

Die GSVP nach dem Dezember-Gipfel

Weniger Einsätze, mehr Sicherheits- und Verteidigungskooperation

Nicolai von Ondarza / Marco Overhaus

Bei ihrem Gipfel im Dezember 2013 werden sich die Staats- und Regierungschefs der EU erstmals seit fünf Jahren wieder schwerpunktmäßig der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) widmen. Im Vorfeld des Treffens mangelt es nicht an Einzelvorschlägen, wie man die Effektivität der GSVP steigern und militärische Fähigkeiten ebenso wie die europäische Rüstungsindustrie stärken könnte. Was fehlt, ist eine übergreifende Vorstellung davon, wohin sich die GSVP entwickeln soll und welche Prioritäten für die einzelnen Reforminitiativen zu setzen sind. Der Europäische Rat sollte die Gelegenheit nutzen und eine Neuorientierung der GSVP anstoßen. Notwendig ist vor allem eine neue Begründung des Politikfelds, die weniger im Krisenmanagement und mehr in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungskooperation liegen sollte.

Erfolg und Misserfolg der GSVP werden im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und in den nationalen Hauptstädten heute fast ausschließlich über die schiere Zahl ihrer zivilen und militärischen Missionen definiert (derzeit sind es mehr als 28). Diese Logik hat dazu geführt, dass auch Missionen mit zweifelhaftem sicherheitspolitischem Mehrwert lanciert oder fortgesetzt wurden. Dazu zählt beispielsweise die Mission zur Sicherung des Flughafens in Juba im Südsudan oder die beiden Missionen zur Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo. Insgesamt verfügen 11 der 17 gegenwärtig laufenden GSVP-Operationen über weniger als 200 Einsatzkräfte und fallen auch mit Blick auf ihre Wirksamkeit mehr in die Kategorie Symbolpolitik.

Die einseitige Orientierung auf das Krisenmanagement reicht als Legitimation und Begründung der GSVP indes nicht mehr aus. Drei politische Entwicklungen haben dazu in besonderem Maße beigetragen:

Erstens ist der europäische bzw. westliche Interventionismus in eine Krise geraten. Ein Großteil der EU-Bevölkerungen und auch Regierungen haben mittlerweile dem freiwilligen Eingreifen in ferne Konflikte die Unterstützung entzogen. Dies spiegelt sich nicht nur in Umfragewerten wider. Selbst einem militärischen Eingreifen in dem für Europa hochrelevanten Syrien hat etwa das britische Unterhaus im August 2013 eine Absage erteilt.

Zweitens hat die Sicherheits- und Verteidigungspolitik weder auf EU-Ebene noch in den Mitgliedstaaten hohe Priorität. Das ist

zunächst einmal keine neue Erkenntnis, denn das Politikfeld hat seine Bedeutung für das Überleben der Nation schon lange eingebüßt, es ist in dem Sinne kein Teil der Staatsraison mehr. Die gewaltigen politischen und finanziellen Anstrengungen zur Bewältigung der Finanz- und Schuldenkrise haben die Prioritäten noch weiter verschoben.

Drittens schließlich haben sich die Hoffnungen nicht erfüllt, dass die Zusammenarbeit in GSVP-Operationen die sicherheits- und verteidigungspolitischen Sichtweisen der EU-Mitgliedstaaten zusehends konvergieren lässt. Im Gegenteil: Eine gemeinsame europäische »strategische Kultur« ist auch zehn Jahre nach der ersten GSVP-Mission in weiter Ferne.

Eine Neuausrichtung der GSVP

Um die GSVP neu zu beleben, hat Ratspräsident Herman Van Rompuy schon 2012 die Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2013 zum »Verteidigungsgipfel« erklärt. In dessen Vorfeld haben die Mitgliedstaaten und EU-Akteure wie die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der Kommission (HV/VP), Catherine Ashton, zahlreiche Einzelvorschläge unterbreitet, etwa die Planungs- und Entscheidungsstrukturen zu verschlanken oder Rüstungskoperationen einzugehen.

Solche oft technischen und institutionellen Verbesserungen greifen jedoch zu kurz – die GSVP braucht eine grundsätzliche Neuausrichtung. Ihr Schwerpunkt sollte von den Operationen auf die Sicherheits- und Verteidigungskooperation verlagert werden. Im Kern geht es darum, die Fähigkeit einzelner Gruppen von Mitgliedstaaten, gemeinsam zu handeln, in jedem Fall zu bewahren bzw. zu stärken und diese Fähigkeit gleichzeitig in einen europäischen Rahmen einzubinden: »Weniger einsetzen, mehr einsetzen können« wäre die Devise.

Konkret sollten drei Bereiche in den Blick genommen werden: die Instrumente und Prozesse der GSVP im Allgemeinen, die Zukunft der Battlegroups im Besonderen

und die Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).

