

GSVP-Missionen: Begrenzte Wirkung auf Reformen

Die GSVP-Missionen in der Ukraine, in Kosovo und im Irak gehen von der richtigen Diagnose aus, nämlich dass Sicherheitssektoren und Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden müssen. Doch ihre bislang begrenzte Wirkung wirft die Frage auf, ob die EU den Einfluss der Missionen in den Gastländern und so die gewünschten Reformen fördern kann.

Von Henrik Larsen

Die Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU begann in den frühen 2000er-Jahren mit Friedens- und Polizeimissionen in Afrika und im Westbalkan, damals unter der Bezeichnung Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Bis heute hat die EU 36 GSVP-/ESVP-Missionen weltweit gestartet; 17 davon laufen noch (6 militärische und 11 zivile, siehe Karte). Nichtmitglieder wie die Schweiz können ebenfalls Personal entsenden. Die GSVP-Missionen dienen als Krisenreaktionsinstrumente und sollen die Stabilität in europäischen Randgebieten und weiter entlegenen Gebieten fördern. Ihr Einsatzbereich umfasst militärisches Training, Marineoperationen, Friedenssicherung und den Kapazitätsaufbau in den Sicherheitssektoren, einschliesslich der Grenzen, sowie die Überwachung.

GSVP-Missionen mit Fokus auf Sicherheitssektorreform (SSR) und Rechtsstaatlichkeit sind am ehrgeizigsten, denn sie haben eine transformative Agenda, die auf die Konsolidierung demokratischer Regierungsstrukturen ausgerichtet ist. Die EU führt zurzeit drei derartige Missionen in der Ukraine, in Kosovo und im Irak durch, die die Länder dabei unterstützen sollen, effizienter zu werden und mehr öffentliches Vertrauen aufzubauen. Doch obgleich die EU und ihre Mitgliedsstaaten in den letzten zehn Jahren tausende BeraterInnen



Der Leiter von EUAM Irak, Markus Ritter, spricht im Juli 2019 während der Einweihung der Gemeinsamen Koordinierungsstelle für die EU-Mission im Innenministerium in Bagdad. *Thaier Al-Sudani / Reuters*

entsandt haben, konnte sie bislang keine dauerhafte Veränderung in den Gastländern bewirken. Kurz gesagt: Um die Kernfunktionen eines Staates zu reformieren, bedarf es entscheidender politischer Massnahmen, für die Beratung und technische Unterstützung nicht ausreichen. Die begrenzte Wirkung der GSVP-Reformmissionen wirft die Frage auf, wie ihre Wirksamkeit und das Image der EU im Allgemeinen verbessert werden können.

Die Ukraine, Kosovo und Irak

Die EU entsandte die Beratungsmission in der Ukraine (EUAM Ukraine) 2014 als Antwort auf die innenpolitischen Unruhen des Landes infolge der Euromaidan-Ereignisse, der russischen Aggression gegen die Ukraine und der Annexion der Krim. Die EU erkannte die Defizite und die Politisierung der inneren Sicherheitsinstitutionen als einen der Hauptgründe für die fehlende Resilienz der Ukraine. Ihre stra-

