerkrieges in Somalia als unverzichtbar angesehen. Entsprechend verfolgt die EU seit längerem einen weitreichenderen und integrierten Ansatz. Seit 2010 führt sie die EU Military Training Mission (EUTM) Somalia durch, welche den Sicherheitssektor in Somalia durch Hilfe bei der militärischen Ausbildung der somalischen Armee stärken soll.¹⁹ Um nicht direkt in den Bürgerkrieg verwickelt zu werden, findet die Ausbildung im Nachbarland Uganda statt. Insgesamt hat die EU-Ausbildungsmission durchaus erste Erfolge erzielt und zur Stärkung der somalischen Streitkräfte beigetragen. Allerdings gilt es festzuhalten, dass die Mission von ihrer Anlage her eher langfristig Wirkung entfalten kann. Ein nach wie vor ungelöstes Problem besteht darin, sicherzustellen, dass die von der EU ausgebildeten Soldaten auf Dauer in der offiziellen somalischen Armee verbleiben und sich nicht aufgrund schlechter Bezahlung und der prekären Gesamtlage in Somalia einer der Bürgerkriegsparteien anschließen. Insoweit wird der Erfolg der Mission maßgeblich davon abhängen, ob die im August 2012 verabschiedete neue Verfassung zur Stabilisierung des Landes beitragen kann. Die Überzeugung, dass das Piraterieproblem und die instabile Lage in Somalia sich nur mit einer integrierten Strategie lösen lassen, zeigt sich auch in dem im November 2011 verabschiedeten „Strategischen Rahmen für das Horn von Afrika“²⁰ sowie der Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika, der sich vorrangig um „Somalia, die regionale Dimension des Konflikts sowie die Piraterie [kümmern soll], deren Ursachen in der Instabilität Somalias zu suchen sind“.²¹ Zudem wurde mit Beschluss des Rates vom 23. März 2012 das EU-Operationszentrum aktiviert, um die unterschiedlichen GSVP-Missionen in dieser Region besser zu koordinieren.²²

Neben den beiden militärischen GSVP-Missionen am Horn von Afrika führte die EU im letzten Jahr auch die seit 2004 laufende Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina weiter. Die anfangs ca. 7000 Mann starke Mission wurde entsprechend der Verbesserung der Sicherheitslage sukzessive reduziert und umfasst heute ca. 1200 Mann zuzüglich einer „Over-the-horizon-Reserve“. Die Operation ALTHEA wird, anders als die Operation Atalanta und EUTM Somalia, im Rahmen des Berlin-Plus-Abkommens unter Nutzung der NATO-Kommandostrukturen durchgeführt. Angesichts der Herausforderungen in der arabischen Welt und des zunehmenden Sparzwangs in den europäischen Vertei-

18 Vgl. Beschluss des Rates 2012/174/GASP.

19 Vgl. Beschluss des Rates 2012/96/GASP vom 15. Februar 2010, in: Amtsblatt Nr. L 044, 19. Februar 2010, S. 16-19 und Beschluss des Rates 2010/197/CFSP.

20 Vgl. Beratungsergebnisse des Rates vom 14. November 2011, Ratsdokument 16858/11.

21 Beschluss des Rates 2011/819/GASP, s. Art. 2.2.

22 Vgl. Beschluss des Rates 2012/173/GASP.

digungsetats wird seit einigen Jahren verstärkt über die weitere Notwendigkeit und den erforderlichen Umfang der dem Mandat nach unbefristet angelegten Mission²³ diskutiert. Allerdings haben die fragile Stabilität im Vielvölkerstaat Bosnien-Herzegowina und die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Kosovo im letzten und in diesem Jahr nochmals verdeutlicht, dass die Situation auf dem westlichen Balkan nach wie vor angespannt und eine westliche Militärpräsenz daher auch weiterhin erforderlich ist.

