

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union: Eine Bewährungsprobe für die deutsch-französischen Beziehungen?

Céline Chazelas und Marc Frings¹

Durch den Vertrag von Lissabon, der zum 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wurde die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Gegenstand umfassender Weiterentwicklungen. Obgleich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) intergouvernemental strukturiert bleibt, wurde sie qualitativ vertieft, was sich auch im geänderten Namen *Gemeinsame* Sicherheits- und Verteidigungspolitik manifestiert. Im Folgenden soll geklärt werden, inwiefern instrumentelle und organisatorische Neuerungen innerhalb der GSVP den Erfordernissen einer global operierenden EU tatsächlich gerecht werden. Dabei gilt es zunächst, auf vergangene Wegmarken der ESVP/GSVP zurückzublicken: Welche Erfahrungen wurden auf institutioneller und operativer Ebene gesammelt? Welche Reformen wurden daraufhin eingeleitet? Diese Analyse bildet die Grundlage für die Skizzierung der aktuellen Herausforderungen der GSVP und der Formulierung entsprechender Handlungsempfehlungen.

Erfahrungen

In Folge des gescheiterten Einsatzes der EU auf dem Balkan begann ab Ende der 1990er Jahre ein interner Reformprozess. Die Idee eines „ganzheitlichen Ansatzes“ bei der Betrachtung eines Konflikts und das „Helsinki Headline Goal 2003“ mündeten schließlich in der Sicherheitsstrategie der EU (Dezember 2003), in der Javier Solana als damaliger Hoher Repräsentant für die GASP das Konzept eines „effektiven Multilateralismus“ prägte. Schließlich wurde im darauffolgenden Jahr das „Headline Goal 2010“ formuliert, in dem u.a. „EU-Battlegroups“ und die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) vorgeschlagen wurden. Im Rahmen der ESVP wurden bislang 20 zivile und sechs militärische Missionen durchgeführt. Gemessen an der ursprünglichen Idee, mehr Verantwortung im Sicherheits- und Verteidigungsbereich übernehmen zu wollen, sind diese Zahlen gering. Zudem stellt sich die Frage nach den tatsächlichen Wirkfaktoren beim Zustandekommen dieser Einsätze. Beleuchten wir hierfür kurz die militärischen Einsätze in der Demokratischen Republik (DR) Kongo, dem Tschad/der Zentralafrikanischen Republik und vor Somalia. Hierbei handelt es sich um alleinige EU-Einsätze ohne NATO-Unterstützung.

2003 plädierten vor allem die Franzosen für einen Einsatz in der DR Kongo. Die EU-Nachbarschaft war leicht zu überzeugen, war man doch angesichts der Debatte um den Irakkrieg intern gespalten und dankbar für eine Gelegenheit, die EU als konstruktive Gestalterin der internationalen Beziehungen zu präsentieren. Die GSVP durchlief so ihre Feuerprobe, weil sie erst-

¹ Céline Chazelas ist Rechtsreferendarin und Doktorandin an der Universität zu Köln. Marc Frings ist Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jakarta, Indonesien und Doktorand an der Universität Marburg. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

mals einen Militäreinsatz durchführte und ihre Power Projection Fähigkeit unter Beweis stellte. Mit den Präsidentschaftswahlen im Kongo im Jahr 2006 stellte sich für die internationale Gemeinschaft die Frage, wie man mögliche Schreckensszenarien – beispielsweise in Form von Übergriffen durch Milizen des unterlegenen Kandidaten – verhindern könne. Nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages im Jahr 2005, sah sich die EU erneut einer internen Zerreißprobe ausgesetzt, so dass man einmal mehr internationale Handlungsfähigkeit beweisen wollte. Belgier und Franzosen forderten zwar einerseits am lautesten einen EU-Einsatz in der DR Kongo, waren aber andererseits nicht befähigt (Belgien gehört nicht zum Kreis jener Staaten, die Missionen leiten können) oder nicht gewillt (Frankreich argumentierte, dass man aufgrund des Engagements in der DR Kongo 2003 nicht erneut eine Führungsaufgabe stemmen könne), dieser Rhetorik Taten folgen zu lassen, so dass Deutschland die operationale Führung übernahm.