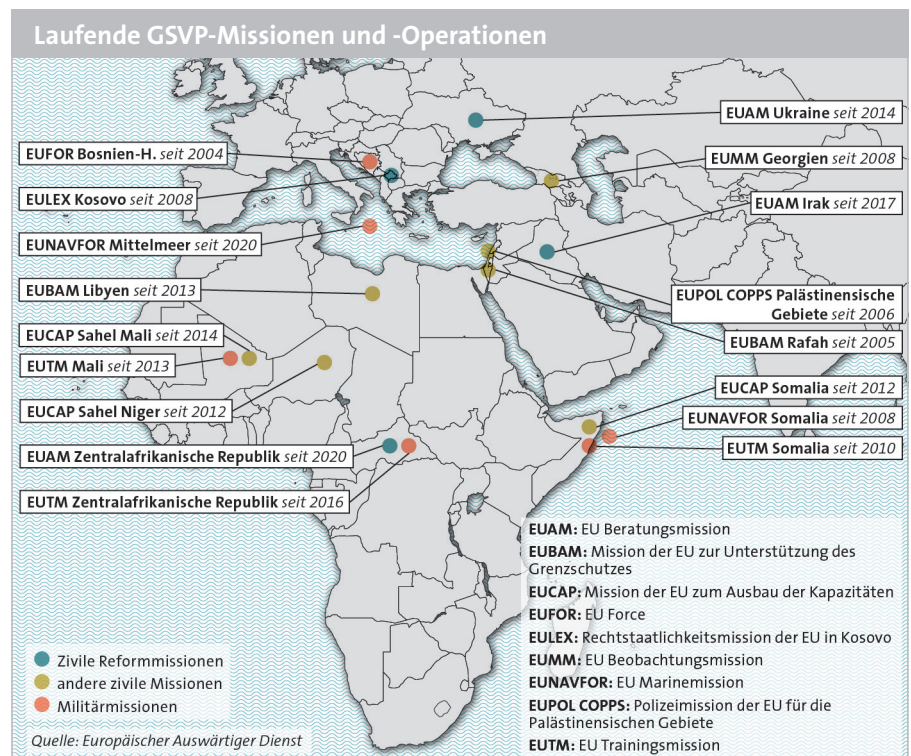
tegische Beratungsmission zur zivilen SSR sollte daher Vertrauen wiederherstellen und Effizienz und Rechenschaftspflicht im ukrainischen Sicherheits- und Justizbereich verbessern. Ihr Fokus liegt auf der Reform von Polizei, Staatsanwaltschaft und anderen Strafverfolgungsbehörden, um die weitverbreitete Korruption einzudämmen und die Unabhängigkeit von externen politischen oder finanziellen Einflüssen zu verstärken. Heute sind rund 350 internationale und lokale Mitarbeitende für EUAM Ukraine tätig. In Bereichen, in denen zivile und militärische SSR sich überschneiden, arbeitet die Mission mit der NATO zusammen. Dies betrifft die Reform des Sicherheitsdienstes der Ukraine, dem Inlandgeheimdienst, um dessen weitreichende Befugnisse im Bereich Strafverfolgung zu reduzieren und die allgemeine parlamentarische Aufsicht über alle Sicherheitsbehörden zu stärken.

Die Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo (EULEX Kosovo) wurde im Jahr 2008 mit einem exekutiven Mandat entsandt. Das bedeutet, dass StaatsanwältInnen und RichterInnen aus EU-Mitgliedsstaaten in das Rechtssystem Kosovos eingebunden wurden, um bei ausgewählten Fällen wie Kriegsverbrechen, organisierter Kriminalität und Korruption auf höchster Ebene gemäss nationalem Recht zu entscheiden. Zu Beginn waren nicht weniger als 2600 Mitarbeitende an der Mission beteiligt. Damit wollte die EU dem Kosovo

Der EU gelingt es weiterhin nicht, die nötigen Anreize für tatsächliche fundamentale Reformen zu schaffen.

nach dessen Unabhängigkeitserklärung einen entscheidenden Anstoss zur Etablierung der Rechtsstaatlichkeit geben. Parallel dazu versuchte EULEX die Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz im Kosovo gemäss europäischen Praktiken zu stärken. Das exekutive Mandat der EULEX wurde 2018 beendet. Die auf rund 200 Personen reduzierte Mission konzentriert sich nun auf die Beratung bei ausgewählten Fällen, die an die Justiz Kosovos übergeben wurden, und bei anderen Fällen, die für den europäischen Weg des Landes von Bedeutung sind, sowie auf Beratung im kosovarischen Strafvollzugswesen.