Bei den zivilen Missionen lassen sich vier Schwerpunkte ausmachen. Auch nach dem Auslaufen der europäischen Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina Ende Juni 2012 ist die EU beim Staatsaufbau im westlichen Balkan stark engagiert. Die Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist nach wie vor die größte jemals durchgeführte zivile GSVP-Mission. Trotz aller Erfolge stellen hier die Auseinandersetzungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern über die Statusfrage des Kosovo sowie die ethnischen Spannungen insbesondere im Nordkosovo ein gravierendes Problem dar. Denn solange es zwischen den Konfliktparteien keinen Konsens über den rechtlichen Status des Kosovo und damit auch nicht über den anzuwendenden Rechtsrahmen gibt, stößt eine Mission zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit immer wieder an ihre Grenzen. Aber auch auf Seiten der EU leidet die Effektivität der Mission darunter, dass sich unter den Mitgliedstaaten nach wie vor keine einheitliche Position zur Anerkennung des Kosovo abzeichnet, weswegen die EU nur über eine eingeschränkte Akteursfähigkeit verfügt.²⁴

Ein zweiter Schwerpunkt der zivilen GSVP-Missionen liegt in Überwachungs- und Ausbildungsmissionen zur Konfliktlösung bzw. Konflikteindämmung im unmittelbaren Umfeld der EU. Zu nennen sind hier die seit 2005 laufende Grenzmission in Moldau und der Ukraine (EUBAM), welche insbesondere Unterstützung zur Kontrolle des Grenzabschnitts in Transnistrien bereitstellt und damit auch einen Beitrag zur Stabilisierung dieses „frozen conflict“ leistet, sowie die EU Monitoring Mission (EUMM) in Georgien zur Überwachung der Vereinbarung zur Beendigung des Georgienkrieges, deren Mandat im September 2011 bis zum 14. September 2014 verlängert wurde.²⁵ Das Hauptproblem dieser Mission besteht darin, dass ihr nach wie vor verwehrt wird, in Abchasien und Südossetien tätig zu werden, so dass sie ihrem Auftrag nur sehr begrenzt nachkommen kann. Ebenfalls zur Konfliktverhütung bzw. Eindämmung im direkten geographischen Umfeld der EU tragen die beiden Missionen in den palästinensischen Autonomiegebieten bei: EUPOL COPPS dient der Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiparates und die Mission EUBAM RAFAH hat zum Ziel, die Grenzkontrollen am Grenzübergangspunkt in Rafah zu überwachen.

Der dritte Schwerpunkt ziviler GSVP-Missionen liegt in der Unterstützung von State-Building-Prozessen in Afrika. Dies sind derzeit die Missionen EUPOL RD Congo (zum Aufbau einer funktionierenden Polizei) und EUSEC RD Congo (zur Reform des Sicherheitssektors), deren Mandate Ende September 2012 um ein weiteres Jahr verlängert wurden.²⁶ Zudem wurden 2011/12 drei neue zivile GSVP-Missionen zur Förderung von State-

23 Vgl. Beschluss 2004/803/GASP des Rates vom 25. November 2004, in: Amtsblatt Nr. L353, 27. November 2004, S. 21-22.

24 Vgl. Labinot Greiçevci: EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo, in: Perspectives on European Politics and Society, 3/2011, S. 283-303, hier: S. 299.

25 Vgl. Beschluss des Rates 2011/536/GASP.

26 Vgl. Beschluss des Rates 2012/514/GASP und 2012/515/GASP.

Building-Prozessen in Afrika ins Leben gerufen: die im Juni 2012 beschlossene Mission EUAVSEC South-Sudan zur Förderung der Sicherheitsstandards im Luftverkehr am internationalen Flughafen in Juba,²⁷ die im Dezember 2011 beschlossene Mission EUCAP NESTOR zum Aufbau maritimer Sicherheitsstrukturen am Horn von Afrika, die Teil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Piraterie und Stabilisierung Somalias ist, sowie die im Juli 2012 vom Rat beschlossene Mission EUCAP SAHEL Niger zur Unterstützung der örtlichen Sicherheitsakteure bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität.²⁸ Neben diesen drei neuen GSVP-Missionen arbeitet der Rat zurzeit zudem an Plänen zur Unterstützung der Grenzsicherheit in Libyen.²⁹

Der vierte Schwerpunkt liegt schließlich in zivilen Unterstützungsmissionen im Zusammenhang mit den beiden „Großkonflikten“ in Afghanistan und im Irak, wo sich zahlreiche EU-Staaten militärisch engagieren bzw. engagiert haben, die EU als Ganzes aber militärisch nicht in Erscheinung tritt. Die EU versucht hier im Rahmen der zivilen GSVP-Missionen EUPOL AFGHANISTAN und EUJUST LEX-Iraq, einen Beitrag zum Aufbau örtlicher Sicherheitskräfte und rechtsstaatlicher Strukturen zu leisten.

