

Nicht Migration, sondern Krisen managen: Wie Deutschland die zivile GSVP stärken könnte

12. Juni 2018 · Tobias Pietz



In den aktuellen Reformdiskussionen der zivilen GSVP sollte sich die Bundesregierung nicht nur mit technischen Ideen zu Einsätzen und Personal einbringen, sondern auch die strategische Schwerpunktsetzung für die GSVP-Missionen im Auge behalten. Die Kernkompetenzen der GSVP liegen im Krisenmanagement – nicht in der Migrationsabwehr.

Er wurde wenig beachtet. Doch mit dem [Beschluss des Europäischen Rates](#) zur Stärkung der zivilen Aspekte der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vom 28. Mai 2018 könnte es eine kleine Revolution des zivilen Krisenmanagements der EU geben. Nun kommt es darauf an, die richtigen strategischen Weichenstellungen für die zivile GSVP zu legen. Hier steht auch die Bundesregierung in der Verantwortung.

Der Beschluss des Rates ist nur ein konsequenter Zwischenschritt eines Prozesses, der mit der Verabschiedung der [Globalen Strategie der Europäischen Union](#) (EUGS) 2016 begann. Stark geprägt von den Migrationsbewegungen 2014 und 2015, den terroristischen Anschlägen innerhalb Europas, dem Brexit-Referendum sowie dem Verhalten Russlands seit der Krimkrise, richtete die Globale Strategie die Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik neu aus. Anders als die stark norm- und wertorientierte [Europäische Sicherheitsstrategie](#) (ESS) von 2003, stehen die Interessen und der Schutz der EU im Zentrum der Globalen Strategie. Das wird vor allem durch die erste ihrer fünf Prioritäten deutlich: dem Schutz der Union, ihrer Bürger und ihrem Hoheitsgebiet. Als Folge nehmen die GSVP und ihre Einsätze – in der Vergangenheit hauptsächlich Instrumente der EU-Außenpolitik für globales Krisenmanagement – nun stärker die innere und äußere Sicherheit der EU-Mitgliedsstaaten in den Blick.

Fokus der GSVP liegt zunehmend auf Migrationskontrolle und Territorialverteidigung

Die Mitgliedsstaaten stehen insbesondere beim Thema der inneren Sicherheit unter enormem öffentlichem Druck. Um auf diesen zu reagieren, versuchen sie seit 2014 konsequent die EU und ihre Institutionen stärker zu nutzen. Bereits Ende 2014 wurde die Mission *Triton* der [Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache](#) (Frontex) eingesetzt, um illegale Migration über das Mittelmeer zu reduzieren. 2015 kam die „militärische Krisenbewältigungsoperation“ [EUNAVFOR Med](#) („Operation Sophia“) dazu. Diese bekämpft im Rahmen der GSVP vorrangig kriminelle Schleusernetzwerke im zentralen Mittelmeer.

Darüber hinaus passte die EU die Mandate der zivilen GSVP-Missionen in Mali und Niger an, um die Bereiche der Migrationskontrolle und Grenzsicherung stärker abzubilden. Ab Juni 2016 wurden beide Missionen Teil der [Migration Partnership Frameworks](#) (MPF) für Mali und Niger. Die MPFs sollen das Thema mit Blick auf die Migration Richtung Norden nach dem Willen der EU-Mitgliedsstaaten ganzheitlich mit allen europäischen Akteuren und Instrumenten bearbeiten.

Nicht zuletzt verdeutlicht der Ausbau von Frontex die aktuellen Prioritäten. In den momentan laufenden Diskussionen zur EU-Finanzplanung für den Zeitraum 2021 bis Ende 2027 soll die Grenzschutzagentur Frontex von derzeit 1.200 auf 10.000 Mitarbeiter anwachsen, unter anderem, um illegale Migration in die EU zu verhindern.

Die neu definierte Bedrohungslage wirkte sich nicht nur auf den Bereich der inneren sondern auch der äußeren Sicherheit aus: 25 EU-Mitgliedsstaaten beschlossen in der gemeinsamen Verteidigungspolitik enger zusammenzuarbeiten. Dies führte in 2017 zur [Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit](#) (engl.: Permanent Structured Cooperation, kurz: PESCO), in der sie die Territorialverteidigung und das Fernziel einer Europäischen Verteidigungsunion anvisieren. Deutschland meldete sich unter anderem als sogenannte Rahmennation für die Führung bei der Umsetzung der Krisenreaktionsinitiative ([EUFOR Crisis Response Operation Core](#)), welche mittelfristig schneller Krisenreaktionskräfte generieren und entsenden soll – und zwar bis zu 60.000 Soldaten (wie im entsprechenden [Headline Goal](#) schon länger festgelegt).