2017 wurde die Beratende Mission der EU im Irak (EUAM Irak) entsandt, um nach der Zurückdrängung des «Islamischen



Staats» zur Stabilisierung des Landes beizutragen. Mit 113 Mitarbeitenden bietet sie Unterstützung bei der Umsetzung der zivilen Aspekte der 2015 verabschiedeten irakischen nationalen Sicherheitsstrategie, die gewaltsame politische Konflikte, Korruption und Terrorismus als Gründe für die Schwächung des sozialen Gefüges des Landes angibt. Die Mission legt den Fokus auf die Terrorismusbekämpfung, einschliesslich der Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus, und organisierter Kriminalität, mit besonderem Augenmerk auf Grenzmanagement und Geldwäsche. Wichtigste Gesprächspartner sind der nationale Sicherheitsberater und das Innenministerium, es finden aber auch Besuche auf Provinzebene zur Stärkung der landesweiten Koordinierung statt. EUAM Irak ergänzt die NATO-Mission in Bereichen, die die zivile und militärische SSR betreffen, insbesondere Bekämpfung von Korruption und Aufbau von Integrität.

Unzureichender Fortschritt

Mit der Entscheidung, GSVP-Reformmissionen in die Ukraine, nach Kosovo und in den Irak zu entsenden, hat die EU prinzipiell die richtigen Diagnosen gestellt. Die EU ist im Süden und Osten von Ländern umgeben, die Rechtsstaatlichkeitsde-

fizite aufweisen und das Gewaltmonopol des Staates nicht gewährleisten können. Der Ansatz der EU, die Länder bei der Reform der Sicherheitssektoren zu unterstützen, ist richtig. Staaten müssen Probleme im Hinblick auf nationale Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit in den Griff bekommen, wenn andere Bereiche, etwa die Wirtschaft, ohne ungebührliche Einmischung funktionieren sollen.

Die EU kann aber offenbar weiterhin nicht die nötigen Anreize schaffen, damit derart fundamentale Änderungen tatsächlich stattfinden. Nach ihrer Entsendung haben die Beratungsmissionen wenig oder gar keinen politischen Einfluss in ihren Gastländern. Oft akzeptieren Regierungen sie zwar, um offizielle Reformbereitschaft zu zeigen, übertragen die strategischen Ratschläge dann aber nicht unbedingt in entsprechende Massnahmen. Ist dies doch der Fall, stehen der Umsetzung typischerweise andere Interessengruppen – seien es Oligarchen, kriminelle Netzwerke oder sektiererische Gruppen – im Wege. Die EU betont die Bedeutung der «nationalen Eigenverantwortung». Doch in der Praxis bedeutet dies oft die Beibehaltung des *Status quo*.

In der Ukraine fasste der Ratschlag der EUAM, einen kohärenten Ansatz für eine zivile SSR zu entwickeln, nie Fuss. Die

Politisierung der Strafverfolgung, auch auf Ebene von MinisterInnen und BehördenleiterInnen, behindert weiterhin Effizienz und Rechenschaftspflicht. Trotz jahrelanger Arbeit mit dem ukrainischen Sicherheitsdienst konnten nicht die Zustimmung des Präsidenten und der nötige Rückhalt durch die Legislative für einen Nachrichtendienst nach europäischem Vorbild erhalten werden. Weiterhin hat es die Staatsanwaltschaft – eine der ukrainischen Institutionen, die für externen Einfluss empfänglich ist – nie geschafft, ihr Personal nochmals zu überprüfen oder ihre Unabhängigkeit zu stärken. EUAM hat in den letzten sieben Jahren zwar umfassendes Training und beratende Unterstützung auf regionaler und zentraler Ebene bereitgestellt, konnte damit aber keine strategische Wirkung erzielen.

In Kosovo konnte EULEX die weitverbreitete Straffreiheit im Zusammenhang mit politischer Korruption auf höchster und lokaler Ebene nicht stoppen. Trotz Förderung der Rechtsstaatlichkeit während 13 Jahren ist es nicht gelungen, kriminelle Netzwerke und deren Verbindungen zu politischen Akteuren zu zerschlagen und politischer Einflussnahme auf die Justiz entgegenzuwirken. Ein gewisser Erfolg war bei der Förderung der Polizeiarbeit an der Basis, etwa bei der Bekämpfung von Ausschreitungen und der bürgernahen Polizeiarbeit, zu verbuchen. EULEX zögerte jedoch Gerichtsverfahren voranzutreiben, in die ihre hochrangigen Gesprächspartner verwickelt gewesen wären. Dies wäre politisch zu heikel gewesen. Zudem fehlte es den StaatsanwältInnen und RichterInnen der Mission an ausreichenden Kenntnissen der lokalen Gesetzgebung. Häufige Personalwechsel bremsen die Gerichtsentscheidungen aus. 2012 kam der Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass es EULEX an Effizienz mangelte. Diese Auffassung wurde durch spätere Korruptionsvorwürfe unter den eigenen Mitarbeitenden der Mission untermauert.