Betrachtet man die zivilen und militärischen Missionen insgesamt, so lässt sich feststellen, dass die EU in unterschiedlicher Intensität in den meisten Krisenregionen der Welt mit entsprechenden Missionen Präsenz zeigt. Während in den Vorjahren eine große Zurückhaltung bei der Lancierung neuer Missionen festzustellen war, wurden von Ende 2011 bis Mitte 2012 drei neue Missionen beschlossen, die zum Teil auch schon operativ tätig geworden sind. Dies kann durchaus als Anzeichen für eine „Revitalisierung“ der GSVP-Aktivitäten gedeutet werden. Auffallend ist allerdings, dass es sich bei diesen neuen Missionen zum einen ausschließlich um zivile Missionen handelt und zum anderen um Missionen mit sehr begrenztem Umfang, welche die örtlichen Behörden bei der Reform des Sicherheitssektors beraten. Damit hat sich ein genereller Trend in der GSVP bestätigt, der weg von größeren Interventions- und Stabilisierungseinsätzen hin zu kleineren Berater- und Ausbildungsmissionen zur Reform des Sicherheitssektors in fragilen Staaten geht. Entsprechend treten die Ende der 1990er Jahre im Zentrum der Debatten stehenden Petersberg-Aufgaben zunehmend in den Hintergrund und die GSVP erscheint heute eher als Instrument zur Unterstützung von State-Building-Prozessen sowie zur Förderung von Good-Governance. Dementsprechend hat sich auch der Fokus in der wissenschaftlichen Debatte verschoben, die sich mehr und mehr mit Fragen der Sicherheitssektorreform im Rahmen der GSVP befasst.³⁰ Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass die zu Beginn der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU stehende Erwartung, die Europäische Union müsse zunehmend kleinere bis mittlere Interventionseinsätze eigenständig durchführen, sich in den letzten Jahren nicht bewahrheitet hat. Ebenfalls dürften die zunehmenden Sparzwänge in den Verteidigungsetats die Präferenz für kleinere und kostengünstigere Missionen verstärkt haben. Ob

27 Vgl. Beschluss des Rates 2012/312/GASP.

28 Vgl. Beschluss des Rates 2011/819/GASP.

29 Vgl. Council Conclusion on Common Foreign and Security Policy. 3183rd Foreign Affairs Council Meeting, Brüssel, 23. Juli 2012.

30 Vgl. u.a.: Oya Dursun-Ozkanca/Antoine: The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation, in: *European Security* 2/2012, S. 139–160; Arnout Justaert: The implementation of the EU security sector reform policies in the Democratic Republic of Congo?, in: *European Security* 2/2012, S. 219–235.

diese Entwicklungen mittelfristig auch zu Veränderungen der konzeptionellen Grundlagen der GSVP führen werden, ist im Moment noch nicht abzusehen.

Das Verhältnis NATO-EU

Während in den Anfangsjahren der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU die Hauptsorge der USA sowie der atlantisch orientierten EU-Staaten darin bestand, der Aufbau europäischer sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen und Kapazitäten könne zu einer Entkopplung der amerikanischen und europäischen Sicherheitspolitik führen, steht mit den durch die europäische Staatsschuldenkrise verursachten massiven Kürzungen in den europäischen Verteidigungsetats die Sorge im Vordergrund, Europa werde seine verteidigungspolitische Gestaltungsfähigkeit verlieren. Gepaart mit dem sinkenden Willen der USA, weiterhin die Hauptlasten einer globalen Ordnungspolitik zu übernehmen, könnte sich hieraus eine ernsthafte Gefahr für die Zukunft des transatlantischen Bündnisses ergeben.