Die Stärken der GSVP liegen beim Krisenmanagement, nicht in der Migrationsabwehr

2018 soll nun die zivile GSVP gestärkt und neu geregelt werden. Erstmals erwähnt in den [Beschlüssen des Rates](#) zu PESCO im November 2017 (Beschluss 10), haben sich 2018 eine Gruppe von acht Mitgliedsstaaten – angeführt von Schweden und Deutschland – dafür eingesetzt, im Nachgang zur militärischen nun auch die zivile GSVP zu stärken und ein größeres Engagement der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich zu bewirken. Dafür soll in einem mehrstufigen Prozess bis Ende 2018 ein sogenannter *Civilian CSDP Compact* verabschiedet werden. Auch beim *Compact* liegt der Schwerpunkt bisher auf dem Schutz der EU und ihrer Bürger, denn die Mehrheit der neuen Aufgaben für Missionen der zivilen GSVP, die das nicht-öffentliche Konzept für den *Compact* eingeführt hat, sind in diesem Bereich anzusiedeln: Migration, Grenzsicherung, Counter-Terrorismus, Cyber-Security, Organisierte Kriminalität, Maritime Sicherheit. Mit der Annahme des *Concept Paper* durch den Rat am 28. Mai wurden die Weichen darüber hinaus für eine enge Abstimmung, Kooperation oder teils Einbettung der

GSVP-Missionen mit den sogenannten Akteuren im Bereich *Justice and Home Affairs* (JHA), also Frontex oder EUROPOL, gestellt – einem Schlüsselteil des Konzepts, der in den Ratsbeschlüssen unter Beschluss 5b ebenfalls aufgelistet wird. Auch, wenn der Ratsbeschluss und das Konzept betonen, dass es sich lediglich um eine Ergänzung der zivilen GSVP – und nicht um eine Neuausrichtung – handelt, so ist aufgrund des innenpolitischen Drucks zu befürchten, dass sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten nun vor allem auf diese neuen Aufgaben konzentrieren werden.

Warum ist das problematisch? Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten auf die internen Bedrohungen reagieren, die von Populisten in ganz Europa gezielt und destabilisierend instrumentalisiert werden. Doch die GSVP – ob zivile oder militärische Operationen – ist nicht das richtige Instrument dafür. Als Instrument für das externe Krisenmanagement kann die GSVP dagegen wichtige Erfahrungen vorweisen. In den letzten 15 Jahren baute sie Kapazitäten auf und etablierte Partnerschaften mit anderen multilateralen Akteuren, die in Folge einer Neuausrichtung verloren gehen könnten.

Die Neuausrichtung der GSVP riskiert Anschlussfähigkeit und Bandbreite der Missionen

GSVP-Missionen könnten ihre „Anschlussfähigkeit“ verlieren: Zum einen an die Erwartungen der Gastländer, deren post-Konflikt-Prioritäten eben nicht deckungsgleich mit internen europäischen Interessen sind; zum anderen an die wichtigsten Partner in den Krisenländern vor Ort: Die Friedenseinsätze der UN, AU oder OSZE, die meist nicht in den oben genannten Bereichen tätig sind – und zu denen die GSVP mit ihren Einsätzen doch eigentlich komplementär wirken will.

Darüber hinaus kann ein neues Engagement der zivilen GSVP in diesen Feldern Erwartungen der Mitgliedsstaaten wecken, die GSVP-Einsätze nicht erfüllen können. Können GSVP-Missionen oder Regionalbüros mit 5-30 Mitarbeitern Migrationsströme nach Europa tatsächlich beeinflussen? Dies ist insbesondere im Vergleich mit größeren Programmen der Kommission fraglich. Darüber hinaus könnte die GSVP hier zu einem Junior-Partner von Frontex, Europol und der Kommission werden, die weitaus stärker aufgestellt sind.

