

## Wohin steuert die zivile GSVP?

Thierry Tardy

Seit Beginn der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union ist diese in eine militärische und eine zivile Säule aufgeteilt. In den letzten beiden Jahren gab es vor allem bei der militärischen GSVP signifikante Entwicklungen, u.a. mit den Entscheidungen für ein ständiges militärisches Hauptquartier, einen Europäischen Verteidigungsfonds sowie der Etablierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). Dabei ist jedoch die zivile GSVP zentraler für die Identität der EU. In diesem Policy Briefing werden daher die Fortschritte und aktuellen Entwicklungen der GSVP im Nachgang zur Globalen Strategie der EU von 2016 sowie künftige Herausforderungen erörtert.

In der Globalen Strategie der EU werden zivile Missionen als „Markenzeichen der GSVP“ und als wesentliche Komponente des neu erarbeiteten Integrierten Ansatzes beschrieben. Momentan unterhält die EU zehn zivile Missionen mit schätzungsweise 2.000 Einsatzkräften und einem Budget, das sich 2016 auf 225 Millionen Euro belief.

Die zivile GSVP sieht sich – ähnlich wie die militärische – großen Herausforderungen gegenüber, die mit der Anpassung an aktuelle Bedrohungen, dem Umfang der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und dem Wirkungsgrad ihrer Einsätze zusammenhängen. Der Rat der Europäischen Union forderte 2016 eine Überarbeitung der im Jahr 2000 festgelegten Prioritäten der zivilen GSVP („Feira-Prioritäten“), um eine bessere Anpassung der zivilen GSVP an sich verändernde Sicherheitsbedürfnisse zu erreichen. Auch an einer Weiterentwicklung der Kapazitäten und der Reaktionsfähigkeit der GSVP wird gearbeitet. Alle diese Maßnahmen zusammen sollen zu einem *Civilian CSDP Compact* führen, der diese dazu befähigen würde, einen vollwertigen Beitrag zu den Antworten der EU auf die weltweite Instabilität zu leisten.

### Die Gesamtarchitektur des zivilen Krisenmanagements

Die GSVP muss ihren Mehrwert in einem sich ständig verändernden Umfeld beweisen. Auch ihre zivile Komponente steht vor der zusätzlichen Herausforderung, dass sie auf neue Entwicklungen im Bereich des Krisenmanagements und bei den wichtigsten beteiligten Akteuren reagieren muss. Hierbei sind mindestens drei Trends zu berücksichtigen:

Erstens ist die GSVP nur Teil der Gesamtarchitektur der EU für ziviles Krisenmanagement, neben der Europäischen Kommission und zunehmend auch den Agenturen im Bereich Justiz und Inneres (JI-Agenturen). Zumindest in den letzten 20 Jahren war die Europäische Kommission der wichtigste Akteur im zivilen Krisenmanagement, vor allem durch ihre Rolle in fragilen Staaten und ihre Aktivitäten in Bereichen wie Entwicklung, Reform des Sicherheitssektors, *Good Governance*, Unterstützung politischer Prozesse usw. Seit einiger Zeit befassen sich aber auch die JI-Agenturen mit Krisenmanagement, indem sie – konzeptionell wie geografisch – im Grenzbereich ihrer ursprünglichen

Mandate tätig werden. Die folgenden Beispiele belegen diese Entwicklung, die die JI-Agenturen in die Welt des Krisenmanagements geführt hat: die Rolle von FRONTEX im südlichen Mittelmeer in Zusammenarbeit mit der Operation EUNAVFOR MED, die Zusammenarbeit von EUROPOL und EULEX im Kosovo sowie die Zusammenarbeit von EUROPOL und EUROJUST mit EUBAM in Libyen.

Zweitens gibt es Aktivitäten mit klarem Sicherheitsfokus, welche die EU außerhalb des GSVP-Rahmens umsetzt. Als im August 2017 auf der Grundlage von Artikel 28 des Vertrags von Lissabon eine kleine zivile Präsenz in Zentralmali (EUSTAMS) geschaffen wurde, öffnete sich damit eine Tür für Aktivitäten außerhalb der GSVP, die sich als flexibler erweisen und daher die Forderung nacheinreaktionsschnelleren Krisenmanagement erfüllen könnten. Ein weiteres Beispiel für eine Alternative zu GSVP-Missionen ist ein ebenfalls in Mali eingesetztes Team von Sicherheitsexperten<sup>1</sup>. Dieses Programm wird aus dem EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika finanziert.