Im letzten Jahr ist dieses Problem zum einen in den recht unkoordiniert wirkenden Abzugsbeschlüssen der europäischen NATO-Partner aus Afghanistan deutlich geworden, die von den USA – aber auch den anderen noch in Afghanistan verbleibenden NATO-Partnern – kritisiert wurden. Zum anderen zeigt sich deutlich, dass die Einschränkungen in den Verteidigungsbudgets zunehmend auch strategische Implikationen haben. So wird die globale Projektionsfähigkeit der britischen Streitkräfte im Zuge der Reform „Army 2020“³¹ erheblich eingeschränkt und im spanischen Streitkräftereformplan „Vision 2025“³² ist eine deutlich geringere Rolle Spaniens bei internationalen Missionen vorgesehen. Da auch in Frankreich die Debatten über Einsparungen im Militärhaushalt zunehmen und die Bundesrepublik bei Kampfeinsätzen traditionell nur eine eingeschränkte Rolle zu übernehmen bereit ist, scheint das Ziel, die GSVP zu einer starken Säule im transatlantischen Bündnis zu entwickeln, heute weiter entfernt als vor 10 Jahren. Die Sorge, dass die europäische Schuldenkrise die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazitäten der EU nachhaltig schwächen und damit die NATO belasten könnten, zeigt sich auch in der Abschlusserklärung des NATO-Gipfels vom 20. Mai 2012 in Chicago, in der sich das Kapitel über die NATO-EU-Beziehungen sehr intensiv mit den Herausforderungen der Schuldenkrise sowie dem Versuch befasst, diesen durch stärkeres Pooling and Sharing (EU) sowie dem Ansatz der „Smart-Defense“ (NATO) zu begegnen, wobei beide Ansätze explizit als komplementär bezeichnet werden.³³ Das Problem besteht jedoch darin, dass sowohl das Konzept des Pooling and Sharing als auch der Smart-Defense in weiten Teilen im Unkonkreten bleiben.³⁴ Auf politischer Ebene haben diese Entwicklungen zu einer gewissen Ernüchterung bezüglich des künftigen Potentials der EU-NATO Kooperation geführt, die sich unter anderem auch darin zeigt, dass der neue französische Präsident Hollande zur Zeit die Integration Frankreichs in die militärische Kommandostruktur der Nato überprüfen lässt und

31 Vgl. Ministry of Defence (Hrsg.): Transforming the British Army. Modernising to face an unpredictable future, o.O. 2012.

32 Vgl. Leo Wieland: Verteidigung in Zeiten des Sparzwangs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.07.2012.

33 Vgl. North Atlantic Council: Chicago Summit Declaration, 20. May 2012, Paragraph 20.

34 Vgl.: Giovanni Faleg/Alessandro Giovannini: The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity? CEPS Special Report, Brüssel 2012; Christian Mölling: Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, SWP-Aktuell 25/2012.

hierzu den ehemaligen Außenminister Vedrine mit der Ausarbeitung eines Berichts bis Oktober 2012 beauftragt hat.³⁵

Diese Schwierigkeiten im Verhältnis NATO-EU werden zudem durch die Belastungen des Zypern-Konflikts verstärkt, der die politische Kooperation beider Institutionen aufgrund der Weigerung der Türkei, Zypern als Verhandlungspartner zu akzeptieren, nahezu zum Erliegen gebracht hat. Mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Zypern am 1. Juli 2012 (bzw. der Übernahme präsidentieller Verpflichtungen hinsichtlich einer Reihe militärischer GSVP-Aspekte bereits am 1. Januar 2012) hat sich dieser Konflikt nochmals verstärkt.

Aber nicht nur die Probleme der europäischen Schuldenkrise und die negativen Auswirkungen des Zypernkonflikts auf das EU-NATO-Verhältnis stellen die transatlantischen Beziehungen vor eine ernste Herausforderung, sondern auch die strategische Neuausrichtung der USA. Denn die zunehmende Verlagerung des weltwirtschaftlichen Zentrums in den pazifischen Raum – eine Tendenz, die durch die aktuellen Wirtschaftsprobleme in Europa verstärkt wird – sowie die sich abzeichnenden strategischen Rivalitäten der Länder in dieser Region führen zu einer stärkeren Fokussierung der amerikanischen Sicherheitspolitik auf den asiatisch-pazifischen Raum. Deutlich sichtbar wurde dies an der im Januar 2012 vorgelegten amerikanischen Sicherheitsstrategie,³⁶ in der „eine Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik auf die asiatisch-pazifische Region angekündigt“³⁷ wird, und in deren Folge der amerikanische Verteidigungsminister ausführte, in Zukunft 60 % der amerikanischen Flotte im Pazifik stationieren zu wollen.

Ausblick

Insgesamt weisen die Entwicklungen in der GSVP darauf hin, dass sich die EU von der Zielvorstellung eines starken, global handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteurs, der in der Lage ist, die ganze Palette der Petersberg-Aufgaben zu bedienen, weg bewegt. Vielmehr rücken pragmatische projektbasierte Kooperationen im Rüstungsbereich ebenso wie kleine zivil-militärische Missionen zur Reform des Sicherheitssektors in fragilen Staaten in den Fokus des Politikfelds. Diese Entwicklung mag teilweise der immer deutlicher zutage tretenden mangelnden (militärischen) Handlungsfähigkeit der EU geschuldet sein, welche durch die europäische Staatsschuldenkrise weiter verstärkt wurde. Sie ist andererseits aber auch Ausdruck eines fehlenden Narrativs im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie für die GSVP.

