

Impulsbeitrag von Dr. Hans Jörg Schrötter

zum Workshop „Sicherheitspolitik der EU“ am 22.08.2018

I. Sicherheitspolitik

Begriffe und Entwicklungen

Die Geschichte der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäer war über Jahrzehnte geprägt von vergeblichen Versuchen, eigene Konzepte zu formulieren und effiziente Strukturen zu schaffen. Speziell die Sicherheitspolitik der europäischen Staaten wurde über Jahrzehnte von der Bündniszugehörigkeit zur NATO und der Dominanz der USA bestimmt.

1970: EPZ

Mit der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) begann 1970 der lange und steinige Weg zu mehr außenpolitischer Gemeinsamkeit der 12 EG-Staaten (damals „Europäische Gemeinschaft“). Sie beruhte nicht auf den Römischen Verträgen von 1958. Es ging auch nicht um eine eigenständige gemeinsame Außenpolitik. Die Zusammenarbeit war rein intergouvernemental; die Staaten gaben keinerlei Souveränitätsrechte ab. Die bescheidenen Ziele der EPZ waren:

- gegenseitige Unterrichtung und
- einheitliches Vorgehen für mehr Einfluss der gesamten EG nach außen.

1987: EEA

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) gab der EPZ eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage.

1993: GASP

Der Vertrag von Maastricht brachte die Fortentwicklung der EPZ zur „Gemeinsamen Außen - und Sicherheitspolitik“ (GASP) als ein zentrales Element der EU (seither „Europäische Union“): erstmals verankerte die EU die Außenpolitik in den Europäischen Verträgen. Zu dieser gemeinsamen Außenpolitik soll lt. Vertrag „eine schrittweise Festlegung einer Verteidigungspolitik“ gehören, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“. Der Konjunktiv sagte alles: es war allein der Bereitschaft der Mitgliedstaaten überlassen, ob sie mehr Kooperation zulassen. Kurzum: es bleibt bei der „Intergouvernementalen Funktionslogik“.

1997: **ESVP**

Im Amsterdamer Vertrag wurde die GASP ergänzt, um den intergouvernementalen Charakter dezent aufzuweichen. Z.B. führte man das Prinzip der „konstruktiven Enthaltung“ ein, um Stimmenthaltungen nicht stets als Veto bewerten zu müssen. Um der GASP ein „Gesicht“ zu geben, wurde zudem das Amt eines „Hohen Vertreters“ geschaffen. Er hat Koordinations- und Vermittlerfunktion zwischen Rat der EU, Kommission und Mitgliedstaaten.

Der Amsterdamer Vertrag legte auch den Grundstein für die „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) und damit für den Aufbau einer eigenen EU-Sicherheitsarchitektur. Ihre Ziele sind u.a.

- die EU militärisch handlungsfähig zu machen,
- ein Europäisches Eingreifcorps aufzubauen.

Als Problem tauchte zunehmend das Verhältnis zur NATO am Horizont auf.

1998: **GSVP**

Mit dem Lissabon-Vertrag wird die ESVP in „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) umbenannt und erweitert um

- a) eine Solidaritätsklausel für Katastrophen und
- b) eine gegenseitige Verteidigungsverpflichtung bei bewaffneten Angriffen (im Einklang mit der NATO).

Die GSVP ist gem. Art. 42 I des Lissabon-Vertrags integraler Bestandteil der GASP. Damit unterfällt sie dem „Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“. 1999 wurde Xavier Solana mit diesem Amt betraut. Seine Markenzeichen waren Medienpräsenz und Besuchsdiplomatie.

Fazit: Lissabon steht für wichtige Ergänzungen, war aber keine Revolution: der intergouvernementale Charakter der GASP/ESVP wurde bestätigt. Letzte Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik verbleiben unverändert bei den Nationalstaaten!

