

Die GSVP vor der Erosion?

Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens

Ronja Kempin / Nicolai von Ondarza

Trotz der Reformen des Lissabonner Vertrags ist es der EU und ihren Mitgliedstaaten bisher nicht gelungen, gemeinsam auf die Umbrüche in ihrer südlichen Nachbarschaft und die damit verbundenen Herausforderungen zu reagieren. Im Gegenteil: In ihren Reaktionen auf den Libyenkonflikt haben die Mitgliedstaaten die EU übergangen, öffentlich gegensätzliche Positionen vertreten, damit die Hohe Vertreterin Ashton brüskiert und die EU in eine weitere Krise gestürzt. Um die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union vor der Erosion zu bewahren, sind entschiedene politische Initiativen gefordert. Eine zentrale Rolle wird dabei das Zusammenwirken Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens spielen. Paris und London werden einer Stärkung des EU-Rahmens jedoch nur dann zustimmen, wenn die Verantwortlichen in Berlin bereit sind, substantiell zur militärischen Komponente der GSVP beizutragen.

Die Umbrüche in der arabischen Welt machen nur allzu deutlich, wie weit die EU-Staaten von einer handlungsfähigen, kohärenten Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ GSVP) entfernt sind. Reagiert wird bislang nur mit nationalen oder bilateralen Alleingängen. Das gilt für den Umsturz der Regime in Tunesien und Ägypten genauso wie für den Bürgerkrieg in Libyen und die Gewalt, die Machthaber weiterer arabischer Staaten gegen die eigene Bevölkerung ausüben. Die Abstimmungsverpflichtungen der EU wurden systematisch verletzt. Schlagartig verändert sich die unmittelbare Nachbarschaft Europas, doch im EU-Rahmen gelingt es nicht, einheitliche Positionen zu formulieren, die alle 27 Staaten

mittragen können. Dabei sollten die Reformen der letzten Dekade die Union in die Lage versetzen, mit genau solchen Situationen fertigzuwerden: Die Hohe Vertreterin und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sollten dafür sorgen, dass sich die verschiedenen Stränge der EU-Außenbeziehungen wie GASP, Nachbarschafts- und Migrationspolitik verschränken. Die GSVP sollte der EU zivile und militärische Mittel an die Hand geben, um im Notfall schnell und tatkräftig zu handeln, insbesondere wenn – wie für die Intervention in Libyen – ein klares VN-Mandat vorliegt und die USA sich nicht direkt beteiligen wollen.

In der Krise hat sich jedoch erstens gezeigt, dass die institutionellen Reformen die Grundprobleme der EU-Außen- und

-Sicherheitspolitik nicht zu lösen vermochten. Die Hohe Vertreterin kann erst handeln, nachdem zumeist langwierige Konsultationsprozesse mit den Mitgliedstaaten abgeschlossen sind. Die Reaktionen der EU auf die schnellen politischen Entwicklungen in den arabischen Staaten kamen daher oft zu spät und blieben damit folgenlos. In Gestalt von Catherine Ashton wurde zudem eine Politikerin in das Amt der Hohen Vertreterin berufen, der es an Durchsetzungskraft mangelt. In den entscheidenden Momenten sind die nationalen Regierungen nicht bereit, ihr das politische Mandat für energisches Handeln zu erteilen.

Zweitens suchten vor allem die großen Mitgliedstaaten ihre Interessen außerhalb des EU-Rahmens durchzusetzen. Ob in Tunesien, Ägypten oder Libyen – einzelne Staats- und Regierungschefs preschten vor, ohne die Festlegung einer gemeinsamen EU-Position abzuwarten oder die Hohe Vertreterin einzubinden. Einheitliche Positionen ließen sich auf diese Weise schwerlich finden.

Drittens offenbarten sich erneut die operativen Schwächen der GSVP. Für ein militärisches Eingreifen in Libyen stand der EU-Rahmen nie ernsthaft zur Diskussion. Selbst wenn der notwendige politische Wille zur Realisierung einer EU-Operation vorhanden gewesen wäre, hätte sie ohne eigenes Hauptquartier nicht ausgeführt werden können. Für militärische Operationen auch in der direkten EU-Nachbarschaft bleiben also nur die Nato oder Koalitionen mit den USA. Die amerikanische Zurückhaltung im Libyenkonflikt führte den EU-Staaten einmal mehr vor Augen, dass die unmittelbare europäische Peripherie für Washington untergeordnete strategische Priorität hat. Zwar hat die Obama-Regierung zögerlich ihre Bereitschaft erklärt, sich an der Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1973 zu beteiligen. Die Weigerung der USA, die militärische wie politische Führung zu übernehmen, zeigt den Europäern jedoch, dass sie die sicherheitspolitischen Konflikte in ihrer Peripherie künftig selbst werden lösen müssen.