Um diesem Manko zu begegnen und die GSVP jenseits kleinteiliger und schwerpunktmäßig verteidigungspolitischer Initiativen auch auf höherer Ebene weiterzuentwickeln, wurde im vergangenen Jahr eine Initiative zur Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 lanciert. Der vor allem von Schweden mit Unterstützung von Finnland, Polen und Italien entwickelte Vorschlag zielte darauf ab, die fast 10 Jahre alte ESS zu erneuern und dadurch einen Beitrag zur Wiederbelebung der GSVP zu leisten. Die Forderung nach einem neuen Grundlagendokument für die GSVP knüpft

35 Vgl. Hollande prüft Frankreichs Nato-Integration, in: Süddeutsche Zeitung 19.07.2012.

36 Department of Defense: Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense, Washington 2012.

37 Jochen Hippler: Perspektiven der internationalen Politik im 21. Jahrhundert. Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 10/2012, S.27-33, hier S. 31.

dabei an Plädoyers aus Wissenschaft und Politik wie etwa vonseiten des Europäischen Parlaments an, das bereits seit Jahren anmahnt, einen Leitfaden zu entwickeln, der präzisiert, in welchen Fällen die EU sich mit welchen GSVP-Instrumenten engagieren will. Das informelle Gymnich-Treffen der EU-Außenminister im März 2012 in Kopenhagen sollte dann als Plattform für den Start einer Debatte um die Neuauflage der ESS dienen und eine gemeinsame Haltung hierzu generieren.³⁸ Doch der Vorschlag versiegte und in Kopenhagen fand weder die erhoffte Debatte noch eine Entscheidung zu dem Thema statt.³⁹ Dies spiegelt sicherlich auch die Position der Hohen Vertreterin Ashton wider, die sich keineswegs als ‚Politikentrepreneur‘ für die Überarbeitung der strategischen Grundlagen der GSVP einsetzen wollte, sondern der Ansicht war, es müsse erstmal auf der Basis vorhandener Strategien Politik gemacht werden.⁴⁰ Dabei könnten sowohl die Staatsschuldenkrise als auch die Herausforderungen in der arabischen Welt eine gute Gelegenheit darstellen, die strategische Debatte in der EU neu zu entfachen. Schließlich wurde auch die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs und unter dem Eindruck der Entzweiung Europas in ein Amerika-freundliches und ein Bush-kritisches Lager entwickelt. Ein im Juli 2012 durch die Außenminister Schwedens, Polens, Italiens und Spaniens initiiertes und von Forschungsinstituten aus den vier Ländern geführter Prozess, der bis Mai 2013 grundlegende Elemente einer „European Global Strategy“ identifizieren soll, könnte das Potenzial haben, die Debatte über die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle der EU wieder anzustoßen.⁴¹

Weiterführende Literatur

- Sven Biscop: EU Grand Strategy: Optimism is mandatory. Egmont Security Policy Brief, Nr. 36, Juli 2012.
- Sven Biscop/Richard G. Whitman (Hrsg.): The Routledge Handbook of European Security, London 2013.
- Oya Dursun-Ozkanca / Antoine Vandemoortele (Hrsg.): The European Union and the Security Sector Reform Practices: Challenges of Implementation, European Security 2:2012, Special Issue.
- Gerd F. Kaldrack / Hans-Gert Pöttering (Hrsg.): Eine einsatzfähige Armee für Europa. Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon, Baden-Baden 2011.
- Xymena Kurowska/Fabian Breuer (Hrsg.): Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action. Basingstoke 2012.

38 Vgl. Ronja Kempin/Marco Overhaus: Europa braucht eine neue Sicherheitsstrategie: Überlegungen und Fahrplan zur Neufassung der ESS. SWP-Aktuell, Februar 2012, S. 1.

39 Vgl. Sven Biscop: EU Grand Strategy: Optimism is mandatory. Egmont Security Policy Brief, Nr. 36, Juli 2012, S. 1.

40 Vgl. Margriet Drent/Lennart Landman: Why Europe needs a new European Security Strategy. Clingendael Policy Brief, No. 9, Juli 2012, S. 1.

41 Vgl. die Internetseite des Projekts unter: <http://www.euglobalstrategy.eu>.