Die GSVP als Rückversicherung

Erstens gilt es, den eigentlichen Kern von Sicherheitspolitik – die Idee der Rückversicherung gegen Krisen, die für die Mitgliedstaaten folgenschwer sind – wieder stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Dies schließt eine rigorosere Überprüfung der Wirksamkeit bisheriger GSVP-Operationen und gegebenenfalls auch die Beendigung laufender Einsätze ein. Ein militärisches oder ziviles EU-Engagement sollte nur dann in Frage kommen, wenn die Interessen mehrerer EU-Staaten eindeutig betroffen sind und die EU eine realistische Option hat, im Einsatzland einen wirksamen Beitrag zur Krisenbewältigung zu leisten.

Gemeinsame Fähigkeiten werden jedoch nicht immer von allen 28 Mitgliedstaaten gleichzeitig zu organisieren sein. Divergenzen in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Ausrichtungen der Mitgliedstaaten und damit zusammenhängend regionale »Inseln der Kooperation« sind eine Realität, die auf absehbare Zukunft Bestand haben wird. Diese »Cluster« sollten daher von den EU-Institutionen – dem EAD und der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) – gestärkt werden. Auf diese Weise können Staaten mit einer ähnlichen Sicht auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen im gemeinsamen EU-Rahmen enger kooperieren. Dazu zählen beispielsweise die nördlichen EU-Staaten, das französisch-britische Tandem oder die Visegrád-Länder.

Die EU sollte die bestehenden multinationalen Kooperationen fördern und in einen europäischen Rahmen einfügen. Vehikel hierfür wären die Entwicklung gemeinsamer sicherheitspolitischer Szenarien und Notfallplanungen im EAD, die Herstellung von Transparenz in der Verteidigungsplanung über den EU-Militärausschuss oder gemeinsame Trainingsmaßnahmen und Übungen, unterstützt von der EDA. Darauf sollte schließlich auch

die gemeinsame Finanzierung militärischer GSVP-Operationen (»Athena-Mechanismus«) und der EU-Haushalt für zivile Missionen ausgerichtet werden, indem er etwa Finanzmittel für Übungen bereitstellt.

Um die Rolle der EU bei der Verteidigungsplanung zu stärken und gemeinsame Standards festzulegen, müsste die EU auch enger mit der Nato zusammenarbeiten. Das Atlantische Bündnis verfügt bereits über einen ausgefeilten »Defence Planning Process«. Die EU kann hier durch Synergien mit anderen Planungsprozessen wie dem Europäischen Semester zur Haushaltsplanung sowie mit dem zivilen Bereich einen Mehrwert schaffen.

Battlegroups und Krisenreaktionsfähigkeit der EU

Ebenso wie bei der GSVP insgesamt sollte zweitens auch bei den EU-Battlegroups ein Perspektivwechsel vollzogen werden. Diese 2004 von Frankreich und Großbritannien initiierten militärischen Formationen sind bislang einseitig ausgerichtet auf den sehr kurzfristigen Einsatz ausschließlich im Rahmen der EU – nach dem Motto: »Use it or lose it«. Sie sollten stattdessen mehr dem Auf- und Ausbau europäischer Krisenreaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten dienen, die sich in verschiedenen Kontexten (Nato, EU, VN) einsetzen lassen.

Das bisherige Battlegroups-Konzept sieht ein hohes Standby-Niveau (Einsatz innerhalb von fünf Tagen) in Kombination mit einem recht starren Rotationsprinzip vor. Beides hat sich als besonders problematisch erwiesen. Die Erfahrungen von Mali und Libyen haben außerdem gezeigt, dass einzelne Nationen gerade in akuten Krisen vorpreschen, weil sie multilaterale Abstimmungsprozesse bei der Planung bzw. Vorbereitung solcher Operationen scheuen. Um dem abzuhelfen, wurden im Vorfeld des Europäischen Rates im Dezember zahlreiche Reformvorschläge unterbreitet: Dazu zählen insbesondere Ideen, die Rotationszeit von sechs auf zwölf Monate zu verlängern oder die Battlegroups modular zu

gestalten, bei Bedarf also nur Teile der Formationen für Einsätze heranzuziehen.

Statt die schnellen Krisenreaktionskräfte in Gestalt der Battlegroups getrennt und damit zu hohen Kosten zu organisieren, sollte die EU sie im Sinne einer stärker funktionalen Arbeitsteilung bei den militärischen Fähigkeiten eingliedern. Regionale Cluster etwa der Länder mit besonderen maritimen Fähigkeiten könnten dann beispielsweise intensiver zusammenarbeiten, um schnelle Krisenreaktionsfähigkeiten zur Bekämpfung der Piraterie aufzubauen oder die Seewege zu sichern.

Daraus ergibt sich die Forderung, die Battlegroups in langfristigen Partnerschaften zu verstetigen und systematischer mit »Pooling & Sharing«-Initiativen zu verknüpfen. Kleineren Mitgliedstaaten könnten auch materielle Anreize geboten werden, indem man die gemeinsame Finanzierung für diese Formen multinationaler Kooperation weiter ausbaut.