Das Zustandekommen des EUFOR-Einsatzes im Tschad 2008/2009 bedarf wiederum eines Blickes auf die engen Bande zwischen Paris und N'Djamena, um zu verstehen, weshalb sich Frankreich so massiv für die Lage der sudanischen Flüchtlinge in diesem ostafrikanischen Land einsetzte. Deutschland stimmte nur unter Zögern zu und wollte offenbar vor allem die in jener Zeit belasteten Beziehungen zu Frankreich nicht zu sehr überdehnen. Dennoch blieb der personelle und finanzielle Beitrag aus Berlin äußerst begrenzt.

Wesentlich leichter war die Zustimmung für den ATALANTA-Einsatz zum Schutz der Handelsrouten im Golf von Aden zu erwirken, zielt der Einsatz doch auf die Sicherung des (weltweit) freien Personen- und Warenverkehrs ab.

Das Beispiel der Missionen in Afrika zeigt, dass die außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen der EU häufig keine homogene Grundlage haben: Nationalstaatliche Interessen, wie sie beispielsweise die Franzosen recht deutlich artikulieren, von Solidarität geleitete Aktionen im humanitären Bereich und geostrategische Überlegungen angesichts neuer konkurrierender Staaten (z.B. China, Brasilien auf dem afrikanische Markt) greifen eng ineinander und verhindern eine klare, strategische Ausrichtung.

Reformen

Das skizzierte Bild des EU-Engagements in Afrika ist daher beispielhaft für das bisherige Scheitern des „ganzheitlichen Ansatzes“ von 1999, wonach zivile und militärische Instrumente der Konfliktregelung integriert werden sollten. Mehr Kohärenz und mehr Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen forderte auch Javier Solana (Dezember 2008) in seinem Evaluationsbericht der Sicherheitsstrategie. Supranationalität muss aber keinesfalls die alleinige Lösung sein. Die Afrikamissionen haben ebenfalls die Stärke intergouvernemental strukturierter Kooperation demonstriert. Die neue „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (SSZ) im Vertrag von Lissabon sieht eine Integration im militärischen Bereich für die Mitgliedstaaten vor, die mehr

leisten wollen und können. Teil der SSZ ist die EDA, die bereits im Juli 2004, nach einer britisch-französischen Initiative, aus der Taufe gehoben wurde.² Ihr fällt die Aufgabe zu, die ESVP zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Im Fokus stehen Fragen der Krisenbewältigung, Rüstungsk Kooperationen und Forschung. Ziel ist auch die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Rüstungsmarkts innerhalb der EU. Hinzu kommt die Implementierung des *Capability Development Mechanism*, also die Planung und Revision der Streitkräfte. Eine Bindekraft entfalten die Vorschläge der EDA nicht. Dennoch dient sie aus Sicht ihrer Hauptunterstützer, Frankreich und Großbritannien, dem Ziel, für mehr Sensibilität in Rüstungsfragen zu sorgen.

Herausforderungen

Das „Headline Goal 2010“ bleibt somit 2010 eine Vision. Trotz Erfolgen bei Battlegroups und EDA fehlt es an einer kohärenten, effizienten und flexiblen Einsatzbefähigung. Der Vertrag von Lissabon hat wichtige Weichen gestellt, besonders zur Kohärenz-Verbesserung. Neben der Solidaritätsklausel bei Terroranschlägen auf EU-Staaten und der Ausweitung der Petersberg-Aufgaben zählt die Einführung der SSZ zur flexiblen Integration zu den wichtigsten Neuerungen. Die SSZ ermöglicht einzelnen Mitgliedstaaten, die militärische Integration voranzutreiben und so als Motor für die gesamte EU zu wirken. Auch bietet die SSZ ein Instrument dafür, angesichts der durch die Finanzkrise bedingten Sparzwänge Ressourcen zu bündeln und effizienter zu kooperieren. Dies kann zu einer Vertiefung der GSVP beitragen. Die Finanzkrise birgt generell die Gefahr einer Depriorisierung der Verteidigungspolitik; hier sind die Reformpläne zu Guttenbergs und ihre Außenwirkung kritisch zu hinterfragen. Zwar besteht einerseits Grund zur Befürchtung, Deutschland wolle sich durch Einsparungen seiner internationalen Verantwortung entziehen. Doch kann andererseits ebenso argumentiert werden, dass bei gleichzeitigen strukturellen Veränderungen innerhalb der Bundeswehr der Professionalisierungsgrad zunimmt, so dass Deutschland nach der Reform sogar mehr Verantwortung in der Welt übernehmen kann als bisher.

