

Frankreich und die Annäherung von Nato und EU

Optionen der französischen Ratspräsidentschaft

Ronja Kempin

Im August 2007 kündigte Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy an, er werde sein Land in die integrierten militärischen Strukturen der Nato zurückführen. Die vollständige Rückkehr in die Allianz ist in seinen Augen notwendig, um substantielle Fortschritte beim Aufbau einer handlungsfähigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu erzielen. Am Vorabend der französischen EU-Ratspräsidentschaft scheint die Formel »Rückkehr in die Nato = Mehr ESVP« gleichwohl nicht aufzugehen. Das wäre nur dann der Fall, wenn Frankreich die Übernahme des EU-Vorsitzes für einen genialen Coup nutzen würde: die Verzahnung von Nato und EU durch Schaffung einer zivil-militärischen EU-Planungs- und -Führungsfähigkeit in der Nato. Eine Option, bei der es keine Verlierer gäbe und die Frankreich zudem eine zentrale EU-Leitungsposition einbringen könnte, etwa den Posten des ersten »EU-Außenministers«.

In regelmäßigen Abständen gibt der französische Präsident Nicolas Sarkozy Rätsel auf, wirft »Nebelbomben«, um den Partnern eine klare Sicht auf seine politischen Intentionen zu verwehren. So stellte er jüngst auf dem Nato-Gipfel in Bukarest heraus, dass für Frankreich während seiner EU-Ratspräsidentschaft der Moment kommen werde, sich für die Rückkehr in die militärische Integration der Nato zu entscheiden. Bereits wenige Wochen nach seiner Wahl hatte Sarkozy eine solche vollständige Rückkehr angekündigt. Allein über eine Normalisierung der Beziehungen Frankreichs zur Atlantischen Allianz sei es möglich, die ESVP während der französischen EU-Ratspräsidentschaft entschei-

dend zu stärken. Die Frage, wie er beide Dossiers – die Reintegration Frankreichs in die Nato-Strukturen und das Voranbringen der ESVP – verbinden will, lässt Sarkozy bislang jedoch unbeantwortet.

Rückkehr in Nato-Integration mit Schwierigkeiten verbunden

Dass der französische Präsident aus einer Rückkehr in die Nato-Integration Vorteile ziehen wird, ist nicht zu erkennen. Nicht ersichtlich ist zudem, wie die ESVP durch diesen Schritt gestärkt werden könnte.

In Frankreich ist die Zustimmung zu den Nato-Plänen Sarkozys verhalten: Weder das Militär noch die französische Rüstungs-

industrie können sich für die Teilnahme ihres Landes an der gemeinsamen Streitkräfteplanung des Bündnisses erwärmen. Denn damit wäre die Pflicht verbunden, Rechenschaft über Rüstungsbeschaffungen sowie über den Fortschritt der Transformation der eigenen Streitkräfte abzulegen. Sie ginge folglich mit einem erheblichen Verlust an nationaler sicherheits- und verteidigungspolitischer Autonomie einher. An letzterer hält jedoch insbesondere die öffentliche Meinung fest, nach deren Auffassung die Nato ein Relikt des Kalten Krieges ist. Schließlich verdeutlichen die heftigen Auseinandersetzungen, die vor dem Bukarester Nato-Gipfel in Paris geführt wurden, dass der Präsident keine Unterstützung für seine Nato-Politik hat. Der Druck auf ihn wird steigen, sobald er einen konkreten Termin für die vollständige Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der Allianz bekanntgibt.

