

Auflösungserscheinungen in der GSVP vorbeugen

Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Vehikel für mehr Integration

Ronja Kempin/Ronja Scheler

Angesichts der Verhandlungen über den Verbleib Griechenlands in der Eurozone blieb dem Europäischen Rat vom 25./26. Juni 2015 so gut wie kein Raum für das eigentliche Gipfelthema, die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). In Anbetracht der Krisen und Konflikte an ihren Außengrenzen steht die EU jedoch nicht nur im Inneren vor einer Bewährungsprobe. Außenpolitisch muss sie sowohl eine thematische Spaltung (Flüchtlingsproblematik vs. russische Aggression) wie eine geographische (Süden vs. Osten) verhindern und mehr Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wagen. Die im Vertrag von Lissabon vereinbarte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) ist dafür das geeignete Vehikel. Deutschland sollte es durch konkrete Kooperationsvorschläge nutzbar machen.

Auf ihrer Ratssitzung in Brüssel im Dezember 2013 entschieden die Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten, die GSVP effizienter, sichtbarer und wirksamer zu machen. Mit über 60 neuen Projekten sollten die Weichen für die Zukunft dieses Politikfeldes gestellt werden. Eine Bewertung der Fortschritte wurde für den Juni 2015 vorgesehen. Zu diesem Termin wollte der Europäische Rat zudem weitere Handlungsempfehlungen zur Fortentwicklung der GSVP aussprechen. Intensiv wurde seither gearbeitet – in den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sowie der EU-Kommission. Seit Dezember 2013 wurden Aktionspläne verabschiedet, Strategiepapiere vorbereitet und neue

GSVP-Missionen und -Operationen eingeleitet. Doch dem Gipfel am 25./26. Juni 2015 gelang es nicht, dieses Momentum aufrechtzuerhalten, im Gegenteil: Die knappen Ratschlussfolgerungen zum Titel »Sicherheit und Verteidigung« setzten jeglicher Dynamik ein jähes Ende. Sie verpflichten die Akteure des Außenhandelns der Union lediglich dazu, die laufenden Arbeiten zu einer Neufassung der EU-Strategie der inneren Sicherheit fortzuführen. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird aufgefordert, den Prozess der strategischen Reflexion über die GSVP bis Juni 2016 in eine »globale EU-Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik« zu überführen. Schließlich wird an der Umsetzung

der 2013 beschlossenen Maßnahmen festgehalten, ohne dass ein Datum zur Überprüfung weiterer Fortschritte vereinbart wurde.

Herausforderungen neuer Qualität

Dabei wäre es notwendig gewesen, dass sich die Staats- und Regierungschefs ausführlich mit den aktuellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen befassen. Diese nämlich bedrohen den inneren Zusammenhalt der EU beinahe ebenso stark wie ein mögliches Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone oder Großbritanniens aus der EU.

Seit 2003 hat die EU ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Instrumentarium auf die Prävention von Krisen in Subsahara-Afrika ausgerichtet. Übergeordnetes Ziel ist es hier, schwacher Staatlichkeit und deren Folgen auch mit Hilfe von GSVP-Missionen und -Operationen entgegenzuwirken. Ungeübt ist die Union hingegen im Umgang mit Krisen, die sich in ihrer unmittelbaren geographischen Nähe abspielen und das Wohlergehen ihrer Bürger betreffen. Das gilt für Terroranschläge in Frankreich ebenso wie für russische Militärmanöver an den Ostgrenzen der EU oder überfüllte Flüchtlingsunterkünfte in Italien und Griechenland. Die EU kann es sich nicht leisten, einem dieser Konflikte Priorität einzuräumen, weil alle gleichermaßen drängend sind. Besonders stark belastete Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich, Schweden oder die Länder des Baltikums haben wenig Verständnis für die Zurückhaltung ihrer EU-Partner, etwa wenn es um ein härteres Vorgehen gegen Russland oder eine Quotenregelung zur Verteilung nordafrikanischer Flüchtlinge geht. Sie beklagen, dass ihnen nicht die Unterstützung zuteilwird, zu der sich die EU und ihre Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon verpflichtet haben, und sehen den europäischen Solidaritätsgedanken preisgegeben. Ihr Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Union schwindet zusehends.

Der Europäische Rat hat es nicht vermocht, Antworten auf diese neuartigen Herausforderungen zu geben. Stattdessen beschränkte er sich darauf, die »innere Dimension« der Krisen und Konflikte an den EU-Außengrenzen zu bearbeiten, sei es mit Blick auf eine bessere polizeiliche Zusammenarbeit zur Terrorabwehr oder die Verlängerung der Wirtschaftssanktionen gegen Russland. Der Ursachen dieser Krisen nahm er sich ebenso wenig an wie der außenpolitischen Bedürfnisse betroffener Mitgliedstaaten.