2003: **ESS**

Sechs Monate nach dem US-Angriff auf den Irak verabschiedete der Rat der EU die von Solana vorgelegte „Europäische Sicherheitsstrategie“ (ESS). Sie sollte einen allgemeinen konzeptionellen Rahmen für die Außenpolitik der EU bilden. Identifiziert werden fünf zentrale Sicherheitsbedrohungen:

- Terrorismus
- Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Staatsversagen/Staatsverfall
- Organisierte Kriminalität
- Regionale Konflikte

Anstöße zur Diskussion:

Bei kaum einem anderen Thema der Europäischen Integration klaffen Einschätzungen und Erwartungen in Wissenschaft, Politik und Medien so weit auseinander wie bei der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Häufig herausgestellt wird das Missverhältnis zwischen welt- und wirtschaftspolitischem Gewicht der EU einerseits – und der gegenüber Nationalstaaten zwerghaften Unvollkommenheit ihrer außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit. Es ist kein Geheimnis, dass bei Versuchen substantieller Weiterentwicklungen sehr häufig Großbritannien als zentraler Bremser in Erscheinung trat; eines der – wenigen – Positiva des Brexit könnte darin liegen, dass die Gemeinsame Sicherheitspolitik nach dem Ausscheiden der Briten vielleicht neuen Schwung erhält.

Trotz aller strukturellen Hindernisse hat die EU-Außen- und Sicherheitspolitik in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten deutliche Fortschritte gemacht. Dennoch bleibt die EU-Sicherheitspolitik ein Langzeitprojekt – Ausgang offen.

II. Kampfgruppen („Battlegroups“)

Zur Verstärkung ihrer militärischen „Krisenreaktionskräfte“ stellt die EU seit 2005 mehrere hochmobile, schnell einsatzbereite Kampfgruppen – sog. Battlegroups – auf. Sie sollen in Kriegsgebiete außerhalb der EU-Grenzen entsandt werden, um dort etwa EU-Bürgern oder zivilen Helfern zur Hilfe zu kommen. Seit 2007 hält die EU je zwei Kampfgruppen mit je rund 1500 Soldaten einsatzbereit. Mit halbjährlicher Rotation wechseln sich verschiedene EU-Mitgliedsstaaten mit der Abstellung von Soldaten ab.

Die im Regelfall multinationalen Verbände sind als schnelle Eingreiftruppe gedacht. Sie sollen fünf Tage nach einem Beschluss des Rates der EU in das Einsatzgebiet verlegt werden können und spätestens nach zehn Tagen in der Lage sein, ihre Mission zu erfüllen. Ein Problem bei sehr kurzfristigen Kampfeinsätzen ist, dass in vielen Truppenstellerstaaten (z.B. in Deutschland) ein nationaler Parlamentsbeschluss vorausgehen muss. Bis zur Zustimmung kann der geeignete Interventionsmoment verstrichen sein.

Neben den meisten EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich die Nicht-EU-Staaten Norwegen und die Türkei am Aufbau der Battlegroups.

Dauerhaft installierte europäische Streitkräfte gibt es bis dato nicht; sie sind auch nicht geplant. Insofern besteht auch keine Konkurrenz zur NATO; vielmehr kann Europa mit seinen eigenen militärischen Verbänden Beiträge zu Einsatzkontingenten der NATO leisten, rasch auf Krisen und Konflikte reagieren oder die NATO bei Bedarf entlasten.

III. Europol

Angesichts der Internationalisierung des Verbrechens hatten die Mitgliedstaaten der (heutigen) EU bereits 1991 in Luxemburg die Idee eines europäischen Polizeiamtes präsentiert. Es sollte der erste Schritt zur Verwirklichung einer gemeinsamen grenzübergreifenden Kriminalitätsbekämpfung in Europa sein.

1993 machte man mit diesen Plänen ernst: Der Aufbau einer europäischen Polizeibehörde wurde im Maastrichter Vertrag festgeschrieben. In einer beigefügten Erklärung heißt es zu den Aufgaben und Kompetenzen: „Europol dient dem Informations- und Erfahrungsaustausch, einer zentralen Analyse internationaler Kriminalität und der Unterstützung der nationalen Polizeibehörden der einzelnen EU-Mitgliedstaaten.“ Operative Funktionen sollen Europol danach nicht zukommen. In einem internationalen Übereinkommen vom 26. Juli 1995 wurden diese Zuständigkeiten verbindlich geregelt. Am 1. Januar 1999 nahm Europol in Den Haag die Arbeit auf.