Drittens unterliegt die GSVP zwar im Wesentlichen der Kontrolle der Mitgliedstaaten, aber diese sind auch mit bilateralen Sicherheitsprogrammen in Drittländern involviert, in denen teils bereits GSVP-Missionen im Einsatz sind. Dadurch erhöht sich die Zahl der beteiligten Akteure und eine Kohärenz der EU-Instrumente wird schwieriger.

Die Vielzahl von Akteuren wirft Koordinierungsprobleme auf und macht deutlich, dass die GSVP nur einer von mehreren Akteuren ist, und dabei nicht unbedingt der wichtigste. Die aktuellen Debatten über den Integrierten Ansatz drehen sich auch um dieses Problem sowie um die Frage, wie die verschiedenen Aktivitäten oder Akteure in unterschiedlichen Phasen einer Krisenreaktion eingesetzt werden können.

## Anpassung an Bedrohungen

In diesem generell schwierigen Kontext kommt der zivilen GSVP eine Schlüsselrolle zu wenn es darum geht, drei der in der Globalen Strategie der EU festgelegten Prioritäten zu verwirklichen: „Reaktion auf externe Konflikte und Krisen“, „Aufbau der Kapazitäten unserer Partner“ und „Schutz der EU und ihrer Bürger“.

Dies kann durch traditionelle zivile GSVP-Missionen erreicht werden, bspw. über den Aufbau von Kapazitäten in den Einsatzländern. Aber die aktuelle Herausforderung liegt vor allem darin, GSVP-Missionen mit einer Agenda der inneren Sicherheit zu verbinden, entsprechend der Priorität „Schutz der EU und ihrer Bürger“ und den immer stärker verschmelzenden Aspekten innerer und äußerer Sicherheit. Während in der Vergangenheit GSVP-Einsätze hauptsächlich Instrumente der EU-Außenpolitik waren, tendieren sie heute dazu, aufgrund ihrer gestiegenen Rolle bei der Bewältigung der Folgen irregulärer Migration und des Terrorismus auch die innere Sicherheit in den Blick zu nehmen.

Dies war der Fall bei der Eröffnung eines Büros von EUCAP Sahel Niger in Agadez, das den Auftrag hat, die irreguläre Migration im Norden von Niger zu überwachen. Auch die Ergänzung des Mandats von EUCAP Sahel Mali spiegelt diesen Trend wieder. Hier wurde die Unterstützung des Gastlands bei der Steuerung der Migrationsströme und der Sicherung der Grenzen als Aufgabe aufgenommen. Angesichts der Bedeutung der Stabilität des Irak für die EU-Politik in den Bereichen Terrorismusbekämpfung und Migration fällt die jüngste Mission in Bagdad (EUAM Irak) in gewissem Umfang ebenfalls in dieses Muster.

Der Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Sicherheit findet sich auch bei den aktuell diskutierten „neuen Prioritäten“ für die zivile GSVP wieder, die die Feira-Agenda von 2000 erweitern sollen. Dieser Prozess, an dem die Mitgliedstaaten und der Europäische Auswärtige Dienst beteiligt sind, ist noch im Gang. In verschiedenen Dokumenten, die seit der Globalen Strategie der EU verabschiedet wurden, gibt es jedoch klare Hinweise darauf, wie diese neuen Prioritäten aussehen werden. Im November 2017 unterstützte der Rat in seinen Schlussfolgerungen drei der vier bestehenden Prioritäten – betreffend Stärkung der Polizei, der Rechtsstaatlichkeit und der Zivilverwaltung – und unterstrich die Bedeutung der Reform des Sicherheitssektors, des *Monitorings* und der Möglichkeit, Missionen mit Exekutivbefugnissen zu entsenden. In dem Dokument erkannte der Rat auch an, welche Rolle die zivile GSVP bei der Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen wie irreguläre Migration, hybride Bedrohungen, Cybersicherheit,

