

GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP). Die GSVP ist der wichtigste politische Rahmen, über den die Mitgliedstaaten eine europäische strategische Sicherheits- und Verteidigungskultur entwickeln, Konflikte und Krisen gemeinsam angehen, die Union und ihre Bürgerinnen und Bürger schützen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit stärken können. Aufgrund des angespannten geopolitischen Kontexts gehörte die GSVP in den letzten zehn Jahren zu den Politikbereichen, die sich am schnellsten entwickelt haben. Der am 24. Februar 2022 begonnene russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bedeutet einen geopolitischen Rückschlag für Europa, durch den neue Impulse für die Gründung einer EU-Verteidigungsunion gegeben wurden.

RECHTSGRUNDLAGE

Die GSVP wird im Vertrag von Lissabon, auch bekannt als Vertrag über die Europäische Union (EUV), beschrieben, der 2009 in Kraft trat.

Im Einzelnen wird die Arbeitsweise der GSVP unter Titel V (Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) – Kapitel 2 (Besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) – Abschnitt 2 (Bestimmungen über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) des Vertrags von Lissabon dargelegt. Abschnitt 2 umfasst fünf Artikel, nämlich Artikel 42 bis 46.

Die Rolle des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die GASP und die GSVP wird unter Titel V – Kapitel 2 – Abschnitt 1 (Gemeinsame Bestimmungen) – Artikel 36 festgelegt, und die Finanzierungsregelungen für beide Strategien sind in Artikel 41 enthalten.

Die GSVP wird zusätzlich in den Anhängen zum Vertrag von Lissabon näher beschrieben, hauptsächlich in Protokoll Nr. 1 (über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union), Protokoll Nr. 10 (über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 EUV) und Protokoll Nr. 11 (Protokoll zu Artikel 42 EUV) sowie den Erklärungen Nr. 13 und Nr. 14 (Erklärungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).

AUFBAU

Dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der auch als Vizepräsident der Europäischen Kommission (HR/VP) fungiert, kommt die zentrale institutionelle Rolle zu. Seit Dezember 2019 hat Josep Borrell das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission inne. Er führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ in der Besetzung mit den Verteidigungsministern, der das

beschlussfassende Organ der EU für die GSVP ist. Ihm obliegt es, den Mitgliedstaaten Vorschläge zu unterbreiten, die in den Rahmen der GSVP fallen. Der HR/VP leitet den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und die Europäische Verteidigungsagentur (EDA).

Die Beschlüsse zur GSVP werden vom Europäischen Rat und vom Rat der Europäischen Union einstimmig gefasst (Artikel 42 EUV). Nur in einigen wichtigen Ausnahmefällen, die die EDA (Artikel 45 EUV) und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, Artikel 46 EUV) betreffen, wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine europäische Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung eingeführt (Artikel 42 Absatz 3 EUV) und festgelegt, dass die EDA „ihre Aufgaben erforderlichenfalls in Verbindung mit der Kommission“ versieht (Artikel 45 Absatz 2 EUV), vor allem in Bezug auf die Politik der EU in den Bereichen Forschung, Industrie und Raumfahrt.

Darüber hinaus wird in Artikel 21 EUV darauf hingewiesen, dass der Multilateralismus im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU steht. Dementsprechend können sich auch EU-Partner an den GSVP-Missionen und -Operationen beteiligen. Die EU setzt sich für eine vertiefte Abstimmung und Zusammenarbeit innerhalb verschiedener multilateraler Rahmen ein, insbesondere mit den Vereinten Nationen und der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), aber auch mit anderen regionalen Organisationen, wie der Afrikanischen Union.

ENTWICKLUNG

Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon hat sich die GSVP erheblich weiterentwickelt, sowohl politisch als auch institutionell.

Im Juni 2016 legte die damalige HR/VP Federica Mogherini dem Europäischen Rat eine „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ vor, in der die Strategie für die GSVP dargelegt wurde. Mit der Strategie wurden fünf Prioritäten festgelegt: die Sicherheit der Europäischen Union, die Widerstandsfähigkeit von Staaten und Gesellschaften in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der EU, die Entwicklung eines integrierten Ansatzes zur Bewältigung von Konflikten, auf Zusammenarbeit beruhende regionale Ordnungen und eine globale Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert.

Im November 2016 legte die HR/VP Federica Mogherini dem Rat außerdem einen „Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung“ vor, mit dem die in der Strategie festgelegte Vision operationalisiert werden sollte. Der Plan enthielt 13 Vorschläge, darunter eine Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) und eine neue Vereinbarung über eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) für diejenigen Mitgliedstaaten, die bereit sind, weitere Verpflichtungen im Bereich Sicherheit und Verteidigung einzugehen.