Ein weiterer Faktor lässt daran zweifeln, dass die Rückkehr Frankreichs in die Nato-Integration Sarkozys Plan begünstigt, die Sicherheitspolitik Europas voranzubringen: Um in der Nato auf »Augenhöhe« Deutschlands und Großbritanniens vertreten zu sein, müsste der Präsident den französischen Personalbestand in den Nato-Strukturen verzehnfachen: von gegenwärtig 120 auf etwa 1200 Personen. Dazu fehlt es ihm derzeit jedoch sowohl an Geld wie auch an geeignetem Personal. Die Rückkehr Frankreichs in die Allianz kann nur in Etappen vollzogen werden. Mit einer deutlichen Steigerung seines Gewichts im transatlantischen Bündnis, die es dem Land ermöglichte, entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der ESVP zu nehmen, ist somit bis zum Ende der französischen EU-Ratspräsidentschaft nicht zu rechnen.

Schließlich ginge eine Rückkehr Frankreichs in die Nato mit einer Minderung der Stellung Deutschlands und Großbritanniens im Bündnis einher – unbeschadet der Tatsache, dass beide Partner einer solchen Reintegration Frankreichs prinzipiell offen gegenüberstehen. Beide Nachbarstaaten haben am stärksten vom Rückzug Frank-

reichs aus der militärischen Integration profitiert und konnten die wichtigsten europäischen Kommandoposten in der Nato unter sich aufteilen. Bei einer Rückkehr Frankreichs müssten sie einige Posten abtreten. Insbesondere London dürfte sich daher kaum veranlasst sehen, französischen Vorhaben zuzustimmen, die eine Stärkung der ESVP zum Ziel haben.

Moderate EU-Präsidentschaft oder perfekter Coup?

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich die bislang bekannt gewordenen ESVP-Projekte der französischen EU-Präsidentschaft bescheiden ausnehmen. Geplant ist die Erweiterung der Europäischen Sicherheitsstrategie um ein Zusatzprotokoll, die Schaffung eines europäischen Lufttransportkommandos, gestützt auf den A400M, sowie die Einrichtung eines militärischen Austauschprogramms (Erasmus Militaire). Mit diesen Maßnahmen wird das bestehende Instrumentarium zweifellos sinnvoll ergänzt bzw. weiterentwickelt. Im Rüstungsbereich gilt dies in gleicher Weise für die geplante Ausweitung des Aufgabenspektrums der Europäischen Verteidigungsagentur um die Koordinierung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit oder im operativen Bereich für die Aufstockung der zivilen und militärischen Planungs- und Führungseinheiten um etwa 20–30 Personen. Dem Ziel, die ESVP »entscheidend« voranzubringen, kommt Sarkozy damit aber noch nicht näher. Er könnte dieses Vorhaben jedoch verwirklichen, wenn er seinen Partnern vorschläge, eine permanente zivil-militärische EU-Planungs- und -Führungsfähigkeit beim strategischen Hauptquartier der Nato (SHAPE) aufzubauen.

Die operative Handlungsfähigkeit der EU zu stärken ist seit langem Ziel der französischen Politik. In den vergangenen Jahren drängte Paris immer wieder darauf, die EU mit einer eigenen Planungs- und Führungskapazität auszustatten. Aus zwei Gründen blieben ihm jedoch entscheidende

Fortschritte versagt: Zum einen bestand sowohl in Washington als auch in der EU stets die Befürchtung, Paris strebe eine gegen die Atlantische Allianz gerichtete ESVP an. Einer solchen Politik wurde daher konsequent die Zustimmung verweigert. Zum anderen vermochte Paris seine Partner nicht von der Notwendigkeit zu überzeugen, auf EU-Ebene militärische Fähigkeiten bereitzustellen, die die Nato bereits vorhält und die sie der EU im Rahmen der Berlin-Plus-Vereinbarungen vom 17. März 2003 zur Verfügung stellt, wenn die Nato nicht selbst aktiv wird. Es verwundert somit nicht, dass die EU gegenwärtig nicht mehr als nur Nuklei militärischer und ziviler Planungs- und Führungsfähigkeiten besitzt. Auf militärischer Ebene ist der Europäische Militärstab (EUMS) mit der strategischen Planung von EU-Operationen betraut. Seine Ressourcen reichen jedoch kaum aus, eine militärische Operation etwa für Battlegroups zu planen, geschweige denn, diese zu führen. Zur Führung militärischer Einsätze muss die EU entweder auf ein Hauptquartier eines Mitgliedstaates oder auf die Planungs- und Führungsfähigkeiten der Nato (Berlin-Plus) zurückgreifen. Auf der zivilen Seite gilt dasselbe. Wie ihre militärischen Kollegen sind die 55 Mitarbeiter des im Juni 2007 eingerichteten Zivilen Planungs- und Durchführungsstabes (CPCC) allenfalls auf dem Papier in der Lage, eine zivile ESVP-Mission eigenständig zu führen. Dass die EU zur Durchführung von ESVP-Operationen sowohl auf der militärischen wie auf der zivilen Ebene nationale Führungsfähigkeiten aktivieren muss, macht es ihr bislang unmöglich, in eine akute sicherheitspolitische Krise einzugreifen.