<sup>1</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

## Zivile GSVP und Krisenmanagementaktivitäten außerhalb der GSVP

Derzeitige Aktivitätsbereiche	Szenarien für zivile GSVP-Missionen*	Mögliche künftige Aktivitätsbereiche für zivile GSVP-Missionen**	Akteure/Aktivitäten für Krisenmanagement außerhalb der GSVP
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapazitätsaufbau (Rechtsstaatlichkeit, Reform des Sicherheitssektors, Governance, Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement usw.)</li> <li>• Überwachung von Waffenruhen</li> <li>• Exekutivaufgaben (Polizei und Strafverfolgung, Zivilverwaltung usw.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zivile und militärische Krisenreaktion (einschließlich militärischer Krisenreaktionsoperationen)</li> <li>• Substitution/zivile Exekutivmissionen</li> <li>• Missionen zum Aufbau ziviler Fähigkeiten und zur Reform des Sicherheitssektors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irreguläre Migration und sicherheitsrelevante Herausforderungen</li> <li>• Hybride Bedrohungen und Cybersicherheit</li> <li>• Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung</li> <li>• Organisierte Kriminalität</li> <li>• Grenzmanagement</li> <li>• Maritime Sicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäische Kommission (Good Governance, Reform des Sicherheitssektors, Grenzmanagement usw.)</li> <li>• Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 28 des Vertrags von Lissabon</li> <li>• Aus Treuhandfonds finanzierte Maßnahmen</li> <li>• Agenturen im Bereich Justiz und Inneres (FRONTEX, EUROPOL, usw.)</li> </ul>

\* Aus den Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 14. November 2016.

\*\* Aus den Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 13. November 2017.

Terrorismus und Radikalisierung, organisierte Kriminalität, Grenzmanagement und maritime Sicherheit spielen kann.

Hinzu kommt, dass die Szenarien für GSVP-Einsätze aktualisiert wurden. Sie umfassen jetzt im zivilen Bereich unter anderem „zivile und militärische Krisenreaktion“ (einschließlich militärischer Operationen, unter anderem unter Rückgriff auf die *EU-Battlegroups* insgesamt oder im Rahmen eines auf die Mission zugeschnittenen Streitkräfteverbands), „Substitution/zivile Exekutivmissionen“ sowie „Missionen zum Aufbau ziviler Fähigkeiten und zur Reform des Sicherheitssektors (*Monitoring, Mentoring* und *Advising*, Ausbildung), unter anderem mit Blick auf die Polizei, die Rechtsstaatlichkeit, das Grenzmanagement, die Terrorismusbekämpfung, Resilienz, die Reaktion auf hybride Bedrohungen, zivile Verwaltung, sowie zivile *Monitoring*-Missionen.“

Insgesamt vermitteln diese verschiedenen Szenarien eine gute Vorstellung von der künftigen Ausrichtung der GSVP-Missionen und ihren möglichen Prioritäten. Zu den Formaten, den Fähigkeiten (ein Plan zum Ausbau der zivilen Fähigkeiten soll 2018 aktualisiert werden, siehe unten) sowie zum wichtigsten Punkt, nämlich der Frage, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten diese Entwicklungen unterstützen werden gibt es zum jetzigen Zeitpunkt allerdings relativ wenige Aussagen.

Auch an der „Reaktionsfähigkeit“ wird gearbeitet, also an der Frage, wie die zivile GSVP besser auf die neu entstandenen Sicherheitsbedürfnisse reagieren kann. Auf seiner Sitzung im November 2017 billigte der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Schaffung einer „Kernkapazität für Reaktionsfähigkeit“, die „ergänzt werden kann durch schnell einsatzfähige Mittel und Planungselemente aus den Mitgliedstaaten“. In der Vergangenheit wurden alle Bemühungen um den Aufbau einer zivilen Krisenreaktionsfähigkeit ausgebremst, sei es durch politische Hindernisse (die fehlende Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Entscheidung über eine rasche Bereitstellung von Ressourcen abzutreten) oder auch durch ganz praktische Hindernisse (etwa die Schwierigkeit, einen Pool von auf Abruf zur Verfügung stehenden Experten einzurichten und aufrechtzuerhalten). Der Plan, der gegenwärtig zur Diskussion steht, ist letztlich nicht sonderlich ehrgeizig. Er sieht vor, dass rund 20 Einsatzkräfte, die bereits in bestehenden Missionen tätig sind (und einige weitere, die der Unterstützungsplattform für Missionen in Brüssel angehören) einen Pool von Personen bilden werden, die jeweils entsandt werden könnten, um neue Missionen zu unterstützen, Lücken zwischen einer Anlaufphase und der vollständigen Entsendung zu schließen oder vorübergehend wichtiges Know-how für bestehende Missionen zur Verfügung zu stellen.