Gleichzeitig legte Federica Mogherini den Mitgliedstaaten einen Europäischen Aktionsplan im Verteidigungsbereich (European Defence Action Plan, EDAP) vor, der wichtige Vorschläge im Hinblick auf einen Europäischen Verteidigungsfonds mit dem

Schwerpunkt auf der Verteidigungsforschung und dem Kapazitätenaufbau umfasste. Diese Pläne wurden in den letzten Jahren umgesetzt.

Die EU stieß im Juni 2021 einen Reflexionsprozess hinsichtlich der künftigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union an. Das Ergebnis dieses Prozesses ist der Strategische Kompass für Sicherheit und Verteidigung – ein Strategiepapier, in dem die Sicherheits- und Verteidigungsstrategien der EU für die nächsten fünf bis zehn Jahre festgelegt werden. Mit dem Strategischen Kompass wird ein Aktionsrahmen für die Entwicklung einer gemeinsamen Vision im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung geschaffen. Das Dokument wurde in drei Etappen erarbeitet: Zunächst wurde eine Bedrohungsanalyse vorgenommen, der ein strukturierter strategischer Dialog und zuletzt die Weiterentwicklung und Überarbeitung vor der Annahme folgten. Hauptziel des Strategischen Kompasses ist es, politische Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der strategischen Autonomie in den folgenden vier zentralen Bereichen zur Verfügung zu stellen: Krisenbewältigung, Resilienz, Kapazitäten und Partnerschaften. Mit diesem Prozess soll der immer dringlicheren Notwendigkeit Rechnung getragen werden, dass die EU für Sicherheit sorgen kann. Der HR/VP Josep Borrell stellte den ursprünglichen Entwurf des Dokuments im November 2021 während einer gemeinsamen Sitzung der Außen- und Verteidigungsministerinnen und -minister der EU vor.

Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der am 24. Februar 2022 begonnen hat, mussten umfassende Änderungen an dem Dokument vorgenommen werden, um der Destabilisierung der europäischen Sicherheitsordnung und den sich daraus ergebenden Änderungen an der Position, den Zielen und den Instrumenten der EU im Verteidigungsbereich Rechnung zu tragen. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 24. und 25. März 2022 während des französischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union wurde die endgültige Version des Strategischen Kompasses gebilligt.

Infolge des Kriegs hat man in Dänemark den Verteidigungsvorbehalt im Zusammenhang mit der Beteiligung an der Verteidigungspolitik der EU abgeschafft, der dem Land im Jahr 1992 zugestanden wurde. Mit einer Volksabstimmung, die am 1. Juni 2022 stattfand, stimmten die Däninnen und Dänen (mit 66,9 %) dafür, sich an der GSVP zu beteiligen. Somit beteiligen sich nun alle 27 Mitgliedstaaten an der GSVP.

Missionen und Einsätze zur Krisenbewältigung sind der sichtbarste und greifbarste Ausdruck der GSVP. Mit dem Strategischen Kompass werden die Lücken der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union in Bezug auf Krisenbewältigungsinstrumente und -institutionen geschlossen, zum Beispiel durch die Schaffung einer neuen EU-Schnelleingreifkapazität. Im Jahresbericht 2021 über die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sprach das Parlament seine Unterstützung für die vorgeschlagene „schnelle Eingreiftruppe“ aus. Ebenso gehört es zu den Zielen des Strategischen Kompasses, einheitliche Ziele für andere Initiativen und einschlägige Prozesse (darunter SSZ, Europäischer Verteidigungsfonds und CARD) festzulegen.

Das Europäische Parlament hat zwar keine direkte Rolle bei der Gestaltung des Strategischen Kompasses gespielt, muss jedoch regelmäßig über den Stand der Umsetzung informiert werden und die Gelegenheit haben, sich zu dem Prozess zu

äußern, insbesondere im Rahmen von Briefings für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE). Da der SEDE-Unterausschuss jährlich eigene Berichte zur GSVP erstellt, nimmt er de facto eine beratende Funktion für die GSVP wahr.

DAS GSVP-INSTRUMENTARIUM

Seit 2016 konnte dank der GSVP eine Reihe von Erfolgen verzeichnet werden, darunter die Einführung der SSZ, eine ständige Anordnungs- und Kontrollstruktur für die Planung und Durchführung militärischer Missionen ohne Exekutivbefugnisse, der Europäische Verteidigungsfonds (EVF), der Pakt für die zivile GSVP, eine strategische Überprüfung der zivilen Dimension der GSVP und eine haushaltsexterne Europäische Friedensfazilität (EFF). Darüber hinaus stellten die Kommission und der HR/VP am 5. März 2024 die Strategie für die europäische Verteidigungsindustrie (EDIS) vor, mit der die Wettbewerbsfähigkeit und die Einsatzbereitschaft der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB) gestärkt werden sollen.