Als Folge einer Umorientierung auf die neuen Themen könnte die GSVP in der Bandbreite ihrer möglichen Aufgaben weiter eingeschränkt werden. Seit Jahren werden die Missionen nicht nur kleiner sondern auch immer spezialisierter (mit Ausnahme maritimer Missionen wie Operation Sophia) und betreiben fast nur noch Training und *Capacity-Building*. Eigentlich handelt es sich nur noch um kleinere europäische Projekte. Große und umfangreiche (zivile) Interventionen wie [EULEX Kosovo](#), [EUPM Bosnien](#) oder [EUMM Georgien](#) sind vor 10 Jahren und mehr verabschiedet worden.

Dazu kommt, dass GSVP-Einsätzen ohnehin ein sehr schwieriger und langwieriger inter-gouvernementaler Prozess von 28 Mitgliedsstaaten vorangeht. Das hat auch der EAD erkannt und mit Stabilisierungsaktionen nach Art. 28 des Vertrages von Lissabon ein Instrument geschaffen, das schneller umgesetzt werden kann und unabhängig von den GSVP-Strukturen

agiert. Mit EUSTAMS ist in Mali seit 2017 bereits ein Pilotmodell im Einsatz. Den zivilen GSVP-Einsätzen erwächst also ein interner Konkurrent.

Die EU und die Bundesregierung sollten die Kernkompetenzen der zivilen GSVP stärken

Der Hauptansatz des *Compact* ist trotz allem richtig und wichtig: die zivile GSVP soll und muss durch die Mitgliedsstaaten gestärkt werden – unter Beibehaltung und Ausbau ihrer Kernkompetenzen. Beispielsweise durch eine Vergemeinschaftung von Personalmanagement, Training und *Knowledge Management* aller Mitgliedsstaaten, wo möglich.

Daneben könnten die EU-Mitgliedsstaaten die künstliche Trennung von ziviler und militärischer GSVP aufheben, und endlich einheitliche Strukturen, Finanzierungsbudgets und Entscheidungsprozesse etablieren, um GSVP-Einsätze effizienter, effektiver und schneller werden zu lassen. Ein institutioneller Rahmen dafür wäre gegeben: Art. 42.1 des Vertrags von Lissabon, die Grundlage für die GSVP, ließe derartige Schritte zu, wenn genug politischer Wille da wäre.

Wie wäre es zum Beispiel, wenn multidimensionale GSVP-Einsätze zivil geführt werden, anstatt militärische und zivile Missionen separat und parallel laufen zu lassen? Dies wäre ein großer Schritt hin zum in der Globalen Strategie propagierten Integrierten Ansatz. Auch bei der Komplementarität zwischen Einsätzen von EU und UN ist noch viel Luft nach oben. Mit den UN verhandelt die EU gerade über die neuen Prioritäten der Zusammenarbeit bei Friedenseinsätzen und Krisenmanagement für 2019-22. Die Prozesse für den *Compact* und die *UN-EU Priorities 2019-22* müssen in diesem Jahr besser abgestimmt werden, um Synergien zu schaffen.

Deutschland ist sowohl bei PESCO als auch beim Civilian CSDP Compact eine der treibenden Kräfte. Neben den sehr guten technischen Ideen darf die Bundesregierung die großen strategischen Fragen nicht aus den Augen zu verlieren.

Deutschland ist momentan sowohl bei PESCO als auch beim *Civilian CSDP Compact* eine der treibenden Kräfte. Neben den sehr guten technischen Ideen, wie man die Einsätze und ihr Personal weiter professionalisieren kann (bspw. der Flexibilisierung von Mandaten, einem verkürzten Planungsprozess, einer besseren Personalrekrutierung sowie einer gemeinsamen Konfliktanalyse aller EU-Instrumente), darf die Bundesregierung die großen strategischen Fragen nicht aus den Augen zu verlieren. Sie sollte die Strukturen und Kapazitäten für externes Krisenmanagement stärken, statt sie als ein (Teil-)Akteur zur Bearbeitung interner Sicherheitsprobleme der Mitgliedsstaaten zu schwächen. Beratungen von Regierungen und andere Aktivitäten im Bereich des Grenz- und Migrationsmanagement, Cyber und Organisierte Kriminalität sollte man Frontex, EUROPOL und der Kommission überlassen – und die entsprechenden Kapazitäten dort weiter ausbauen.

Zivil-militärische Zusammenarbeit

Europäische Union

Frieden & Sicherheit

Tobias Pietz

[Tobias Pietz](#) ist stellvertretender Leiter des Bereichs Analyse beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).