Im Irak macht das Fehlen einer pro-europäischen Ausrichtung im Land es noch schwieriger, eine Veränderung zu bewirken. Die derzeitigen guten Absichten und realistischen Beurteilungen der bestehenden Probleme seitens der irakischen Regierung dienen einer Strategieentwicklung auf zentraler Ebene. Für eine landesweite Umsetzung reicht dies aber kaum aus. Statt von guter Regierungsführung und Dienstleistung ist die sektiererische Politik des Iraks von Machtkonsolidierung auf Provinzebene, der Stärkung von Milizen und gegenseitigem Misstrauen geprägt. Unter

diesen Umständen verkommt die SSR zwangsläufig zu einem Konkurrenzkampf um die Kontrolle über Staatsapparat und Ressourcenverteilung. Der Einfluss des Irans in den mehrheitlich von Schiiten bewohnten Provinzen stellt ein besonders grosses Hindernis für den Missionsauftrag dar, Grenzkontrollen zu verstärken und illegale Geldflüsse aus dem Öl- und Wafrenverkauf zu verhindern.

Personal und Koordinierung

Der fehlende Reformeinfluss der GSVP ist zum Teil auf ihre operative Gestaltung zurückzuführen. Beim Personal setzen die Missionen zumeist auf entsendete Mitarbeitende aus EU-Mitgliedsstaaten oder Drittländern wie der Schweiz.

Doch es kann schwierig sein, Fachleute für die Arbeit in abgelegenen und mitunter feindlichen Umgebungen, darunter der Irak, zu gewinnen. Die EU-Mitgliedsstaaten und Drittländer möchten zudem oftmals keine Fachleute wie SpezialistInnen für Cybersicherheit und erfahrene RichterInnen entsenden, die in der Heimat sehr gefragt sind. Zudem sind die einjährigen Entsendungen zu kurz für die längerfristige Art der Arbeit im Bereich Rechtsstaatlichkeit und SSR. Den GSVP-Missionen geht also regelmässig Detailwissen verloren und sie müssen die Kontakte zu ihren lokalen Ansprechpersonen erneuern. Zweijährige Einsätze wären angesichts ihrer beratenden Aufgaben angemessener. Die Beschäftigung von lokalem Personal ist unabdingbar, damit sich die Missionen in der lokalen Gesetzgebung und Praxis zurechtfinden. Aufgrund der hohen lokalen Gehälter, die die EU zahlen kann, ziehen die GSVP-Missionen aber häufig Personal an, das von lokalen Partnern (Ministerien, Behörden und Zivilgesellschaft) angestellt ist, was wiederum den Aufbau konstruktiver Arbeitsbeziehungen mit den Gastländern erschwert.

Ein enormer interner Koordinationsaufwand innerhalb der EU-Strukturen erschwert die Erfüllung der Mission zusätzlich. Zur Berichterstattung und Autorisierung von Aktivitäten vor Ort wenden sich die zivilen GSVP-Missionen formell an ihre Hauptsitze in Brüssel (Ziviler Planungs- und Durchführungsstab). Gleichzeitig arbeiten sie zwar im Rahmen eines speziellen, von den Mitgliedsstaaten erteilten Mandats, müssen ihre Massnahmen und Darlegungen aber auch mit den EU-Delegationen vor Ort koordinieren, um sicherzustellen, dass diese dem politi-

schen Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) entsprechen. Der Koordinationsaufwand ist noch grösser, da die Europäische Kommission parallel mit den nationalen Behörden interagiert, auch in Bezug auf Projekte und Besuche im Land durch die Generaldirektionen, die sich mit dem Bereich der Rechtsstaatlichkeit überschneiden (Innenpolitik, Justiz, unmittelbare Nachbarschaft, Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten). Koordinierung ist möglich, doch aufgrund der Überschneidungen kommt es zwischen den zahlreichen Akteuren natürlich zu Rivalität. Die Globale Strategie der EU 2016 gab einen «integrierten Ansatz» als Lösung vor, um alle verfügbaren Massnahmen und Ins-