Der erste CARD-Bericht wurde den Verteidigungsministerinnen und -ministern der EU im November 2020 vorgelegt, wobei die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) federführend war. In dem Bericht wurden 55 Kooperationsmöglichkeiten für das gesamte Spektrum der Fähigkeiten ermittelt.

Im Dezember 2020 erzielte der Rat im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2021–2027 mit den Vertretern des Parlaments eine vorläufige politische Einigung über eine Verordnung zur Errichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF). Die für die sieben Jahre zugewiesenen Haushaltsmittel belaufen sich auf 8 Mrd. EUR. Mit dem EVF wird die europäische Kooperation in der Verteidigungsindustrie gefördert. Das EVF-Arbeitsprogramm für das Jahr 2024 umfasst 32 verschiedene Themen, zu denen Projekte vorgeschlagen werden können.

Mit der Europäischen Friedensfazilität (EFF), einem haushaltsexternen Instrument, finanziert die EU die gemeinsamen Kosten der militärischen GSVP-Missionen und -Einsätze und verbessert so die Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Die EFF kann genutzt werden, um die Ausbildung und militärische Ausrüstung (unter anderem letale Geräte) für die Sicherheits- und Verteidigungssektoren der EU-Partnerländer zu finanzieren. Durch die Stärkung der Kapazitäten friedensunterstützender Einsätze sowie von Drittländern und Partnerorganisationen in militärischen und verteidigungspolitischen Angelegenheiten wird die EU die Wirksamkeit ihres auswärtigen Handelns erhöhen. Zwischen 2022 und 2024 hat die EU im Rahmen der EFF 11,1 Mrd. EUR zur Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte mobilisiert.

Am 19. Juli 2022 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung (EDIRPA) vor, nachdem sie im Rahmen des Gipfels in Versailles im März 2022 dafür ein Mandat erhalten hatte. Bei der EDIRPA handelt es sich um ein Instrument im Wert von 500 Mio. EUR für die kurzfristige gemeinsame Beschaffung im Verteidigungsbereich. Damit wird das Ziel verfolgt, die dringendsten und kritischsten Lücken bei den Verteidigungsfähigkeiten zu schließen und Anreize für die Mitgliedstaaten zu schaffen, gemeinsam Verteidigungsgüter bereitzustellen. Nach interinstitutionellen Verhandlungen nahm das Parlament die Verordnung am 12. September 2023 im Plenum an. Darüber hinaus legte die Kommission am 3. Mai 2023

einen Vorschlag für eine Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP) vor, die zum Ziel hat, der Ukraine Munition zur Verfügung zu stellen, die gemeinsame Beschaffung zu steigern und die Produktionskapazität aufzustocken. Nach kurzen interinstitutionellen Verhandlungen nahm das Parlament die Verordnung am 13. Juli 2023 im Plenum an.

Am 5. März 2024 legte die Kommission als Folgemaßnahme zu den eher kurzfristigen, im Jahr 2025 auslaufenden Sofortmaßnahmen – dem Gesetz zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP) und dem EDIRPA – einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Programms für die europäische Verteidigungsindustrie (EDIP) vor, um im Zeitraum 2025–2027 finanzielle Unterstützung in Höhe von 1,5 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt bereitzustellen. Mit dem EDIP soll eine strukturellere und längerfristige Regelung erzielt werden, die auf kooperativen Investitionen und kooperativer Produktion auf EU-Ebene beruht und die Verfügbarkeit und Lieferung von Verteidigungsgütern konstant sicherstellt.

Um die Wettbewerbsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB) zu stärken und Anreize für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der gemeinsamen Beschaffung zu schaffen, wird angestrebt, bis 2030 mindestens 40 % der Verteidigungsgüter gemeinsam zu beschaffen sowie bis 2030 50 % bzw. bis 2035 60 % der Verteidigungsgüter in der EU zu beschaffen.

Zu diesem Zweck schlägt die Kommission in ihrem Entwurf einer Verordnung Folgendes vor: einen Fonds zur Beschleunigung der Transformation der Lieferketten im Verteidigungsbereich (FAST), um kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen; die Einrichtung einer modularen und stufenweisen EU-Regelung für die Versorgungssicherheit; eine Struktur für ein europäisches Rüstungsprogramm (SEAP), damit die Zusammenarbeit durch eine Mehrwertsteuerbefreiung verbessert wird; sowie einen europäischen Mechanismus für militärische Verkäufe, dessen Schwerpunkt darauf liegt, die Verfügbarkeit der Ausrüstung der EU sicherzustellen.