Operative Stärkung der ESVP, Verzahnung von EU und Nato

Diesem unbefriedigenden Zustand könnte Nicolas Sarkozy mit der genannten Option ein Ende bereiten. Der Mehrwert bestünde darin, dass die zivilen und die militärischen Fähigkeiten der EU sowie die militärischen

Fähigkeiten der Nato an einem Ort koordiniert würden.

Da EU und Nato auf diese Weise eng miteinander verzahnt würden, dürfte kein Partner ernsthafte Einwände gegen ein solches Vorhaben erheben. Im Gegenteil: Washington und London würde dieser Vorschlag davon überzeugen, dass es Nicolas Sarkozy ernst ist mit seinen in den vergangenen Wochen unermüdlich wiederholten politischen Beteuerungen, Frankreich sehe Nato und EU heute nicht länger als konkurrierende, sondern nunmehr als komplementäre sicherheitspolitische Organisationen an. Dem regelmäßigen Drängen der Amerikaner, die operativen Fähigkeiten Europas endlich zu stärken, würde ebenfalls Rechnung getragen. Schließlich eröffnete die Verzahnung den USA, aber auch der Türkei die Möglichkeit, an der Planung der militärischen EU-Operationen teilzuhaben. Angesichts dieser positiven Anreize dürften die drei genannten Staaten der Initiative ebenso zustimmen wie die nordischen EU-Mitgliedstaaten. Denn die Realisierung der »Sarkozy-Option« käme ihrem politischen Anliegen entgegen, den zivilen Charakter der ESVP zu stärken. Alle übrigen Staaten dürften den Plan begrüßen, weil er die EU in die Lage versetzen würde, dem wachsenden Bedarf an zivilmilitärischer Interaktion in Krisenmanagementoperationen gerecht zu werden.

In dieser Interessenkonstellation könnte es der EU gelingen, die vorhandenen Kapazitäten zusammenzuführen und erstmals eine eigenständige, permanente Planungs- und Führungsfähigkeit in einer Größenordnung von etwa 400 Personen aufzubauen.

Keine Verlierer

Für den französischen Präsidenten wäre dieser mögliche Coup jedoch deutlich mehr als nur ein europapolitischer Erfolg. Der Prestigegewinn, den er durch den Vorschlag einer Verzahnung von Nato und EU erzielen dürfte, könnte ihn noch dazu in die Lage versetzen, seine innen- wie außenpolitische Stellung auszubauen.