Die Entsendung von Missionen muss von nüchternen Analysen begleitet sein, inwieweit die Partnerländer wirklich Empfehlungen umsetzen wollen.

trumente zur Verhinderung und Bewältigung von Krisen und Konflikten im Ausland aufeinander abzustimmen. Dies ergibt Sinn, und die Missionen haben die Fähigkeit zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einsätzen im NATO- oder UNO-Rahmen bewiesen. Doch nur allzu oft erstreben sie den «integrierten Ansatz» als Ergebnis an sich, statt ihn als Mittel zum Zweck zu sehen.

Mangelnder Einfluss

Das eigentliche Hindernis für die Umsetzung der GSVP liegt aber nicht in ihren operativen Eigenschaften, sondern vielmehr in ihrem Unvermögen, die Behörden in den Gastländern zu ermutigen, SSR und Rechtsstaatlichkeit auch gegenüber nationalem und lokalem Widerstand durchzusetzen. Fehlender politischer Wille ist eine für die Gastländer typische Bedingung, die zu ändern sich als äusserst schwierig erweist. Gleichzeitig hat es die EU nicht geschafft, die Fähigkeiten der GSVP-Missionen in ihre allgemeinen Bedingungen für politische Integration und finanzielle Unterstützung aufzunehmen. Entscheidungen von Mitgliedsstaaten, Missionen zu entsenden, müssen von nüchternen Analysen begleitet sein, inwieweit die Behörden strategische Beratung annehmen und Empfehlungen entsprechend umsetzen dürften.

In Anlehnung an die Globale Strategie der EU verabschiedete der Europäische Rat 2018 einen «Pakt für die zivile GSVP», um

die vielen Initiativen zur Stärkung der militärischen GSVP aufeinander abzustimmen, namentlich die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und den Europäischen Verteidigungsfonds. Der Pakt empfiehlt raschere Missionsentsendungen innerhalb von dreissig Tagen nach Beschluss des Rates und den weiteren Ausbau von zivilen

Effektive Missionen, die eine positive Veränderung bewirken können, werden die Glaubwürdigkeit der strategischen Autonomie Europas steigern.

Mitteln und Personalressourcen der GSVP. Er führt zwar den Bedarf einer stärkeren Koordinierung mit anderen Instrumenten der EU und mit operativen Benchmarks an, doch es fehlt an Vorschlägen, wie die GSVP grössere Wirkung zeigen könnte als bisher.

Erstens scheint es offensichtlich, dass die GSVP-Missionen keine unbefristeten Entsendungen riskieren können. Diese würden das Ausbleiben von Fortschritten legitimieren. Gemäss aktueller Praxis bleiben die Missionen länger vor Ort, als vernünftigerweise für signifikante Erfolge der Länder veranschlagt werden könnte. Die EU sollte sich die Möglichkeit erhalten, ein Missionsmandat nicht zu verlängern oder Bestandteile der Mission einzustellen, wenn ein Land in einem oder mehreren Sektoren innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens keine Fortschritte gezeigt hat (beispielsweise drei Jahre für den Bereich Strafverfolgung und fünf Jahre für die Justiz). Die Missionsüberprüfungen durch den EAD würden profitieren, wenn sie die tatsächliche politische Bereitschaft, tief sitzende Interessen an der Kontrolle über die Sicherheitssektoren abzubauen, negativ beurteilen könnten.