Ein Hindernis für eine Kompetenzübertragung an die GSVP in Deutschland ist sicherlich das grundgesetzliche Erfordernis eines Bundestagsmandats für Bundeswehreinätze. Antworten auf die Frage, wo sich Deutschland künftig innerhalb der GSVP positionieren wird, bleiben daher rein spekulativ. Ein Lichtblick ist dabei die Aussage Berlins, man werde bei der Bildung einer „neuen“ Bundeswehr die internationalen Erwartungen berücksichtigen. Die seit Januar 2011 bestehende nichtständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat wird Deutschland zudem zwingen, sich in allen Bereichen internationaler Kooperationen einzubringen.

Handlungsempfehlungen

² Die EDA untersteht institutionell der Hohen Vertreterin, die als Vorsitzende fungiert. Der Rat der EU-Verteidigungsminister hat Beratungsaufgaben.

Neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien positionieren sich gegenwärtig andere EU-Mitgliedstaaten mit teils gegenläufigen Interessen. So ist es durchaus möglich, dass das deutsch-polnisch-französische Weimarer Dreieck in der Zukunft ein besser geeignetes Forum für verteidigungspolitische Fragen darstellt als bislang das deutsch-französische Tandem. Hinderlich für die GSVP-Integration sind generell nationale Souveränitätsinteressen: Kein Staat will freiwillig Einschnitte in seine (militärische) Autonomie akzeptieren. Gerade Frankreich mit seinem „Sonderstatus“ als Atommacht und ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat hat Interessen, die nicht selbstverständlich mit den EU-Interessen in Einklang stehen. Die Realisierung von Überlegungen, Verteidigungskompetenzen unter den großen EU-Mitgliedstaaten aufzuteilen, gestaltet sich schwierig, wie der geplante Bau eines französisch-britischen Flugzeugträgers belegt. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die nationalen Streitkräfte völlig in einer supranationalen Struktur aufgehen werden. Die GSVP wird vielmehr mittelfristig mit den nationalen Verteidigungsstrukturen koexistieren. In Deutschland findet jedoch das langfristige Ziel einer gesamteuropäischen Armee politische Unterstützung über Parteigrenzen hinweg.

Neben der strukturellen Vertiefung ist die Definition eines klaren Profils für die EU wichtig, um als *global player* wahr- und ernst genommen zu werden. Hilfreich ist dabei sicherlich, dass die stärker zivil orientierte EU aus Sicht vieler Staaten für Missionen eher in Frage kommt als die auf *hard power practice* setzenden USA. Die Einigung auf ein gemeinsames Profil gestaltet sich jedoch schwierig. Die gravierenden verteidigungspolitischen Differenzen innerhalb der EU hat 2003 der Irakkrieg illustriert. Wenn die EU aber die Schärfung des GSVP-Profiles versäumt, wird sie international an Einfluss verlieren. In Ansätzen gelang die Profilierung im zivilen und militärischen Bereich bislang im Kongo, wo das EU-Mandat den UN-Einsatz unterstützte und damit den „effektiven Multilateralismus“ umsetzte. Sie scheiterte indes im Tschad trotz der deutlichen komparativen Vorteile der EU gegenüber anderen internationalen Akteuren. Solange die EU keinen Gemeinschaftswillen artikuliert, müssen einzelne, größere Mitgliedstaaten – wie Deutschland im Rahmen des EUFOR-Einsatzes im Kongo – mehr Verantwortung tragen. Ursachen für das Scheitern eines deutsch-französischen Führungsduos im Tschad-Einsatz lagen u.a. in dem Unwillen der Europäer, ihre Kräfte wirksam zu vereinen; so blieb der Eindruck bestehen, dass es sich bei dem Einsatz in erster Linie um einen Beitrag zur französischen Tschad-Politik handelte. Dies hätte möglicherweise durch ein stärkeres deutsches Engagement verhindert werden können. Deutlich vom Gemeinschaftswillen getragen war hingegen die ATALANTA-Mission zur Bekämpfung der Piraterie vor Somalia.