Innenpolitisch sollte der Coup die Kritik am Vorgehen Nicolas Sarkozys aus zwei Gründen verstummen lassen: Falls eine zivil-militärische EU-Planungs- und -Führungsfähigkeit bei SHAPE aufgebaut würde, könnte Paris die Notwendigkeit in Frage stellen, eigene zivile Fähigkeiten der Nato auszuprägen. Denn unter dem Stichwort »Berlin Plus Reversed« könnte der Nato die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die zivilen Fähigkeiten der EU zurückzugreifen. Für die Allianz gäbe es unter diesen Umständen kaum noch plausible Argumente, zivile Nato-Fähigkeiten anzustreben. Insofern hätte Nicolas Sarkozy dem Konzept der »Global Nato« zunächst Einhalt geboten. Dies dürfte der politischen Klasse in Frankreich sehr gut als positiver Nebenerfolg zu vermitteln sein. Ein weiteres Argument, mit dem der Präsident seine innenpolitischen Kritiker besänftigen könnte, wäre der Hinweis, dass der Erfolg dieser Option keine umfassende Rückkehr Frankreichs in die Nato-Strukturen verlangen würde. Schon allein der Vorschlag, Nato und EU zu verzahnen, würde Frankreichs Gewicht in der Allianz derart steigern, dass ihm im eingeleiteten Prozess der Nato-Reform (Revision der Kommandostrukturen, Erarbeitung eines neuen strategischen Konzepts) eine zentrale Rolle zufiele. Weil Paris damit bereits entscheidenden Einfluss auf den Kurs des Bündnisses gewonnen hätte, könnte sich Nicolas Sarkozy eine »Rückkehr light« Frankreichs in die militärischen Strukturen leisten. Etwa 300–400 Soldaten – Zahlen, die in Paris bereits offen gehandelt werden – in die militärische Integration der Nato zu entsenden reichte dann aus, um die Glaubwürdigkeit der französischen Politik zu untermauern und den politischen Einfluss Frankreichs in der Nato sicherzustellen.

Auf diese Weise könnte Paris nicht nur seinen stark angespannten Verteidigungshaushalt schonen, indem es beinahe kostenneutral in die militärische Nato-Integration zurückkehrte – es ersparte auch Berlin und London als seinen wichtigsten Partnern erhebliche materielle wie immate-

rielle Kosten. Dieser Effekt träte ein, wenn es von der Möglichkeit Gebrauch machte, die Verhandlungen über die Nato-Posten mit den unter französischer Ratspräsidentschaft (unter der Maßgabe, dass der Vertrag von Lissabon ratifiziert werden konnte) anstehenden Auseinandersetzungen über die neu zu besetzenden EU-Positionen zu verknüpfen. Keiner der drei Staaten kann ein Interesse daran haben, die bestehende Aufteilung der Nato-Dienstposten zwischen Deutschland und Großbritannien anzutasten. Würde sie angetastet, müssten Berlin und London eine Herabminderung ihrer Stellung in Kauf nehmen, und Paris könnte nicht sicher sein, an Einfluss zu gewinnen: eine Neuverteilung der Nato-Posten würde auch bei anderen Mitgliedstaaten Begehrlichkeiten wecken, die man schwerlich zurückweisen könnte. Insofern liegt die Idee nahe, die Frage der Verteilung von Posten in Nato und EU miteinander zu verbinden. Paris könnte vorschlagen, auf die Umverteilung der Nato-Positionen zu verzichten, sofern es bei der Besetzung der Leitungspositionen in der EU entsprechend berücksichtigt würde. Sein Hauptinteresse könnte sich etwa auf das Amt des Präsidenten des Rates richten, aber auch auf das des »EU-Außenministers«. Der erste EU-Außenminister wird richtungweisend für die künftige Ausgestaltung seiner Funktion sein. Nutzt er den ihm zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraum geschickt, kann er den Kurs der ESVP und damit auch die Beziehungen von EU und Nato maßgeblich beeinflussen.

Löste Nicolas Sarkozy das in der Formel »Rückkehr in die Nato = Mehr ESVP« aufgegebene Rätsel durch die Option der Ansiedlung einer zivil-militärischen EU-Planungs- und -Führungsfähigkeit bei SHAPE, sollte ihn Berlin bei deren Verwirklichung unterstützen. Bei dieser Option gibt es zwar einen Gewinner – aber keine Verlierer. Berlin böte sie die Möglichkeit, in dem für Deutschland wichtigsten sicherheitspolitischen Gremium, der Nato, seinen Status quo zu bewahren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364