Zweitens müssen die Missionen in Anerkennung des politischen Ringens um SSR und Rechtsstaatlichkeit ihre Anstrengungen im Bereich öffentlicher Diplomatie verstärken. Kurz gesagt: Statt der derzeitigen Praxis der «Freundschaftspflege» zwischen

der EU und dem Gastland nachzugehen, müssen sie bereit sein, Reformhindernisse im öffentlichen Raum zu benennen. Die Ukraine, Kosovo und der Irak sind Demokratien, wenn auch unvollkommene, in denen die Wählerschaft mehr Rechenschaftspflicht und effizientere Dienstleistung wünscht. In einem Umfeld, in dem die politische Führung die Forderungen der Wählerschaft nicht ignorieren kann, wäre es für die Missionen von Vorteil, wenn sie – wie im Gesamtrahmen des EAD vereinbart – Bedenken über Reformen oder deren Fehlen äussern könnten. Grössere Offenlegung durch einen externen Akteur, den die Bevölkerung im Allgemeinen positiv wahrnimmt, könnte den Druck von innen gegen eigennützige Eliten verstärken. Dies könnte ansonsten unmögliche Entscheide begünstigen.

Drittens scheint es offensichtlich, dass die EU die Ambition entwickeln muss, alle Massnahmen und Instrumente auf die Ausübung von Einfluss gegenüber den Gastländern auszurichten. Trotz der signifikanten Personalzahlen sind GSVP-Missionen in der Regel nicht beziehungsweise nur unterstützend an bilateralen Dialogen zwischen der EU und den Gastländern beteiligt. Zudem bedingt die Durchführung der Mission nicht die Zahlung von Sektorförderungen oder Makrofinanzhilfe. Die GSVP wird weiterhin ein Anhängsel der EU-Diplomatie bleiben, wenn ihre Reformmissionen – und die wichtigen Bereiche, die sie abdecken – nicht zum Kernelement der Bemühungen der EU werden, Stabilität im Ausland zu schaffen.

Strategische Autonomie

Letztlich lässt sich die zivile GSVP nicht von der generellen und wiederkehrenden Frage nach der strategischen Autonomie Europas trennen. Sie wird nicht durch Symbolik, sondern durch Handeln und Wirkung erreicht. Effektive Missionen, die eine positive Veränderung bewirken können, werden die Glaubwürdigkeit der strategischen Autonomie Europas steigern. Andererseits wird die Entsendung ineffek-

tiver Missionen die Wahrnehmung einer Union verstärken, die nicht in der Lage ist, durch ihr internes Potenzial aussenpolitische Ergebnisse zu erzielen. Für eine stärker ergebnisorientierte gemeinsame Aussenpolitik müssen Bedingungen und politischer Druck möglichst eng an die Durchführung von Reformen geknüpft sein.

Die Ambition der EU in den frühen 2000er-Jahren, einen sogenannten «Ring of Friends» aufzubauen, scheiterte mit dem Arabischen Frühling und der Ukraine-Krise, was einige BeobachterInnen dazu veranlasste, das Umfeld als «Ring of Fire» zu bezeichnen. Treffender wäre wohl: Die EU ist von einem «Ring schlechter Regierungsführung» umgeben, welche die Ursache für die Instabilität ist, mit der sie zu kämpfen hat. Eine Regierung oder inländische nichtstaatliche Akteure sollen ihre Macht und den daraus resultierenden Wohlstand aufgeben – darin liegt auch das Paradox, dass die EU die Veränderung der Regierungsführung eines Landes sucht, das offiziell ein Partner ist. Die EU verfügt zwar über das nötige technische Know-how, muss aber ihre Bereitschaft, SSR und Rechtsstaatlichkeit als hochgradig politische Anstrengungen anzugehen, noch unter Beweis stellen. Die Entwicklung der entsprechenden Fähigkeit wird ein grundlegendes Element darstellen, um die Rolle der EU als eigenständige Akteurin im Bereich Aussen- und Sicherheitspolitik zu stärken.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Henrik Larsen ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Davor war er politischer Berater der EU-Delegation und der EU-Beratungsmission in der Ukraine.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeberin: Névine Schepers
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Digitale Desinformation: Erkenntnisse aus der Ukraine Nr. 278
Südostasien: Brennpunkt der Grossmachtrivalität Nr. 277
China und die nukleare Rüstungskontrolle Nr. 276
Tumult im östlichen Mittelmeerraum Nr. 275
Söldner im Dienst autoritärer Staaten Nr. 274
Die Internetfreiheit auf dem Rückzug Nr. 273

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-0004