GSVP auf ein neues Niveau heben: Vom Flickenteppich der Sicherheitskooperationen ...

Um einer Erosion des Zusammenhalts zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht weiter Vorschub zu leisten, ist es an der Zeit, die GSVP auf ein neues Niveau zu heben. Hierbei sollte auf die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) Rekurs genommen werden. Diese im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Klausel (Art. 42 [6] EUV) ebnet solchen Mitgliedstaaten den Weg zur Zusammenarbeit, die anspruchsvollere Kriterien für Generierung und Bereitstellung *militärischer* Fähigkeiten erfüllen wollen und bei »Missionen mit höchsten Anforderungen« weitergehende Verpflichtungen untereinander eingegangen sind.

Bislang schreckten die EU-Mitgliedstaaten davor zurück, diese Vertragsklausel zu nutzen und den Weg einer beständig enger werdenden Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu beschreiten. Vielmehr ließen sie Reformvorhaben im Sande verlaufen, die eine zunehmende Verzahnung der Streitkräfte nach sich zögen, etwa diejenigen des Weimarer Dreiecks aus dem Jahr 2010 zur Reform der EU-Battle-groups, zum Aufbau eines EU-Hauptquartiers und zur Fähigkeitenentwicklung auf EU-Ebene. Die Mitgliedstaaten verlegten sich darauf, erst dann zusammenzuarbeiten, wenn gemeinsame Interessen einzelner EU-Länder konvergieren. Kooperationsbeziehungen kamen zustande, wenn be-

stimmte, meist spärlich vorhandene Fähigkeiten gemeinsam genutzt werden sollten (Europäisches Lufttransportkommando), teures Gerät beschafft werden musste (französisch-britische Verträge von Lancaster House) oder es ratsam erschien, die regionale Streitkräfteintegration zu verbessern (Visegrád-Gruppe, NORDEFECO). Auf diese Weise entstand ein Flickenteppich an Kooperationsformaten mit variabler Geometrie, die in der Regel keinen Bezug zum EU-Rahmen haben. Auf diesem Weg konnten weder nennenswerte neue Fähigkeiten geschaffen noch die vorhandenen Ressourcen effizienter genutzt werden.

... zur Integration durch SSZ

Mit dem Rückgriff auf die SSZ wird sich diese fragmentierte Kooperation nicht vollständig ersetzen lassen. Er würde aber zum Ausdruck bringen, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten gewillt sind, mehr Integration zu erreichen und die GSVP auf ein neues Niveau zu heben. Dazu wären zwei Schritte notwendig: Zum einen sollten die Mitgliedstaaten der EU beschließen, den Anwendungsbereich der SSZ um die Generierung und Bereitstellung *ziviler* Fähigkeiten zu erweitern. Das vertraglich festgelegte operative Spektrum der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Petersberg-Aufgaben, umfasst ausdrücklich auch zivile Instrumente, von der Wahl- oder Grenzbeobachtung bis hin zu Training und Ausbildung ziviler Sicherheitskräfte. Noch steht die Integration ziviler Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten hinter der militärischen Kooperation zurück. Eine Neufassung des SSZ-Vertragsartikels 42 (6) EUV würde eine Änderung des EU-Vertrags nötig machen. Artikel 20 EUV eröffnet jedoch die Möglichkeit, im Rahmen des sogenannten Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit auch im zivilen Bereich zu kooperieren und beide Teilbereiche der GSVP gleichzeitig voranzubringen.

Zum anderen sollten sich die Mitgliedstaaten auf eine Reihe gemeinsamer Projekte einigen, die sie in verschiedenen Zeit-

räumen verwirklichen könnten. Nicht nur würden diese Vorhaben einen graduellen Integrationsprozess erleichtern und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU kohärenter machen. Anders als bei den gegenwärtigen Integrationsbemühungen entstünde Kooperation zudem nicht länger aus nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten und bliebe nicht mehr auf punktuelle Projekte begrenzt.

Deutschland als Vorreiter

Deutschland hat sich in den vergangenen Monaten für die Schaffung einer Europäischen Armee stark gemacht. Nun sollte es sich im Nachgang zum Europäischen Rat vom Juni 2015 dafür einsetzen, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit voranzutreiben und damit wichtige Schritte hin zur dauerhaften zivilen und militärischen Integration in der EU einzuleiten. Für diese Vorreiterrolle ist Deutschland aus einer ganzen Reihe von Gründen prädestiniert. Dazu zählen seine geographische Lage, seine umfassenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationen mit Frankreich, Polen, den Niederlanden, Belgien oder auch den baltischen Staaten, sein ziviles außenpolitisches Profil sowie sein Streben nach vertiefter europäischer Integration.