Heilsame Wirkung früherer Krisen

Früher konnte die EU ähnliche Krisen in einer Weise nutzen, dass sie gestärkt aus ihnen hervorging: Als Reaktion auf die mangelnde Handlungsfähigkeit der EU in den Balkankriegen riefen die Mitgliedstaaten 1999 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Leben. Die offene Spaltung der EU wegen des Irakkriegs war Anlass dafür, dass die Union sich 2003 in Form der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) zum ersten Mal über strategische Leitlinien verständigte. Gleichzeitig wurden im Konvent Reformen angestoßen, im Zuge derer per Lissabonner Vertrag das Amt der Hohen Vertreterin sowie der EAD geschaffen wurden.

Wichtigste Voraussetzung für die Überwindung beider Krisen war das konstruktive Zusammenwirken Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens. 1998 gaben Paris und London mit der Erklärung von St. Malo zu erkennen, dass sie bereit waren, sich gemeinsam für eine autonome militärische Handlungsfähigkeit der EU einzusetzen. 2003 einigten sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien darauf, der GSVP mit einer Reihe von Initiativen neue Dynamik zu verleihen. Dazu zählten die erste eigenständige GSVP-Operation in Afrika, die Debatte um die ESS und der Aufbau der EU-Battlegroups.

Paris und London wenden sich von der GSVP ab

Die aktuelle politische Debatte lässt aber gerade bei den großen Drei den Willen zur Revitalisierung der GASP/GSVP vermissen. Vielmehr zeigen die Differenzen in der Libyenfrage, wie weit Berlin auf der einen, London und Paris auf der anderen Seite in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen auseinanderdriften.

Die »Achse Berlin-Paris« hat spätestens seit der EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs im zweiten Halbjahr 2008 und der wenig später vollzogenen vollständigen Rückkehr des Landes in die militärischen Strukturen der Nato schweren Schaden genommen.

Politisch hatte Staatspräsident Sarkozy insbesondere während des französischen EU-Vorsitzes erwartet, dass Deutschland die Idee einer Belebung der GSVP unterstützt. Seine Flaggschiffprojekte – eine Neufassung der ESS und eine Weiterentwicklung militärischer Fähigkeiten – scheiterten aber nicht zuletzt an deutscher Zurückhaltung. 2010 liefen Anstrengungen beider Verteidigungsministerien ins Leere, bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten enger zusammenzuarbeiten.

Seither haben sich die deutschen Regierungsverantwortlichen zumindest deklaratorisch stärker um Fortschritte in der GSVP bemüht. So lancierte Deutschland im November 2010 gemeinsam mit Schweden ein »Food for Thought«-Papier zur »Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit in Europa« (Gent-Initiative). Im Dezember 2010 verfassten die Außen- und Verteidigungsminister der Staaten des Weimarer Dreiecks einen gemeinsamen Brief an Catherine Ashton. Darin warben sie dafür, unter polnischer EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 konkrete Ergebnisse bei der Entwicklung robuster und effizienter Instrumente für eine kohärente Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erzielen. Die deutsch-schwedischen Vorschläge zum Pooling und Sharing von Fähigkeiten bleiben indes hinter den französischen Ambitionen zurück, denn sie zielen vorrangig auf Training, Logistik und Kommandostrukturen ab. Ausgespart bleiben die aus französischer Sicht dringend benötigten Fähigkeiten für militärische Einsätze mittlerer bis hoher Intensität.

Daher nimmt es nicht wunder, dass die Regierung von Präsident Sarkozy London derzeit als sicherheits- und verteidigungspolitischen Partner bevorzugt. Eine Verlagerung des Gravitationszentrums europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Richtung Ärmelkanal ist möglich geworden, weil die Distanz zwischen den strategischen Ausrichtungen beider Länder durch die Rückkehr Frankreichs in die Nato kleiner wurde. Zudem suchen die Akteure in London die Abhängigkeit von den USA

zu reduzieren. Die Beteiligung an den militärischen Einsätzen in Irak und Afghanistan lehrte die britischen Regierungsverantwortlichen, dass sie Washingtons Politik nur im Zusammenspiel mit anderen Partnern beeinflussen können. Deshalb gab die britische Regierung in der »Strategic Defence and Security Review« im Oktober 2010 das Ziel vor, verstärkt die bilaterale Kooperation mit Frankreich zu suchen.

Seinen Niederschlag fand der neue französisch-britische Bilateralismus in den am 2. November 2010 geschlossenen Verträgen über die Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder und die gemeinsame Weiterentwicklung ihrer Nuklearwaffen. Diese Abkommen werden in beiden Ländern parteiübergreifend gestützt. Mit ihrer Unterzeichnung stellen Paris und London nicht nur sicher, dass sie ihre strategischen Kernfähigkeiten auch in Zeiten akuten Spardrucks auf ihre Verteidigungshaushalte aufrechterhalten können. Mehr noch: Anders als 1998 in St. Malo erteilen sie der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EU-27 eine klare Absage. Frankreich und Großbritannien eint der Wunsch, Europa militärisch handlungsfähig zu machen. Für sie ist die GSVP nur dann interessant, wenn sie dazu dient, internationale Politik zu beeinflussen und strategische Interessen Europas zu verteidigen. Daher lautet ihre Botschaft an die EU-Partner: Frankreich und Großbritannien werden ihren Weg außerhalb des EU-Rahmens fortsetzen, wenn die Partner nicht unter Beweis stellen, dass sie die im Dezember 2008 festgeschriebenen Ziele für die militärischen Fähigkeiten erreichen wollen.