Strategische Prioritäten setzen

Drittens sollte die EU unter diesen Vorzeichen neu dazu ansetzen, die GSVP in strategische Prioritäten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einzubinden. Denn seit der wegweisenden ESS von 2003 zeigt sich immer wieder dasselbe politische Dilemma: Zwar erfordern die Veränderungen im strategischen Umfeld der EU eine Überarbeitung der ESS; gleichzeitig befürchtet die Mehrheit der EU-Entscheidungsträger, dass »strategische Luftübungen« von den drängenden Herausforderungen der GASP/GSVP ablenken würden. Zudem besteht die Sorge, dass ein neues Dokument aufgrund des Konsensanfordernisses hinter die ESS zurückfallen könnte.

Diese Bedenken ändern nichts daran, dass für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein strategischer und politischer Rahmen nötig bleibt. Das gilt gerade weil regionale Cluster zunehmend an Bedeutung gewinnen. Eine gemeinsame Strategie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt ebenso wie die

GASP ein unverzichtbarer Rahmen. Er sorgt dafür, dass die EU sicherheitspolitisch nicht auseinanderfällt.

Ein gangbarer Weg könnte sein, die alleinige Verantwortung für die Überarbeitung der ESS ab 2014 – dann werden die Führungsspitzen in EAD und Kommission neu besetzt – dem oder der nächsten HV/VP zu übertragen. Das Strategiedokument wäre damit zugleich das »Arbeitsprogramm« für seine/ihre Arbeit in der EU-Außen-, -Sicherheits- und -Verteidigungspolitik. Zwar sollte der Erstellung des Dokuments ein Prozess möglichst breit angelegter Konsultationen vorangehen. Ein einstimmiger Beschluss der Staats- und Regierungschefs oder der Außenminister der Mitgliedstaaten wäre jedoch anders als 2003 nicht notwendig, um das Dokument zu verabschieden.

Auf die Gemeinschaftsinstrumente (wie Entwicklungshilfe und andere außenpolitische Ressourcen innerhalb des EU-Budgets) hat die HV/VP ohnehin einen direkteren Zugriff als auf das sicherheits- und verteidigungspolitische Instrumentarium der Mitgliedstaaten. Aber auch für letztere könnte das Dokument einen politischen Rahmen bieten, mit dem sich die Verteidigungskooperation in die EU-Außenbeziehungen einbinden ließe.

Ausblick

Der Gründungsmythos der GSVP als »Integrationsprojekt der Dekade« (Javier Solana) mit der EU als Interventionsmacht hat sich immer weiter von der politischen Wirklichkeit entfernt. Institutionelle Stellschrauben und die Lancierung einzelner Fähigkeitsprojekte werden an diesem Zustand nichts Grundlegendes ändern. Auf und nach dem bevorstehenden Verteidigungsgipfel stellen sich insofern für die GSVP fundamentale Fragen. Das Gipfeltreffen im Dezember sollte der Ausgangspunkt für einen entsprechenden Reformprozess werden.

In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss eine »strategische Neuorientierung« gelingen: weniger Krisenmanagement und mehr europäische

Sicherheits- und Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Damit wird aber weder das Krisenmanagement obsolet werden, noch wird die GSVP einen rein militärischen Charakter annehmen. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten in Zukunft ihre Kräfte auf eine geringere Zahl von Operationen konzentrieren – und vor allem dort, wo die EU wirklich einen Mehrwert schafft.

Die politischen Defizite – die fortbestehenden Divergenzen der Mitgliedstaaten sowie der geringe politische Stellenwert der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – lassen sich nicht gänzlich überwinden. Sie fallen jedoch weniger ins Gewicht, wenn sich die EU darauf fokussiert, die Kooperationsfähigkeit der europäischen Länder zu fördern: durch gemeinsame Notfallplanung, den Ausbau des Trainings, durch Übungen sowie Standardisierungen auf europäischer Ebene. So kann die EU gleichsam ihre Stärken als koordinierender Rahmen ausspielen und mit der GSVP die Europäer mittelfristig befähigen, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wirksam zu handeln.

Die vorgeschlagene Prioritätenverschiebung in der GSVP würde auch den Akteuren deutscher Sicherheitspolitik abverlangen, einige ihrer bisherigen Grundsätze zu überprüfen. Zum einen gilt es, die Kooperation von EU und Nato zu stärken. Mittelfristig sollte Deutschland zum anderen ausloten, inwieweit es als Rahmennation für kleinere und mittlere EU-Staaten fungieren kann. Solch eine Rolle ist bereits in der Neuausrichtung der Bundeswehr angelegt, fordert aber von der Regierung in Berlin, regionale Cluster in der EU-Verteidigungskooperation zu akzeptieren und zu fördern.

Eine solche Überprüfung eigener Grundsätze bietet die Chance, die GSVP aus ihrer derzeitigen Sinn- und Begründungskrise herauszuführen. Mit einer entsprechenden Neuausrichtung sollte die GSVP ihrem ursprünglichen Ziel näher kommen, die EU-Mitgliedstaaten tatsächlich sicherheitspolitisch handlungsfähiger zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Zum Verteidigungsgipfel siehe auch SWP-Aktuell 57/2013 von Hilmar Linnenkamp und Christian Mölling:
»Eine Agenda für den Europäischen Verteidigungsrat 2013: Drei Vorschläge«
www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A57_ink_mlg.pdf