Die Auswahl der Projekte, die in der SSZ umgesetzt werden sollten, begründet sich aus den sicherheitspolitischen Herausforderungen, dem Einsatzspektrum von GSVP-Missionen und -Operationen sowie bereits bestehenden Kooperationssträngen:

Um die Planung, Durchführung und Kontrolle künftiger GSVP-Operationen zu verbessern, sollte erstens die deutsch-französisch-polnische Idee aufgegriffen werden, ein EU-Hauptquartier zu gründen. Damit ließe sich nicht nur die Planung von Missionen und Operationen effizienter gestalten. Auch könnten ihre zivilen und militärischen Bestandteile enger verzahnt werden.

Was die Streitkräfteintegration betrifft, sollte es zweitens oberste Priorität genießen, integrierte Seeaufklärungskapazitäten

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen 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

für die Ostseeanrainer zu schaffen, also für Deutschland, Polen sowie die skandinavischen und baltischen Staaten. Das entspräche dem Geist der im Juni 2014 verabschiedeten Maritimen Sicherheitsstrategie der EU und trüge darüber hinaus den Befürchtungen der betroffenen Staaten Rechnung, Russland könnte seine territoriale Expansionspolitik weiter ausdehnen. Außerdem wäre mit den Seeaufklärungskapazitäten der Grundstein für die seit langem geforderte stärkere Integration maritimer Fähigkeiten gelegt. Diese beschränkt sich gegenwärtig überwiegend auf die Harmonisierung der verschiedenen Ausbildungen maritimer Streitkräfte.

Ein weiteres integrationspolitisch wichtiges Projekt wäre drittens die Schaffung schneller Eingreiftruppen der Luftwaffe. Sie würden analog zu den existierenden Battlegroups der EU aufgestellt werden und deren Fähigkeit zur schnellen Reaktion steigern. Bei der Seeüberwachung könnten sie ebenso zum Einsatz kommen wie bei der Evakuierung von EU-Staatsbürgern aus Krisengebieten.

In der operativen Praxis der GSVP hat sich gezeigt, dass militärische Maßnahmen nur im Zusammenspiel mit zivilen Missionen erfolgreich sein können. So hatte die Operation EUNAFVOR Atalanta zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika erst dann Ergebnisse vorzuweisen, als die EU auch an Land aktiv wurde. Die zivile Mission EUCAP Nestor leistet seit 2012 einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau maritimer Sicherheitskräfte. Vor allem den zivilen Fähigkeiten ist es zu verdanken, dass den Menschen in Somalia ökonomische Perspektiven eröffnet und die Governance-Strukturen im Land gestärkt wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sollten im zivilen Bereich vorrangig die Ausbildungen ziviler Sicherheitsexperten harmonisiert und die Zusammenarbeit beim Grenzschutz intensiviert werden. Sicherheitsfachleute, welche die EU im Zuge von GSVP-Ausbildungs- und Trainingsmissionen in Drittstaaten entsendet, werden bislang in nationalen Programmen

geschult. Darin werden aber kaum Kenntnisse über die EU und ihre Strukturen vermittelt. Im Einsatz macht sich dies nachteilig bemerkbar, denn oft funktionieren Abläufe nicht reibungslos und die sicherheitspolitischen Ziele der EU müssen zunächst einmal erläutert werden. Eine Aufwertung des European Security and Defence College (ESDC) zu einer EU-Agentur könnte diese Probleme eindämmen, indem die Schulung von EU-Experten vereinheitlicht wird.

Des Weiteren spielen ungesicherte Grenzen dem Schmuggel und der organisierten Kriminalität in die Hände, etwa diejenigen zwischen Tunesien und Libyen, Israel und den palästinensischen Gebieten oder der Ukraine und Russland. Deshalb hat die EU in der Vergangenheit zahlreiche GSVP-Grenzschutzmissionen auf den Weg gebracht. Eine schnell einsatzfähige Grenzschutzpolizei würde deren Wirkmächtigkeit deutlich erhöhen. Überdies könnte sie helfen, sicherheitspolitische Bedrohungen abzuwenden, etwa das Eindringen dschiha-distischer Kräfte in die EU.

Die Qualität der GSVP zu steigern ist nicht nur möglich, sondern angesichts der aktuellen Sicherheitslage auch geboten. Die SSZ bietet hierfür den geeigneten Rahmen. Kooperationsprojekte im zivilen wie militärischen Bereich könnten sich als Meilensteine für die Lösung drängender Herausforderungen in der südlichen und östlichen Nachbarschaft der EU erweisen. Gemeinsam mit seinen engsten Partnern Frankreich und Polen, aber auch mit den integrationswilligen Staaten Nordeuropas, des Baltikums und den Benelux-Staaten sollte Deutschland den Weg der (be)ständigen Integration beschreiten. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen könnten diesen Weg weisen.