Ein wichtiger Teil des Übereinkommens bezieht sich auf den Aufbau eines Informations- und Analysesystems, das den nationalen Strafverfolgungsbehörden zentral gesammelte Informationen über Straftäter und internationale kriminelle Organisationen zur Verfügung stellt.

Dazu wurde ein eigenes Computernetz aufgebaut. Der Zugriff auf sensible personenbezogene Daten wird aus datenschutzrechtlichen Gründen restriktiv gehandhabt.

Mit dem *Amsterdamer Vertrag* wurden 1999 diese Funktionen ausgedehnt auf die Unterstützung von Ermittlungsmaßnahmen von EU-Mitgliedstaaten. Außerdem darf Europol seither Ermittlungersuchen an die Mitgliedstaaten richten.

Zuständigkeiten und Organisation

Zuständig war Europol zunächst nur in den Bereichen illegaler Drogenhandel, Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Schleuserkriminalität, Menschenhandel, sexueller Missbrauch von Kindern sowie Autodiebstahl, später auch im Terrorismusbereich. Der Rat der EU kann die Zuständigkeit von Europol durch einstimmigen Beschluss auf andere Kriminalitätsformen ausdehnen, die in einer Liste des Übereinkommens aufgeführt sind.

Der Mitarbeiterstab besteht aus Strafverfolgungsbeamten, Technikern und Verwaltungspersonal. Jeder Mitgliedstaat ist außerdem mit Beamten vertreten, die Verbindung mit den jeweiligen nationalen Dienststellen halten. Die zentrale Dienststelle für Deutschland ist das BKA in Wiesbaden.

Zu den Organen von Europol zählt der **Verwaltungsrat**. Er setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates zusammen. Beschlüsse benötigen grundsätzlich eine Zweidrittelmehrheit.

Der **Direktor** wird nach Stellungnahme des Verwaltungsrats vom Rat der EU einstimmig auf vier Jahre mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit ernannt. Er ist u.a. für die Erfüllung der Europol gestellten Aufgaben verantwortlich. Direktoren von Europol waren zehn Jahre lang Deutsche: von 1998 bis 2004 *Jürgen Storbeck* und von 2005 bis 2009 *Max Peter Ratzel*.

Fazit:

Europol hat keine exekutiven Befugnisse, dient vielmehr vorwiegend dem Informationsaustausch unter den nationalen Polizeibehörden und liefert regelmäßig Analysen wie etwa über die organisierte Kriminalität in Europa. Immer noch resultieren viele funktionale Probleme daraus, dass wichtige Konventionen von zahlreichen Mitgliedstaaten bislang nicht ratifiziert wurden. Andererseits werden europäische Sicherheitsexperten nicht müde zu betonen, die Rolle von Europol müsse gestärkt werden.

Das Faktum, dass dem globalisierten Verbrechen auch ein internationales Netzwerk an Ermittlern entgegengesetzt werden muss, ist das eine; viele Behörden aber sind bis heute eher zögerlich, wenn es um die Übermittlung ihrer – nationalen – Erkenntnisse an Europol geht.

IV. „FRONTEX“

Die Gründung der „**Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen**“ im Jahr 2004 („Frontex“) ist eine Konsequenz aus dem *Schengener Abkommen*, das 1995 in Kraft trat. Rasch erkannte man, welche Bedeutung einer Absicherung der Außengrenzen des Schengen-Raumes angesichts offener Binnengrenzen zwischen den Vertragsstaaten nun zukam. Frontex' Auftrag lautete dementsprechend, die Mitgliedsstaaten darin zu unterstützen, diese Außengrenzen vor "illegalen Aktivitäten" wie Schlepperei, Drogenhandel oder illegaler Migration zu schützen. Dafür stellen Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Mitgliedstaaten der Agentur mehrere Mio. Euro jährlich zur Verfügung.

Im Mai 2005 begann die Arbeit: Bittet seither ein Mitgliedstaat Frontex um Unterstützung, laufen alle Fäden in einem hochmodernen Kommunikationszentrum in Warschau zusammen: Die Agentur plant und entscheidet, wie viele Beamte bereitgestellt werden sollen, koordiniert die Einsätze und schreibt Berichte. Die Mitgliedstaaten wiederum stellen Personal und Ressourcen zur Verfügung.