Handlungsbedarf besteht für die EU außerdem im Bezug auf terroristische Bedrohungen. Die Verwundbarkeit der EU hat sich u.a. bei den Terroranschlägen von Madrid (2004) und London (2005) sowie den Piratenangriffen auf Schiffe europäischer Reedereien offenbart. Die EU muss angesichts der Verschärfung der globalen Bedrohungssituation, in der neue staatliche und nicht-staatliche Akteure an Einfluss gewinnen und die Vorherrschaft der USA schwindet, zunehmend damit rechnen, gefordert zu sein.

Die transatlantischen Beziehungen sind von der Ernüchterung der USA über die Einsatzbereitschaft und Verlässlichkeit der EU geprägt. Die EU spricht nach wie vor nicht mit einer Stimme, und bereits das militärische Engagement der einzelnen EU-Staaten bleibt hinter dem zurück, was die USA unter Obama gefordert haben. So stieß Deutschlands Weigerung zur Stationierung von Truppen im Süden Afghanistans in Washington auf Unverständnis. Auch im Verhältnis zur NATO muss die EU beweisen, dass sie ein verlässlicher Partner ist. Während Frankreich jüngst sein NATO-Engagement bekräftigt hat, indem man sich um eine Revitalisierung des Berlin-Plus-Abkommens bemühte, bleibt der strategische Dialog zwischen EU und NATO weiterhin eine schwache, aber förderungswürdige Plattform. Förderlich für eine Vertiefung der Beziehungen durch engere Kooperation und Ressourcenbündelung könnte auch hier die Finanzkrise sein. Die GSVP strebt dabei keine Konkurrenz zur NATO an; sie möchte mit ihr kooperieren und sie ergänzen. Denkbar ist künftig eine stärkere Aufgabenteilung zwischen NATO und EU, bei der sich die EU auf die regionale Nachbarschaft fokussiert.

Bei der Schärfung des eigenen Profils und dem Ausbau der GSVP wird sich die Zukunftsfähigkeit des europäischen Modells zeigen. Die EU muss sich dabei – z.B. mit Blick auf die französischen Interessen in Afrika – fragen, ob sie um der Integration Willen damit leben kann, dass einzelne, in der GSVP besonders engagierte Staaten auch Eigeninteressen verfolgen. Dies hat das französisch-britische Gipfeltreffen am 2. November 2010 demonstriert, wo erstmals eine Zusammenarbeit im Nuklearbereich und in der Rüstungsindustrie vereinbart wurde. Die Äußerungen von Staatspräsident Sarkozy auf der Pressekonferenz unterstreichen, dass Frankreich auf der Suche nach engagierten Kooperationspartnern innerhalb der EU ist. Fraglich bleibt, wo die französischen-britischen Plänen Raum für die GSVP lassen. Der Vorstoß von Paris und London muss daher insbesondere von der Bundesrepublik – unter politischen wie wirtschaftlichen Gesichtspunkten – kritisch beobachtet werden.

Die Zukunft der GSVP hängt auch weiterhin stark vom Engagement Deutschlands und Frankreichs ab. Frankreich muss sich dabei vor Alleingängen hüten, während Deutschland darauf achten muss, seine europäischen Partner – insbesondere Frankreich – nicht durch zu geringes Engagement zu enttäuschen. Sonst muss Deutschland damit rechnen, in der GSVP an Einfluss und Glaubwürdigkeit zu verlieren. Berlin wird langfristig für Paris in der GSVP nur von Interesse bleiben, wenn es sein militärpolitisches Engagement verstärkt und dies auch durch entsprechende Finanzierungsentscheidungen zum Ausdruck bringt. Darüber hinaus sollte Deutschland seinem westlichen Nachbarn sein Interesse an der Stabilität Afrikas deutlicher vermitteln. So müssen die Deutschen kommunizieren, dass sie an der Lösung der Probleme interessiert sind, mit denen sich unter den EU-Staaten gerade Frankreich in Afrika konfrontiert sieht und die das Potenzial haben, zu neuen, globalen Herausforderungen heranzuwachsen. Die EU steht schon heute in der Verantwortung, hierzu Lösungsansätze zu entwerfen.