MISSIONEN UND OPERATIONEN DER GSVP

Seit 2003, dem Jahr der ersten Maßnahmen in den westlichen Balkanstaaten, hat die EU 40 Operationen und Missionen auf drei Kontinenten gestartet und durchgeführt. Seit Oktober 2023 laufen 24 Missionen und Operationen der GSVP. Derzeit sind etwa 4 000 Militärangehörige und zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EU im Auslandseinsatz. Beschlüsse der EU über die Entsendung von Missionen oder Operationen werden in der Regel auf Ersuchen des Partnerlandes bzw. auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gefasst. Die jüngste Mission, nämlich die Operation der Europäischen Union der maritimen Sicherheit zur Wahrung der Freiheit der Schifffahrt im Zusammenhang mit der Krise im Roten Meer (EUNAVFOR ASPIDES), wurde eingeleitet, um die Freiheit der Schifffahrt zu schützen und die maritime Sicherheit im Roten Meer, im nordwestlichen Indischen Ozean und in der Golfregion zu gewährleisten. Dank ihres Verteidigungsmandats begleitet ASPIDES Schiffe und verstärkt die maritime Lageerfassung in Bezug auf See- oder Luftangriffe.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament unterstützt die Integration und Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich auf EU-Ebene. Das Parlament kontrolliert die GSVP und richtet auf eigene Initiative Anfragen dazu an den oder die VP/HR und den Rat (Artikel 36 EUV). Darüber hinaus hat es ein Kontrollrecht im Hinblick auf die Mittel für die GSVP (Artikel 41 EUV). Das Parlament berät zweimal pro Jahr über den Fortschritt der Umsetzung der GASP und der GSVP und nimmt Berichte an: einen über die GASP, der vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten verfasst wird, und einen über die GSVP, der vom SEDE-Unterausschuss verfasst wird.

Der [Jahresbericht 2023 über die Umsetzung der GSVP](#) wurde am 28. Februar 2024 im Plenum angenommen. Schwerpunkte des Berichts sind die Verstärkung der Unterstützung der EU für die Ukraine, die Stärkung der Partnerschaft mit gleichgesinnten Partnern und Verbündeten, um die erfolgreiche Umsetzung der GSVP sicherzustellen, die Förderung der Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten der EU, insbesondere durch die EFF, die Bedeutung der Ergänzung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU durch weitere zivile Instrumente sowie die Verstärkung der Komplementarität mit der NATO und die gleichzeitige Sicherstellung der europäischen strategischen Autonomie. Im Bericht wird ferner das Ziel dargelegt, die EU durch die Förderung der Integration im Verteidigungsbereich auf Unionsebene zu einem strategischen Garanten der internationalen Sicherheit zu machen.

Es wird insbesondere gefordert, dass Verteidigungsgüter gemeinsam beschafft werden und dass die Produktionskapazität der europäischen Verteidigungsindustrie erhöht wird, die erschöpften Bestände aufgefüllt werden und die Fragmentierung im Bereich der Beschaffung von Verteidigungsgütern verringert wird. Im Bericht wird die Zusammenarbeit zwischen der Union und der NATO bei der Koordinierung der Waffenlieferungen an die Ukraine hervorgehoben und zudem unterstrichen, dass „die EU- und NATO-Mitgliedstaaten das Ziel von 2 % für Verteidigungsausgaben als Minimum und nicht als Maximum betrachten sollten“.

Außerdem veranstalten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten seit 2012 auf der Grundlage von Protokoll Nr. 1 des Vertrags von Lissabon zwei interparlamentarische Konferenzen pro Jahr, um über Aspekte im Zusammenhang mit der GASP zu beraten.

Allgemein wird es dem Parlament durch den Vertrag von Lissabon ermöglicht, eine umfassende Rolle bei der Entwicklung der GSVP zu spielen, wodurch das Parlament zu einem Partner bei der Gestaltung der Außenbeziehungen der EU und der Bewältigung von Sicherheits Herausforderungen wird. Gemäß seiner Rolle hält das Parlament regelmäßig Beratungen, Anhörungen und Workshops unter anderem zu folgenden Themen ab: zivile und militärische GSVP-Einsätze, internationale Krisen mit Auswirkungen auf Sicherheit und Verteidigung, multilaterale Rahmenwerke für Sicherheit, Fragen der Rüstungskontrolle und der Nichtverbreitung, Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, bewährte Vorgehensweisen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Sicherheit und Verteidigung sowie rechtliche und institutionelle Entwicklungen der EU in diesen Bereichen.

Seit der Erklärung der damaligen HR/VP Catherine Ashton zur politischen Rechenschaftspflicht aus dem Jahr 2010 nimmt das Parlament an regelmäßigen gemeinsamen Konsultationssitzungen teil, um Informationen mit dem Rat, dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Kommission auszutauschen.

Das Parlament stellt zudem dem Europäischen Auswärtigen Dienst Fragen zur GSVP und unterbreitet ihm mündliche Vorschläge dazu, und zwar insbesondere in den Sitzungen des SEDE-Unterausschusses.

Oliver Krentz
04/2024