Auf dem Mittelmeer etwa unterstützen seit Juli 2012 Beamte aus elf Ländern - Polizisten, Geheimdienst- oder Zollexperten - die italienische Küstenwache. Deutschland beteiligt sich jährlich mit etwa 100 Beamten und technischer Ausrüstung wie Wärmebildkameras oder Nachtsichtgeräten.

Grenzsicherung oder Seenotrettung?

Die kleine Agentur, ohne gesetzgeberische oder exekutive Gewalt, verstand sich – keineswegs zu Unrecht – zunehmend als „Dreh- und Angelpunkt“ europäischer Grenzpolitik. Sie füllte ein Vakuum, das das Gespann der 28 Mitgliedstaaten in ihren unentschlossenen und in wesentlichen Punkten uneinigen migrationspolitischen Ansätzen unübersehbar zu Schau stellte. So konnte sich Frontex immer mehr zu einer EU-Grenzpolizei entwickeln, was naturgemäß Kritiker auf den Plan rief.

Im Februar 2014 billigte der Innenausschuss des Europäischen Parlaments neue Einsatzregeln für die Grenzschutzagentur. Verboten ist es nun, Einwandererboote zur Umkehr auf das offene Meer zu zwingen. Im Klartext: die Besatzungen von Schiffen, die an Frontex-Operationen teilnehmen, dürfen Flüchtlingsboote nicht mehr abfangen und zurückschicken. Sie dürfen nur noch Warnungen aussprechen und die Boote „anweisen“, nicht in die Territorialgewässer eines EU-Staates einzudringen. Grenzpolizisten der EU-Staaten sowie Frontex-Mitarbeiter werden zudem verpflichtet, in Seenot geratene Flüchtlinge zu retten sowie Flüchtlingen bei Bedarf Zugang zu medizinischer Versorgung, Übersetzungsdiensten und Rechtsberatung zu gewähren.

Natürlich mussten die Institutionen der EU auf die Flüchtlingsdramen vor ihren Küsten reagieren. Richtig ist auch, dass einige der neuen Bestimmungen ohnehin Bestandteil des allgemeinen Seerechts sind. Auf der anderen Seite belegen die Zahlen, dass gleichsam „über Nacht“ deutlich mehr Boote ablegten, von den Küsten Nordafrikas. Es sprach sich offenbar wie ein Lauffeuer herum, bei den Schleusern, aber auch bei den den Wanderern aus Schwarzafrika oder aus östlichen Kriegs- und Krisengebieten: wer erst einmal auf See ist, der wird gerettet.

Das Stichwort FRONTEX weist tief hinein in das aktuell kaum lösbar erscheinende Phänomen der unkontrollierten Migration nach Europa:

- Einerseits setzt die Logik der offenen Binnengrenzen innerhalb des sog. Schengen-Raumes die effiziente Sicherung von dessen Außengrenzen zwingend voraus.
- Andererseits erkannte man nicht erst in der Flüchtlingskrise 2015, sondern schon während der ersten großen Flüchtlingswellen nach Spanien und Italien im Jahr 2006, dass das Schengen-System ein „Schönwettersystem“ ist, und dass sich die Schengener Außengrenzen nicht so schützen lassen, wie es das Versprechen der „Grenzsicherung“ eigentlich erwarten ließ.

Fazit: die Bedeutung von Frontex ist zwar gestiegen; die „Sicherung der „Außengrenzen“ aber dürfte derzeit allenfalls bedeuten, dass man die Menschen, die auf eigenes Betreiben über das Mittelmeer oder auf anderen Routen in die EU streben, zumindest registriert. Ob die Agentur darüber hinaus das Phänomen der unkontrollierten Migration tatsächlich an der Wurzel packen kann, bleibt angesichts ihrer begrenzten Kompetenzen mehr als zweifelhaft.

Dieser Text stellt keine Meinungsäußerung der Berliner Landeszentrale für politische Bildung dar.

Der Verfasser, Dr. Hans Jörg Schrötter, ist Jurist und Autor von Sachbüchern. Er lebt in Berlin und ist freiberuflich in der Europa-politischen Bildungsarbeit tätig, u.a. für das Europe direct Informationszentrum Berlin.

Kontakt: Europconsulting@gmail.com