Ein Ausscheren der beiden militärisch potenten Staaten hätte gravierende Folgen für die GSVP: Ohne sie wären die übrigen EU-Mitglieder nicht einmal imstande, kleine Operationen durchzuführen. Ein solches Eingeständnis würde das Scheitern der umfassenden sicherheitspolitischen Ambitionen der EU besiegeln.

Unbequeme Lage für Berlin

Vor diesem Hintergrund stellt sich umso nachdrücklicher die Frage, wie die GSVP aus der Krise geführt werden kann. Die Bundesregierung trägt dabei eine große Verantwortung, denn ohne entschlossene Reaktion aus Berlin ist die Erosion der GSVP nicht aufzuhalten. Gleichzeitig hat sich Deutschland mit seiner Haltung in der Libyenkrise noch weiter von seinen wichtigsten Partnern in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entfernt. Insofern wird Berlin im Rahmen der GSVP auf die beiden Partner zugehen müssen – und ihnen damit zu erkennen geben, dass es die Botschaft ihres bilateralen Voranschreitens verstanden hat.

Gelingen kann dies nur, wenn Deutschland ein vernehmliches Bekenntnis zur Handlungsfähigkeit der GSVP auch im militärischen Bereich ablegt. Hierzu bieten sich zwei aufeinanderfolgende Schritte an. Zunächst sollten sich die Verantwortlichen in Berlin überlegen, wie die Verbesserung militärischer Fähigkeiten im GSVP-Rahmen glaubhaft vorangetrieben werden kann. Dazu ist der Gent-Prozess zum Pooling und Sharing von Fähigkeiten besonders gut geeignet. Zurzeit läuft Berlin jedoch Gefahr, die eigene Initiative nachhaltig zu beschädigen. Dass Berlin als Bereiche vertiefter Zusammenarbeit lediglich Ausbildung, Logistik und Kommandostrukturen vorgeschlagen hat, ruft in Frankreich Enttäuschung hervor. Großbritannien verweigert dem Prozess sogar jegliche Unterstützung. Nach den ernüchternden Erfahrungen mit Fähigkeiteninitiativen in der EU hat sich in dieser Beziehung auf beiden Seiten des Ärmelkanals große Skepsis breitgemacht. Hier bietet sich Deutschland die Gelegenheit, ein Zeichen zu setzen, indem es neue, auf strategische Kernfähigkeiten ausgerichtete Initiativen in den Prozess einpeist. Bei dessen Ausgestaltung sollte Berlin eng mit der Hohen Vertreterin und der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) kooperieren. Damit würde Deutschland einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die neuen Strukturen politisch mit Leben

erfüllt werden. Weitere konkrete Schritte sollten bald folgen, etwa die Überarbeitung des Battlegroups-Konzepts und Vorschläge zur Anwendung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit.

In einem zweiten Schritt sollte Berlin Frankreich, Großbritannien und die anderen Mitgliedstaaten für die Idee gewinnen, strategische Handreichungen für die GSVP zu erarbeiten und damit eine Entwicklung anzustoßen, die in die Neufassung der ESS münden würde. Das strategische Umfeld der EU wandelt sich rapide. Darum bedarf es dringend einer gemeinsamen Analyse dieses Umfelds und einer Perspektive für künftige sicherheits- und verteidigungspolitische Prioritäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Angesichts der aktuellen Spaltung wegen der Libyenkrise birgt der hierfür notwendige strategische Dialog zwar die Gefahr, dass Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten offen zutage treten. Umso notwendiger im Interesse einer dauerhaft handlungsfähigen GSVP ist es, die strategischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten auf oberster politischer Ebene im Europäischen Rat eingehend zu behandeln. Vorbereitet von der Hohen Vertreterin in Kooperation mit den Mitgliedstaaten, würde auch dieser Prozess die GSVP-Strukturen stärken.

Sowohl die Belebung des Gent-Prozesses als auch ein offener strategischer Dialog verlangen Deutschland erhebliche Anstrengungen und Zugeständnisse an seine Partner ab. Gleichwohl sind sie zwingend geboten, will man der Erosion der GSVP Einhalt gebieten. Wer aber den Kurs sicherheits- und verteidigungspolitischer Zurückhaltung beibehält, setzt das Projekt einer handlungsfähigen GSVP unkalkulierbaren Risiken aus. Nur wenn Berlin schnell und zielstrebig handelt, hat es eine Chance, Paris und London wieder in den EU-Rahmen einzubinden und die GSVP gestärkt aus der Krise herauszuführen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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