## Auf dem Weg zu einem *Compact* für die zivile GSVP?

Verschiedene Initiativen der jüngeren Zeit haben zum Ziel, die GSVP zu stärken und an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Dabei fehlt es jedoch bislang an einer strategischen Vision und an greifbarer Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten, die der zivilen GSVP bislang eher wenig Beachtung geschenkt haben. Die Veröffentlichung der Globalen Strategie der EU hat zwar zur Neubelebung der zivilen GSVP beigetragen, aber die Fortschritte im militärischen Bereich sind bisher deutlich konkreter. Vor diesem Hintergrund hat eine Gruppe von Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) die Idee eines *Civilian CSDP Compact* eingebracht, die am 14. Dezember 2017 vom Europäischen Rat offiziell angenommen wurde.

Worum es *Compact* gehen soll, muss erst noch definiert werden. Das allgemeine Ziel besteht darin, verschiedene Initiativen in einem Prozess zu konsolidieren, der aus drei Phasen besteht. In der ersten Phase wird ein Konzept erarbeitet. Dabei werden die verschiedenen Herausforderungen für die zivile GSVP untersucht, vor allem Fragen die ihre Relevanz, ihren Mehrwert und ihre Positionierung innerhalb des Integrierten Ansatzes der EU und des Konfliktzyklus betreffen. Dabei sollen auch die laufenden Arbeiten an den neuen Prioritäten für die GSVP mit einbezogen werden.

Auf Grundlage der Ergebnisse soll dann ein neuer Plan für den Ausbau der zivilen Fähigkeiten verabschiedet werden. Dieser *Civilian Capability Development Plan* wird die wichtigsten Fähigkeiten und Kompetenzen definieren, mit denen die zivile GSVP ausgestattet werden muss, um ihre zukünftigen Mandate erfüllen zu können. Dabei sind sowohl die neuen Sicherheitsherausforderungen als auch die Akteure jenseits der GSVP (hauptsächlich der Kommission und der Agenturen im Bereich Justiz und Inneres) zu berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, den Prozess zu unterstützen und entsprechend der Kapazitätslücken Ressourcen zuzusagen. Dieser Schritt, der

bis Ende 2018 abgeschlossen sein soll, wird der eigentliche *Compact* sein. Bis zu einem gewissen Grad lässt sich dies mit den Entwicklungen im militärischen Bereich vergleichen, vor allem die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens, der den Mitgliedstaaten Anreize bietet, verstärkt zur zivilen GSVP beizutragen.

## Künftige Herausforderungen

Die GSVP hat sich seit ihrer Einführung Ende der 1990er Jahre als durchaus flexibel erwiesen. 15 Jahre nach der Einrichtung der ersten zivilen Mission in Bosnien und Herzegowina 2003 steht die zivile GSVP heute vor diversen Herausforderungen. Diese hängen mit ihren drei wichtigsten Merkmalen zusammen, nämlich 1) als Instrument für *Security Governance*, 2) als zwischenstaatliches Instrument und 3) als Bestandteil einer umfassenden Antwort auf Instabilität.

Erstens: Als Instrument für *Security Governance* muss die zivile GSVP Antworten auf die Sicherheitsbedürfnisse der EU und ihrer Mitgliedstaaten geben und daher ihren Mehrwert unter Beweis stellen.

Zweitens: Der zwischenstaatliche Charakter der GSVP könnte ihr größter Vorteil sein, weil die GSVP immer das widerspiegelt, was 28 EU-Mitgliedstaaten im Bereich Sicherheit gemeinsam erreichen wollen. Andererseits führt der zwischenstaatliche Charakter zu oft zu einer lähmenden Einmischung der Mitgliedstaaten in die Planung und Durchführung von Missionen.

Drittens: Auf einem Marktplatz mit verschiedenen und häufig konkurrierenden Akteuren muss die GSVP ihren Platz finden im Bereich Krisenmanagement. Dabei steht die zivile GSVP immer vor der Herausforderung, dass sie – ob auf Hauptquartiersebene oder im Feld – in größeren Dimensionen denken und handeln muss. Das Ziel des *Compact* ist es nun unter anderem, den Mehrwert der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erneut zu bekräftigen.

*Thierry Tardy ist Senior Analyst am Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien.*

